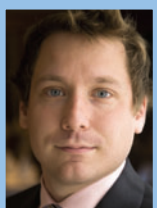


LA COMPARAISON ET LA CONCURRENCE POUR AMÉLIORER LES SERVICES MUNICIPAUX

En juin dernier, la ministre des Affaires municipales du Québec a déposé le projet de loi 22, qui accorde à la Ville de Montréal des pouvoirs accrus de taxation. Si le projet de loi est adopté, la métropole québécoise pourra notamment imposer une taxe sur les billets de spectacles et sur les repas au restaurant. Selon la ministre, ces nouvelles sources de revenus seront attribuées à Montréal parce que « [...] notre métropole doit avoir les moyens de relever les défis qui s'offrent à elle »¹. Plusieurs municipalités, dont Montréal, réclament en effet une diversification de leurs sources de revenus pour éviter un budget serré ou même déficitaire. Cependant, d'autres solutions à ce problème se trouvent du côté d'un meilleur contrôle de leurs dépenses.



Cette Note économique a été préparée par **Mathieu Laberge**, économiste à l'IEDM et titulaire d'une maîtrise en économie internationale et en économétrie de l'Université de Nottingham.

L'identification de pratiques susceptibles d'améliorer l'efficacité et de réduire le coût des services municipaux ne peut se faire sans qu'une comparaison avec un service équivalent, offert par le secteur privé ou par une autre municipalité, ne soit établie. Plusieurs villes américaines ont d'ailleurs profité de ce processus. C'est notamment le cas de Philadelphie, dont le rôle stratégique régional et la population sont comparables à la situation de Montréal, qui a réalisé des économies de 38 millions \$US annuellement suite à l'instauration d'un programme de mise en concurrence de ses services municipaux. La ville d'Indianapolis, dont la taille s'apparente à celle de la ville de Québec, a réalisé des économies annuelles de 46 millions \$US. Les plus grandes agglomérations y gagnent aussi : la ville de New York et le comté de Los Angeles ont réalisé des économies respectives de 42 et de 50 millions \$US après la mise en œuvre d'un tel programme².

Une absence de données fiables et crédibles

Depuis 2004, le ministère des Affaires municipales du Québec collecte des indicateurs de gestion auprès des municipalités. Lancé en 1999, ce projet vise à améliorer le

rendement des organismes municipaux, à fournir une information plus complète sur leur gestion et à favoriser une meilleure prise de décisions³. Les domaines évalués sont essentiellement : la santé financière, le service de voirie, le déneigement, la distribution de l'eau potable de même que la collecte et le traitement des eaux usées. En 2007, le ministère prévoit faire passer le nombre d'indicateurs de gestion municipale obligatoires de dix-neuf à quatorze en mettant

l'accent sur les critères quantitatifs d'évaluation du coût des services municipaux et de leur rendement⁴. En 2004, 987 municipalités ont participé au projet.

Il faut toutefois interpréter avec précaution les indicateurs développés au Québec, puisqu'ils ne tiennent pas compte des facteurs d'influence, tels que l'état des infrastructures ou la nature de

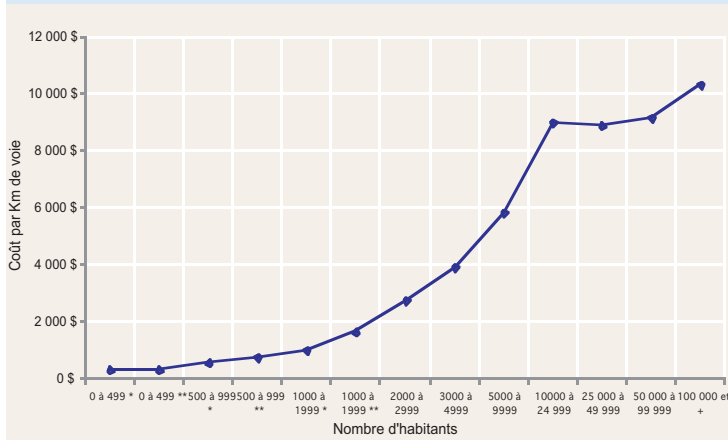
celles-ci, qui pourraient avoir un effet sur le rendement des administrations locales. De même, l'impartition des coûts pour chaque activité municipale est l'objet de pratiques non harmonisées entre les différentes municipalités. Or, l'évaluation du rendement des organismes publics est souvent tributaire de « la qualité des règles de partage des coûts [entre les différentes unités administratives] mises en place »⁵.



1. Cabinet de la ministre des Affaires municipales, *Dépôt du projet de loi 22 – Un projet de loi qui favorisera le développement de la métropole*, juin 2007, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Juin2007/21/c7876.html>.
2. William D. Eggers et Stephen Goldsmith, « This works: Managing City Finances », *Civic Bulletin*, no 31, mars 2003, p. 3, <http://www.manhattan-institute.org>.
3. Institut d'administration publique du Canada, *Compte rendu de la Conférence-charrette provinciale-territoriale sur le rendement des municipalités et son évaluation*, 2004, p. 20.
4. Ministère des Affaires municipales du Québec, *Liste proposée des indicateurs de gestion municipaux obligatoires pour 2007*, 2007.
5. Marcel Boyer et al., *Partage des coûts et tarification des infrastructures*, CIRANO, 2006, p. 3.

FIGURE 1

Coût médian de l'entretien de la voirie dans 985 municipalités québécoises (2004)



Source : Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale (HEC Montréal).
 * Sans système de traitement et de distribution de l'eau potable et/ou de traitement des eaux usées
 ** Avec système de traitement et de distribution de l'eau potable et/ou de traitement des eaux usées

À titre d'exemple, la médiane (graphique 1) et la variabilité des dépenses municipales pour l'activité de voirie par kilomètre de voie croît en fonction de la taille de la population⁶. C'est donc dire que, plus une ville est peuplée, plus elle dépense pour entretenir son réseau routier. Il est pourtant plausible de croire que les plus grandes villes, étant plus densément peuplées, auraient pu profiter d'économies d'échelle dans l'entretien de leurs routes. Cet indicateur compte 26 facteurs d'influence qui ne sont pas pris en compte dans les données collectées actuellement.

On peut conséquemment se demander en quoi le fait de gérer une ville plus peuplée rend les services publics de voirie plus coûteux. Est-ce dû à un appareil gouvernemental local plus lourd et inefficace? Y a-t-il une part du coût supplémentaire attribuable à un recours accru à une main-d'œuvre fortement syndiquée? Ces questions, légitimes du point de vue du contribuable qui finance ces services, ne trouveront réponse que lorsqu'il sera possible d'obtenir des indicateurs de rendement adéquats pour établir un portrait fidèle de l'efficacité et du coût des services municipaux. On pourrait notamment recourir plus systématiquement à des indicateurs externes indépendants plutôt

qu'à des données émanant de l'appareil municipal. Par exemple, la cote de crédit municipale pourrait servir d'indicateur de viabilité financière et l'évaluation implicite que font les assureurs de l'efficacité des services de lutte aux incendies pourrait permettre d'évaluer leur qualité.

Des initiatives qui favorisent une meilleure gestion municipale

Le développement d'indicateurs de gestion fiables et crédibles peut mener à des pratiques qui favorisent la bonne gouvernance des services municipaux et qui consolident l'obligation de rendre compte des élus locaux. Plusieurs initiatives en ce sens sont possibles, mais on en distingue principalement trois : l'étalonnage (« benchmarking »), la mise en concurrence obligatoire (« compulsory competitive tendering ») et la maximisation de la valeur (pratiques de « best value »).

L'étalonnage consiste à recueillir des statistiques d'efficacité des services municipaux auprès des différentes municipalités et à les comparer à des normes provinciales ou nationales pour identifier les meilleures pratiques de gestion municipale. Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied en 2000 un projet d'évaluation du rendement de ses municipalités qui comprenait 54 indicateurs (réduit à 40 depuis 2004⁷) – dont les services de lutte contre les incendies, de police et de transport en commun – en plus des services qui font l'objet d'une évaluation au Québec⁸. Avant d'être rendue publique et envoyée aux administrateurs municipaux, l'information collectée est d'abord uniformisée par le ministère ontarien des Affaires municipales et du logement. Dès 1981, la province a publié un document de travail visant à favoriser l'évaluation de l'efficacité des services municipaux. La Nouvelle-Écosse a également mis sur pied son programme d'indicateurs de gestion municipale en 1999. Celui-ci compte 41 types de données financières, communautaires, de gouvernance et de rendement⁹.

Les initiatives d'étalonnage doivent toutefois aller plus loin que la simple collecte et la publication d'indicateurs de rendement municipal. Elles doivent notamment viser à comparer officiel-

Les initiatives d'étalonnage doivent viser à comparer officiellement les pratiques en cours dans les différentes villes afin d'identifier les améliorations possibles dans la prestation des services.

6. Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale, *Indicateurs de gestion pour les organismes municipaux – Analyse des résultats pour l'année 2004, 2005*, p. 21.
 7. Institut d'administration publique du Canada, *op. cit.*, p. 36.
 8. Voir : John Burke, *Ontario's Municipal Performance Measurement Program*, 2005.
 9. *Idem*, p. 29.

lement les pratiques en cours dans les différentes villes afin d'identifier les améliorations possibles dans la prestation des services. L'expérience de la Caroline du Sud en matière d'éta-lonnage a permis d'établir qu'en « partageant leurs indicateurs de gestion, les organismes deviennent aptes à apprendre les meilleures pratiques de prestation des services »¹⁰.

Le Royaume-Uni a également tenté des expériences pour rendre plus efficace la prestation des services municipaux. La première tentative a pris la forme d'une mise en concurrence obligatoire. Mise en place dès les années 1980, cette mesure obligeait les municipalités britanniques à soumettre à la concurrence du sec-teur privé leurs services de construction de bâtiments et de routes ainsi que l'entretien de ces infrastructures. Cette obligation a été étendue en 1988-1989 à d'autres services, notamment la collecte des ordures ménagères, le nettoyage des rues et des édifices et l'entretien des véhicules. La mise en concurrence obligatoire s'est appliquée graduellement à plusieurs services professionnels, dont les services juridiques et financiers, à partir de 1992. Au cours du processus, l'adminis-tration locale ne devait pas garantir de meilleures conditions commerciales aux prestataires publics qu'aux entrepreneurs privés. Elle devait également s'assurer de la présence d'un nombre suffisant de partici-pants et de la diffusion adéquate de l'avis de mise en concurrence¹¹. En adaptant leurs conditions de prestation des services, les services municipaux ont d'ailleurs remporté entre 70 et 80 % des appels d'offres. Ce modèle aurait également contribué à générer des économies moyennes de 6,5 % lors de la première vague de mise en concurrence et de 9,1 % lors du renouvellement des contrats initiaux, même si les économies d'échelle générées ont été en pratique très variables et que l'application de la mise en concurrence obligatoire s'est faite simultanément à d'autres initiatives susceptibles d'avoir diminué le coût des services publics. On n'a pas constaté de réduction de la qualité des services suite à l'introduction de la mise en concurrence obligatoire¹².

Parce qu'elle s'avérait peu flexible en pratique, ce qui compromettait les gains d'efficacité réalisables, la mise en concurrence obligatoire a été abandonnée au Royaume-Uni en 1999 au profit du mécanisme de la « Best Value » (BV). Celui-

ci vise à optimiser la prestation de services municipaux en ayant recours aux fournisseurs les plus efficaces. La BV est une approche flexible qui ne présume pas que les services muni-cipaux doivent nécessairement être dispensés par l'administration publique locale si d'autres mécanismes plus efficaces existent. Sans être obligatoire, la mise en concurrence demeure donc un outil de gestion important dans le modèle de la Best Value. Contrairement à la mise en concurrence obligatoire, le méca-nisme de la BV n'est pas restreint à un nombre déterminé de services municipaux. L'administration municipale a l'obligation de revoir l'efficacité de ses pratiques de prestation des services sur une base quinquennale et doit (1) considérer l'option de la mise en concurrence pour les services dont elle est responsable; (2) comparer son rendement à des indicateurs nationaux; (3) remettre en question ses méthodes de prestation des services et (4) consulter ses contribuables quant à ses normes de qualité et à ses méthodes de prestation¹³. En 2004-2005, le gouvernement britannique a rendu obligatoire la divulgation par les municipalités de 98 indicateurs de Best Value¹⁴.

Répondre aux craintes des administrations locales

Une enquête canadienne a révélé que près des deux tiers des municipalités sondées avaient examiné la possibilité d'avoir recours au secteur privé pour la prestation de leurs services et que 78 % y voyaient une façon d'en réduire les coûts.

La mise en place de systèmes permettant la collecte d'indicateurs de rendement, sans même évoquer le recours au secteur privé pour la prestation des services municipaux, suscite de nombreuses craintes. Une enquête canadienne, menée en 2005 auprès de 217 municipalités, a révélé que près des deux tiers des municipalités sondées avaient examiné la possibilité d'avoir recours au secteur privé pour la prestation de leurs services et que 78 % y voyaient une façon d'en réduire les coûts. Parmi elles, 84 % ont suivi cette voie. Elles déclarent avoir rencontré

des obstacles à une plus grande participation du secteur privé dans 65 % des cas. Les obstacles les plus souvent mentionnés sont : l'opposition d'employés municipaux (63 % des muni-cipalités), les conventions collectives ou contrats de travail restrictifs (55 %), le manque de fournisseurs de services compétents (31 %) et l'absence d'un mécanisme adéquat de surveillance de l'exécution des contrats (27 %)¹⁵.

Des craintes du milieu municipal se font souvent entendre lors de la mise en place de mécanismes d'évaluation de l'efficacité des services municipaux. Selon le ministère des Affaires muni-

10. Anna Berger et Bill Tomes, « The South Carolina Municipal Benchmarking Project », *Public Policy & Practice*, Institute for Public Service and Policy Research, octobre 2002, p. 17.

11. Marcel Boyer, *Compulsory Competitive Tendering, Best Value et Benchmarking*, CIRANO, 2007, p. 7 [non publié].

12. Véronique Le Gallo, *Compulsory Competitive Tendering : L'expérience anglaise*, CIRANO, 1998, p. 36.

13. Marcel Boyer, *op. cit.*, p. 12.

14. Institut d'administration publique du Canada, *op. cit.*, p. 13.

15. Voir : Robert Hebdon et Patrice Jalette, *Rapport de l'enquête sur la prestation des services municipaux au Canada*, 2005.

cipales de l'Ontario : « de nombreuses personnes trouvaient nos intentions [d'établir un système d'indicateurs de gestion municipale] suspectes et il a fallu tenir beaucoup de consultations pour amener nos municipalités à nous faire confiance »¹⁶. Les municipalités craignaient que le gouvernement les « note défavorablement » et ne fasse pas preuve de discernement dans la comparaison de leur rendement¹⁷. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse reconnaît que malgré de bonnes relations, « [les municipalités] étaient inquiètes; elles se demandaient pourquoi nous faisons cela et ce que nous allions en tirer »¹⁸. Partout où de telles difficultés ont été rencontrées, on a réussi à surmonter ces craintes en consultant et en impliquant les administrateurs municipaux dans le développement du projet.

Conclusion

En somme, il semble que l'initiative du ministère des Affaires municipales du Québec de développer des indicateurs de gestion municipale ne soit qu'un premier pas dans la bonne direction. Il sera toutefois nécessaire de répondre à certains problèmes méthodologiques afin d'obtenir une information crédible et de bonne qualité. Dans les autres endroits où l'on a développé de tels indicateurs, on a eu à raffiner les méthodes de collecte et d'uniformisation des données en cours de route. Le gouvernement du Québec devrait également évaluer la possibilité d'intégrer des indicateurs de rendement pro-

venant d'acteurs indépendants de l'appareil municipal et d'adopter une approche qui inclut les fournisseurs de services sur le terrain. Il importe maintenant pour le Québec de rattraper le retard qu'il a accumulé en la matière, notamment par rapport à l'Ontario qui travaille sur l'évaluation de la gestion municipale depuis les années 1980.

Le gouvernement du Québec devrait considérer la possibilité d'utiliser des indicateurs de rendement pour développer un programme plus complet et plus ambitieux de promotion de l'efficacité dans la prestation des services municipaux.

Qui plus est, le gouvernement du Québec devrait considérer la possibilité d'utiliser ces indicateurs de rendement pour développer un programme plus complet et plus ambitieux de promotion de l'efficacité dans la prestation des services municipaux. Ce programme pourrait prévoir un recours plus important à des fournisseurs privés pour les services municipaux et encourager, voire rendre obligatoire, la mise en concurrence d'un grand nombre de services actuellement pris en charge par les administrations publiques locales. On devrait envisager d'exiger des villes qu'elles procèdent à une révision exhaustive et à une rationalisation de leurs dépenses comme condition sine qua non à l'attribution de nouvelles sources de revenus. Les contribuables du Québec gagneront à ce que les administrations municipales explorent l'ensemble des possibilités qui sont à leur disposition afin de réduire leurs dépenses.

voire rendre obligatoire, la mise en concurrence d'un grand nombre de services actuellement pris en charge par les administrations publiques locales. On devrait envisager d'exiger des villes qu'elles procèdent à une révision exhaustive et à une rationalisation de leurs dépenses comme condition sine qua non à l'attribution de nouvelles sources de revenus. Les contribuables du Québec gagneront à ce que les administrations municipales explorent l'ensemble des possibilités qui sont à leur disposition afin de réduire leurs dépenses.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

16. Institut d'administration publique du Canada, *op. cit.*, p. 9.

17. *Idem*, p. 40.

18. *Idem*, p. 32.