

Autres modes de prestation des services municipaux au Canada



Michael J. Skelly

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

*Autres modes de prestation des
services municipaux au Canada*

Michael J. Skelly



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

**Les Presses du CIRUR
Toronto
Avril 1996**

Publié par Les Presses du CIRUR
Pièce 301, 150, av. Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Fax : (416) 973-1375

Première édition : Avril 1996
Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 1996
Tous droits réservés

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

ISBN 1-895469-40-6

This publication is also available in English under the following original title "Alternative Service Delivery in Canadian Municipalities" published by ICURR PRESS, ISBN 1-895469-36-8.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Skelly, Michael, 1968-
Autres modes de prestation des services municipaux
a
u Canada

Traduction de : Alternative service delivery in Canadian
municipalities.

Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-895469-40-6

1. Services municipaux - Canada - Gestion.
 2. Services municipaux - Impartition - Canada.
 3. Privatisation - Canada. I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada).
- II. Titre.

HD3861.C385414 1996 352.071 C96-930652-0

Table des matières

Avant-propos	i
Remerciements	iii
Notice biographique	v
Sommaire	vii
Chapitre 1 : L'administration locale et la prestation de services	1
Introduction	1
Services assurés par les administrations locales	2
Prestation de biens et services par les secteurs privé et public	4
Expérience d'autres modes de prestation de services	4
Contraintes liées à l'utilisation de modes innovateurs	6
Chapitre 2 : Autres modèles de prestation des services	7
Groupe contractant	7
Impartition	7
Accords intergouvernementaux	9
Franchises	10
Groupe des subventions / droits	10
Frais d'utilisation	11
Bons d'échange	14
Subventions	15
Groupe bénévole / volontaire	15
Bénévoles	15
Initiative personnelle	16
Chapitre 3 : Critères d'évaluation	17
Efficience	17
Efficacité	18
Responsabilisation	19
Équité	20
Chapitre 4 : Évaluation de l'efficiency du secteur privé	23
Preuves d'économies réalisées	23
Justification des économies	25

Chapitre 5 : Autres modes de prestation de services à l'extérieur de l'Amérique du Nord.....	29
Angleterre.....	29
France.....	30
Sommaire.....	32
Chapitre 6 : Études de cas d'autres modes de prestation des services.....	33
Groupe contractant.....	34
Airdrie (Alberta).....	34
Région de Hamilton-Wentworth (Ontario).....	34
Peterborough (Ontario).....	35
Saint-Hyacinthe (Québec).....	36
MRC du Haut-Richelieu (Québec).....	37
Région de Prince-Est (Î.-P.-É.).....	38
Paradise (Terre-Neuve).....	39
Évaluation du groupe contractant.....	39
Groupe des accords intergouvernementaux.....	41
Drayton Valley (Alberta).....	41
Région du Sud-Est (Saskatchewan).....	42
Assiniboia (Saskatchewan).....	43
Évaluation du groupe des accords intergouvernementaux.....	44
Groupe des subventions / droits.....	45
Sidney (Ontario).....	45
Évaluation du groupe des subventions / droits.....	46
Groupe bénévole / volontaire.....	47
Vernon (Colombie-Britannique).....	47
Communauté urbaine de Toronto (Ontario).....	47
Salaberry-de-Valleyfield (Québec).....	48
Évaluation du groupe bénévole / volontaire.....	49
Chapitre 7 : Lois provinciales et services municipaux.....	51
Faits saillants provinciaux.....	51
Points de vue sur les lois provinciales exprimés dans les études de cas.....	54
Conclusion.....	57
Références bibliographiques.....	59
Annexe un : Principales questions découlant des études de cas.....	65
Annexe deux : Questionnaire.....	69

Liste des tableaux

1	Dépenses des administrations locales par province et par territoire en 1991	3
2	Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'efficience.....	18
3	Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'efficacité.....	19
4	Incidence d'autres modes de prestation des services sur la responsabilisation	20
5	Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'équité.....	21
6	Études de cas	33
7	Activités d'organismes sans but lucratif	49



Avant-propos

Au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), nous sommes heureux de présenter le rapport rédigé par Michael J. Skelly, *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada*. Il s'agit du troisième rapport du CIRUR qui traite des finances municipales. Le plus récent de ces rapports, *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*, rédigé par Enid Slack, a été publié en 1994. Les questions liées aux finances municipales demeureront en tête de la liste des priorités du programme de recherches du CIRUR. Les projets de recherche du CIRUR sont élaborés en consultation avec un comité de direction de la recherche, lequel se compose de représentants des ministères des affaires municipales des provinces et des territoires ainsi que de représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Les ouvrages publiés dans le cadre du programme de recherches abordent des questions urbaines qui intéressent les provinces et le gouvernement du Canada. D'autres études effectuées par le CIRUR et son comité portaient sur le développement urbain durable, l'administration locale et la planification municipale / régionale.

Le présent projet a été proposé par la Nouvelle-Écosse et a reçu l'appui de tous les membres du comité. Au fur et à mesure qu'elles se réorganisent, les administrations locales du Canada ont de plus en plus souvent recours à d'autres modes de prestation des services municipaux. Les contraintes budgétaires imposées par les administrations supérieures et les attentes de plus en plus nombreuses des citoyens forcent les municipalités à revoir leur façon de produire les services locaux. Ce nouvel état de choses oblige toutes les municipalités, quelle que soit leur taille, à se concentrer davantage sur l'élaboration de politiques plutôt que sur la production de services. Elles doivent également se montrer plus souples pour ce qui est de l'utilisation d'autres modes de prestation de services.

Le CIRUR tient à remercier Michael Skelly pour l'enthousiasme et la persévérance dont il a fait preuve dans la préparation, l'examen et l'analyse de la présente enquête si pertinente.

André Lanteigne
Directeur général

Claude Marchand
Directrice de la recherche

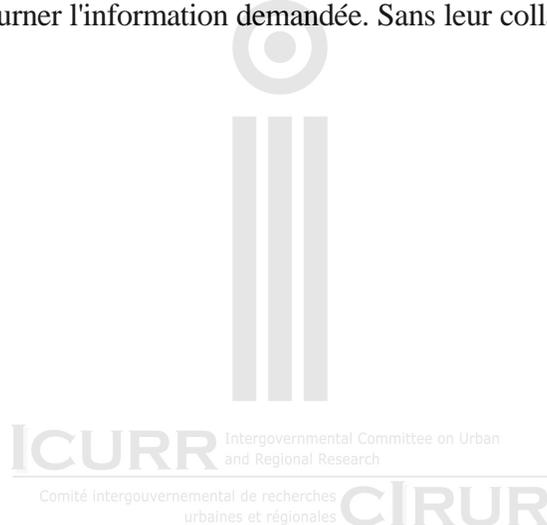
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

Remerciements

L'auteur tient à exprimer ses remerciements au personnel du CIRUR qui l'a aidé à réaliser ce projet, et en particulier, à Claude Marchand et à Michel Gauvin qui lui ont fourni des commentaires intéressants tout au long du déroulement de ses travaux; à Wayne Berry, pour son aide à la traduction et à John Slatcher, Michael Afar et Vicky Gregor, pour leur soutien à la documentation.

L'auteur tient également à remercier Enid Slack de l'entreprise Enid Slack Consulting pour ses conseils et ses commentaires utiles, ainsi que les directeurs du comité de recherche du CIRUR, qui lui ont fourni de l'information sur les lois provinciales pertinentes et ont lu et commenté la version préliminaire du rapport.

Enfin, l'auteur est redevable aux nombreuses personnes qui ont pris la peine de répondre au questionnaire et de retourner l'information demandée. Sans leur collaboration, ce rapport n'aurait pas pu voir le jour.



Notice biographique

Michael Skelly possède un baccalauréat spécialisé en géographie et une maîtrise en urbanisme de l'Université de Toronto. Sa thèse de baccalauréat portait sur les tendances des migrations interprovinciales au Canada entre 1966 et 1986. Sa thèse de maîtrise en urbanisme traitait des contraintes liées à l'intensification résidentielle dans la ville de Toronto. Dans le cadre de son premier projet de recherche effectué pour le compte du CIRUR, *Développement économique et rôle des municipalités canadiennes*, Michael a interrogé 415 agents de développement économique de tous les coins du pays afin de répertorier les techniques de développement économique qu'ils employaient et de demander leurs points de vue sur le rôle que devraient assumer les municipalités dans la promotion de la croissance et du développement.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Sommaire

Contexte

Les municipalités du Canada voient leurs sources de revenus diminuer alors qu'elles doivent assumer de plus en plus de responsabilités relativement à la prestation de services. En conséquence, bon nombre d'administrations locales essaient de trouver d'autres façons de fournir des services locaux et, pour ce faire, elles se tournent vers le secteur privé, les organisations sans but lucratif et d'autres administrations locales. Parmi les autres modes de prestation des services, on compte : l'impartition, les accords intergouvernementaux, l'attribution de franchises, l'imposition de frais d'utilisation dans le but d'assurer la consommation efficiente d'un service, les bons d'échanges, les subventions, le recours à des bénévoles et la promotion des initiatives personnelles.

Les objectifs du présent rapport de recherche sont les suivants :

- Documenter les expériences des administrations locales du Canada et d'autres pays en ce qui a trait à l'utilisation d'autres modes de prestation des services.
- Évaluer les études de cas des administrations locales du Canada qui ont utilisé d'autres modes de prestation des services, en fonction de l'efficacité, de l'efficacités, de la responsabilisation et de l'équité.
- Examiner les lois provinciales existantes qui limitent ou qui facilitent l'utilisation d'autres modes de prestation des services.

Il y a une grande distinction entre la prestation et la production d'un service par un gouvernement. La « prestation » d'un service comprend des activités comme l'élaboration de politiques et la réglementation, alors que la « production » d'un service comprend l'exploitation et la mise en place d'un service. Lorsqu'une administration remet la production d'un service local à quelqu'un d'autre, cela ne veut pas nécessairement dire qu'elle cède le contrôle sur le service, lequel peut demeurer sous compétence publique. Les « activités de prestation » constituent un aspect important de la gestion. Par ailleurs, des experts en administration locale ont soutenu que les administrations locales devraient s'occuper davantage de l'élaboration des politiques plutôt que de se consacrer uniquement à la prestation des services.

Les obstacles à l'adoption d'autres modes de prestation des services au Canada sont, entre autres : l'assiette fiscale limitée et la petite taille des administrations locales, le point de vue selon lequel les administrations locales sont les fournisseurs de services des provinces, l'inertie bureaucratique, la résistance des employés et le manque de sensibilisation à d'autres modes de prestation.

Les autres modes de prestation de services peuvent être groupés en trois grandes catégories.

1. Groupe contractant - comprend l'impartition, des services municipaux au secteur privé, les accords intergouvernementaux et l'attribution de franchises.

2. Groupe des subventions / droits - comprend les bons d'échange, les frais d'utilisation et les subventions.

3. Groupe bénévole / volontaire - inclut le recours à des bénévoles et la promotion des initiatives personnelles au sein de la collectivité.

La raison la plus souvent invoquée lorsqu'on adopte d'autres modes de prestation de services (tout particulièrement la privatisation) est les économies prévues. Des études effectuées au Canada et aux États-Unis ont permis de documenter l'efficacité supérieure du secteur privé par rapport au secteur public en ce qui a trait à la prestation de plusieurs services des administrations locales. Il a toutefois été démontré que la distinction la plus grande n'est pas entre le secteur privé et le secteur public, mais plutôt entre la concurrence et les monopoles. La concurrence force le secteur public à être aussi rentable que le secteur privé. La concurrence sur les marchés constitue un incitatif important qui est nécessaire pour assurer l'efficacité maximale.

Lois provinciales

Dans la plupart des provinces et dans les territoires, les lois n'interdisent pas aux administrations locales d'explorer d'autres modes de prestation de services, y compris la participation du secteur privé, des organisations à but non lucratif et d'autres administrations locales. Les seules limites que l'on trouve dans la plupart des provinces ont trait à l'attribution de subventions ou de bonis à des entreprises industrielles ou commerciales. Des mesures habilitantes ont été adoptées récemment, dont la Loi sur le développement économique communautaire de 1993 de l'Ontario, le Programme de coopération intercentres (*Inter-Community Co-operation Program*) de la Saskatchewan et les Sociétés d'économie mixte du Québec. En outre, la *Municipal Government Act* nouvellement adoptée permet aux municipalités de l'Alberta de trouver des solutions de rechange plus créatives en vue de la prestation de services.

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

Analyse des études de cas

Le tableau ci-dessous présente les municipalités qui ont fait l'objet d'une étude de cas, ainsi que les modes de prestation de services qu'elles ont employés.

Municipalité	Autre mode de prestation des services
<p>1. Groupe contractant Airdrie (Alberta) Région de Hamilton-Wentworth (Ontario)</p> <p>Peterborough (Ontario) Saint-Hyacinthe (Québec)</p> <p>MRC du Haut-Richelieu (Québec) Région de Prince-Est (Î.-P.-É.) Paradise (Terre-Neuve)</p> <p>Groupe des accords intergouvernementaux Drayton Valley (Alberta) Bibliothèque régionale du Sud-Est (Saskatchewan) Assiniboia (Saskatchewan)</p> <p>2. Groupe des subventions / droits Canton de Sidney (Ontario)</p> <p>3. Groupe bénévole / volontaire Vernon (Colombie-Britannique) Communauté urbaine de Toronto (Ontario)</p> <p>Salaberry-de-Valleyfield (Québec)</p>	<p>Impartition de l'évaluation foncière Privatisation du service d'épuration des eaux usées et de traitement de l'eau Système de paratransit taxi-autobus Gestion des ordures ménagères et des matières de compostage SEM de gestion des déchets Entente de gestion de déchets Impartition des travaux publics</p> <p>Partenariat pour accès à Internet Partenariat pour CD-ROM et autres bases de données Réseau d'intervention régionale coordonnée</p> <p>Frais d'utilisation du service de collecte des déchets</p> <p>Service d'incendie volontaire Utilisation de bénévoles en services sociaux Utilisation de bénévoles pour événements locaux</p>

Résumé des points clés découlant des études de cas

Vous trouverez ci-dessous les principales questions traitées dans les études de cas.

1. Motifs invoqués pour l'adoption d'un autre mode de prestation de services

Le désir de réduire les coûts de la municipalité a été mentionné comme motif d'adoption d'un autre mode de prestation de services dans sept études de cas. La plupart des autres raisons citées étaient une réaction de l'administration locale à un événement extérieur, y compris un projet pilote qui avait cerné un besoin dans la collectivité (Drayton Valley), la décision du

gouvernement provincial de ne plus fournir un service (Airdrie), la disponibilité de fonds provenant de l'extérieur (études de cas de la Saskatchewan) et une proposition faite par une grande entreprise privée (Philip Environmental dans l'étude de cas portant sur Hamilton-Wentworth).

2. Effets des changements apportés aux modes de prestation sur les coûts

Le coût du nouveau mode de prestation du service n'a augmenté que dans deux cas seulement. Dans le premier cas, l'augmentation était attribuable au choix limité dont disposait la municipalité (Airdrie) et, dans le second, les coûts ont augmenté pour certains résidents, mais non pour d'autres (Région de Prince-Est). Dans tous les autres cas, les répondants ont déclaré que les coûts du service avaient diminué, n'avaient pas beaucoup changé ou qu'il était trop tôt pour tirer une conclusion.

3. Raisons des économies réalisées

Lorsqu'on a répondu qu'il y avait eu des économies de coûts, les explications les plus communes comprenaient la suppression de salaires à plein temps du fait qu'on avait eu recours à des bénévoles ainsi qu'une meilleure coordination et une meilleure gestion de la part de l'exploitant privé.

4. Changements de la qualité du service

Dans tous les cas où il a été possible de répertorier les changements, à l'exception de deux où la qualité du service est demeurée la même (Vernon et Hamilton-Wentworth), la qualité du service s'est améliorée. Dans les cas où l'initiative était assez récente, on s'attendait à ce que la qualité du service s'améliore.

5. Autres effets

Outre les changements du coût et de la qualité de la prestation des services, d'autres effets de l'adoption d'un nouveau mode de prestation de service comprenaient des avantages secondaires positifs d'ordre économique (création d'emplois), des avantages environnementaux attribuables à la réduction des déchets, l'établissement de partenariats (Drayton Valley, la Bibliothèque régionale du Sud-Est, les Services de protection du Centre-Sud et Hamilton-Wentworth), une plus grande participation de la collectivité, ainsi que des effets négatifs sur le plan syndical (Vernon et Salaberry-de-Valleyfield).

6. Réaction publique

Lorsque le nouveau mode de prestation de services avait une incidence directe sur les citoyens locaux (les services de protection contre les incendies en opposition aux ententes de gestion des déchets avec le secteur privé), la réaction publique était positive dans tous les cas étudiés. Dans d'autres cas, le public a réagi assez faiblement ou encore il était trop tôt pour déterminer quelle serait la réaction de la population à l'égard de la nouvelle initiative.

7. Lois provinciales

Les répondants étaient partagés relativement à l'incidence des mesures législatives provinciales sur leur capacité d'utiliser d'autres modes de prestation de services. Les répondants de l'étude de cas d'Airdrie, de Hamilton-Wentworth, de Peterborough, de la Bibliothèque régionale du Sud-Est, d'Assiniboia, du Canton de Sidney et de la Région de Prince-Est ont répondu que les lois

provinciales ne les limitaient pas. Les autres répondants de l'étude de cas se sentaient d'une certaine manière limités par les mesures législatives provinciales en vigueur.

Conditions nécessaires à l'adoption d'autres modes de prestation de services

D'après l'analyse, plusieurs conditions d'application générale sont nécessaires pour assurer l'utilisation efficace d'autres modes de prestation de services :

- La municipalité doit analyser en détail ce qu'il lui en coûte pour produire le service.
- La municipalité doit conserver, dans la mesure du possible, la capacité de produire elle-même le service dans le cas où l'autre mode ne fonctionne pas.
- Compte tenu des lois provinciales sur le travail, la municipalité doit, le cas échéant, travailler en collaboration avec les syndicats locaux dès le début du processus afin de prendre en considération les préoccupations syndicales.
- La population doit être informée des autres modes employés, ainsi que des motifs qui ont entraîné leur emploi.
- Il faut être en mesure de contrôler le rendement du nouveau mode de prestation.
- Lorsqu'on a recours à l'impartition, il faut avoir suffisamment d'exploitants potentiels dans la région pour maintenir l'élément de concurrence.
- Lorsqu'on a recours à des bénévoles, il faut s'assurer qu'il y a suffisamment de gens dans la collectivité qui ont la motivation nécessaire pour être des agents de prestation de services efficaces. Dans certains cas, il faudra mettre sur pied un programme structuré de bénévoles. Le recours à des bénévoles se fait plus facilement lorsqu'existe déjà dans la collectivité une organisation de bénévoles capable de fournir un service en particulier.
- Lorsqu'on impose des frais d'utilisation, il faut mesurer les services locaux fournis. Il faut effectuer des études pour établir une méthode appropriée d'établissement du prix du service. Le cas échéant, les frais imposés doivent permettre le recouvrement des coûts marginaux. Dans certains cas, il peut aussi être nécessaire de demander des frais pour couvrir une partie des coûts fixes liés à la prestation du service lorsque le coût marginal de la prestation est près de zéro.
- Lorsqu'on envisage un autre mode de prestation de services, il faut évaluer les effets du nouveau mode de prestation sur la localité, à l'aide des critères d'efficacité, d'efficacité, d'équité et de responsabilisation.

Prévisions

Puisqu'il est peu probable que les tendances relatives aux contraintes financières et à l'augmentation des responsabilités pour les administrations locales disparaissent, le recours à d'autres modes de prestation de services va continuer à augmenter partout au Canada et dans le monde. Toutefois, les municipalités ne doivent pas automatiquement supposer que le secteur privé est supérieur pour ce qui est de la production de tous les services locaux. On doit examiner chaque service et chaque municipalité pour déterminer quel sera le mode de prestation de services le plus efficient, efficace, responsable et équitable. Il faut tenir compte de tous ces facteurs lorsqu'on envisage le recours à un autre mode de prestation de services que celui de la production totale du service par l'administration. Cependant, il arrive souvent que des économies importantes peuvent être réalisées au moyen de mesures de gestion des coûts interne.

Autres sujets de recherche proposés

De plus amples recherches dans le domaine d'autres modes de prestation de services pourraient porter sur les sujets suivants :

- L'analyse de l'étude de cas des projets pilotes des Sociétés d'économie mixte du Québec dans le but d'évaluer leur applicabilité dans d'autres régions du Canada
- Un examen approfondi de plusieurs services différents offerts dans un échantillon de municipalités jumelées; examen qui comprendrait la comparaison des conditions qui existaient avant et après l'introduction d'autres modes de prestation de services
- L'élaboration de lignes directrices relatives à la collecte de données qui serviront à l'évaluation d'autres modes de prestation de services
- Une étude approfondie sur l'imposition de frais d'utilisation dans les municipalités du Canada et de l'étranger

Chapitre 1

L'administration locale et la prestation de services

Introduction

Les administrations locales du Canada et des États-Unis reçoivent moins de subventions et, en même temps, elles doivent assumer des responsabilités accrues et répondre à un plus grand nombre d'attentes de la part de leurs citoyens. Par conséquent, un nombre croissant de municipalités essaient de trouver d'autres façons d'assurer des services à leurs habitants. Ainsi, les municipalités peuvent demander à des organismes privés, à des organisations sans but lucratif ou à des individus d'offrir des services locaux ou d'aider à la prestation de ces services (ICMA, 1989). Des administrations locales peuvent également conclure des ententes visant la prestation d'un service particulier. Ces solutions de rechange s'écartent de la norme, qui consiste pour les administrations locales à produire la totalité des services. Dans ce cas-là, il n'existe aucun partage avec le secteur privé, la population ou une autre administration locale. Le service est offert complètement par les employés de l'administration locale. Les méthodes de rechange ne sont pas nécessairement des méthodes « inhabituelles » dans tous les cas. Par exemple, dans de nombreuses régions du Canada, l'existence des services d'incendie volontaires est tout à fait normale.

La présente recherche porte sur les aspects opérationnels de la prestation des services. Ses principaux objectifs sont les suivants :

1. Documenter les expériences des administrations locales du Canada et d'autres pays en ce qui a trait à l'utilisation d'autres modes de prestation des services.
2. Évaluer des études de cas des administrations locales du Canada qui ont utilisé d'autres modes de prestation des services, en fonction de l'efficacité, de l'efficacités, de la responsabilisation et de l'équité.¹
3. Examiner la législation provinciale existante qui empêche ou qui facilite le recours à d'autres pratiques pour ce qui est de la prestation des services.

Voici d'autres modes de prestation des services :

- Impartir un service au secteur privé
- Conclure des accords intergouvernementaux visant à offrir un service en collaboration avec une autre administration locale, un organisme local ou un autre palier de gouvernement
- Faire appel à des bénévoles qui fourniront une partie ou l'ensemble d'un service
- Encourager les initiatives personnelles au sein d'une collectivité

¹ Le rapport n'inclura pas les modes de rechange visant à financer des dépenses en immobilisations importantes liées à l'infrastructure. Il ne s'étendra pas non plus sur les pratiques de réorganisation interne, comme les programmes municipaux de gestion des coûts.

- Accorder une franchise pour l'exploitation d'un service au secteur privé ou au secteur des organismes sans but lucratif
- Fournir des bons d'échange aux citoyens locaux qu'ils remettent aux producteurs de services privés
- Accorder des subventions dans le but d'encourager la prestation de services
- Exiger des frais d'utilisation en vue d'assurer la consommation efficiente d'un service

Services assurés par les administrations locales

Les administrations locales sont responsables des secteurs suivants : services policiers, éducation, routes locales, application des règlements, services de santé et de bien-être publics, systèmes d'eau et d'égout, parcs, loisirs et collecte des ordures ménagères (Hobson, 1993). Le tableau 1 dresse une liste des principaux services offerts par les municipalités canadiennes, selon la classification de Statistique Canada, et montre la proportion du budget que les municipalités des provinces et territoires allouent à chaque service.

Dans la plupart des provinces et territoires, les administrations locales consacrent un montant important de leur budget à l'éducation. C'est un secteur de dépenses pour lequel les administrations municipales n'ont généralement aucun contrôle. Les conseils scolaires prennent normalement un pourcentage des taxes foncières municipales pour financer l'éducation. D'autres secteurs importants de dépenses sont les transports et les communications, les programmes environnementaux ainsi que la protection-incendie et la protection de la police.

Ces dernières années au Canada, les réductions dans les transferts provinciaux et le délestage des responsabilités à l'égard des dépenses dans de nombreuses provinces et dans les territoires ont eu des répercussions sur la capacité des administrations locales de tenir leurs engagements en matière de dépenses (Kitchen, 1995). Les municipalités ont dû faire face à des augmentations dans les coûts de leurs propres services et composer avec de nouvelles initiatives environnementales et sociales (comme les normes environnementales et l'équité en matière d'emploi). Au début des années 1980, les municipalités canadiennes ont commencé à utiliser d'autres modes de prestation des services, en particulier pour les services de collecte des ordures ménagères, les services récréatifs et les services sociaux. De même, aux États-Unis, des experts ont déclaré que la récession de 1982, qui a entraîné une augmentation des pressions fiscales sur les administrations locales, a été le moment où les municipalités ont commencé à élaborer d'autres façons d'assurer les services (Osborne et Gaebler, 1992 : 17). L'adoption de la Proposition 13 en Californie en 1978 a montré que les citoyens voulaient que l'administration locale arrête d'augmenter les taxes et maintienne le même niveau de service. En fait, les attentes des citoyens envers l'administration locale pour ce qui est du nombre et de l'éventail des services offerts ont considérablement augmenté au cours des 10 à 15 dernières années. Dans le passé, les municipalités n'avaient qu'à fournir des services d'infrastructure durables. Cependant, aujourd'hui, même les plus petites collectivités s'attendent à ce que les administrations locales financent une grande variété de services comme les services récréatifs et les services sociaux.

Tableau 1 : Dépenses des administrations locales par province et par territoire en 1991 (pourcentage)

Fonction	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	CANADA
Services généraux	11,9	2,8	3,8	8,5	8,1	4,8	5,4	5,2	4,4	4,8	18,5	20,0	5,6
Protection -personnes et biens	6,8	4,5	6,4	22,8	8,5	7,8	7,9	6,8	6,1	10,0	3,9	7,9	8,0
Transports et communications	23,2	4,1	4,9	21,2	9,8	8,1	8,9	10,8	12,1	7,4	13,4	23,0	9,1
Santé	0,0	0,0	5,9	1,0	0,0	4,8	7,5	16,9	15,1	2,8	0,4	0,2	5,1
Services sociaux	0,0	0,0	19,2	0,0	0,4	11,6	3,7	0,4	1,0	0,3	2,4	0,0	6,2
Éducation	8,9	74,7	42,4	0,0	41,4	41,2	44,3	41,4	33,7	44,9	18,2	0,0	40,4
Conservation des ressources et développement industriel	0,4	0,1	0,6	1,9	1,3	1,2	0,9	1,8	1,5	0,9	0,6	0,8	1,2
Environnement	17,0	3,6	7,4	19,3	8,8	7,6	6,5	6,0		8,6	24,5	24,4	7,9
Services récréatifs et culturels	9,4	3,4	4,0	14,1	6,6	5,5	5,3	6,3	6,7	8,7	11,7	16,5	6,3
Logement	0,8	0,0	0,5	0,3	1,8	1,3	0,1	0,0	0,2	0,6	1,0	0,2	1,1
Planification et développement dans les régions	1,3	0,2	0,9	2,1	1,1	0,9	1,4	0,6	1,5	0,9	1,0	2,0	1,0
Transferts à ses propres entreprises	1,4	0,0	0,6	0,9	2,0	2,2	1,6	0,7	2,5	0,1	0,0	1,9	1,8
Frais de la dette	16,7	6,5	3,1	8,0	10,2	2,2	6,4	2,9	9,2	9,2	3,6	3,1	5,8
Autres dépenses	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,8	0,8	0,0	0,4
Total des dépenses	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Catalogue de Statistique Canada n° 68-212, 1995

Prestation de biens et services par les secteurs privé et public

Selon Savas (1987), la nature du bien ou du service détermine s'il sera produit ou non, ainsi que les conditions nécessaires à sa prestation. L'intervention gouvernementale en ce qui a trait à la prestation de biens et services est justifiée lorsque ces biens et services doivent être offerts à tous et que tout le monde peut en profiter en même temps. Les mécanismes du marché ne peuvent soutenir les biens publics ou collectifs comme les parcs urbains. Des frais d'utilisation ne peuvent être exigés à l'égard de ces biens puisque les personnes qui ne paient pas de frais ne peuvent être exclues. Sans la participation gouvernementale, le marché ne produirait pas la quantité ou la qualité « socialement souhaitable » du bien (OCDE, 1987 : 13). La prestation de services par le secteur public est nécessaire en raison de l'échec du marché parce que le prix est égal au coût marginal et, dans ce cas-ci, le coût marginal est égal à zéro. Les administrations locales doivent fournir ces types de biens et les payer par des moyens indirects (autres que les frais d'utilisation) comme les taxes foncières (Climans, 1993).

Par conséquent, l'administration locale peut être considérée comme un organe qui prend des décisions sur les biens collectifs et qui les met en application. Les administrations locales déterminent les biens à fournir et la façon de les financer. Cependant, un service peut être fondamentalement un bien collectif et une responsabilité gouvernementale, mais ne pas être produit par un organisme gouvernemental ou par des employés gouvernementaux (Savas, 1987 : 60). C'est la distinction qu'on fait entre la prestation et la production d'un service. Comme Koldrie (1986) le fait remarquer, un grand nombre de personnes ne font pas de distinction entre la décision de l'administration locale de fournir ou d'assurer un service (une décision d'orientation) et la décision secondaire de produire un service. La prestation d'un service comprend des activités comme l'élaboration de politiques, la réglementation ainsi que l'octroi de franchises et de subventions. La production d'un service comprend l'exploitation et la mise en place d'un service. En retour, la prestation d'un service fait partie des activités de gestion. La gestion comprend la prise de décisions sur les services et programmes à offrir, mais cela ne signifie pas que la municipalité produira ces services et programmes (Tindal 1995 : 339). Ces dernières années, on a constaté un changement d'attitude : on ne s'attend plus à ce que les administrations locales produisent des services, mais on s'attend à ce qu'elles voient à ce que ces services soient produits. On reconnaît maintenant de façon générale que la participation du secteur privé à la prestation de services publics ne réduit pas nécessairement le rôle de l'administration locale ni ne supprime sa responsabilité à l'égard de la prestation du service de façon responsable (ministère des Affaires municipales, 1991). En résumé, selon Seader (1993), la privatisation signifie une meilleure administration, pas une administration diminuée.

Expérience d'autres modes de prestation des services

En raison de l'augmentation des pressions fiscales exercées sur les municipalités depuis les trois ou quatre dernières années, certains critiques des administrations locales ont demandé une « réinvention » dans ce secteur. Cette idée a comme conséquence l'adoption d'autres méthodes de prestation des services. Selon Osborne et Gaebler, les administrations locales se sont concentrées davantage sur la prestation des services et pas assez sur l'élaboration des politiques. De plus, comme les sources de recettes diminuent et que les responsabilités à l'égard des

dépenses augmentent, la plupart des administrations locales choisissent l'une des deux options - augmenter les taxes ou réduire les dépenses. Selon certains critiques, les administrations locales du Canada et des États-Unis n'ont pas trouvé à ce problème de solutions animées de l'esprit d'entreprise.

Osborne et Gaebler maintiennent que la façon traditionnelle de fournir un grand nombre de services publics (production totale par l'administration locale) convient seulement lorsque l'environnement est stable, la tâche est relativement simple, chaque consommateur veut le même service et la qualité du rendement n'est pas un élément critique (Osborne et Gaebler, 1992 : 15). Pour d'autres genres de services, ces auteurs sont d'avis que l'administration locale devrait être plus souple en ce qui a trait à l'essai d'autres modes. Les responsables de l'élaboration des politiques dans des pays autres que le Canada et les États-Unis favorisent un thème semblable. Dans un rapport de l'OCDE (1987) sur la prestation de services urbains, le thème sous-jacent a été le besoin de diversité dans la prestation des services. Pour assurer cela, il faut encourager la prestation de services par des organismes autres que les administrations locales, y compris le secteur privé et les groupes locaux sans but lucratif.

Cependant, certains experts ont critiqué les solutions qui ont été proposées. Par exemple, Trebilcock (1994) précise que les gens oublient souvent les contraintes techniques et politiques liées à l'apport d'améliorations. Selon lui, nous devons seulement nous attendre, de la part de la bureaucratie actuelle, à de petits changements qui n'auront qu'un impact minime sur la plupart des déficits publics. Cet argument peut être vrai pour les gouvernements fédéral et provinciaux; cependant, pour les administrations locales, le moindre petit changement peut faire une différence parce que les dépenses et les budgets sont moins importants. Par exemple, dans le canton de Pittsburg en Ontario, un programme innovateur de gestion des coûts a permis d'éliminer 15 p. 100 des frais d'exploitation de la municipalité au cours d'une période de deux ans. De même, à Ajax en Ontario, sur seulement une période de huit semaines, un montant de 500 000 \$ a été éliminé par l'entremise de nouvelles pratiques internes (Ville d'Ajax, 1995). Ces économies sont le résultat de programmes de gestion internes et ne comprennent pas les économies de coûts qui pourraient être réalisées au moyen de méthodes plus innovatrices de prestation des services, comme la participation du secteur privé.

D'autres experts ont critiqué la notion visant à considérer les citoyens locaux comme des consommateurs de l'administration locale. Mateo (1991) donne des idées intéressantes sur les contradictions qui peuvent survenir si l'on endosse ce point de vue axé sur les consommateurs. Il fait remarquer qu'un marché libre est impossible tant que les personnes ne peuvent choisir entre les administrations locales. Il mentionne également que le fait de considérer les citoyens comme des consommateurs suppose que les individus n'ont aucun droit avant de payer leurs taxes (Mateo, 1991 : 148).

Malgré ces critiques, les administrations locales devraient répondre davantage aux besoins de leurs propres citoyens en ce qui a trait à la prestation des services. Du point de vue de l'administration locale, les citoyens sont à la fois des consommateurs et des actionnaires dans la municipalité. Dans une société privée, les cadres supérieurs ont la responsabilité de répondre aux besoins des actionnaires. Le même principe s'applique à l'échelon de l'administration locale.

Contraintes liées à l'utilisation de modes innovateurs

La structure de l'autorité au Canada est aussi une raison de l'absence de méthodes animées de l'esprit d'entreprise en ce qui a trait à la prestation des services. Selon Siegle (1993), la plupart des provinces du Canada ont des administrations locales trop nombreuses et trop petites. L'assiette fiscale limitée de ces administrations locales les place dans une situation financière précaire. Par conséquent, elles sont incapables d'accumuler assez de ressources pour essayer d'autres pratiques. De plus, l'étendue géographique d'une unité d'administration locale ne correspond pas, dans bien des cas, à l'économie d'échelle idéale pour la prestation de services particuliers (Donahue, 1989). Une société privée qui exploite ses activités sans être contrainte par des frontières d'administration locale pourrait plus facilement réaliser des économies d'échelle. De plus, comme une administration locale ne doit pas normalement aller au-delà de sa zone géographique, tout incitatif lié à l'innovation dans la prestation de services est restreint. Il faut s'en tenir aux activités qui peuvent être entreprises dans les limites de la ville. Cependant, on pourrait avancer que les administrations locales dans de nombreuses régions du Canada sont forcées, en raison de leur petite taille, d'utiliser des méthodes plus innovatrices en ce qui a trait à la prestation des services, ce qui les incite à conclure des accords avec d'autres administrations locales et ce qui les encourage à demander davantage l'aide de bénévoles.

La nature des administrations locales du Canada - qui sont des entités créées par les provinces - est un autre facteur qui peut gêner l'application de principes de gestion innovateurs. Selon Siegle (1993), un grand nombre de ministères provinciaux considèrent les administrations locales comme des organismes de prestation de services. Les agents administratifs en chef et les directeurs municipaux ne sont généralement pas formés pour appliquer des méthodes animées de l'esprit d'entreprise ou ne sont pas encouragés à les appliquer. Siegle mentionne que nous devons suivre le modèle britannique d'autorité habilitante. Plutôt que d'offrir directement des services, les municipalités devraient stimuler, faciliter, favoriser et surveiller. D'autres obstacles au changement dans la prestation de services publics sont l'inertie bureaucratique, la résistance des employés ou simplement le fait de ne pas connaître d'autres méthodes.

Chapitre 2

Autres modèles de prestation des services

Les autres modes de prestation des services peuvent être groupés sous trois grandes catégories.

1. Groupe contractant
2. Groupe des subventions / droits
3. Groupe bénévole / volontaire

Le présent chapitre décrit brièvement les différentes pratiques de prestation des services municipaux dans chacune des catégories. Les modes figurant ci-dessous ne s'excluent pas mutuellement; au moins deux modes peuvent être combinés dans une situation particulière, et plus d'un mode peut être utilisé à l'intérieur du même service. L'impartition est le mode le plus populaire au Canada et aux États-Unis et est la forme la plus courante de prestation de biens publics par le secteur privé. Par exemple, dans une récente étude sur l'impartition en Colombie-Britannique, les entrepreneurs privés ont fourni 32 p. 100 de l'ensemble des services locaux (McDavid et Clemens, 1995). Des services de bénévoles, des accords intergouvernementaux et des frais d'utilisation sont également utilisés par un grand nombre d'administrations locales. Les autres modes sont moins répandus.

Groupe contractant

Ce groupe de prestation des services comprend les pratiques qui visent à impartir des services municipaux au secteur privé, au secteur des organismes sans but lucratif ou à un autre palier de gouvernement.

Impartition

L'« impartition » est un arrangement permettant d'obtenir des biens ou des services de l'extérieur de l'organisation (Cassidy, 1994). Dans le présent cas, l'organisation est l'administration locale. Celle-ci peut encore contrôler la prestation du service en prévoyant dans le contrat des normes et des exigences liées au service.

Voici les conditions à respecter :

- Des services dont les résultats peuvent être facilement mesurés (services de collecte des ordures ménagères par opposition aux services récréatifs).
- Des services qui ne sont pas trop complexes puisque la complexité est un facteur important en ce qui a trait à la capacité de surveiller les services impartis (Ferris et Grady, 1986).
- Des services qui peuvent être divisés en éléments différents.

- Des services pour lesquels des frais d'utilisation peuvent être exigés.

L'impartition semble plus appropriée pour les services techniques que pour les services sociaux (OCDE, 1987). Cela est dû au fait que les résultats précis des services sociaux sont difficiles à définir, et cela nuit au contrôle des résultats.

L'âge et la grandeur des villes peuvent influencer sur la tendance naturelle à impartir divers services. Par exemple, les villes plus vieilles et plus grandes des États-Unis n'abandonnent pas souvent la prestation de services au secteur privé. Les villes plus nouvelles (surtout celles du centre-ouest et de l'ouest) ont plus tendance à impartir des services parce que la syndicalisation municipale et la prestation de l'ensemble d'un service par le secteur public n'y sont pas des éléments traditionnels (OCDE, 1987 : 50).

Aux États-Unis, on fait surtout appel à l'impartition dans les secteurs des travaux publics, des transports et des fonctions de soutien, ainsi que dans certains services sociaux, de santé et de sécurité publique (ICMA, 1989). On donne aussi souvent à contrat des services qui ont moins de visibilité (comme la collecte des ordures ménagères) et des services généralement assurés par des travailleurs peu spécialisés.

Certaines municipalités des États-Unis concluent avec le secteur privé des ententes qui visent la plupart de leurs services. La ville de Litchfield Park en Arizona, qui compte 4 000 habitants, donne à contrat presque tous les services qu'elle offre à ses citoyens (Freeman, 1989 : 5). L'effectif de la municipalité se limite à un directeur et à quelques employés de bureau. Le secteur privé fournit les services nécessaires. La ville La Miranda en Californie (environ 40 000 habitants) est appelée « ville à contrat ». En 1986, la municipalité avait conclu 89 contrats distincts portant sur la prestation des services de police et d'incendie, de collecte des ordures ménagères, de transport en commun, de nettoyage des rues, d'inspection de travaux publics, de traitement des données, de comptabilité et d'exploitation de la bibliothèque locale (Fitzgerald, 1988). En 1988, la municipalité n'avait que 59 employés à plein temps et un budget de 11 millions de dollars tandis que la ville voisine, La Habra, d'une grandeur comparable, avait un effectif de 300 employés permanents. La Miranda réalise des économies sur l'achat d'équipement pour de nombreux services et sur l'octroi d'avantages sociaux aux employés municipaux. L'agglomération rurale de Pikeville au Kentucky, qui compte 6 300 habitants, a, depuis 1989, un département de travaux publics complètement dirigé par le secteur privé (Ward, 1993). Le département des travaux publics de la municipalité offre des services d'eau et d'égout, de distribution du gaz naturel, de lecture de compteurs, d'entretien des rues et de collecte des ordures ménagères.

Les avantages de l'impartition sont les suivants : plus grande souplesse dans l'organisation qui accorde des contrats (la municipalité, dans le présent cas), amélioration possible de la productivité et capacité de tirer profit de l'expertise spécialisée (Cassidy, 1994). Afin d'assurer la concurrence entre les entrepreneurs, il est préférable de diviser une activité en plusieurs éléments fonctionnels ou en fonction de plusieurs secteurs géographiques, si cela est possible, plutôt que d'accorder toute l'activité à un seul entrepreneur (*Services Committee*, 1982). De cette façon, on ne donne pas le monopole au secteur privé. Chaque producteur doit être concurrentiel afin de pouvoir garder sa section de la ville.

Les désavantages de l'impartition sont les suivants : baisse possible de la qualité du service, absence de continuité dans la prestation du service, corruption possible dans le processus de soumission (collusion entre les soumissionnaires) et perte possible d'information sur la façon de répondre aux besoins et aux exigences de la population locale. Les administrations locales ont souvent l'impression qu'elles ne contrôlent plus la prestation du service. De plus, tout gain en efficacité peut être annulé par les coûts liés à la négociation et à l'évaluation du contrat. En raison de la visibilité des contrats du secteur public, il existe des éléments d'équilibre des pouvoirs qui peuvent entraîner des pertes d'efficacité (Cassidy, 1994). De plus, en recourant à l'impartition, on suppose qu'il y a assez d'entrepreneurs disponibles pour rendre le processus de soumission concurrentiel. L'absence d'un groupe d'entrepreneurs concurrentiels rend l'impartition moins intéressante dans des petites villes où cela peut simplement signifier le transfert d'un service d'un monopole public à un monopole privé.

La pression des citoyens et la résistance des fonctionnaires sont des obstacles à l'impartition. Les citoyens peuvent comprendre que l'administration locale ne tient plus à un service si elle le donne à contrat. Les fonctionnaires peuvent sentir que leur emploi est menacé. En fait, des études ont montré que la syndicalisation dans une municipalité a un impact sur la possibilité de privatisation et d'impartition d'un service par une administration locale. Par exemple, les villes qui ont des préposés aux installations sanitaires syndiqués sont moins disposées à privatiser ce genre de service (Chandler et Feuille, 1991). On a moins souvent recours à l'octroi de contrats dans des municipalités très syndiquées parce qu'il y existe un mouvement organisé d'opposition à l'impartition qui dépasse les déclarations officielles prévues dans les contrats avec les syndicats. Selon Trebilcock, les municipalités tiennent compte des dérangements que les actions syndicales pourraient causer et de l'impact sur les employés municipaux lorsqu'elles doivent déterminer si elles vont donner un service à contrat, même si cette mesure pourrait entraîner des économies de coûts sans nuire à la qualité du service (Trebilcock, 1994). Cependant, l'opposition des syndicats à l'impartition est assez justifiée puisque cela mène souvent à l'élimination graduelle du syndicat dans le nouveau milieu de travail (Chandler et Feuille, 1991).

Accords intergouvernementaux

Dans cette forme de prestation des services, une administration locale conclut des ententes avec une autre. Il existe deux sortes d'accords : un contrat de service intergouvernemental et un accord de service commun (*Municipal Research & Services Centre of Washington*, 1993). Dans un contrat de service intergouvernemental, une administration locale paie une autre pour qu'elle fournisse un service. Dans un accord de service commun, au moins deux municipalités travaillent ensemble pour planifier, financer et offrir un service à leurs citoyens. Au Canada l'achat en commun est une pratique courante parmi les municipalités avoisinantes. Le récent Programme de coopération intercentres (*Inter-Community Co-operation Program*) de la Saskatchewan encourage les partenariats entre les administrations locales afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la prestation partagée des services.

Des accords intergouvernementaux sont souvent conclus en ce qui a trait à la prestation de services locaux, surtout entre de petites municipalités. La prestation de services durables, comme les systèmes d'eau et d'égout, et de services publics et récréatifs, comme les bibliothèques et le

transport en commun, peut être partagée entre des administrations locales d'une certaine région. À elles seules, les petites municipalités peuvent ne pas avoir l'expertise ou les ressources nécessaires pour fournir un service particulier. En concertant leurs efforts, les administrations locales peuvent offrir le service plus efficacement. Presque tous les types de services municipaux peuvent faire l'objet d'accords intergouvernementaux. Les désavantages sont les suivants : perturbation possible du service si l'accord n'est pas respecté (surtout si la municipalité ne conserve pas la capacité de fournir le service elle-même) et mécontentement de la part de la population locale qui peut penser que sa propre ville devrait fournir le service et répondre davantage à ses besoins.

Franchises

Les franchises permettent à un organisme privé de fournir un service dans un certain secteur géographique tandis que l'administration locale contrôle la prestation du service en établissant des normes de service et d'autres conditions. La personne qui reçoit le service paie l'organisme de franchise, pas le gouvernement, pour obtenir le service. Les franchises peuvent être exclusives (un producteur) ou non exclusives (de nombreux producteurs). Seuls les services pour lesquels un prix peut être fixé aux utilisateurs peuvent faire l'objet d'une franchise. Selon Auld et Kitchen, on utilise principalement cette option pour remplacer l'administration locale par des organismes privés que l'on suppose plus efficaces (Auld et Kitchen, 1988 : 95).

Il existe peu d'exemples d'octroi de franchises à l'égard d'un service par des administrations locales du Canada. Aux États-Unis, cette option est plus souvent utilisée pour les services de collecte résidentielle et commerciale des ordures, les services publics, les opérations aéroportuaires, le remorquage et l'entreposage de véhicules, les services d'ambulance et les services médicaux d'urgence.

Lorsqu'une municipalité accorde une franchise non exclusive, elle peut créer un environnement concurrentiel, fournir des incitatifs à l'amélioration de l'efficacité, diminuer les coûts et améliorer la qualité des services (Auld et Kitchen, 1988). Une franchise exclusive doit être contrôlée étroitement pour s'assurer que la qualité du service et le prix sont acceptables. L'un des principaux désavantages de l'octroi de franchises est que les utilisateurs à faible revenu n'aient pas les moyens de se payer le service.

Groupe des subventions / droits

Ce groupe de modes alternatifs de prestation des services comprend des méthodes permettant aux administrations locales d'influer sur la demande de services en fournissant des incitatifs aux futurs producteurs de services, en aidant les clients à payer le service ou en exigeant des frais d'utilisation du service. Cette dernière méthode permet aux bénéficiaires du service d'indiquer leurs préférences de consommation.

Frais d'utilisation

Les frais d'utilisation peuvent être considérés comme une autre source de recettes et une autre façon de gérer la prestation de services. Depuis une vingtaine d'années, les frais d'utilisation représentent un plus grand pourcentage des recettes municipales dans la plupart des provinces et territoires. En 1991, les frais d'utilisation représentaient environ 13 p. 100 des recettes municipales totales pour les administrations locales dans toutes les provinces canadiennes (Kitchen, 1995).

Les frais d'utilisation visant chaque unité de service utilisé (Kitchen, 1994) sont une méthode permettant d'ajuster la demande concernant un service particulier et sont un autre mécanisme de financement. Selon Osborne et Gaebler, les frais d'utilisation sont adéquatement utilisés lorsque le service est avant tout un bien privé, que le principe d'exclusion est possible et que les frais peuvent être perçus efficacement. On tend à exiger des frais d'utilisation plus souvent pour des services techniques et des services d'infrastructure et moins souvent pour des services sociaux (à l'exception des services de garderie), et ces frais ne s'appliquent généralement pas aux services visant l'ensemble de la collectivité. À l'échelon local, des frais sont fixés pour les permis de construction, l'alimentation en eau, le stationnement, le transport en commun, l'utilisation d'arénas et de piscines, les foyers pour personnes âgées et, dans certains cas, la collecte des ordures ménagères (Kent, 1987).

Les frais d'utilisation sont également pour les administrations locales une source de recettes plus souple qui leur permet de moins compter sur les taxes foncières ou les transferts provenant des paliers de gouvernement supérieurs. Les frais d'utilisation peuvent élargir l'assiette fiscale d'une municipalité si les recettes supplémentaires proviennent des personnes ou des organismes qui habitent à l'extérieur de ses limites et qui seraient normalement exemptés d'autres formes d'imposition.

Les frais d'utilisation peuvent être fixés de diverses façons :

- Recouvrement intégral de tous les coûts
- Coûts supplémentaires du service
- Valeur marchande (utilisée si le service fait concurrence avec le secteur privé)
- Recouvrement des frais d'exploitation
- Pourcentage fixe (par exemple, les coûts du transport en commun sont souvent fixés de façon à pouvoir couvrir un pourcentage des coûts)
- Comparaisons avec d'autres municipalités (établissement de points repères)
- Indexation (afin de tenir compte des augmentations en fonction du coût de la vie, par exemple)

Source : Kent, 1987

Selon Sproule-Jones (1994), les frais d'utilisation sont efficaces lorsqu'ils sont fixés à un niveau qui met sur le même pied le coût marginal des biens produits par l'administration locale et l'évaluation marginale ou la demande que les citoyens ou les consommateurs en font. Ainsi, le coût additionnel lié à la production d'une autre unité du bien ou du service devrait être égal à la valeur que les consommateurs donnent à cette unité supplémentaire. Cependant, pour un grand nombre de services, le coût marginal se rapproche de zéro; ainsi, la fixation du prix en fonction

du coût marginal n'entraînerait pas de recettes suffisantes qui permettraient de couvrir les coûts liés à la prestation du service. Dans ces cas-là, une méthode de fixation des prix à deux parties est appropriée. L'utilisateur paierait un montant fixe pour avoir le privilège d'utiliser un service ou d'y avoir accès et un montant variable égal au coût marginal de la dernière unité utilisée (Kitchen, 1994).

Les structures de taux pour différents services varient. Par exemple, dans le cas des services d'alimentation en eau, on trouve généralement quatre types de structures : tarif uniforme, tarif unitaire constant, tarif régional décroissant et tarif régional croissant. Pour l'alimentation en eau, les taux uniformes qui n'ont pas de lien avec la quantité d'eau consommée sont les plus populaires au Canada (Kitchen, 1994). Un tarif unitaire constant est un coût égal par unité de consommation. Les tarifs régionaux décroissants et croissants sont un taux uniforme auquel on ajoute un coût qui diminue ou augmente à mesure que le volume consommé augmente (Kitchen, 1994).

Les systèmes de transport en commun du Canada sont financés au moyen d'une combinaison de recettes provenant de la vente de billets et de subventions des gouvernements provinciaux. L'établissement du prix des billets tient normalement compte de certains facteurs, y compris le montant qui doit être recouvré par la vente de billets et l'importance d'encourager les gens à utiliser davantage le transport en commun. Au moment de fixer les coûts d'utilisation des services récréatifs comme les arénes et les piscines, la plupart des municipalités essaient simplement de recouvrer les coûts d'exploitation (Bird et Slack, 1993). Il arrive peu souvent qu'on prévoie des frais d'utilisation selon le moment du jour ou de la semaine afin de rationaliser la demande. La tarification trop basse des services récréatifs est normalement justifiée par le besoin de fournir des installations publiques à ceux qui n'ont pas les moyens de profiter d'installations privées et par les avantages qu'on peut tirer d'une population plus active et en santé. Cependant, selon des experts financiers urbains, une structure de prix à deux parties convient à certains services récréatifs comme les piscines. Le fait d'exiger des frais d'adhésion initiaux et un coût additionnel à chaque visite entraîne une amélioration de l'efficacité sans décourager l'utilisation par les citoyens moins bien nantis (Bird et Slack, 1993; Kitchen, 1993).

En réalité, la plupart des municipalités prévoient des frais d'utilisation qui leur permettent tout juste de recouvrer un certain pourcentage des coûts d'exploitation du service. Par exemple, en ce qui a trait aux systèmes d'alimentation en eau, les municipalités du Canada fixent rarement les prix en fonction du coût marginal. On ne tient pas souvent compte des facteurs économiques pour prendre des décisions à l'égard des systèmes d'alimentation en eau (Tate et Lacelle, 1991 : vii). Selon Kitchen, les décisions concernant la structure de prix des services municipaux tiennent souvent compte de la tradition locale, du type de service en cause, de la préférence des citoyens locaux et du désir des administrateurs et des politiciens locaux de remplacer les taxes locales (Kitchen, 1992b : 152). Lorsque les municipalités prévoient une tarification trop basse à l'égard des services publics, elles redistribuent souvent le revenu aux groupes à revenu plus élevé tandis que la politique d'établissement des prix a un but contraire (Purchase et Hirshhorn, 1994).

Les frais d'utilisation ont d'autres avantages. Ils permettent aux fournisseurs de services de mesurer les besoins du public et d'encourager la prestation efficace des services (Brooks, 1982). Ainsi, les frais d'utilisation sont une façon de rendre plus efficace la répartition des ressources.

Ils peuvent aussi améliorer le rendement des fournisseurs de services puisque ceux-ci doivent répondre aux besoins des clients (*Services Committee*, 1982). Les directeurs des administrations locales peuvent être plus motivés à exploiter des services au sein de leurs départements de façon plus efficace si les services doivent être autosuffisants.

L'adoption de frais d'utilisation se heurte à des limites d'ordre technique. Il est souvent difficile de mesurer efficacement les niveaux de services et de calculer avec précision les coûts marginaux d'un service. Cela est particulièrement vrai pour les biens à droit d'utilisation² (puisque le coût marginal d'une installation de service à droit d'utilisation est près de zéro). De plus, un grand nombre de biens et de services des administrations locales visent plusieurs résultats. Par exemple, l'élimination des déchets comprend des activités de collecte et d'élimination (Sproule-Jones, 1994).

Selon certains critiques, l'utilisation considérable des frais d'utilisation aurait un impact négatif sur les ménages à faible revenu. Auld et Kitchen (1988) maintiennent que, pour aborder les questions de distribution, un simple programme de transfert du revenu serait suffisant. Ainsi, pour des raisons d'équité, certains groupes pourraient ne pas avoir à payer ces frais. De plus, le plein montant ne devrait pas être généralement exigé pour les biens et services tutélaires (les biens et services qui ont des avantages publics et qui ne touchent pas seulement les bénéficiaires directs). On ne devrait pas exiger le plein montant des biens comme les systèmes de transport en commun et les centres culturels locaux parce que l'administration locale participe à ces secteurs afin de les rendre plus accessibles que s'ils étaient offerts dans un marché purement concurrentiel (Kent, 1987).

Les désavantages possibles des frais d'utilisation sont les suivants : obstacles démesurés à l'accès, sous-utilisation des installations municipales existantes et coûts d'administration excessifs. Le fait d'exiger des frais d'utilisation pour un service particulier pourrait également avoir des répercussions socio-économiques et politiques négatives sur l'économie locale. Le fait de faire payer un service qui était auparavant gratuit pourrait influencer sur les choix des entreprises locales et inciter les gens à penser qu'ils paient deux fois pour un service. De toute évidence, il devient important de communiquer efficacement au grand public les raisons liées à l'établissement de frais. La municipalité doit déterminer si elle a l'obligation morale, juridique et éthique de fournir un service à partir des recettes générales au lieu de recourir à des frais d'utilisation (Knighton, 1985).

Bons d'échange

Les bons d'échange permettent aux citoyens de choisir parmi divers fournisseurs de services. L'administration locale pourrait remettre un certain nombre de bons d'échange aux citoyens. Pour qu'un tel système marche bien, il faut un marché concurrentiel qui regroupe un grand nombre de fournisseurs de services possibles (OCDE, 1987). L'avantage de cette méthode est qu'elle permet de faire plus souvent des choix, si la condition susmentionnée est respectée. Ce

² L'élimination des déchets est un exemple de bien à droit d'utilisation - un service qui peut être fourni par le marché mais pour lequel l'administration locale doit préciser les exigences du rendement (Climans, 1993).

système est efficace quand on peut déterminer les utilisateurs et exclure ceux qui n'ont pas de bons d'échange (*Services Committee*, 1982).

Selon Auld et Kitchen, la détermination de la valeur marchande du bon d'échange est un facteur très important. La valeur marchande par unité devrait être égale au coût moyen du fournisseur le plus efficace. La valeur du bon d'échange peut être limitée à un service ou à plusieurs services et à un type de fournisseur ou à un grand nombre de types de fournisseurs (*Services Committee*, 1982).

L'avantage possible des bons d'échange est le contrôle accru par les utilisateurs des services qu'ils utilisent parce que les fournisseurs doivent répondre davantage aux besoins des consommateurs (ce qui fait augmenter l'efficacité). La capacité d'exiger le coût réel d'un service est un autre avantage. On peut compenser ces frais pour les groupes à faible revenu de la collectivité à l'aide de paiements de transfert. L'administration locale ou l'organisme gouvernemental peut décider de remettre un nombre relativement plus élevé de bons d'échange à certains groupes de la collectivité (comme les groupes à faible revenu) si l'utilisation de cet autre mode de prestation des services permet de réaliser des buts en matière d'équité.

Les administrations locales du Canada n'utilisent pas beaucoup les bons d'échange. Des services comme les garderies, l'aide familiale, les familles d'accueil et les foyers de groupe pourraient convenir à un système de bons d'échange (Auld et Kitchen, 1988). En général, les bons d'échange conviennent à de nombreux types de services sociaux puisque les consommateurs devraient pouvoir faire appel à un autre fournisseur de service s'ils ne sont pas satisfaits (OCDE, 1987). Cependant, l'augmentation des coûts liés au contrôle et à l'administration peut compenser la réduction des coûts de prestation des services. Aux États-Unis, les bons d'échange sont utilisés par les administrations locales surtout pour les services de transport adapté, de garderie et de bien-être à l'enfance (ICMA, 1989).

On a proposé d'utiliser les bons d'échange dans le secteur de l'éducation. Dans le cadre d'un système de bons d'échange, les parents auraient théoriquement plus de choix lorsqu'ils essaient de trouver une école pour leurs enfants, et les écoles répondraient davantage aux besoins du public en ce qui a trait à l'éducation. En théorie, cette méthode de prestation des services d'éducation promet d'encourager l'équité et l'efficacité; cependant, elle comporte aussi des désavantages. Si l'on adopte cette philosophie, on suppose que chacun sait en quoi consiste un service d'éducation de qualité. Cela n'est pas nécessairement vrai : le gouvernement peut être meilleur juge. De plus, aux États-Unis, on craint qu'un système de bons d'échange fasse augmenter la ségrégation raciale dans les écoles. D'autres personnes croient que les écoles privées trouveraient une façon d'exclure certains types d'étudiants (par exemple en demandant un supplément en espèces en plus des bons d'études pour qu'un étudiant soit accepté). D'autres désavantages possibles de cette méthode sont le problème visant à classer adéquatement les personnes et le niveau d'incertitude en ce qui a trait à l'inscription, ce qui nuit à la planification faite par les écoles (*B.C. Education Funding Review Panel*, 1992 : 30). Comme l'éducation au Canada est une responsabilité partagée entre le gouvernement provincial et les conseils scolaires, il est peu probable que tout programme de bons d'échange soit instauré au niveau de l'administration locale (Bird et Slack, 1993).

Subventions

Dans le cadre de cette méthode, l'administration locale accorde une subvention à un organisme privé (à but/sans but lucratif) ou à une commission ou à un conseil spécialisé pour qu'il fournisse un service ou élabore des programmes et des projets particuliers. Au Canada, les subventions aux producteurs de services sont normalement accordées afin de couvrir les coûts (ex. : les commissions de bibliothèque) ou afin de compenser les pertes liées aux coûts d'exploitation (ex. : le transport en commun) (Auld et Kitchen, 1988). Aux États-Unis, les subventions sont souvent accordées à des organismes sans but lucratif oeuvrant dans les secteurs de la santé et des services sociaux (ICMA, 1989). Cette pratique a de bons résultats lorsque les organismes privés ayant le personnel et l'expertise nécessaires à la prestation d'un service oeuvrent déjà dans la collectivité. Si c'est le cas, l'administration locale n'a qu'à accorder la subvention et n'a pas à se préoccuper des aspects liés à la prestation du service. L'utilisation considérable de subventions peut causer des injustices à l'égard des personnes qui n'utilisent pas les services subventionnés et entraîner une vive concurrence pour l'obtention de ces subventions.

Groupe bénévole / volontaire

Bénévoles

Par définition, les bénévoles travaillent pour l'administration locale sans rémunération; cependant, leurs dépenses peuvent être remboursées. Ces personnes fournissent normalement des services qui visent à compléter plutôt qu'à remplacer les services offerts par l'administration locale. Le recours efficace à des bénévoles au sein de l'administration locale nécessite l'approbation des syndicats locaux, la collaboration du personnel de l'administration locale et l'efficacité de la gestion.

Le bénévolat au Canada représente un grand nombre d'heures-personnes. En fait, sa valeur collective dépasse celle de certains des secteurs industriels les plus importants du Canada. Durant l'exercice 1986-1987, une enquête sur le bénévolat de Statistique Canada a montré qu'environ 5,3 millions de Canadiens ont fait du travail bénévole (Ross, 1990). Chaque bénévole a travaillé en moyenne 191 heures par année, pour un total de 1,018 milliard d'heures. Même si on ne connaît pas le nombre d'heures liées à la prestation de services au sein des administrations locales, même un petit pourcentage serait une contribution importante à la prestation des services dans les municipalités canadiennes.

Lorsque des bénévoles et des organismes sans but lucratif offrent des services, on peut répondre davantage aux besoins locaux et on intéresse les citoyens locaux aux affaires de leurs propres collectivités (OCDE, 1987). Les groupes sans but lucratif peuvent offrir plus adéquatement des services sociaux moins importants. On fait appel le plus souvent aux bénévoles dans les services d'incendie, les services récréatifs et les services sociaux. Dans ces secteurs, les bénévoles ne remplacent pas complètement les employés rémunérés, sauf dans le cas des pompiers volontaires. Les services essentiels ne conviennent pas normalement aux bénévoles puisque le service peut être perturbé lorsque l'intérêt du bénévole s'estompe.

Le recours à des bénévoles n'entraîne pas nécessairement une réduction des dépenses liées à la prestation des services en raison des coûts d'administration (Auld et Kitchen, 1988). La qualité du service offert dépend essentiellement de la qualité des bénévoles et de la façon dont ils sont administrés.

Initiative personnelle

L'initiative personnelle est un type de prestation de services par des bénévoles. Cette méthode diffère du bénévolat parce que les personnes qui en profitent et celles qui offrent le service proviennent du même groupe. Les activités personnelles peuvent compléter les services existants, s'ajouter aux services réduits ou même élaborer de nouveaux services (ICMA, 1989).

Voici des exemples de programmes d'initiative personnelle : surveillance de quartier et patrouille de citoyens. John McKnight, directeur des études communautaires à la *Northwestern University's Centre for Urban Affairs and Policy Research* affirme que les collectivités tiennent plus à coeur et comprennent mieux les problèmes de leurs membres que les agents de prestation des services (Osborne et Gaebler, 1992 : 66). L'efficacité sera à son maximum si la plupart des citoyens d'une région acceptent de collaborer à un programme d'initiative personnelle (Auld et Kitchen, 1988). Il pourrait y avoir un nombre important de personnes qui ne souhaitent pas participer mais qui profiteront des avantages du service.

En résumé, les autres modes de prestation des services peuvent être classés dans trois principaux groupes. Le groupe contractant comprend l'attribution de contrats au secteur privé, les accords intergouvernementaux et les franchises. Le groupe des subventions / droits comprend les bons d'échange, les frais d'utilisation et les subventions. Le groupe bénévole / volontaire comprend les bénévoles et les initiatives personnelles. L'impartition, le recours aux bénévoles, les accords intergouvernementaux et les frais d'utilisation sont les formes les plus populaires de modes alternatifs de prestation des services dans les administrations locales du Canada. Chaque méthode a ses avantages, ses désavantages et ses conditions d'utilisation qui devraient être prises en considération lorsqu'une municipalité choisit un autre mode de prestation des services.

Chapitre 3

Critères d'évaluation

Les critères d'efficacité, d'efficacités, d'équité et de responsabilisation sont utiles pour évaluer l'incidence d'un nouveau mode de prestation des services. Il est important de tenir compte de tous ces facteurs lorsqu'on évalue l'incidence d'autres modes de prestation que celui de la production totale d'un service par l'administration locale. On se servira de ces critères pour évaluer chaque mode alternatif de prestation des services en général et on s'en servira également dans la section des études de cas du présent rapport.

Efficiences

Selon Hirsch (1991), l'efficacité se divise en deux catégories : l'efficacité allocative et l'efficacité productive. La première a trait à l'allocation optimale des ressources en vue de maximiser l'efficacité. La seconde se divise encore en deux catégories : technique et organisationnelle. L'efficacité technique a trait à la combinaison optimale des apports étant donné les contraintes de qualité et de quantité (Hirsch, 1991 : 68). L'efficacité organisationnelle a trait à l'organisation interne du producteur du service. Le coût peut servir d'indicateur d'efficacité lorsqu'il s'agit de maintenir un niveau de qualité fixe à l'aide d'un niveau d'apports donné. Toutefois, la prestation efficace d'un service ne signifie pas prestation à faible coût. Un prolongement des heures de travail ou un abaissement des salaires peut réduire les coûts, mais cela n'augmente pas forcément l'efficacité.

Tableau 2 : Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'efficience

Autre mode de prestation des services	Incidence sur l'efficience
Impartition	L'impartition peut réduire le coût de la prestation pour divers services de l'administration locale (voir Preuve d'économies réalisées dans le prochain chapitre).
Accords intergouvernementaux	Les accords intergouvernementaux entraînent généralement un accroissement de l'efficience, particulièrement si des économies d'échelle sont possibles. Par contre, l'efficience peut diminuer si les dispositions de partage de la prestation des services génèrent des exigences plus élevées en matière de surveillance.
Franchises	Tout changement dans le niveau d'efficience dépendra du service lui-même et du fait que l'organisme privé ou sans but lucratif intéressé peut -- ou ne peut pas -- produire le service à un coût moindre.
Frais d'utilisation	L'application de frais d'utilisation à un service entraîne généralement une augmentation de l'efficience puisqu'ils peuvent servir d'indicateurs de la demande de ce service.
Bons d'échange	Si le marché est compétitif, l'utilisation de bons d'échange peut améliorer l'efficience, particulièrement s'il est possible d'attribuer un prix au service.
Subventions	Les subventions doivent réduire le coût global de la prestation du service pour l'administration.
Bénévoles et initiatives personnelles	Le recours à des bénévoles peut réduire les coûts si ces personnes se chargent d'activités habituellement réalisées par des employés de l'administration et si les coûts administratifs ne surpassent pas les économies. Il est possible, cependant, que les services en soient sérieusement perturbés.

Efficacité

Le critère d'efficacité porte sur la qualité du mode de prestation du service du point de vue des citoyens. Si le mode de prestation a changé, les consommateurs sont-ils satisfaits du nouveau mode? Autrement dit, la nouvelle manière de dispenser le service en a-t-elle modifié la qualité? Il est possible que le secteur privé soit en mesure de dispenser un service à moindre coût que le secteur public, mais si la nouvelle méthode ne permet pas, pour le moins, d'en maintenir la qualité, ce gain d'efficience ne bénéficiera pas forcément au public.

Tableau 3 : Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'efficacité

Autre mode de prestation des services	Incidence sur l'efficacité
Impartition	L'impartition peut éventuellement améliorer l'efficacité; cependant, il faudra que les administrations locales surveillent le producteur pour s'assurer que la qualité du service n'est pas en danger. Il est possible que l'on arrive à réduire les coûts en sacrifiant la qualité.
Accords intergouvernementaux	Pour maintenir le même niveau d'efficacité, le niveau de qualité attendu devra être précisé dans l'accord conclu entre les administrations locales participantes.
Franchises	L'efficacité peut être rehaussée si le fournisseur est responsable devant les consommateurs. Il faudra établir des normes minimales de qualité de service et un système de surveillance.
Frais d'utilisation	L'application de frais d'utilisation ne nuit généralement pas à la qualité du service.
Bons d'échange	La qualité du service peut être moins bonne s'il n'y a pas suffisamment de concurrence entre les producteurs de service pour obtenir des bons.
Subventions	L'administration locale abandonne le contrôle sur la qualité du service.
Bénévoles et initiatives personnelles	Si les bénévoles sont très compétents, la qualité du service peut s'améliorer. La qualité des bénévoles dépend en partie de l'engagement de l'administration locale à l'égard d'un programme de bénévoles organisé.

Responsabilisation

L'un des moyens d'assurer le maintien de la qualité des services et d'éviter les perturbations est de se doter d'un organe de prestation des services qui doit rendre compte aux consommateurs. À cet égard, il convient de se poser les questions suivantes : Dans quelle mesure l'agent fournisseur du service est-il responsable ou comptable auprès des consommateurs? Existe-t-il un système par lequel le producteur ou le fournisseur du service soit tenu de rendre compte de sa performance au consommateur? Les consommateurs insatisfaits du service peuvent-ils effectivement manifester leur mécontentement?

Tableau 4 : Incidence d'autres modes de prestation des services sur la responsabilisation

Autre mode de prestation des services	Incidence sur la responsabilisation
Impartition	Le producteur du service est indirectement responsable devant ses clients puisque c'est l'administration locale qui administre le contrat.
Accords intergouvernementaux	On maintient le même niveau de responsabilité que pour la production totale du service par l'administration locale puisque les consommateurs peuvent fournir de la rétroaction à celle-ci.
Franchises	Le niveau de responsabilisation est le même que pour l'impartition. On obtiendra un niveau supérieur s'il s'agit d'une franchise non exclusive, puisque la concurrence sera plus intense.
Frais d'utilisation	L'adoption de frais d'utilisation rendra les prestataires de service plus responsables devant les consommateurs.
Bons d'échange	Avec un degré suffisamment élevé de concurrence, les prestataires de service doivent être à l'écoute des consommateurs s'ils veulent continuer de faire des affaires.
Subventions	La responsabilisation peut être réduite si l'administration locale cesse de participer à la prestation du service.
Bénévoles et initiatives personnelles	L'initiative personnelle marque le degré de responsabilisation le plus élevé puisque les consommateurs sont les prestataires. La responsabilisation de bénévoles de l'extérieur peut également être élevée si le programme de bénévoles est bien géré.

Équité

Il est également important que le producteur du service serve également tous les secteurs sociaux et économiques de la population. Il ne faut pas qu'il favorise les meilleurs clients du secteur et fournisse des services de qualité inférieure au reste de la population ou dans d'autres parties de la ville. La répartition des recettes ou des coûts de production liés à un autre mode de prestation de services, peut également avoir des répercussions en terme d'équité. Par exemple, comment les recettes sont-elles partagées entre les groupes au sein de l'organisation de production? (Hirsch, 1991 : 69). L'emploi d'un nouveau mode de prestation de services aura-t-il des répercussions sur un syndicat local dont les membres étaient auparavant chargés du travail? En général, l'équité peut constituer un sujet de préoccupation pour une administration locale qui attribue des contrats au secteur privé, puisque la motivation de ce dernier n'englobe pas le souci des secteurs défavorisés de la population - le profit est généralement le facteur de motivation qui prévaut.

Tableau 5 : Incidence d'autres modes de prestation des services sur l'équité

Autre mode de prestation des services	Incidence sur l'équité
Impartition	Il est possible qu'il y ait des problèmes d'équité si le producteur de service n'est pas surveillé adéquatement. Les membres de la collectivité difficiles à servir ne recevront peut-être pas le niveau de service habituel.
Accords intergouvernementaux	On prêtera l'attention nécessaire aux problèmes d'équité puisque seul le secteur public participe à l'entente.
Franchises	Il n'y aura pas de problèmes d'équité si les conditions de la franchise exigent le même niveau de service pour tous les secteurs de la population.
Frais d'utilisation	L'équité devrait s'améliorer puisque le fait de faire payer les services moins cher constitue une subvention pour les riches. Il serait difficile d'imposer des frais d'utilisation variant selon le revenu. Le barème pourrait augmenter selon la consommation.
Bons d'échange	Cette méthode correspond mieux à la notion d'équité, puisque les personnes dont les revenus sont plus faibles pourraient recevoir plus de bons d'échange.
Subventions	Les effets distributifs seront particuliers au service en question. Par exemple, des subventions au système de transport aident directement les usagers de ce service, mais elle pourraient aussi aider indirectement les usagers de l'automobile en réduisant la circulation routière.
Bénévoles et initiatives personnelles	Le recours à des bénévoles n'entraîne pas d'effets distributifs importants. Certains quartiers peuvent être plus en mesure que d'autres de s'organiser et de mettre en oeuvre un programme d'initiative personnelle

En conséquence, lorsque les administrations locales envisagent d'avoir recours à d'autres modes de prestation de services, il est donc de la plus haute importance qu'elles tiennent compte des critères d'efficacité, d'efficacités, de responsabilisation et d'équité. En outre, avant d'envisager d'avoir recours à un mode de prestation de service, l'administration locale doit connaître en détail le coût de la production du service et elle doit déterminer des méthodes pour en mesurer les extrants. Cette information aidera à surveiller le rendement de l'autre mode de prestation du service. Il faudra également élaborer des techniques pour surveiller les effets et l'incidence de la distribution sur la capacité des bénéficiaires du service à manifester leurs préoccupations.

Chapitre 4

Évaluation de l'efficacité du secteur privé

D'après la plupart des études, les administrations locales adoptent d'autres modes de prestation de services pour réaliser des économies. Une étude effectuée par Touche Ross, en 1987, auprès de gestionnaires publics a révélé que la privatisation des services locaux était surtout motivée par le désir d'abaisser les coûts : l'amélioration de la qualité était, et c'est surprenant, la moins importante des raisons mentionnées dans l'étude.

L'importance accordée à ces différentes raisons peut changer selon le service en question. Par exemple, dans une étude menée au New Jersey, les économies de coûts étaient un facteur plus important dans la privatisation des fonctions des travaux publics que dans la privatisation des services sociaux (Van Horn, 1991). Les limitations du personnel (manque de compétences ou de connaissances) et la nécessité de faire appel à des spécialistes de l'extérieur ont également été données comme motifs de privatisation.

Preuve d'économies réalisées

De nombreuses études ont comparé les coûts de prestation de services dans le secteur public et dans le secteur privé. Voici un sommaire des conclusions de certaines de ces études.

Au Canada

- Au Canada, bon nombre d'études portent sur la collecte de déchets solides au niveau municipal. McDavid (1985) a trouvé que la collecte de déchets solides par des organismes du secteur public était souvent moins efficace (de 51 p. 100) que lorsqu'elle était faite à contrat par des organismes privés fournissant les mêmes services. Les équipes du secteur public étaient moins productives et l'équipement moins efficace.
- Kitchen (1976) a constaté des preuves d'économies semblables dans son étude comparative de la prestation, par des services publics ou par des services privés, de services de collecte des déchets dans 48 villes canadiennes. À long terme, le recours à des services privés générerait, en moyenne, des économies de 2,23 \$ par unité.
- Pour ce qui est du transport public, Kitchen (1992a) a constaté, par analyse de régression, que statistiquement parlant, les services coûteraient notablement moins cher par kilomètre s'ils étaient confiés à des services contractuels plutôt qu'à des services municipaux.
- McDavid (1986) a examiné les services de protection contre les incendies d'un certain nombre de municipalités canadiennes. Son étude a montré les économies qu'une composante importante de volontaires dans un service permettrait de réaliser. Il a constaté que les municipalités dont les services de protection contre les incendies se composaient d'une

combinaison d'employés à temps plein et à temps partiel ou seulement de volontaires, obtenaient des services de qualité égale à moindre coût.

Aux États-Unis

- Une étude menée en 1984 par l'HUD (ministère du Logement et du Développement communautaire aux États-Unis) a révélé que d'importantes économies avaient été réalisées en faisant faire à contrat la collecte des déchets au niveau municipal. En moyenne, la collecte des déchets coûtait de 28 à 42 p. 100 plus cher lorsqu'elle était faite par les services municipaux, plutôt que par des services contractuels (Wingerter, 1986).
- Une étude menée en 1988 sur huit services locaux de la région de Los Angeles a permis de constater qu'en moyenne, les services municipaux coûtaient 50 p. 100 plus cher que les services contractuels, pour une échelle, un niveau, des conditions et une qualité de services constants (Brettler et Stevens, 1988).
- Une étude de 1987 qui comparait les services municipaux et privés d'autobus a révélé que les services privés imposaient les mêmes tarifs que les services publics, mais que leurs coûts étaient de 50 à 60 p. 100 moins élevés (Walters, 1987).
- Moore (1988) a déterminé que les coûts des départements municipaux de lutte contre les incendies étaient de 39 à 88 p. 100 plus élevés par habitant.
- Mehay et Gonzalez (1985) indiquent que dans les comtés qui vendent à d'autres secteurs leurs services de police, les coûts étaient de 9 à 20 p. 100 moins élevés.
- Osborne et Gaebler (1992) ont constaté qu'en moyenne la prestation de services publique coûte de 35 à 95 p. 100 plus cher que les services contractuels, même en tenant compte du coût de l'administration des contrats.

Et pourtant, les résultats de ces études ne sont pas concluants. D'après Slack, bon nombre d'entre elles font usage de mesures d'extrants discutables, et ne tiennent pas compte adéquatement des véritables coûts de surveillance qu'entraîne l'impartition (Slack, 1993). En outre, Hirsch (1991) affirme que les échantillons dont on se sert pour comparer la prestation de services contractuels et la prestation par des services publics sont souvent biaisés. Souvent, ces études portent uniquement sur des cas de firmes privées offrant des coûts inférieurs à ceux de la production sur place, et ne tiennent pas compte des entrepreneurs privés moins efficaces. Donahue (1989) affirme que dans ce domaine, une bonne partie de la recherche est de nature anecdotique et axée sur l'idéologie.

Justification des économies

Donahue (1989) explique de diverses façons l'efficacité du secteur privé dans la prestation de services. Tout d'abord, la propriété privée permet la concentration d'intérêts dans l'efficacité; la régie publique ne le permet pas. En plus de voir à l'efficacité, les fournisseurs de services

publics doivent tenir compte de l'intérêt public. Ensuite, contrairement à la gestion privée, la régie publique est soumise aux contraintes de l'autorité multidimensionnelle, des examens obligatoires, des règlements de la fonction publique et des modalités officielles de soumission. Là, Donahue se reporte à l'argument affirmant que le secteur public voit souvent sa recherche de l'efficacité entravée par la « bureaucratie ». Troisièmement, les organismes publics sont habituellement à l'abri de la concurrence; les organismes privés ne le sont pas (sauf dans le cas de monopoles). Enfin, les entreprises privées qui ne livrent pas les services prévus peuvent faire faillite, ce qui généralement n'est pas le cas pour les organismes publics. Ce dernier point n'est peut-être plus aussi vrai maintenant car la menace de compressions de personnel dans l'administration publique peut agir comme un incitatif à l'efficacité.

Parmi les autres raisons qui expliqueraient l'efficacité du secteur privé, mentionnons :

- les meilleures pratiques de gestion;
- le recours plus fréquent à la technologie et des techniques plus avancées;
- un usage plus fréquent d'incitatifs et de punitions à l'égard des employés;
- le recours à la main-d'oeuvre à temps partiel ou temporaire pendant les périodes de pointe;
- la rémunération fondée sur les prix du marché;
- l'étalement des coûts d'équipement et autres coûts d'immobilisation sur de nombreux projets;
- la capacité de prendre des risques à des fins d'innovation (Fitzgerald, 1988).

En général, on pense que le secteur privé est davantage axé sur le produit final et qu'il est moins limité par les processus et par les modalités administratives. Cependant, à certains égards, le secteur public peut être mieux équipé que le secteur privé pour exécuter certains services. Lors d'une récente conférence sur les partenariats secteur public-secteur privé, un certain nombre de représentants de la compagnie Murray & Company Investment Services Ltd. ont présenté d'intéressants points de vue sur les rôles respectifs des deux secteurs. Le secteur privé et le secteur public ont tous deux leurs points forts et leurs points faibles. D'après le rapport de la conférence, le gouvernement a une solide capacité d'établir des objectifs et des politiques et de définir des exigences et des processus à suivre, mais il a de la difficulté à établir des plans d'entreprise et à accepter de nouveaux systèmes de prestation. Par contre, le secteur privé a une bonne capacité de saisir les occasions d'affaires, de minimiser les coûts en capital et de fonctionnement, et de maximiser les sources de recettes (Murray & Company Investment Services Ltd., 1993). Il semble donc que le gouvernement devrait envisager la possibilité de travailler avec le secteur privé pour la prestation de certains services afin de maximiser les avantages pour les deux groupes.

Même si on accepte que les travaux du secteur privé sont plus rentables que ceux du secteur public, on peut se demander pourquoi. Osborne et Gaebler sont d'avis que ce n'est pas la distinction entre secteur public et secteur privé qui compte, mais plutôt celle qui existe entre monopole et concurrence. Dans une récente étude sur la privatisation, on a constaté que la plus grande partie des bénéfices étaient attribuables à l'introduction de l'élément concurrence dans le processus d'appel d'offres (Hilke, 1993). Attribuer un monopole au secteur privé n'est pas une méthode de privatisation qui réduira beaucoup les coûts. Starr fait remarquer qu'il n'existe aucune raison inhérente pour qu'un programme exécuté par une entité privée coûte moins cher ou soit mieux géré qu'un programme contrôlé par le secteur public (Starr, 1987). Bird et Slack

(1993) affirment que les gains d'efficacité générés par le recours à des services contractuels sont le fait d'une concurrence plus intense plutôt que de l'exécution des travaux par le secteur privé. Un document récent de l'OCDE estime que, dans la prestation de services, il faudrait éviter les monopoles, qu'ils soient publics ou privés (OCDE, 1987 : 72). Cette manière de faire aboutit à une efficacité supérieure et élargit les choix pour les consommateurs. L'introduction de la compétition dans le processus de prestation de services tend à améliorer l'efficacité, même si, en définitive, les dispositions n'attribuent pas le projet au secteur privé. En l'absence de concurrence, l'impartition entraînera beaucoup moins d'économies. Auld et Kitchen (1988) affirment également que la concurrence est plus sûrement source d'amélioration dans l'efficacité, permet de meilleurs choix et offre des méthodes de surveillance plus efficaces.

La concurrence dans le marché impose la discipline rigoureuse nécessaire pour maximiser l'efficacité. Des pressions s'exercent pour contrôler les coûts, maintenir la qualité et respecter les conditions de l'entente (Hirshhorn, 1992). Comme McDavid et Schick le montrent dans leur étude des effets de la concurrence sur l'efficacité des services dans la région de Vancouver, les organismes publics peuvent devenir plus efficaces quand ils doivent se mesurer à d'autres. Il est clair, d'après cette étude, que la concurrence incite les producteurs publics de services municipaux (dans le cas présent, la collecte des déchets solides) à trouver des méthodes plus efficaces.

Par ailleurs, la concurrence ne provient pas seulement des compagnies privées qui luttent pour obtenir un marché. Les organismes de services publics peuvent aussi affronter les entreprises privées et s'affronter entre eux. Les villes de Phoenix et d'Indianapolis sont souvent citées comme des exemples de services publics qui ont se sont mesurés avec succès à des services privés pour obtenir des marchés. Phoenix, dont on dit qu'elle a inventé le processus de compétition secteur public / secteur privé en 1979, s'en est servie pour comparer la prestation de services dans 13 secteurs - notamment, la collecte des déchets, les opérations de remblayage, l'aménagement paysager des aéroports, la réparation des rues, et la réparation des compteurs d'eau (Flanagan et Perkins, 1995). Au chapitre des points positifs, disons qu'on a tenu davantage compte de la satisfaction du consommateur et réalisé des économies de plus de 27 millions de dollars. Lorsqu'elle a décidé s'il y avait lieu de conclure des marchés, la ville de Phoenix a appliqué trois politiques clés : ne jamais faire faire à contrat plus de 50 p. 100 des travaux, garantir qu'aucun des employés ne serait déplacé et conserver la capacité d'exécuter elle-même le service, évitant ainsi l'un des pièges inhérents à cette méthode. Le maire Goldsmith, à Indianapolis, a poursuivi une stratégie de concurrence qui traite les services de la ville comme des entreprises et accorde aux travailleurs la possibilité de donner leur opinion sur la manière de réduire les coûts (Johnson, 1995). Depuis 1992, les départements de la ville ont présenté des soumissions contre des entreprises privées pour plus de 50 services municipaux. Les travailleurs du secteur public l'ont emporté dans la majorité de ces compétitions.

Les municipalités peuvent se faire concurrence en comparant les coûts de prestation de services avec ceux d'autres municipalités de même taille et de mêmes caractéristiques. Ce genre de comparaison peut inciter les services des administrations locales à réduire leurs coûts. On appelle cette technique « analyse comparative ». D'autres, notamment ceux qui appuient les syndicats du secteur public, croient qu'il suffit de donner des pouvoirs aux employés municipaux

pour obtenir des services locaux plus efficaces. Si l'on voit les choses sous cet angle, la solution serait de créer des lieux de travail propices à l'innovation.

Il y a trois ans, la ville de Waterloo a créé « Waterloo Inc. » dans le but de rendre le fonctionnement des services locaux plus efficaces. On a désigné cinq secteurs comme sites de projets pilotes : le parc de véhicules, l'eau et les égouts, les services des cimetières, de stationnement et de développement. Ces services ont fait office de centres « coûts / recettes ». Les activités étaient organisées de manière à permettre de mieux comprendre le système des coûts et des recettes. Les employés de ces départements avaient davantage accès aux livres de comptes, de manière qu'ils comprenaient mieux ce qu'ils faisaient. Ce programme a eu de très bons résultats, notamment de faire en sorte que l'on se fie moins à l'assiette fiscale, que l'on recherche plus assidûment des sources innovatrices de recettes et que les employés travaillent davantage en équipe.

La ville de Mississauga a poussé plus loin l'application de ce concept en commercialisant ses propres services auprès des autres municipalités. La société Innovation Corporation récemment formée vend des services de planification des systèmes de transport à d'autres municipalités de l'Ontario. Cette société de la ville de Mississauga en est à son stade initial, mais on prévoit l'agrandir de manière qu'elle englobe d'autres services.

D'après Starr (1987), la production et la prestation de services par les administrations ont d'autres avantages moins tangibles que la réduction des coûts. L'auteur affirme que les défenseurs de la privatisation n'ont guère que l'efficacité comme argument et tendent à ignorer les avantages sociaux qui sont liés à la prestation des services par le secteur public, notamment le souci de l'environnement et les avantages dont bénéficient les employés du secteur public sur le plan de la santé et des services sociaux. Aux États-Unis, certains estiment que l'administration locale a un rôle important à jouer dans l'embauche des femmes et des minorités (Houlihan, 1995; Donahue, 1989).

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Donc, même si d'après l'analyse d'un grand nombre de services différents dans le cadre de nombreuses études au Canada et aux États-Unis, le secteur privé peut exécuter un service municipal donné de façon plus efficace, l'introduction d'un élément de concurrence pourrait rehausser l'efficacité du secteur public. La tendance à adopter d'autres modes de prestation de services n'est pas unique au Canada et aux États-Unis, il serait donc instructif d'examiner les autres modes appliqués à l'extérieur du contexte nord-américain; c'est là le sujet du prochain chapitre.

Chapitre 5

Autres modes de prestation de services à l'extérieur de l'Amérique du Nord

Voici, aux fins de comparaison avec la situation canadienne, une brève discussion sur les autres modes de prestation de services utilisés en Angleterre et en France ainsi que dans d'autres pays d'Europe et d'Asie.

Angleterre

En Angleterre, les autorités locales font faire à contrat des services comme la collecte des déchets, la restauration, le nettoyage des bureaux, des écoles et des rues (Hartley, 1990). Le Local Government Act de 1988 a rendu obligatoire le processus d'appel d'offres pour la collecte des déchets, le nettoyage des rues et des immeubles, l'entretien des terrains et des véhicules et la gestion des installations locales de sports et de loisirs. Selon Stewart et Stoker (1990), la principale raison pour le gouvernement britannique d'introduire ce processus d'appel d'offres ouvert pour les services locaux est qu'il a confiance dans l'efficacité des marchés. Du point de vue des auteurs, le gouvernement perçoit le secteur privé comme supérieur en tout point au secteur public, mais n'a pas de réelle justification pour cela. À leur avis, le gouvernement pourrait avoir d'autres motifs, à savoir qu'il souhaite réduire le pouvoir des autorités locales et affaiblir les syndicats du secteur public. Alors que la plupart des autres pays européens tendent de plus en plus à accroître les pouvoirs des administrations locales, l'Angleterre semble à certains égards aller dans la direction opposée, vers un modèle d'autorité habilitante.

Lorsqu'elle se comporte comme une autorité habilitante, une administration locale facilite, stimule et influence tout en fournissant des formes plus directes de soutien par le biais de subventions et de marchés (Hollis *et al.*, 1992 : 29). L'approche habilitante sépare la fonction de prestation de services de celle de réglementation et encourage le recours à des organismes privés pour fournir des services publics (John, 1991). Cette tendance à voir les administrations locales comme des autorités habilitantes concorde avec le besoin que l'on perçoit, chez celles-ci, d'être plus attentives à l'égard de leurs « clients » - les citoyens locaux.

On a proposé six lignes directrices pour les autorités habilitantes :

1. L'autorité doit avoir une vision pour l'avenir : un sens stratégique des questions qu'affronte la collectivité locale et de la manière dont ces questions peuvent évoluer avec le temps.
2. L'autorité doit consacrer ses activités à déterminer la réponse la plus efficace aux besoins de la collectivité.
3. Il faut mettre l'accent sur l'établissement d'objectifs et de normes et sur la surveillance du rendement.

4. Il faut développer des relations à long terme avec d'autres organismes et organisations.
5. On devra interpréter le cadre de réglementation de façon innovatrice, selon les meilleurs intérêts de la collectivité.
6. Il faut faciliter au public l'accès à la prise de décision.

(Hollis *et al.*, 1992 : 31)

En général, les autorités habilitantes mettent davantage l'accent sur les approches stratégiques à l'égard de l'administration de la collectivité locale et de la prestation de services. Tous les efforts de l'autorité visent à satisfaire les besoins de la collectivité locale. De cette façon, elle sera peut-être plus responsable devant les citoyens. Pour John (1991), l'autorité habilitante est un nouveau modèle non politique de régie locale où, la responsabilisation n'est pas tant définie par le processus politique que par la capacité de réaction des autorités locales aux demandes des groupes de consommateurs des services et la mesure de son rendement en regard du marché et des principes d'efficience. (John, 1991 : 70). Ainsi, ce genre d'administration locale sera jugée sur sa capacité à dispenser des services efficacement et avec efficience plutôt que sur les débats des conseillers municipaux. Mais, John (1991) perçoit également un certain nombre d'obstacles à la réalisation du modèle d'autorité habilitante en Angleterre. Par exemple, à cause de la diminution des sources de financement, il peut être difficile de poursuivre des initiatives innovatrices, et le gouvernement de l'Angleterre a encore des pouvoirs importants pour contrôler les activités des administrations locales.

France

La privatisation des services urbains en France est une tradition, plutôt qu'une innovation (Lorrain, 1991). Il y a, en France, un assez grand nombre d'administrations locales relativement faibles (36 749 communes). Il existe des dispositions légales permettant aux communes urbaines de collaborer les unes avec les autres pour les services comme l'eau, les services d'égout, le traitement des déchets et le transport urbain (Lorrain, 1992 : 80). De grandes entreprises privées ont joué un rôle important dans la prestation de services comme la distribution d'eau. La Compagnie Générale des Eaux et la Société Lyonnaise des Eaux existent depuis le milieu du dix-neuvième siècle. Ces grandes entreprises privées ont pu croître et se développer parce qu'elles ont recherché l'intégration verticale, et la diversification dans d'autres services urbains comme l'ingénierie, la construction et la fabrication. La faiblesse des communes a également contribué au développement de ces entreprises. Les grandes entreprises privées de services publics en France ont fait des profits parce qu'elles étaient en mesure de générer des économies d'échelle en matière de recherche, d'investissement en capital et de gestion de la main-d'oeuvre, de fonctionner avec des marchés à long terme et d'exister indépendamment des variations des budgets locaux (Lorrain, 1991). De plus, le système d'établissement des prix garantit des profits. C'est une politique acceptée en France, d'inclure tous les coûts de production plus une ristourne pour l'exploitant dans le prix définitif d'un service.

Les Sociétés d'économie mixte (SEM), les partenariats secteur public / secteur privé entre les administrations locales et le secteur privé, ont également contribué à la création d'une infrastructure urbaine, mais ils ne se sont pas lancés dans la prestation de services sociaux. À

l'origine, les SEM ont été financées pour intervenir dans la gestion des terrains pour les zones industrielles, les logements et les installations commerciales, la construction des routes, le développement des installations portuaires, la modernisation des marchés de gros et l'organisation des services de loisirs et de transport urbain (Lorrain, 1991 : 92). Les SEM fonctionnent à petite échelle et à un niveau plus local que les grandes entreprises privées mentionnées plus haut. En 1993, il existait 1 264 SEM locales en France, participant à la gestion des services récréatifs, touristiques et municipaux, des installations et immeubles industriels et des terrains. Les communes ont généralement recours à des associations sans but lucratif pour la prestation de services de bien-être, d'éducation, de loisirs et de culture.

Un des aspects intéressants du système français d'administration locale, qui le distingue de ce qui se fait en Angleterre et au Canada, est l'absence de grands organismes publics pour les services comme la distribution de l'eau. Ce sont les représentants élus des administrations locales qui ont les postes d'autorité dans le système de prestation de services plutôt que les dirigeants non élus des compagnies privées de services publics. Autrement dit, la légitimité politique l'emporte sur la légitimité technique (Lorrain, 1991 : 105). Le principal inconvénient dans le système français, c'est la possibilité qu'un groupe privé se serve de son pouvoir à son propre avantage, puisque la plupart des administrations ne sont pas très importantes et ne sont donc pas en mesure de surveiller le secteur privé dans la prestation de certains services. Dans le même ordre d'idée, on peut parler des inconvénients qu'entraînent les trop nombreux niveaux organisationnels que comporte le système d'administration locale français. Ceci rend la surveillance encore plus difficile.

On note des tendances intéressantes dans d'autres pays d'Europe ou d'Asie :

- De nouvelles occasions de coopération entre les administrations locales de différents pays ainsi que des économies d'échelle pour la prestation de services par des entreprises privées émergent à mesure que se développent des régions économiques transnationales dans la Communauté européenne intégrée.
- Les *mancomunidades* espagnoles, associations de municipalités et d'administrations régionales qui coopèrent pour obtenir des économies d'échelle dans la prestation des services (Mateo, 1991), sont une forme d'administration consacrée entièrement à l'organisation et à la prestation de services. Elles n'ont aucun pouvoir politique officiel.
- En Allemagne, l'association des exploitants du transport public a récemment publié une brochure sur l'utilisation des taxis par les autorités de transport public. En outre, la ligue allemande des cités a publié un guide de la privatisation à l'intention des administrations locales.
- À Singapour, pour la première fois au monde, un système électronique d'établissement des prix par secteur routier sera mis en oeuvre sous peu. Auparavant, aux heures de pointe, pour pénétrer dans le centre ville, chaque voiture devait passer par une « porte » (il y en avait 27) où était vérifiée visuellement la vignette, posée sur le pare-brise, qui autorisait l'entrée pour la journée; ce système ralentissait la circulation considérablement (Wynne, 1994). Depuis l'avènement de ce type de péage en 1976, le système avait réduit de près des deux tiers la

circulation dans le centre des affaires et maintenait la vitesse à quelque 25 km/h. D'ici 1997, le péage automatique s'étendra au-delà du district central des affaires, jusqu'à certaines des voies rapides les plus encombrées de Singapour. On se dirige vers un système dans le cadre duquel le prix du transport automobile sera entièrement assumé par ceux qui en profitent.

Sommaire

En Angleterre, on tend à soustraire aux administrations locales le pouvoir de prendre des décisions concernant la privatisation. La Local Government Act de 1988 qui a rendu obligatoire le processus d'appels d'offres pour certains services et l'encouragement à adopter un modèle « habilitant » visent à réduire la capacité de l'administration locale de décider des moyens les plus appropriés de dispenser les services. En même temps, cependant, on s'attend que le modèle d'autorité habilitante renforce la responsabilisation. En France, le secteur privé a joué un rôle important dans l'exécution d'un certain nombre de services urbains, particulièrement la distribution de l'eau. Le recours aux SEM dans l'organisation de l'infrastructure urbaine a davantage renforcé le rôle du secteur privé dans l'exécution des services publics. Le principal problème que pose ce système est la perte du contrôle sur les exploitants du secteur privé. Cette situation est aggravée par le grand nombre de petites administrations locales.

Comme on le verra au chapitre suivant, et selon l'examen de la législation provinciale et territoriale au Canada, la tendance semble être de donner aux administrations locales plus de pouvoirs pour avoir recours à d'autres modes de prestation des services.

Chapitre 6

Études de cas d'autres modes de prestation des services

La présente partie comprend des exemples d'autres modes de prestation des services dans les municipalités canadiennes et une évaluation de ces méthodes selon les critères déjà établis dans le présent rapport. Le questionnaire portant sur les études de cas figure à l'Annexe deux.

Tableau 6 : Études de cas

Municipalité	Autre mode de prestation des services
Groupe contractant Airdrie (Alberta) Région de Hamilton-Wentworth (Ontario) Peterborough (Ontario) Saint-Hyacinthe (Québec) MRC du Haut-Richelieu (Québec) Région de Prince-Est (Î.-P.-É.) Paradise (Terre-Neuve)	Impartition de l'évaluation foncière Privatisation du service d'épuration des eaux usées et de traitement de l'eau Système de paratransit taxi-autobus Gestion des ordures ménagères et des matières de compostage SEM de gestion des déchets Entente de gestion de déchets Impartition des travaux publics
Groupe des accords intergouvernementaux Drayton Valley (Alberta) Bibliothèque régionale du Sud-Est (Saskatchewan) Assiniboia (Saskatchewan)	Partenariat pour accès à Internet Partenariat pour CD-ROM et autres bases de données Réseau d'intervention régionale coordonnée
Groupe des subventions / droits Canton de Sidney (Ontario)	Frais d'utilisation du service de collecte des déchets
Groupe bénévole / volontaire Vernon (Colombie-Britannique) Communauté urbaine de Toronto (Ontario) Salaberry-de-Valleyfield (Québec)	Service d'incendie volontaire Utilisation de bénévoles en services sociaux Utilisation de bénévoles pour événements locaux

Les nombreux exemples sous le groupe contractant témoignent de l'importance du mode de prestation dans les municipalités canadiennes par rapport aux autres modes de prestation des services.

Groupe contractant***Impartition de l'évaluation foncière******Ville de Airdrie (Alberta) - population de 14 900 habitants***

Depuis septembre 1993, la ville de Calgary offre un service d'évaluation foncière à la municipalité suburbaine de Airdrie. Le gouvernement provincial de l'Alberta avait décidé de ne plus fournir ce service aux petites municipalités afin de réduire ses propres dépenses de fonctionnement. Airdrie a donc demandé que la ville de Calgary lui offre ce service. Le coût de l'évaluation foncière de Airdrie a augmenté considérablement depuis que Calgary assume cette fonction. La qualité du service s'est accrue en raison d'un meilleur accès aux services informatiques. On met aussi davantage l'accent sur la prestation d'un service de qualité aux résidents de la municipalité. Le coût de l'évaluation foncière de Airdrie a augmenté après le retrait de la province, mais le nouvel arrangement est peut-être plus efficace socialement car la province exigeait seulement 75 p. 100 du coût réel de la prestation du service. Le coût de prestation du service au fournisseur a diminué depuis que la ville de Calgary s'occupe de cette fonction et la prestation du service est plus efficace.

Quant aux autres projets de prestation des services, la ville de Airdrie est sur le point de créer un partenariat avec une société de services et d'ingénierie en informatique en vue de la création d'un progiciel de comptabilité municipale à des fins de revente à d'autres municipalités. La ville de Calgary fournit à d'autres municipalités des services d'incendie et des services médicaux d'urgence. Elle effectue aussi quelques achats d'équipement et de fournitures conjointement avec d'autres municipalités. Depuis le retrait de la province d'un certain nombre de secteurs, d'anciens fonctionnaires ont mis sur pied des entreprises qui offrent des services d'évaluation. Cette situation a toutefois créé une guerre des prix qui, selon le répondant au sondage, ne permettra pas d'offrir des services de qualité.

Privatisation du service d'épuration des eaux usées et de traitement de l'eau - Région de Hamilton-Wentworth (Ontario) - population de 450 000 habitants

Le 1^{er} janvier 1995, Philip Utilities Management Corporation (PUMC), une division de Philip Environmental, a pris en charge les installations d'épuration des eaux usées et de traitement de l'eau de la région de Hamilton-Wentworth. En vertu de ce contrat de gestion des services publics, le plus important en Amérique du Nord, la gestion des trois usines d'épuration des eaux usées, de l'usine de traitement de l'eau et de la station de pompage de la municipalité a été confiée à PUMC, pour une période de dix ans. Les installations appartiennent toujours à la région qui en assure le contrôle (Canaran, 1995 : 6).

Le contrat découle d'une proposition non sollicitée de PUMC qui voulait démontrer ses compétences dans le domaine du traitement de l'eau et de l'épuration des eaux usées. Deux principales raisons ont aussi incité la région de Hamilton-Wentworth à adopter cette solution. Premièrement, la privatisation du service de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées devrait générer d'importantes retombées économiques (100 millions de dollars) pour la

communauté locale. PUMC a convenu d'investir 15 millions de dollars dans la région, au cours des dix prochaines années, de déménager son bureau central à Hamilton et de créer au moins 100 emplois, en plus des emplois nécessaires pour entretenir les installations de la région (SCHL). Deuxièmement, PUMC a promis des économies de 500 000 \$ par année au chapitre des opérations, tout en maintenant les niveaux de service et en garantissant aucune perte d'emploi. Une part des revenus au-delà des économies annuelles minimales de 500 000 \$ a été promise à la région.

Il est possible que la compagnie Philip ne puisse pas épargner 500 000 \$ par année, comme prévu, mais elle respectera la promesse qu'elle a faite à la région (SCHL, 1995). Les économies réalisées peuvent être attribuables à des facteurs tels l'efficacité de fonctionnement, de meilleurs systèmes de gestion et des synergies générales. Au début, on n'a pas noté beaucoup de changement dans la qualité et l'efficacité du service. Des améliorations sont toutefois possibles à mesure que la nouvelle technologie est mise en place. PUMC maintiendra le degré de conformité à l'environnement que la région respectait lorsqu'elle exploitait les installations de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées.

Le syndicat local a appuyé la proposition de la compagnie Philip car les anciens employés régionaux sont devenus les employés de Philip et les bénéficiaires d'un nouveau régime de participation aux bénéfices (SCHL, 1995). Le personnel sera réduit en cas d'attrition seulement, ce qui minimise tout effet d'équité possible. L'entente conclue entre la région et PUMC avait pour but d'éviter la confrontation avec les employés et leurs syndicats, et ainsi de prévenir les incidences politiques que créent habituellement de telles confrontations (Smith, 1995). La région examine actuellement la possibilité de privatiser d'autres services locaux, tels le développement économique.

Système de paratransit taxi-autobus

Peterborough (Ontario) - population de 68 000 habitants

Depuis 1974, deux zones suburbaines de la ville de Peterborough ont accès à un système de paratransit. Dans le cadre d'un partenariat entre la Régie des transports et Trans-cab, une compagnie de taxis, un service de transport du domicile à l'arrêt d'autobus est offert pendant les heures régulières du service de transport en commun. Ce projet-pilote a, au départ, été mis sur pied par la ville de Peterborough, en vertu d'un contrat entre le ministère des Transports et la compagnie de transport, avant que la ville ne prenne en main le système de transport en commun, en janvier 1979. En 1994, 5 000 passagers ont fait appel à Trans-cab, ce qui démontre la popularité du service dans la communauté.

Pour le trajet à domicile, le passager monte à bord de l'autobus régulier et demande le service Trans-cab. Le tarif de Trans-cab est de 0,40 \$, en plus du prix du billet ou du laissez-passer. Le chauffeur avise le centre de répartition que le service Trans-cab est requis. Le répartiteur communique avec la compagnie de taxis par radio et indique l'arrêt d'autobus où un taxi doit se rendre. Pour le trajet à l'arrêt d'autobus, le passager téléphone à la compagnie de taxis une heure avant son départ. Un taxi le prend en charge et le dépose à l'arrêt d'autobus désigné le plus près. La ville offre ce service pour sept lignes d'autobus. À la fin de la période de comptabilité, la

compagnie présente les billets de correspondance d'autobus au bureau des transports en commun à des fins de remboursement.

Le système Trans-cab a été adopté car il était impossible économiquement d'offrir un horaire régulier à certains secteurs de la ville, en raison d'une faible densité de population. Ce système permet d'économiser les coûts d'un parcours régulier et d'offrir des services plus efficaces que le circuit traditionnel dans les secteurs à faible densité de population de Peterborough. Entre temps, la qualité et l'efficacité du service de transport en commun se sont accrues, car les passagers n'ont pas besoin de parcourir de longues distances à pied.

Lorsque cet autre mode de prestation des services a été adopté, le syndicat local n'a pas réagi de façon trop négative. Selon le répondant au sondage, la mise sur pied d'un tel service exigerait aujourd'hui une bonne communication entre le syndicat local et l'employeur afin de déterminer les moyens d'améliorer le service sans perte d'heures pour les exploitants ayant un personnel syndiqué. Le public a très bien accueilli ce service, qui a été grandement amélioré à des coûts supplémentaires minimales. Le système favorise aussi l'équité, car les résidents à faible revenu semblent emprunter davantage les transports en commun.

***Gestion des ordures ménagères et des matières de compostage
Ville de Saint-Hyacinthe (Québec) - population de 41 000 habitants***

La gestion des ordures ménagères et des matières de compostage de Saint-Hyacinthe relève actuellement d'une entreprise du secteur privé. La collecte des ordures ménagères est effectuée par le secteur privé depuis janvier 1987. Auparavant, deux quartiers étaient desservis par la municipalité et les autres, par le secteur privé.

L'entreprise du secteur privé qui ramasse les déchets dans la ville a proposé un service supplémentaire de collecte des matières de compostage. Afin d'assurer un meilleur contrôle des services environnementaux fournis par l'entrepreneur, la ville exigera dorénavant que l'entreprise du secteur privé soit approuvée par les contribuables locaux avant d'adjuger le contrat. Cette mesure entrera en vigueur au mois d'août 1996. L'administration municipale a établi cette méthode, conformément aux dispositions habilitantes de la Loi sur les cités et villes.

Actuellement, les entrepreneurs du secteur privé qui offrent des services environnementaux exploitent leur commerce dans les limites de la ville sans être assujettis à un contrôle municipal. Ils devraient uniformiser leurs prix et la fréquence du service tout en permettant aux contribuables de déterminer les services environnementaux supplémentaires. La ville n'a aucuns frais à payer car le service est offert par l'entreprise du secteur privé en vertu d'un contrat entre l'entrepreneur et le contribuable. Les modalités d'autorisation permettraient toutefois de fixer les droits minimaux pour la plupart des résidents de la ville. L'autorisation requise établit les droits annuels minimaux qui sont inférieurs au taux déjà versé par les contribuables.

Il est impossible, pour le moment, de déterminer les effets de la nouvelle initiative sur la qualité du service. Selon la municipalité, le projet n'aura pas un grand impact négatif. On peut toutefois s'attendre à ce que le public réagisse à la collecte séparée des déchets organiques et à une réduction du nombre de collectes. Un plan de communication a été dressé afin de neutraliser cet

effet négatif possible. L'administration municipale examine actuellement la possibilité de privatiser la gestion des parcomètres et l'entretien des espaces verts.

Société d'économie mixte de collecte et de traitement des déchets

Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu (Québec) - population de 93 000 habitants

Créée le 29 mai 1995, Compo Haut-Richelieu est la première « société d'économie mixte » (SEM) du Québec. Il s'agit d'un partenariat entre la municipalité régionale de comté (MRC) du Haut-Richelieu et de Compo-Sortium, une entreprise du secteur privé, dans le domaine de la gestion des déchets. Compo-Sortium fait partie du Groupe Tractebel, une des plus importantes compagnies industrielles européennes qui offrent des services locaux. Les partenaires du secteur privé ont pris l'idée en Belgique. L'initiative a été appuyée par le conseil de la MRC.

Le gouvernement du Québec a adopté le projet de loi privé 211 intitulé Loi concernant la municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu, le 6 juin 1994. En vertu de cette loi, la MRC peut créer une compagnie avec une entreprise du secteur privé qui se spécialise dans la gestion des déchets. La MRC détient la majorité des actions (60 p. 100). La plupart des membres et le président du conseil d'administration représentent la MRC. Le capital de risque, les investissements et les profits sont partagés entre la MRC et Compo-Sortium. La SEM a pour but de gérer les déchets de la MRC d'une manière plus stable et plus écologique. La MRC s'est fixée comme objectif de réduire les déchets de 50 p. 100 d'ici l'an 2000. Elle souhaite aussi mieux contrôler la gestion et le coût des services de collecte des déchets dans la région.

La SEM participera aux activités suivantes :

- conception et création de produits de récupération de matériaux, dans la gestion des déchets, y compris la commercialisation de ces produits
- création de groupes de recherche et gestion des laboratoires en vue du développement de technologies liées à la gestion, à la récupération et au recyclage des déchets
- obtention, détention et gestion des brevets d'invention
- conclusion d'ententes avec les universités et les centres de recherche

Il est encore trop tôt pour déterminer les résultats de cette expérience. Les promoteurs du projet prévoient toutefois que la SEM permettra de réaliser des économies et d'améliorer la qualité du service. Les économies seront possibles grâce à une plus grande planification et coordination du processus de collecte des déchets, et à la réduction des déchets au moyen du recyclage et de la réutilisation. Le public a bien accueilli la campagne de sensibilisation au nouveau système.

Le projet a suscité de l'intérêt dans l'ensemble du pays. Selon les résultats de ce projet-pilote, le gouvernement provincial envisagera la possibilité de modifier la loi afin d'autoriser les municipalités et les MRC à créer plus facilement ces types de partenariat.

Commission de gestion des déchets de Prince-Est - Programme de gestion des déchets - Région de Prince-Est (Île-du-Prince-Édouard) - population de 30 000 habitants

La Commission de gestion des déchets de Prince-Est, qui a été créée en octobre 1994, se compose de huit membres qui représentent les quatre régions qui forment l'aire de gestion des déchets de Prince-Est. La Commission est seule responsable de la gestion de tous les déchets produits dans la région de Prince-Est, à l'Île-du-Prince-Édouard. Le Programme de gestion des déchets a été mis sur pied en décembre 1994. Cette initiative d'un comité de représentants municipaux avait pour but de choisir un site pour remplacer le lieu d'enfouissement qui devait être fermé. Dans le cadre du processus du choix d'un site, le comité a décidé de développer et d'établir un système de gestion des déchets afin d'améliorer le service à la région. La Commission de gestion des déchets de Prince-Est est un organisme totalement indépendant qui a été créé en vertu de l'article 28 de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard intitulée Environmental Protection Act.

Le programme a été mis sur pied surtout en raison de la nécessité de fournir des services de gestion des déchets aux secteurs qui ne possédaient pas de contrat de collecte des déchets municipaux. La Commission a aussi pu offrir un service élargi de collecte des déchets en bordure de trottoir à un coût uniforme.

Plus de 15 communautés reçoivent actuellement le service dans le cadre du programme. Auparavant, certaines d'entre elles comptaient sur un service contractuel de gestion des déchets et d'autres recevaient le service basé sur des frais d'utilisation. Dans d'autres secteurs, les résidents devaient gérer eux-mêmes leurs déchets. Les coûts pour les résidents variaient de 50 \$ à 150 \$ par année. Au moyen d'un processus d'appels d'offres, la Commission peut maintenant fournir à tous les résidents un service complet qui coûte environ 110 \$ par année. Elle peut aussi assurer aux résidents de la région de Prince-Est la stabilité à long terme des coûts de gestion des déchets.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Le principal changement relatif au niveau de service est que les 30 000 résidents de la région de Prince-Est, qui représentent environ 10 000 ménages, ont maintenant accès au service de gestion des déchets. Le service en bordure de trottoir est dispensé selon un horaire de rotation, soit la collecte bihebdomadaire des matières de compostage et des autres déchets ordinaires, et la collecte mensuelle des matières recyclables. En maintenant l'approvisionnement en matières, le programme rehausse aussi la viabilité et la stabilité à long terme de l'industrie du recyclage. Il crée également un produit fini commercialisable : un compost de grande qualité naturelle.

***Impartition des services de travaux publics
Paradise (Terre-Neuve) - population de 8 000 habitants***

La ville de Paradise, à Terre-Neuve, a toujours offert un service de collecte des déchets, de déneigement et d'autres travaux publics (par ex. location de machinerie lourde) à contrat. Les employés municipaux et le conseil local ont lancé l'idée de l'impartition des services municipaux. Le but principal de cette initiative était de réaliser des économies puisque le besoin d'acheter de l'équipement était moins urgent et que la main-d'oeuvre était embauchée en fonction des besoins. Ainsi, il n'était pas nécessaire de maintenir les employés sur la feuille de paye pendant les périodes creuses.

Il est difficile d'évaluer les économies ou les changements dans la qualité du service, en raison de l'impartition, car la ville a toujours appliqué cette méthode de prestation. Le public n'a pas réagi à la prestation des services par impartition. Il importe toutefois de noter que la convention collective des employés municipaux a été révisée récemment afin d'autoriser l'impartition de certains services, sous réserve que les employés actuels ne soient pas lésés.

Voici d'autres modes de prestation des services à Paradise : participation des bénévoles à la construction des installations récréatives (juin 1994) et partage des installations de contrôle des animaux avec la ville avoisinante (depuis août 1995). Ces deux initiatives ont été lancées par les employés municipaux et le conseil local. Ces méthodes de prestation avaient pour but de réduire les coûts de main-d'oeuvre, en faisant appel aux bénévoles pour construire les installations récréatives. Le partage des installations de contrôle des animaux avec la ville voisine a permis à Paradise d'économiser environ 60 000 \$. En général, l'utilisation de bénévoles pourrait ralentir la prestation d'un service ou causer des problèmes de responsabilisation des bénévoles.

Évaluation du groupe contractant

Efficienc

Toutes les études de cas d'impartition révèlent que l'adoption de cet autre mode de prestation des services a permis d'accroître le rendement. À Airdrie, on connaît une plus grande efficience depuis que la ville a imposé le coût réel de la prestation du service d'évaluation. Auparavant, la province subventionnait partiellement la ville dans ce domaine. L'exploitation des installations d'épuration des eaux usées et de traitement de l'eau par le secteur privé génère chaque année des économies de 500 000 \$ à Hamilton-Wentworth. À Peterborough, l'ajout du service de taxis permet au réseau de transport en commun de servir une plus grande partie de la ville, tout en maintenant un bon fonctionnement général. Le service de collecte des déchets s'est aussi amélioré à Saint-Hyacinthe, en 1987, lorsque la collecte dans tous les secteurs de la ville a été confiée au secteur privé. La SEM du Haut-Richelieu promet des économies et une meilleure qualité du service. De même, la création d'une commission de gestion des déchets dans la région de Prince-Est a permis d'uniformiser les coûts de la collecte et d'assurer la stabilité à long terme. Enfin, la privatisation des travaux de déneigement, de la collecte des déchets et d'autres services de travaux publics ont accru l'efficience à Paradise, Terre-Neuve, car l'entrepreneur du secteur privé a pu réduire les coûts des biens d'équipement et de la main-d'oeuvre.

Efficacité

L'efficacité s'est maintenue ou améliorée depuis l'application des nouvelles méthodes de prestation de service. À Airdrie, le niveau de service s'est accrue - quant à la prestation du service, la ville de Calgary est davantage « axée vers la clientèle » que la province. Dans l'étude de cas de Hamilton-Wentworth, la prestation des services sera plus efficace lorsque la nouvelle technologie du secteur privé aura été intégrée au nouveau système. Le service de transport en commun de Peterborough est plus efficace car le réseau sert une plus grande partie de la ville que ne le permettait les moyens traditionnels. L'efficacité sera accrue à Saint-Hyacinthe lorsque le nouveau système de collecte des déchets fonctionnera à plein régime et offrira un nouveau service - la collecte de compost. Il en va de même pour la SEM du Haut-Richelieu. La collecte des déchets s'est améliorée dans la région de Prince-Est depuis que le service est accessible à tous les résidents de la région. Le secteur privé a toujours dispensé efficacement les services de travaux publics à Paradise. Les résidents n'ont pas réagi à l'impartition de ces services.

Responsabilisation

Le niveau de responsabilisation, dans toute entente d'impartition, dépend, du moins en partie, de la nature du contrat et du système de surveillance en place pour s'assurer que l'organisation chargée du service respecte les modalités du contrat. À Airdrie, la responsabilisation serait plus grande si la ville de Calgary était plus sensible que la province aux besoins, car Airdrie est une municipalité avoisinante contrairement à un autre palier d'administration à Edmonton. Un conflit d'intérêt pourrait toutefois survenir lorsqu'une grande municipalité avoisinante offre un service d'évaluation à une municipalité suburbaine beaucoup plus petite. À Hamilton-Wentworth, la nouvelle entente devrait permettre de maintenir le niveau de responsabilisation, car la région conservera le contrôle de toutes les installations. Le niveau de responsabilisation s'est amélioré à Saint-Hyacinthe, grâce au système d'approbation par les contribuables du nouveau service devant être offert par le secteur privé. De même, dans le Haut-Richelieu, la répartition des actions de la SEM (60 p. 100 détenu par le public et 40 p. 100 par le secteur privé) crée l'obligation de rendre compte à la municipalité. Dans Peterborough et Paradise, le niveau de responsabilisation est fonction des modalités du contrat et du niveau de surveillance offert par ces deux villes. Enfin, la Commission de Prince-Est se compose de représentants municipaux. La collecte des déchets est toutefois effectuée à contrat par des exploitants du secteur privé, ce qui fait ressortir, à nouveau, l'importance des clauses du contrat relatives au contrôle.

Équité

Dans la plupart des études de cas d'impartition, les effets relatifs à l'équité sont peu importants tant pour les bénéficiaires que pour les fournisseurs du service. Si Philip Environmental tient sa promesse de retenir tous les anciens employés régionaux, les effets seront minimes. Ils le seront aussi dans les cas de Airdrie, Saint-Hyacinthe, Haut-Richelieu et Paradise. L'équité s'est améliorée à Peterborough, grâce au système Trans-Cab, puisque les personnes à faible revenu semblent emprunter davantage les transports en commun. Dans l'étude de cas de l'Île-du-Prince-Édouard, il est toutefois incertain si l'uniformisation du service a permis d'accroître l'équité. Il est vrai que le service est maintenant accessible à tous les résidents.

Toutefois, certains résidents payaient moins de 110 \$ pour le service avant la création de la Commission. Le nombre de résidents ainsi touchés déterminera donc l'importance des effets relatifs à l'équité dans ce cas.

Groupe des accords intergouvernementaux

Accès local à Internet

Ville de Drayton Valley (Alberta) - population de 6 000 habitants

En janvier 1995, un bibliothécaire local a lancé l'idée de donner aux résidents de Drayton Valley accès à Internet. Une étude auprès des clients de la bibliothèque a confirmé la nécessité du service Internet dans la localité. La bibliothèque municipale, en partenariat avec la Division des écoles séparées et CCINET d'Edmonton, est donc devenue un noeud local d'accès à Internet. Un service des abonnements est offert pour livraison à domicile et la bibliothèque et l'école ont accès au service. Le service Internet est un complément au service fourni par la bibliothèque. Le service des abonnements génère aussi des recettes qui servent à appuyer le réseau et qui permettent à la bibliothèque de moins dépendre des fonds de la ville. À part des dépenses initiales en capital, qui seront recouvrées grâce au service des abonnements, le service n'occasionne aucuns coûts pour la municipalité. La comptabilité mensuelle représente les seuls frais d'administration. La municipalité réalisera des économies lorsque les coûts en capital auront été recouverts et que les recettes provenant du service Internet aideront à subventionner la bibliothèque.

Grâce aux capacités du réseau Internet, la bibliothèque peut offrir un autre service d'information. L'utilisation commerciale du réseau Internet est un effet imprévu. Un site World Wide Web a été créé afin de promouvoir le tourisme, le développement économique et la ville en général. Les exploitants agricoles et d'autres entrepreneurs locaux veulent utiliser Internet comme source de promotion, ce qui augmentera les recettes provenant de la publicité. Le public a très bien accueilli le nouveau service, comme en témoigne le nombre d'abonnés.

Quant aux autres méthodes de prestation des services, la ville est sur le point de conclure un contrat de gestion avec une entreprise du secteur privé (Health Services Group) en vue de la création d'un concept de club de santé pour les installations récréatives de la ville afin de faire un profit. Elle étudie aussi la possibilité d'impartir les services de trésorerie.

**Projet SIRSE - Service d'information régional du Sud-Est
Région du Sud-Est (comprend Estevan et Weyburn) (Saskatchewan) - population totale
d'environ 25 000 habitants**

Le projet est subventionné par le Programme de coopération intercentres de la Saskatchewan. Ce programme de financement provincial a pour but de promouvoir la prestation conjointe de services entre les municipalités de la Saskatchewan. En décembre 1993, la Bibliothèque régionale du Sud-Est a pris l'initiative d'offrir accès aux produits CD-ROM disponibles sur le marché et aux bases de données locales, au moyen de son catalogue public. Ce projet comportait un partenariat de douze organisations, soit deux administrations locales, cinq divisions scolaires, trois commissions de bibliothèque, un collège régional et un club local, et l'appui de bénévoles pour convertir et tenir à jour les bases de données de renseignements locaux. Les coûts, l'intérêt et les objectifs communs des partenaires, et le financement partiel de la subvention par la province étaient tous des facteurs importants dans la création du partenariat. Voici les principaux objectifs du projet :

- Améliorer les services d'information et de bibliothèque accessibles aux résidents du sud-est de la Saskatchewan
- Accroître l'aptitude du système d'éducation à soutenir les classes à Weyburn et à Estevan
- Élargir la gamme des services disponibles à Weyburn et à Estevan, en offrant aux clients un accès direct
- Contrôler les coûts des documents imprimés et des périodiques à la Bibliothèque régionale du Sud-Est, à la Bibliothèque publique de Weyburn et à la Bibliothèque publique de Estevan
- Solliciter la participation des résidents des communautés locales
- Créer un modèle efficace d'annuaire électronique qui pourrait être enrichi afin de répondre à certains besoins des différents types de bibliothèque en matière d'information

Le coût des bases de données sur CD-ROM était trop élevé pour les partenaires, individuellement. La bibliothèque voulait aussi établir un contact avec ces organisations en vue d'autres projets conjoints. Les frais d'abonnement sont les seuls coûts supplémentaires pour la municipalité. Ils sont absorbés par la bibliothèque régionale, à même son budget de matériel. La qualité du service a augmenté considérablement depuis que la bibliothèque offre le nouveau service. Avant la mise en oeuvre du projet, les clients avaient accès à l'information sur CD-ROM sous forme de photocopie, de prêt entre bibliothèques et de paiement pour service reçu. Les bases de données locales n'étaient pas accessibles.

La réaction du public au nouveau service a été très positive comme l'indique le sondage auprès des clients. Le maintien d'un esprit de collaboration est un autre effet positif du projet. Il a déjà incité certains partenaires du projet à se regrouper en vue d'autres projets d'informatisation. À titre d'exemple, la Bibliothèque régionale du Sud-Est et le Collège régional du Sud-Est ont convenu de collaborer à la prestation de certains services de bibliothèque au Collège.

Réseau d'intervention régionale coordonnée - Services de protection de Centre-Sud Assiniboia (Saskatchewan) - population de 2 934 habitants

Un Réseau d'intervention régionale coordonnée a été créé en vertu du Programme de coopération intercentres de la Saskatchewan. Les travaux ont débuté en janvier 1994 et le réseau a été mis en service un peu plus d'un an après. Le projet est une initiative du personnel des services de protection de la ville d'Assiniboia. L'Institute for Professional Development Inc. d'Assiniboia a coordonné le projet qui est maintenant connu officiellement sous le nom de Services de protection de Centre-Sud. Un document décrivant la préparation, la mise en oeuvre, la stratégie de prestation du service en vue d'un plan d'intervention régionale coordonnée a par la suite été préparé. Le réseau d'intervention régionale appuiera les municipalités du centre-sud de la Saskatchewan. Il comprend des services tels les services de police et d'incendie, les services médicaux d'urgence et les services des mesures d'urgence. Voici les objectifs du programme :

1. Réduire le fardeau des organismes de services de protection, par la sensibilisation et la formation du public
2. Mettre sur pied un système d'intervention des services de protection basé sur les délais d'intervention
3. Autoriser le personnel des services de protection à franchir les limites provinciales / municipales sur demande et au besoin
4. Établir un réseau entièrement intégré de communications et de protocoles pour le personnel des services de protection
5. Garantir la disponibilité d'un personnel qualifié dans la région
6. Établir un barème des taux et des frais qui tient compte de la capacité et de l'engagement des municipalités à fournir différents services de protection
7. Encourager les conseils municipaux à sensibiliser les contribuables aux services de protection accessibles dans leur région et aux coûts de ces services, s'il y a lieu

(Source : Entente sur le réseau d'intervention régionale coordonnée des services de protection / de sécurité publique)

Le réseau comprend un modèle de « communauté régionale » pour la prestation des services de protection. Il compte sur les particuliers et sur les organisations qui sont prêts à collaborer. La participation n'est pas obligatoire.

Le réseau d'intervention régionale coordonnée a été adopté pour les raisons suivantes :

1. Collaboration accrue entre les municipalités et les organismes de la région

2. Prestation plus équitable des services de protection dans la région
3. Possibilité pour les municipalités de réduire les coûts des services de protection, par la mise en commun des ressources
4. Capacité des services de protection à accéder à de plus grandes ressources sur une base régionale

La création des Services de protection de Centre-Sud est une initiative relativement nouvelle. L'effet de cette initiative sur les coûts de la prestation des services pour les municipalités participantes n'est pas encore connu. On demande aux municipalités de contribuer deux dollars par habitant au coût initial du nouveau service puisque cet investissement initial dans une meilleure prestation du service devrait éventuellement permettre de réaliser d'autres économies. Deux initiatives actuellement en cours sont susceptibles de générer prochainement des économies grâce aux efforts conjoints. Un centre de ressources de sécurité publique a été mis sur pied afin de fournir des ressources documentaires et pédagogiques aux organismes de services de protection de la région. Un Comité 9-1-1 a aussi été créé et chargé d'examiner les modèles 9-1-1 qui conviendraient à la région.

Le programme a été mis en oeuvre récemment. On constate déjà des résultats positifs. Le personnel des services de protection a accès à des possibilités accrues de formation et d'éducation. Le public est davantage sensibilisé à la sécurité générale et aux services de protection. Les groupes d'intervenants, qui ont appris à collaborer et à mieux communiquer, ont entamé des discussions sur d'autres grands enjeux régionaux tels le développement économique. Les tenants du projet sont persuadés que celui-ci permettra d'améliorer grandement la prestation du service dans l'ensemble de la région.

Évaluation du groupe des accords intergouvernementaux

Efficiencia

Les nouveaux services à Drayton Valley (Internet) et le réseau de la Bibliothèque régionale du Sud-Est (CD-ROM) seront plus efficaces car les citoyens locaux recevront un meilleur niveau de service à des coûts additionnels minimales. Quant au rendement des nouveaux Services de protection de Centre-Sud, il faudra déterminer si la qualité accrue du service est due au montant de deux dollars par habitant perçu auprès des municipalités membres.

Efficacité

Dans tous les cas, l'efficacité est accrue grâce à l'entente intergouvernementale. Les municipalités et les autres organismes de l'administration locale participants peuvent tirer de grands avantages de la collaboration car ils ne possèdent pas les ressources nécessaires, individuellement, pour mettre sur pied de telles initiatives. Les deux réseaux de bibliothèques offrent à leurs clients un nouveau service (accès à Internet et sur CD-ROM), ce qui accroît l'efficacité. Les effets secondaires ont aussi été très importants. À titre d'exemple, Drayton Valley peut maintenant promouvoir la communauté locale sur Internet. La coopération au projet de bibliothèque de la Bibliothèque régionale du Sud-Est a établi la base d'autres initiatives conjointes. La prestation et l'efficacité du service dispensé par les Services de protection de Centre-Sud seront améliorées, grâce à un personnel mieux qualifié.

Responsabilisation

Les deux réseaux de bibliothèques se sont basés sur des sondages afin de mieux répondre aux besoins de leurs clients. Dans la mesure où toutes les municipalités membres sont représentées au sein des différents comités du programme, la responsabilisation des Services de protection de Centre-Sud sera maintenue à son niveau actuel tout comme elle le serait si chaque municipalité dispensait le service directement.

Équité

L'équité n'est pas un facteur important dans les études de cas des bibliothèques. L'accès à Internet ou sur CD-ROM devrait viser également les groupes sociaux car les services de bibliothèque sont accessibles à tous. Toutefois, les clients ne seront pas tous en mesure de payer le prix d'abonnement. Certains effets négatifs en matière d'équité pourraient être ressentis dans le centre-sud de la Saskatchewan si les ententes de service du réseau d'intervention d'urgence ne tiennent pas compte des régions difficiles à desservir.

Groupe des subventions / droits

Frais d'utilisation du service de collecte des déchets Canton de Sidney (Ontario) - population de 16 000 habitants

Le 1^{er} janvier 1994, le canton de Sidney a mis sur pied un service de collecte des déchets moyennant des frais d'utilisation. Les déchets des résidences seraient ramassés uniquement si chaque « sac soulevé » (sac de déchets) portait une étiquette de sac. Chaque année, cinquante-deux étiquettes sont remises gratuitement à chaque résidence. Les petites propriétés commerciales peuvent aussi se prévaloir du service. Chaque étiquette additionnelle coûte 1,50 \$ (maximum de 10 étiquettes par semaine). Le service découle de l'établissement d'un plan de contrôle des dépenses et d'un contrat social. On a demandé à tous les chefs de service de réexaminer l'efficacité de la prestation de tous les programmes et services. L'agent des projets spéciaux a déterminé que le concept de l'utilisateur-payeur pourrait avoir un impact positif sur l'environnement et sur le budget.

Le nouveau service a permis de réaliser d'importantes économies. Il comportait aussi de grands avantages pour l'environnement. Au cours de la première année, 46 p. 100 des déchets a été réacheminé. Ainsi, 1 833,2 tonnes de déchets n'ont pas été éliminées au lieu d'enfouissement sanitaire. Ce réacheminement des déchets représente une réduction de 84 470,26 \$ des coûts réels et de 182 433,67 \$ des coûts réellement engagés par rapport au montant qui aurait autrement été dépensé en 1994. Ces coûts élevés ont pu être évités en raison de la réduction importante de la quantité de déchets en bordure de trottoir. Les résidents peuvent utiliser gratuitement et librement les boîtes bleues, les dépôts de déchets dangereux et les dépôts du printemps et de l'automne tandis qu'ils doivent payer pour obtenir d'autres sacs à déchets.

Le canton considère ce service comme un moyen de promouvoir un changement de comportement. Les résultats obtenus jusqu'à présent confirment l'efficacité du service. On s'attendait à ce que les résidents qui voyaient au début la collecte des déchets moyennant des frais d'utilisation comme un moyen de « percevoir des taxes » augmentent leur volume de déchets. Le déversement illégal des déchets a plutôt diminué depuis la mise en place du système selon lequel l'utilisateur doit payer. Le canton envisage maintenant d'étendre le concept de l'utilisateur-payeur aux dépôts de déchets comme complément au service de collecte des déchets.

Évaluation du groupe des subventions / droits

L'étude comprend un seul exemple dans ce groupe. Les mêmes principes s'appliqueraient toutefois aux autres études de cas sous cette rubrique.

Le nouveau service d'utilisateur-payeur du canton de Sidney rend la collecte des déchets plus efficace car les prix sont établis en fonction de la quantité de déchets déposés en bordure de trottoir. À part le montant initial d'une étiquette par semaine, les résidents doivent payer chaque étiquette de sac de déchets supplémentaire, selon un système d'établissement des coûts marginaux partiels - un pas vers l'efficacité. L'efficacité des services de collecte des déchets s'est accrue - la quantité de produits de recyclage a augmenté et le déversement illégal des déchets a diminué. L'application d'une autre méthode de prestation du service n'a pas modifié le degré de responsabilisation. L'administration locale a toujours l'obligation de rendre compte aux résidents. Le public a bien accueilli cette nouvelle initiative. Un tel service pourrait avoir un effet négatif sur les résidents à faible revenu. Le prix des étiquettes de sac à déchets n'est toutefois pas excessif au point d'encourager les ménages à faible revenu à déverser illégalement leurs déchets.

Groupe bénévole / volontaire

Service de protection contre les incendies volontaire Vernon (Colombie-Britannique) - population de 31 500 habitants

En janvier 1994, le conseil municipal de Vernon a signé un contrat avec l'association des pompiers volontaires d'un secteur nouvellement annexé à la ville au lieu d'étendre le service d'incendie municipal à ce secteur. La ville pensait ainsi économiser les coûts supplémentaires relatifs à l'embauche de personnel syndiqué permanent. Le secteur avait toujours été servi par un service d'incendie volontaire. La ville estimait que le service ne devait pas être différent et plus coûteux dans le secteur, simplement en raison de l'annexion. En faisant appel à des volontaires pour assurer la protection contre les incendies dans cette partie de la ville, on pouvait économiser près de 800 000 \$, vu l'absence du coût salarial élevé des postes à temps plein. La qualité du service avant l'annexion a été maintenue et la communauté annexée est reconnaissante de la continuité du service volontaire car l'embauche de pompiers salariés à temps plein aurait augmenté les impôts des résidents locaux. Le syndicat local craint toutefois que l'utilisation d'un service volontaire crée un précédent pour faire davantage appel à des volontaires dans la lutte contre les incendies.

La ville a examiné récemment l'entretien des routes, l'installation et l'entretien des compteurs d'eau, et l'entretien des parcomètres et les infractions connexes, en vue de l'adoption d'autres méthodes de prestation des services.

Prestation des services communautaires Municipalité de la Communauté urbaine de Toronto (Ontario) - population d'environ 2,3 millions d'habitants

Les Services communautaires de la Communauté urbaine de Toronto participent à la prestation des services sociaux, dans le cadre de partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, le secteur des services communautaires, les usagers des services et les représentants politiques. À titre d'exemple, la Division des foyers pour personnes âgées des Services communautaires a établi un système intégré de comités consultatifs dans les foyers afin d'encourager la responsabilisation et la participation communautaires au processus de prise de décisions. Ces partenariats ont été établis il y a quelques années. Ils se poursuivent et évoluent chaque année. La municipalité a dû réexaminer la prestation de ses services communautaires, en raison de facteurs démographiques. Le vieillissement de la population, les changements de la taille moyenne de la famille et les nouveaux modes d'immigration ont grandement diversifié la population de la Communauté urbaine de Toronto. La politique stratégique du conseil municipal est axée sur l'établissement d'autres modes de prestation des services.

Certaines raisons justifient l'établissement d'autres modes de prestation dans cette région. Il faut d'abord offrir un accès équitable aux services, y compris l'équité géographique. Il importe aussi d'accroître le nombre d'heures de service et l'accès aux services pour les communautés d'intérêt commun (par ex. personnes âgées). Il faut aussi tenir compte des relations interraciales dans la participation, et la planification et la prestation du service. Il faut améliorer le rendement et l'efficacité des services de la Communauté urbaine en réduisant les coûts du programme, tout en

maintenant les niveaux de service. Enfin, les autres méthodes devraient contribuer à promouvoir et à renforcer les communautés. Pour ce faire, il faut maintenir la responsabilisation envers les clients et les communautés, comprendre les communautés en évolution et favoriser la participation communautaire.

Les allocations budgétaires accordées aux services communautaires sont restées les mêmes ou ont diminué au cours des cinq dernières années. Tout changement envisagé devait être apporté dans le cadre de ces restrictions financières. Dans certains cas, les ressources ont été réparties entre les programmes existants afin de mettre sur pied les nouveaux programmes qui n'ont toutefois pas réduit les coûts. La Communauté urbaine a dû modifier la prestation de ses services sociaux à partir de la même base budgétaire ou d'une base budgétaire réduite.

La mise en oeuvre des nouvelles initiatives a permis d'accroître considérablement la qualité du service. Vu la plus grande participation communautaire, les services offerts étaient plus adaptés aux besoins et plus sensibles aux groupes ethniques et aux relations interraciales. Les partenariats avec d'autres fournisseurs de service ont permis une plus grande intégration générale des services et réduit le chevauchement. L'adoption d'autres méthodes de prestation de service a aussi eu d'autres effets : établissement du droit de propriété des communautés locales; meilleure compréhension des besoins de la communauté locale; et une meilleure compréhension par la communauté du processus de prise de décisions politiques de la Communauté urbaine et des Services communautaires. La réaction du public a été très positive. Les membres de la communauté participent à la planification du processus de prise de décisions et de prestation des services. La communauté est prête à accorder le temps et les efforts nécessaires à la réalisation des différents projets et processus.

La Communauté urbaine a mis sur pied certains processus de révision interne, dont un processus de remaniement qui comporte d'abord une étude des fonctions administratives générales. La structure elle-même fait l'objet d'une étude, ainsi que le rôle de l'administrateur en chef, la structure organisationnelle du service et celle des cadres supérieurs. Les Services communautaires revoient constamment leurs activités et leur organisation.

La province envisage aussi d'autres méthodes de prestation des services communautaires : prestation par la province de certains services, transfert de responsabilité au secteur privé ou sans but lucratif, prestation du service par un nouveau palier de gouvernement ou un palier municipal inférieur et regroupement des tâches de prestation provinciales à l'intérieur d'une structure d'administration régionale.

***Organisation d'activités estivales par des organismes sans but lucratif
Ville de Salaberry-de-Valleyfield (Québec) - population de 28 000 habitants***

La ville de Salaberry-de-Valleyfield a mis sur pied, au cours des cinq dernières années, plusieurs activités estivales incluant des services municipaux, en partenariat avec des organismes sans but lucratif. Ces activités figurent au tableau 7.

Tableau 7 : Activités d'organismes sans but lucratif

Activité	Budget total	Subvention municipale
Régates internationales de Valleyfield	2 000 000 \$	135 000 \$
Festival équestre de Valleyfield	300 000 \$	25 000 \$
Festival de blues de Valleyfield	100 000 \$	10 000 \$
Festival des arts	50 000 \$	10 000 \$
Gestion des piscines de plein air	75 000 \$	75 000 \$

En faisant appel à des groupes sans but lucratif, la ville peut réduire son propre personnel. Le directeur général et le directeur du service de la ville ont proposé cette idée afin de répondre au désir des employés municipaux qui voulaient prendre des congés au cours de l'été. La ville ne voulait pas verser des sommes exorbitantes pour les heures supplémentaires nécessaires pour couvrir les vacances des employés. Grâce aux groupes sans but lucratif, elle a pu réduire les coûts du service de 150 000 \$ en une année. Ces économies ont été réalisées en raison des salaires moins élevés, des heures supplémentaires non requises, d'une plus grande efficacité et de la contribution d'un grand nombre de bénévoles.

Les nombreux bénévoles dévoués ont permis d'améliorer la qualité du service. Le public a réagi favorablement à cette initiative car les bénévoles sont des résidents locaux. Le syndicat local a toutefois déposé quelques griefs et fait valoir que l'article 45 du Code du travail interdit aux employeurs de confier le travail d'un groupe syndiqué à un autre groupe de travailleurs, à moins de maintenir les mêmes conditions de travail. La ville envisage aussi des stratégies d'impartition dans d'autres secteurs des services municipaux afin de réduire la main-d'oeuvre et les coûts de fonctionnement. Ces initiatives créent habituellement des conflits avec les syndicats municipaux.

Évaluation du groupe bénévole / volontaire

Efficienc

L'utilisation de bénévoles pour appuyer ou remplacer le personnel municipal chargé de la prestation d'un service local permet d'accroître l'efficacité générale à condition que les coûts de surveillance des bénévoles ou de résolution des problèmes avec les syndicats locaux ne neutralisent pas les résultats accrus. Le service d'incendie volontaire de Vernon est efficace. Le niveau de service correspond à celui des autres secteurs de la ville. Il est toutefois offert à un coût beaucoup moins élevé que s'il était dispensé par des employés rémunérés à temps plein. Le syndicat local surveille la situation, mais il n'a pas encore pris de mesure à cet égard. De même, l'utilisation de bénévoles et d'organismes sans but lucratif pour mettre sur pied les festivals d'été à Salaberry-de-Valleyfield a considérablement réduit les coûts sans nuire pour autant à la qualité du service. Les améliorations pourraient toutefois être quelque peu neutralisées par la nécessité de répondre aux griefs du syndicat et des employés municipaux. Le défi de maintenir la qualité du service, malgré un budget réduit, a obligé la Communauté urbaine de Toronto à accroître la prestation de ses services communautaires.

Efficacité

Le service d'incendie volontaire est efficace - les citoyens locaux sont heureux du maintien de l'ancienne méthode de prestation de ce service. La ville n'a pas jugé nécessaire de remplacer le service d'incendie volontaire par une brigade de pompiers permanents rémunérés. La Communauté urbaine de Toronto et Salaberry-de-Valleyfield ont amélioré la qualité du service. Dans la Communauté urbaine de Toronto, les services ont été davantage axés sur la clientèle et adaptés à ses besoins. Le dévouement des bénévoles à leurs tâches a donné de bons résultats à Salaberry-de-Valleyfield. Les avantages connexes dans la Communauté urbaine de Toronto comprennent l'intégration des services, la réduction du chevauchement dans la prestation des services et la création de partenariats avec d'autres fournisseurs de service.

Responsabilisation

La responsabilisation est habituellement plus grande lorsqu'on fait appel aux bénévoles pour offrir un service local. Le service d'incendie volontaire doit, dans un sens, rendre compte davantage à la population locale que le service d'incendie traditionnel car la plupart des membres volontaires du service d'incendie demeurent probablement dans le secteur annexé de la ville. De même, la responsabilisation n'est pas compromise à Salaberry-de-Valleyfield car les bénévoles et les groupes sans but lucratif proviennent de la région. Dans la Communauté urbaine de Toronto, la responsabilisation est grandement accrue car les groupes communautaires participent davantage aux décisions des organismes de services communautaires.

Équité

La participation des bénévoles comporte des effets d'équité à la fois pour les bénéficiaires et pour les fournisseurs du service. À Vernon, les effets d'équité découlant du maintien du service d'incendie volontaire ne sont pas importants, si le niveau de protection contre les incendies est le même pour tous les résidents du secteur annexé de la ville. À Salaberry-de-Valleyfield, la principale question d'équité est l'impact négatif de la réduction des effectifs et des heures supplémentaires sur les employés municipaux. Les changements apportés dans la Communauté urbaine de Toronto favorisent en fait l'équité en encourageant la mise sur pied de services « adaptés aux groupes ethnoraciaux ».

L'Annexe un résume les principaux éléments des études de cas. Le prochain chapitre porte sur l'impact des lois provinciales sur l'utilisation d'autres méthodes de prestation des services.

Chapitre 7

Lois provinciales et services municipaux

Les lois municipales applicables de la plupart des provinces et territoires autorisent les administrations locales à créer des partenariats avec les secteurs privé et sans but lucratif en vue de la prestation de services locaux. L'octroi de subventions ou de primes à une entreprise commerciale ou industrielle représente la seule restriction dans la plupart des provinces.

Les administrations locales de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec sont plus limitées que celles des autres provinces et territoires dans l'application d'autres modes de prestation des services. En vertu de la Municipal Act de la Colombie-Britannique, les conseils municipaux qui lancent des appels d'offres en vue de l'approvisionnement en matériaux, en équipement et en services doivent obtenir le consentement des électeurs pour les contrats de plus de cinq ans. Cette condition ne s'applique pas aux ententes conclues avec une autre administration ou ses représentants. Les municipalités du Manitoba, à l'exception de la ville de Winnipeg, n'ont pas l'autorité de conclure des ententes relatives à la prestation des services municipaux avec le secteur privé. La loi de l'Ontario qui régit le pouvoir des municipalités de conclure des ententes avec le secteur privé est très normative. La Loi sur le contrat social de 1990 contient certaines restrictions sur l'impartition. Les municipalités du Québec peuvent conclure des contrats et privatiser leurs services publics. Elles se prévalent rarement de ce dernier pouvoir car la privatisation doit être autorisée par les citoyens locaux et le gouvernement provincial.

Faits saillants provinciaux

Colombie-Britannique

Conformément à l'article 614 de la Municipal Act de la Colombie-Britannique, une municipalité peut adjudger un contrat pour la collecte, l'enlèvement et l'élimination des déchets. Les articles portant sur les installations d'épuration des eaux et d'approvisionnement en eau n'accordent pas une telle autorité. L'article 643 autorise les municipalités à créer et à abolir certains services publics municipaux, avec l'approbation du ministre des Affaires municipales et le consentement des électeurs. En vertu de l'article 646, les conseils peuvent octroyer des franchises pour une période maximale de 21 ans en vue de la prestation de certains services, y compris l'approvisionnement en carburant et en eau, le service téléphonique et les transports en commun. Cette disposition est aussi assujettie à l'approbation du ministre et au consentement des électeurs.

Alberta

En vertu de la Municipal Government Act (qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995), les municipalités de l'Alberta peuvent entreprendre toute activité non restreinte par la loi ou toute autre loi provinciale. La Regional Municipal Services Act a été abrogée. La nouvelle loi intitulée Municipal Government Act contient des dispositions plus souples. Elle accorde aux administrations locales de l'Alberta plus de latitude pour établir des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, le secteur privé et le secteur des organismes sans but lucratif en vue de la prestation d'une vaste gamme de services d'équipements publics et de services publics et récréatifs.

Saskatchewan

Les nouvelles dispositions de la Trade Union Act de la Saskatchewan établissent des contraintes à l'impartition ou à la privatisation de certains services municipaux. En vertu des modifications apportées récemment à la Urban Municipality Act de la Saskatchewan, les municipalités peuvent fixer le type de frais d'utilisation du service. Le Programme de coopération intercentres de la Saskatchewan encourage les municipalités à créer des partenariats entre elles en vue de la prestation conjointe de services. La province contribue jusqu'à 75 p. 100 des dépenses du projet, le montant maximal étant de 50 000 \$ par projet.

Manitoba

Dans son rapport intitulé « Propositions pour relever les défis de l'administration locale », un groupe d'étude a recommandé que les municipalités puissent entreprendre des initiatives individuellement ou en collaboration avec d'autres municipalités, des autorités locales, la province, le gouvernement fédéral, l'industrie ou des particuliers. Il proposait aussi que les municipalités puissent fournir des services à d'autres municipalités et octroyer des subventions que le conseil municipal juge dans le meilleur intérêt de la municipalité (Développement rural Manitoba, 1995). En vertu de la nouvelle loi qui sera adoptée le printemps prochain et qui entrera en vigueur en janvier 1997, les municipalités bénéficieront de vastes pouvoirs de conclure des ententes avec les secteurs privé et public.

La ville de Winnipeg, qui fait l'objet d'une loi distincte de celle qui s'applique au reste de la province, possède une liberté relativement plus grande dans le domaine du partenariat. Le paragraphe 106 f) de la Loi sur la ville de Winnipeg prévoit que la ville peut conclure un contrat ou une entente avec toute personne aux fins d'aménagement des terres et de prestation des services municipaux. La ville offre à contrat un pourcentage élevé des travaux de déneigement et des services d'élimination des déchets des zones résidentielles.

Ontario

Depuis l'adoption de la Loi sur le développement économique communautaire de 1993, les municipalités peuvent créer plus facilement des partenariats avec le secteur privé en vue de fournir, d'exploiter et d'entretenir les installations fixes municipales. La loi autorise aussi les municipalités et les conseils scolaires à accorder des stimulants d'encouragement aux partenaires

du secteur privé (Douglas, 1994). La loi vise principalement à stimuler le développement économique et à encourager l'amélioration des services locaux, tout en réduisant les coûts de prestation de tels services, par des méthodes qui n'étaient auparavant pas permises.

D'après le rapport du groupe de travail provincial-municipal mis sur pied dans le cadre de la Municipal Sectoral Agreement, qui a été rendu public en juillet 1994, les municipalités considèrent que la loi provinciale est trop normative, compte tenu surtout de la diversité des administrations locales en Ontario. Le rapport recommande que les pouvoirs des municipalités de l'Ontario relatifs aux frais d'utilisation soient élargis. Il souligne aussi l'absence générale d'autorité des municipalités concernant l'imposition des frais d'utilisation. Lorsqu'il est possible d'imposer des frais, on doit souvent faire face à des restrictions provinciales.

Québec

Les municipalités du Québec ont tendance à passer des contrats pour le déneigement et les services de collecte des déchets. Elles font souvent appel à des volontaires pour assurer la protection contre les incendies. Les municipalités peuvent créer des sociétés ouvertes dans le but de conclure des ententes intermunicipales de prestation des services. Ces sociétés sont dirigées par des conseils d'administration et elles peuvent avoir une certaine autonomie. Les services d'incendie et de police, et les loisirs sont souvent les secteurs qui sont visés par les ententes intermunicipales.

La province a autorisé récemment trois municipalités à s'associer au secteur privé pour créer des produits et des services municipaux. En juin 1994, trois projets-pilotes de Sociétés d'économie mixte (SEM) ont été mis sur pied. Deux (MRC du Haut-Richelieu et ville de Laval) comprenaient la collecte et le traitement des déchets, et l'autre (Saint-Romuald), un parc industriel. La SEM, un concept établi en France, est un organisme public / privé dont la majorité des actions sont détenues par la municipalité. La communauté a le contrôle de la SEM et le secteur privé fournit les compétences techniques. Les secteurs public et privé partagent les risques, les investissements et les profits. Les municipalités peuvent ainsi s'associer à des intérêts du secteur privé (une exception à la Loi de l'interdiction de subventions municipales). Les activités des SEM sont limitées à leurs mandats.

En général, les services municipaux au Québec sont financés par les impôts fonciers ou les taxes sur les services. En 1989, le gouvernement provincial a toutefois autorisé les municipalités à financer leurs services, sauf les services de police et d'incendie, au moyen d'une taxe basée sur les avantages reçus.

Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, le partage des services avec d'autres municipalités est possible dans le cadre d'ententes intermunicipales ou par la création de commissions semi-autonomes qui offrent les services locaux au nom de plusieurs municipalités, surtout dans le domaine de la gestion des déchets solides. Les commissions régionales de gestion des déchets solides sont en quelque sorte indépendantes des administrations locales. Dans certaines régions, le service est offert en sous-traitance par une entreprise du secteur privé. La Loi sur l'assainissement de l'environnement

a été modifiée récemment afin de tenir compte de la nouvelle structure et d'établir des liens particuliers entre la commission et les municipalités qu'elle sert.

Nouvelle-Écosse

La collaboration intermunicipale et l'utilisation de bénévoles, surtout dans les domaines des loisirs et de la protection contre les incendies, sont des approches reconnues. La province vient de signer une entente de coopération avec le gouvernement fédéral afin de promouvoir la participation du secteur privé à l'infrastructure municipale. L'entente servira à subventionner les études de faisabilité des alliances des secteurs public et privé sur la prestation de services locaux.

Île-du-Prince-Édouard

Cette province ne possède aucune loi facilitante officielle. Les municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard sont toutefois encouragées, de façon informelle, à faire preuve d'innovation dans le domaine de la prestation des services locaux.

Terre-Neuve

La loi provinciale ne limite pas les municipalités de Terre-Neuve dans la recherche d'autres modes de prestation des services.

Points de vue sur les lois provinciales exprimés dans les études de cas

Les répondants étaient partagés sur la question relative à l'impact de la loi provinciale sur leur aptitude à trouver d'autres modes de prestation des services.

Les répondants aux études de cas de Airdrie, de Hamilton-Wentworth, de Peterborough, de la Bibliothèque du Sud-Est, d'Assiniboia, du canton de Sidney et de la région de Prince-Est ne se sentaient pas limités par la loi provinciale. Il n'est pas étonnant que les deux répondants de la Saskatchewan partageaient cette opinion puisqu'ils pouvaient réaliser leurs projets, en vertu d'un programme provincial. Un projet de loi d'intérêt privé portant création de la SEM du Haut-Richelieu a dû être adopté.

Les autres répondants aux études de cas estimaient être, dans une certaine mesure, limités par la loi provinciale en vigueur. Voici des commentaires des répondants de ces villes.

Vernon

« Il est difficile, en vertu de la loi provinciale sur la main-d'oeuvre de transférer le travail des employés syndiqués au secteur privé, en raison des droits du successeur. »

Drayton Valley

« La loi ou l'autorité politique décourage souvent l'exploration d'autres possibilités, surtout de programmes qui pourraient générer des recettes, en raison de la concurrence du gouvernement avec l'entreprise privée. » (Ce commentaire est quelque peu étonnant, vu les vastes pouvoirs conférés par la Municipal Government Act de l'Alberta.)

Communauté urbaine de Toronto

« Les points de vue sur la loi provinciale varient selon les divisions des Services communautaires. Certaines divisions sont limitées / contraintes par une loi (par exemple, Soins de longue durée) qui réaménage tout le système des services, ou par une loi qui est très complexe et désuète (par exemple, Aide sociale générale). D'autres divisions sont contraintes par le règlement provincial sur l'attribution des permis (par exemple, Aide à l'enfance) qui détermine leur mode de prestation du service. »

Saint-Hyacinthe

« Les modalités d'adjudication des contrats municipaux décrites dans la Loi sur les cités et villes sont restrictives. »

Salaberry-de-Valleyfield

« Les lois relatives à la main-d'oeuvre encouragent les heures supplémentaires et protègent les employés syndiqués. »

Paradise

« La loi de Terre-Neuve établit les services que peut offrir la municipalité. Il incombe aux conseils municipaux de choisir le mode de prestation d'un grand nombre de services décrits dans la loi. »

En résumé, les répondants ont fourni quelques exemples de loi provinciale facilitante relatifs à d'autres modes de prestation des services. Le Programme de coopération intercentres de la Saskatchewan fait toutefois exception. Certaines directives des gouvernements fédéral et provincial appuient la démarche de la Communauté urbaine de Toronto en matière de services communautaires. Elles n'encouragent toutefois pas l'adoption d'autres méthodes. Les répondants de Saint-Hyacinthe ont souligné que les modifications apportées récemment à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et, plus précisément les dispositions relatives aux travaux publics, facilitent l'adoption d'autres modes de prestation des services.

Conclusion

Les administrations locales du Canada et du monde entier ont de plus en plus recours à d'autres modes de prestation des services municipaux. Au Canada, les contraintes financières imposées par les niveaux supérieurs du gouvernement et les attentes croissantes des citoyens obligent les municipalités à réexaminer la manière dont elles produisent des services. Les récents ouvrages sur « la réinvention de l'administration » demandent que les municipalités consacrent plus d'efforts à l'établissement de politiques qu'à la production de services et soient plus souples dans leur utilisation d'autres modes de prestation de services. La recherche d'autres modes de prestation de services est très souvent liée aux coûts, rarement à l'amélioration de la qualité.

Au Canada, les modes alternatifs de prestation de services les plus courants sont l'impartition, le recours à des bénévoles, les accords intergouvernementaux et l'imposition de frais d'utilisation. Peu de municipalités accordent des franchises ou se servent de bons d'échange pour des services particuliers. Les services de travaux publics (comme la collecte des ordures, le nettoyage des rues, le déneigement) et d'autres services communautaires se prêtent bien à l'emploi de méthodes différentes: les travaux publics parce que leurs résultats sont mesurables et le rendement facile à surveiller, et les services communautaires parce que les membres de la collectivité savent généralement mieux comment les services locaux devraient être exécutés. Les frais d'utilisation deviennent à la fois une importante source de recettes pour les municipalités et une méthode efficace d'ajuster la demande pour un service. On avait déjà recours à des frais d'utilisation pour l'approvisionnement en eau et le transport; ils deviennent de plus en plus populaires pour les loisirs, la collecte des ordures et certains services de bibliothèque.

Plusieurs conditions générales doivent être remplies pour pouvoir avoir recours à d'autres modes de prestation de services :

- La municipalité doit connaître en détail ses propres coûts de production d'un service.
- La municipalité doit, si possible, conserver la capacité de produire le service elle-même au cas où l'autre mode ne fonctionnerait pas.
- La municipalité doit travailler avec les syndicats locaux dès le début du processus de manière que leurs préoccupations soient prises en considération.
- La population doit être tenue informée des autres modes employés, ainsi que des raisons pour y avoir recours.
- Il faut que l'on puisse surveiller le rendement de l'autre mode.
- Dans le cas de l'impartition, il faut qu'il y ait, dans la région, un nombre suffisant de soumissionnaires éventuels pour maintenir un élément de concurrence.
- Lorsqu'on fait appel à des bénévoles, il faut que ceux-ci soient des membres de la collectivité ayant à coeur de dispenser ces services de façon efficace. Dans certains cas, il peut être

nécessaire de faire appel à un programme de bénévoles organisé. Ce sera plus facile si la collectivité compte déjà un organisme apte à produire un service particulier.

- Pour que l'on puisse avoir recours à des frais d'utilisation, il faut que les résultats du service soient mesurables. On devra faire des études pour trouver une méthode appropriée d'établissement des prix. Lorsque c'est possible, on demandera des frais pour recouvrer les coûts marginaux.
- Dans tous les cas où l'on envisagera de faire appel à d'autres modes de prestation de services, on appliquera les critères d'efficience, d'efficacité, d'équité et de responsabilisation pour évaluer les effets de la nouvelle méthode sur la collectivité locale.

D'après un grand nombre d'études faites au Canada, aux États-Unis et à l'extérieur de l'Amérique du Nord, le secteur privé serait plus efficace que le secteur public dans la prestation d'un certain nombre de services municipaux. Cependant, la vraie différence ne se trouve pas entre le secteur privé et le secteur public, mais entre le monopole et la concurrence. On a vu, dans de nombreuses villes des États-Unis que les organismes publics peuvent devenir aussi efficaces, sur le plan des coûts, que les organismes privés s'ils participent à un processus d'appel d'offres ouvert. Souvent, des mesures internes de gestion des coûts permettent de réaliser des économies considérables.

Contrairement à l'avis de certains répondants de l'étude de cas, la plupart des dispositions législatives provinciales n'empêchent pas indûment les municipalités d'avoir recours à d'autres modes de prestation des services, sauf au Manitoba, et dans une certaine mesure en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. La Loi sur le développement économique communautaire en Ontario, le Programme de coopération intercentres de la Saskatchewan et les projets pilotes des Sociétés d'économie mixte du Québec sont liés à trois exemples de modifications législatives récentes qui encouragent et stimulent les partenariats secteur public / secteur privé et secteur public / organisme sans but lucratif dans les services et les installations locales. De plus, la nouvelle loi sur les administrations municipales (Municipal Government Act) de l'Alberta devrait permettre aux municipalités de trouver d'autres solutions plus créatives à la prestation des services.

Prévisions

Comme on ne peut guère s'attendre à une régression de la tendance aux contraintes financières et à la transmission des charges aux administrations locales, l'importance d'autres modes de prestation de services continuera d'augmenter au Canada et partout dans le monde. Il ne faudrait pas, cependant, que les municipalités assument automatiquement que le secteur privé obtient de meilleurs résultats dans la production de tous les services locaux. Il faut examiner chaque service et chaque municipalité pour déterminer quel est le mode de prestation le plus efficace, responsable et équitable. Tous ces facteurs devront être pris en considération lorsqu'on envisagera une autre solution que la prestation totale des services par l'administration locale.

Références bibliographiques

- AULD, Douglas et Harry KITCHEN. *The Supply of Government Services - The Economics of the Service Sector in Canada*. Toronto : The Fraser Institute, 1988.
- B.C. Education Funding Review Panel. *Building Partnerships: A Finance System For Public Schools*, 1992.
- BIRD, Richard M. *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*. Toronto : Canadian Tax Foundation, 1976.
- BIRD, Richard M. et Enid SLACK. *Urban Public Finance in Canada*, 2^e éd. Toronto : John Wiley & Sons Ltd, 1993.
- BRETTLER BERENYI, Eileen et Barbara J. STEVENS. « Does privatization work? A study of the delivery of eight local services » *State and Local Government Review*. 20 : 1, 1988, p. 11-20.
- BROOKS, Ronnie. *A Positive Alternative: Redesigning Public Service Delivery*. préparé par le Services Committee. Minneapolis : Citizens League, 1982.
- CANARAN, Hemant. « The best of two worlds: public/private partnerships » *Municipal World*, mai 1995, p. 6.
- CASSIDY, Gordon. *Contracting Out*. Kingston : Études en politique publique, Université Queen's, 1994.
- CHANDLER, Timothy et Peter FEUILLE. « Municipal Unions and Privatization » dans *Public Administration Review*, vol. 51, n^o 1, 1991, p. 15-22.
- CLIMANS, Jeffrey S. « Ontario Clean Water Agency Partnership » dans *Structuring and Financing Public-Private Partnerships*, document diffusé dans le cadre du séminaire Insight tenu les 22 et 23 novembre 1993, Toronto : Insight Press, 1993, p. 205-220.
- Développement rural Manitoba. *Projet de rapport - Propositions pour relever les défis de l'administration locale*. Comité d'étude de la Loi sur les municipalités et des lois connexes. 1995
- DONAHUE, John D. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York : Basic Books Inc., 1989.

- DOUGLAS, Heather. « The Capital Investment Plan Act, 1993 and the Community Economic Development Act, 1993: new opportunities for public and private sector partners dans capital projet financing » dans *Structuring and Financing Public-Private Partnerships*. Documents présentés dans le cadre du séminaire Insight tenu les 22 et 23 novembre 1993. Toronto : Insight Press, 1993, p. 79-104.
- FERRIS, James et Elizabeth GRADY. « Contracting Out: For What? With Whom? » dans *Public Administration Review*, juillet / août 1986.
- FITZGERALD, Randall. *When government goes private: successful alternatives to public services*. Pacific Institute for Public Policy Book. New York : Universe Books, 1988.
- FLANAGAN, Jim et Susan PERKINS. « Public/private competition dans the City of Phoenix, Arizona » dans *Government Finance Review*, vol. 11, n° 3, 1995, p. 7-12.
- FREEMAN, Michael. « Public Works-Service Delivery Approaches » dans *Use Today*. Municipal Data Service Publication, Special Data Issue No. 9, Washington : ICMA, 1989.
- HARTLEY, Keith. « Contracting-out in Britain: Achievements and Problems » dans *Privatisation and Deregulation in Canada and Britain*. Actes du colloque Canada-Grande-Bretagne, édité par Jeremy Richardson. Halifax : Institut des Recherches Politiques, 1991, p. 177-198.
- HILKE, John. *Cost Savings From Privatization: A Compilation of Study Findings*, Los Angeles : Reason Foundation, 1993.
- HIRSCH, Werner Z. *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting Out by Local Governments*. Monograph and Research Series 54, Los Angeles : Institute of Industrial Relations, UCLA, 1991.
- HIRSHHORN, Ronald. « Commentaires » sur le document de Gordon Cassidy intitulé *Contracting Out* dans *Compétitivité et coûts des services publics*, Bryne Purchase, éditeur. Projet sur le secteur public et la compétitivité. Kingston : Étude de la politique publique, Université Queen's. 1992, p. 80-83.
- HOBSON, Paul R. *Efficiency and the Local Public Sector*. Projet sur le secteur public et la compétitivité. Kingston : Étude en politique publique, Université Queen's, 1994.
- HOLLIS, Guy, Gail HAM et Mark AMBLER. *The Future Role and Structure of Local Government*. Local Economic and Social Strategy Series, London : Longman, 1992.
- ICMA. *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments*. A Special Report on Alternative Service Delivery. Washington : International City Management Association, 1989.

- HOULIHAN, Dennis. *Teleconference - Privatizing Public Works Services*, University of Wisconsin (Assistant Director of Research and Collective Bargaining Services, AFSCME International), 19 juillet 1995.
- JOHN, Peter. « The Restructuring of Local Government in England and Wales » dans *Local Government in Europe: Trends and Developments*, publié par Richard Batley et Gerry Stoker, Government Beyond the Centre Series, London : Macmillan Education Ltd., 1991, p. 58-72.
- JOHNSON, Dirk. « In Privatizing City Services, It's Now 'Indy-a-First-Place' » *National Report - The New York Times*, le mardi 2 mars 1995, p. A8-A9.
- KENT, Oliver. « Establishing User Fees » dans *Current Issues*, Ottawa : Price Waterhouse, avril 1987, p. 1-8.
- KITCHEN, Harry. « A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection » dans *Public Finance Quarterly*, janvier 1976, p. 56-76.
- KITCHEN, Harry. « Urban Transit Provision in Ontario: A Public/Private Sector Cost Comparison » dans *Public Finance Quarterly*, 20, 1 : 114-128, 1992a.
- KITCHEN, Harry. « Tarification efficiente des services des administrations locales » dans *Compétitivité et établissement des prix dans le secteur public*, publié par Ronald W. Crowley, Kingston : Études en politique publique, 1992b.
- KITCHEN, Harry. *Efficient delivery of local government services*. Document de travail 93-15. Kingston : Études en politique publique, Université Queen's, 1994.
- KITCHEN, Harry. *Trends in Municipal Finance Across Canada, 1988-92*. Toronto : Les Presses du CIRUR (pour diffusion interne seulement), 1995.
- KNIGHTON, Lennis M. « Improving municipal revenues without increasing taxes » dans *Municipal Management*, été 1985, p. 170-173.
- KOLDERIE, Ted. « The Two Different Concepts of Privatization » dans *Public Administration Review*, juillet / août 1986, p. 285-291.
- LORRAIN, Dominique. « Public Goods and Private Operators in France » dans *Local Government in Europe : Trends and Developments*, publié par Richard Batley et Gerry Stoker, Government Beyond the Centre Series, London : Macmillan Education Ltd., 1991, p. 89-109.
- LORRAIN, Dominique. « The French Model of Urban Services » dans *West European Politics*, vol. 15, n° 2, 1992, p. 77-92.

- MATEO, Juan Ferrer. « Improving Access to Administration in Spain » dans *Local Government in Europe: Trends and Developments*, publié par Batley et Gerry Stoker, Government Beyond the Centre Series, London : Macmillan Education Ltd., 1991 p. 146-154.
- McDAVID, James. « The Canadian Experience with Privatizing Solid Waste Collection Services » dans *Public Administration Review*, 1985, p. 602-608.
- McDAVID, James. « Part-time fire fighters in Canadian municipalities: cost effectiveness comparisons » dans *Canadian Public Administration*, vol. 29, n° 3 1986, p. 377-387.
- McDAVID, James et Gregory SCHICK. « Privatization Versus Union-Management Cooperation: The Effects of Competition on Service Efficiency in Municipalities » dans *Canadian Public Administration*, vol. 30, n° 3, 1987, p. 472-488.
- McDAVID James et Eric CLEMENS. « Contracting out local government services: the B.C. experience » dans *Canadian Public Administration*, vol. 38, n° 2, 1995, p. 177-193.
- MEHAY, S. et R. GONZALEZ. « Economic Incentives Under Contract Supply of Local Government Services » dans *Public Choice*, 46:79-86, 1985.
- Ministère des Affaires municipales. *Study of Innovative Financing Approaches for Ontario Municipalities*, 1991.
- MOORE, S. « Privatization in America's Cities: Lessons for Washington, Part I » dans *Heritage Foundation Backgrounder*, n° 652, le 31 mai 1988.
- Municipal Research and Services Center of Washington. *Municipal Service Delivery - A Survey of Washington Cities and Towns*, Report No. 26. Kirkland (Washington) : Municipal Research and Services Center of Washington, 1993.
- Murray & Company Investment Services Ltd. « Public-private partnerships - some key findings » dans *Structuring and Financing Public-Private Partnerships*, documents diffusés lors du séminaire Insight tenu les 22 et 23 novembre 1993, Toronto : Insight Press, 1993, p. 391-402
- OCDE. *Managing and Financing Urban Services*. Paris : OECD Publications, 1987.
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER. *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading (Massachusetts) : Addison-Wesley Publishing Company Inc, 1992.
- PURCHASE, Bryne et Ronald HIRSHHORN. *Pour une gestion efficace le l'État. Rapport du projet sur le secteur public et la compétitivité*. Kingston : Études en politique publique, Université Queen's, 1994.

- ROSS, David. *Economic Dimensions of Volunteer Work in Canada*, 1990.
- SAVAS, E.S. *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham (New Jersey) : Chatham House Publishers, 1987.
- SEADER, David L. « The U.S. Experience » dans *Structuring and Financing Public-Private Partnerships*, documents diffusés dans le cadre du séminaire Insight tenu les 22 et 23 novembre 1993, Toronto : Insight Press, 1993, p. 23-40.
- Services Committee. Citizen's League Report. *A Positive Alternative: Redesigning Public Service Delivery*. Minneapolis : Citizen's League, 1982.
- SIEGLE, David. « Reinventing Local Government: The Promise and the Problems. » dans *Rethinking Government : Reform or Reinvention?*, éditeur Leslie Seidle, Montreal : Institut des Recherches Politiques, 1993.
- SLACK, Enid. « Commentaires sur le document de Harry Kitchen sur l'efficience de la prestation des services par les administrations locales dans le cadre d'une nouvelle structure » dans *Compétitivité et prestation des services publics*. Robert Crowley, directeur de la rédaction. Kingston : Projet sur le secteur public et la compétitivité, Études en politique publique, Université Queen's, 1993.
- SMITH, Stuart. « Public/private partnership - Canadian style ». Federation of Canadian Municipalities, mars-avril 1995, p. 3-4.
- Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Partenariats publics-privés en infrastructures municipales : théorie et pratique*. Préparé par IBI Group pour le compte de la SCHL, 1995.
- SPROULE-JONES, Mark. « User Fees » dans *Taxes as Instruments of Public Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1994, p. 3-38.
- STARR, Paul. *The Limits of Privatization*. Washington : Economic Policy Institute, 1987.
- Statistique Canada. *Secteur public - Systèmes de gestion financière*. Monographie 68-212 de Statistique Canada, 1995.
- STEWART, John et Jerry STOKER. *The Future of Local Government*. Government Beyond the Centre. London : Macmillan Education Ltd, 1992.
- TATE, Don M. et D.M. LACELLE. *Municipal Water Rates in Canada - Current Practice and Prices, 1991*, rapport provisoire préparé pour le compte des Social Sciences Series, Ottawa : Direction de la conservation de l'eau et de l'habitat, Service canadien de la faune, Environnement Canada, 1995.

TINDAL, C. Richard, et Susan Nobes TINDAL. *Local Government in Canada*, 4^e éd., Series in Canadian Politics, Toronto : McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1995.

Town of Ajax. *The Strategic Cost Management Process*. Town of Ajax : STAR\$ Program, 1995.

TREBILCOCK, Michael J. *Prospects for reinventing government*. Toronto : Institut C.D. Howe, 1994.

VAN HORN, Carl E. « The Myths and Realities of Privatization » dans *Privatization and Its Alternatives*, William T. Gormley Jr., éd., Madison : University of Wisconsin Press, 1991.

WALTERS, A. « Ownership and Efficiency in Urban Buses » dans *Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science* 36(3):83-92, publié par S. Hanke, 1987.

WARD, Janet. « Privatizing Public Works », dans *American City & County*, septembre 1993, p. 48-55.

WINGERTER, Eugene J. « Refuse Collection-The Privatization Alternative » dans *The Privatization Review*, vol. 2, n^o 1, 1986.

WYNNE, George. « Singapore on Schedule with Electronic Demos », dans *Public Innovation Abroad*, vol. 18, n^o 9, publié par International Centre, Academy for State and Local Government, 1994.

Annexe un

Principales questions découlant des études de cas



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Annexe 1 : Principales questions découlant des études de cas.

Municipalité	Motifs de l'adoption d'un autre mode	Changements liés au coût de la prestation du service	Raisons des économies réalisées	Changements dans la qualité du service	Autres effets	Réaction publique
Airdrie	La province n'offrait plus le service	Coûts plus élevés	s.o. (sans objet)	Qualité accrue	s.o.	Positive
Hamilton-Wentworth	Économies et impact économique prévus	Trop tôt pour déterminer	Efficacité accrue et systèmes de gestion améliorés	L'adoption de la nouvelle technologie devrait entraîner l'amélioration de la qualité	Aucun employé de la région ne perdra son emploi	Aucune jusqu'à présent
Peterborough	Servir les zones à faible densité de population	Économies sur les coûts liés au trajet	Pas besoin d'établir un service de transport en commun dans les zones à faible densité de population	Qualité accrue	Aucune objection des syndicats au moment de la mise en place du service	Positive
Saint-Hyacinthe	Uniformiser les prix et la fréquence du service	Trop tôt	s.o.	Trop tôt	s.o.	Réaction positive prévue à l'égard du programme d'élimination des déchets
MRC du Haut-Richelieu	Réduire les coûts et mieux gérer les déchets	Réduction des coûts prévue	Meilleure planification et coordination	Amélioration prévue	Avantages écologiques prévus	Réaction positive à la campagne d'information
Région de Prince-Est	Fournir le service à des secteurs non desservis auparavant	Réduction des coûts pour certains résidents, augmentation pour d'autres	Gestion par une seule commission	Qualité améliorée - le service est maintenant offert à tous les résidents de la région	Stabilité à long terme pour l'industrie du recyclage	Positive
Paradise	Économies prévues	Économies	Besoins réduits en achat d'équipement	Difficile à évaluer	s.o.	Aucune réaction

Municipalité	Motifs de l'adoption d'un autre mode	Changements liés au coût de la prestation du service	Raisons des économies réalisées	Changements dans la qualité du service	Autres effets	Réaction publique
Drayton Valley	Besoin cerné dans un projet pilote	Augmentation minime seulement	s.o.	Qualité accrue	Les entreprises locales veulent faire de la publicité sur Internet	Positive
Bibliothèque régionale du Sud-Est	Aucun autre groupe n'avait les moyens de fournir le service	Augmentation minime	s.o.	Qualité accrue	Poursuite de l'esprit de collaboration	Positive
Services de protection du Centre-Sud	Besoin de coordination	Trop tôt	s.o.	Changement prévu une fois que le personnel sera mieux formé	Collaboration accrue dans d'autres secteurs	Positive
Canton de Sidney	Il était impératif de réduire les coûts	Économies importantes	Réduction de la quantité de déchets	Qualité accrue	Avantages écologiques	Positive
Vernon	Continuation du service des bénévoles	Économies importantes	Plus besoin de payer des employés à plein temps	Est demeurée la même	Inquiétudes soulevées par le syndicat local	Positive
Communauté urbaine de Toronto	Facteurs démographiques et financiers	Réduction des coûts	Réorganisation interne	Qualité accrue	Participation accrue de la collectivité	Positive
Salaberry-de-Valleyfield	Réduire les coûts de la main-d'oeuvre	Économies	Recours aux services de bénévoles	Qualité accrue	Appels interjetés par les syndicats	Positive

Annexe deux

**Questionnaire du CIRUR sur d'autres modes
de prestation de services**



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

**QUESTIONNAIRE DU CIRUR SUR D'AUTRES MODES
DE PRESTATION DE SERVICES**

Nom : _____ **Municipalité :** _____

Fonction : _____ **Population**
: _____

Veillez joindre des pages supplémentaires au besoin.

Les autres modes de prestation de services comprennent, entre autres, l'impartition d'une partie d'un service ou de tout le service au secteur privé ou à des organismes sans but lucratif, le recours à des bénévoles, l'attribution de franchises, les accords intermunicipaux de prestation, et la promotion des initiatives personnelles au sein de la collectivité. Peuvent aussi être inclus dans ces modes alternatifs d'autres mécanismes de financement des services, notamment les frais d'utilisation, les subventions et les bons d'échange, du fait que ces modes de prestation peuvent influencer sur la demande faite d'un service donné. Lorsqu'on parle d'« autres » modes de prestation des services municipaux, on suppose que la « norme » est que l'administration locale produit et fournit entièrement le service. La présente étude est axée sur l'aspect opérationnel de la prestation du service et non sur l'aspect des projets en immobilisations (par exemple, non sur les partenariats publics-privés établis pour la construction d'établissements dans la municipalité).

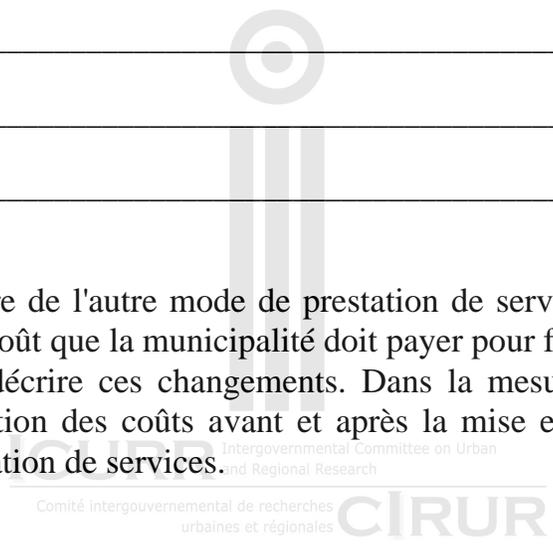
1. Veuillez définir et décrire les modes innovateurs de prestation de services.

2. Donnez la date (mois / année) de leur mise en place. _____

3. Qui a eu l'idée d'adopter ces modes de prestation de services?

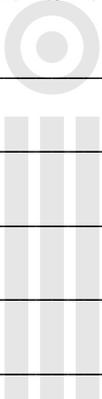
4. Quelles étaient les principales raisons qui ont motivé l'adoption d'autres modes (par exemple : économies prévues, amélioration du service, etc.)?

5. La mise en oeuvre de l'autre mode de prestation de services a-t-elle entraîné des changements au coût que la municipalité doit payer pour fournir le ou les services? Si oui, veuillez décrire ces changements. Dans la mesure du possible, veuillez fournir la ventilation des coûts avant et après la mise en oeuvre de la nouvelle méthode de prestation de services.



6. S'il y a eu des économies de coût, quelles en sont les raisons, selon vous?

7. Y a-t-il eu des changements dans le niveau de la qualité du service fourni à la suite de la mise en oeuvre de l'autre méthode? Si oui, veuillez les décrire.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

8. Y a-t-il eu des effets imprévus à la suite de l'adoption de l'autre mode de prestation de services (par exemple : réactions des syndicats locaux)? Si oui, les décrire.

9. Comment la population a-t-elle réagi (si elle l'a fait) à l'égard de la mise en oeuvre des autres modes de prestation de services?

10. Vous sentez-vous limité par les lois provinciales ou fédérales en ce qui a trait à la mise en oeuvre d'autres pratiques de prestation de services? Si oui, veuillez élaborer.



11. Est-ce que les lois provinciales actuellement en vigueur facilitent l'utilisation d'autres modes de prestation de services dans votre municipalité? Si oui, veuillez les décrire.

12. Est-ce que la municipalité envisage actuellement d'utiliser un autre mode de prestation pour un autre service? Si oui, veuillez préciser.

13. Pensez-vous que d'autres services dans votre municipalité pourraient être offerts au moyen d'un autre mode de prestation? Si oui, veuillez les décrire.

NOUS VOUS SAURIONS GRÉ DE BIEN VOULOIR NOUS FAIRE PARVENIR TOUTE DOCUMENTATION AYANT TRAIT AUX AUTRES MODES DE PRESTATION DE SERVICES DONT IL EST QUESTION DANS LA PRÉSENTE ENQUÊTE OU DE TOUT AUTRE MATÉRIEL PERTINENT. SI VOUS CROYEZ QUE QUELQU'UN D'AUTRE DEVRAIT ÊTRE CONTACTÉ, VEUILLEZ NOUS DONNER SON NOM ET SON NUMÉRO DE TÉLÉPHONE. NOUS VOUS REMERCIONS D'AVOIR PRIS LA PEINE DE RÉPONDRE À CE QUESTIONNAIRE.

Veillez nous faire parvenir l'information pertinente à l'adresse suivante :

Michael Skelly
CIRUR
150, avenue Eglinton est, pièce 301
Toronto (Ontario)
M4P 1E8
Fax : (416) 973-1375
Téléphone : (416) 973-3264