

Édifier des collectivités fortes

Faire des choix :

Guide d'examen
de la prestation des services
destiné aux
conseillers et cadres municipaux

Août 2004

 Ontario

Faire des choix : Guide d'examen de la prestation des services destiné aux conseillers et cadres municipaux se veut une ressource utile proposée aux municipalités par le ministère des Affaires municipales et du Logement et par ses partenaires dans la production de cet ouvrage. Son contenu ne fait toutefois que résumer des questions complexes, sans oublier qu'il reflète des lois et des usages sujets à modification. Il se peut que des précisions importantes aient été omises par endroits, par souci de concision. Il incombe aux municipalités de veiller au respect des décisions stratégiques du gouvernement provincial et des lois de la province. Le guide ne peut dispenser les lectrices et les lecteurs de se procurer des conseils juridiques ou professionnels, et d'ailleurs, nous recommandons aux municipalités de prendre de tels conseils au moment de planifier de véritables modifications à la prestation de leurs services. L'utilisatrice ou l'utilisateur du présent guide est seul responsable de son utilisation ou de la mise en application de son contenu.

Malgré tout le soin apporté à la rédaction de ce guide, ni le ministère, ni aucun de ses partenaires, n'accepte la moindre responsabilité légale, qu'elle soit directe, indirecte ou autre, quant à son contenu ou aux conséquences possibles de son utilisation.



Faire des choix : Guide d'examen de la prestation des services destiné aux conseillers et cadres municipaux

« Le déficit fédéral, la récession de 1993, le transfert de responsabilités, le 'qui fait quoi'... ont suscité un engagement plus actif que jamais de la part des citoyens, qui exigent non seulement que leur argent en tant que contribuables soit bien géré, mais que les choix faits par les gouvernements et leurs fonctionnaires s'appuient sur les meilleures données et évaluations possible... »

Telle a été la conclusion tirée d'un récent sondage national¹. Les attentes du public sont claires, et le présent document, **Faire des choix : Guide d'examen de la prestation des services destiné aux conseillers et cadres municipaux** y répond. Il a en effet été conçu pour aider les conseillers et cadres municipaux à :

- améliorer les services;
- satisfaire à une demande nouvelle ou accrue de la clientèle des services ou programmes;
- maintenir les niveaux de service existants, malgré d'éventuelles priorités concurrentes ou une possible baisse des recettes;

¹ Traduction de l'extrait d'un document de sondage présenté par Ipsos-Reid lors du 3^e forum annuel sur les nouvelles méthodes de contrôle financier organisé par le ministère des Finances de l'Ontario, le 21 janvier 2004.

- réduire les coûts de la prestation des programmes et services;
- rehausser les recettes.

Ce guide propose une nouvelle façon de gérer les dépenses d'une municipalité. D'ordinaire, la budgétisation implique une gestion des dépenses par l'intermédiaire de coupures soit globales, touchant l'ensemble des services, soit sélectives, touchant certains services seulement, du report de projets d'investissement, de la hausse des frais d'utilisation ou d'une ponction des réserves. Jusqu'à présent, il a par ailleurs toujours été pris pour acquis qu'une diminution du budget consacré à un service mènerait à une diminution comparable des services ou des niveaux de service.

Le processus d'examen de la prestation des services reflète une approche différente. Il souligne l'importance d'établir des priorités, et, si possible, de réduire les coûts qu'engendre la prestation d'un service *tout en maintenant ou en rehaussant sa* qualité et son niveau. Il met l'accent sur la nécessité de faire des choix éclairés et stratégiques.

Ce guide montre comment faire des choix abordables, fidèles aux valeurs de la municipalité, inspirés des meilleures pratiques en matière de prestation des services et basés sur les meilleures données et évaluations qui soient. Il décrit des processus mis à l'épreuve un peu partout au monde et évoque l'expérience des municipalités ontariennes, dont l'esprit d'innovation est bien connu.

Ce guide est issu d'un partenariat entre le ministère des Affaires municipales et du Logement, l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario, la Municipal Finance Officers' Association of Ontario et la Ontario Municipal Administrators' Association.

Une version plus détaillée du présent guide, destinée aux gestionnaires supérieurs des municipalités, est disponible au www.mah.gov.on.ca.

En quoi consiste un examen de la prestation des services?

L'examen de la prestation des services est une méthode d'évaluation consistant à minutieusement examiner les services municipaux, un à un, afin d'établir leur mode de prestation optimal.

Qu'implique l'examen de la prestation des services?

L'examen de la prestation des services oblige à se poser dix questions liées à l'amélioration des services et à la gestion des dépenses :

1. Est-il vraiment indispensable que la municipalité se charge ou s'occupe de ce service?
2. Quelles sont les attentes des habitants par rapport à ce service et quelles sont celles du conseil municipal en termes de résultats?
3. Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4. Les activités mènent-elles logiquement aux résultats attendus?
5. Comment se fait la gestion de la demande pour ce service?
6. Quels sont les pleins coûts et avantages de ce service?
7. Comment pourrait-on multiplier les avantages et les extrants du service?

8. Comment pourrait-on réduire le nombre et le coût des intrants?
9. Quels sont les autres modes de prestation envisageables pour le service?
10. Quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre le nouveau mode de prestation du service, de le gérer et de le faire connaître?

Trouver une réponse à ces questions implique par ailleurs la consultation des habitants de la municipalité, ainsi que d'autres personnes et groupes intéressés, notamment les employés municipaux, afin que les choix effectués tiennent compte de leurs attentes et de leurs valeurs.

Quel est le rôle du conseil municipal dans un tel examen?

Bon nombre des responsabilités générales que l'article 224 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* attribue au conseil municipal reflètent le rôle que celui-ci joue à l'égard d'un examen de la prestation des services, à savoir qu'il doit :

- a) représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;
- b) élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;
- c) déterminer les services que fournit la municipalité;
- d) faire en sorte que des pratiques et des procédures administratives soient en place pour mettre en œuvre les décisions du conseil;
- e) préserver l'intégrité financière de la municipalité;
- f) exercer les fonctions du conseil prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* ou toute autre loi.

Le rôle du conseil dans l'examen de la prestation des services consiste essentiellement à faire des choix. Tout au long du processus d'examen, le conseil devra en effet faire des choix ou prendre des décisions concernant les services dont la municipalité continuera d'assurer la prestation, les résultats attendus de chaque service, sa source de financement, le montant que les personnes qui l'utilisent devront payer, le cas échéant, la possibilité ou non d'assurer sa prestation à moindre coût, la question de savoir si tous les éléments entrant dans sa prestation sont vraiment nécessaires et celle de savoir qui devrait se charger de sa prestation. Même une décision de *ne pas* examiner la prestation d'un service représente un choix.

Quelle est la portée d'un tel examen?

Tout bon examen de la prestation des services suppose la mise à contribution des compétences, des connaissances et de l'expérience préalable de spécialistes de disciplines très variées, y compris la gestion des services, les relations de travail, l'analyse financière, l'analyse opérationnelle et la comptabilité analytique.

Un examen de qualité s'appuie par ailleurs sur une bonne connaissance du domaine auquel se rapporte le service qui en est l'objet. Des expertes ou experts techniques seront consultés au moment de prendre une décision concernant, par exemple, le choix de l'endroit où construire un poste de pompiers ou encore le meilleur moment pour déneiger les routes municipales.

À quoi tient l'efficacité d'un examen de cette nature?

L'examen de la prestation des services est une activité qui exige beaucoup de temps et de ressources, et qui peut de surcroît mettre en jeu des questions locales de nature délicate. Avant d'entamer un examen, il faut que les chefs de service qui en seront chargés obtiennent des orientations claires du conseil et soient assurés de son soutien inconditionnel quant à la validité du processus et à la détermination de le mener à bien.

Comme de nombreuses municipalités pourraient en attester, le fait d'avoir des priorités stratégiques bien claires avant d'entreprendre un examen de la prestation d'un service facilite les choix qu'un tel examen impose.

Nous proposons un processus d'examen de la prestation des services en six étapes, tel qu'illustré par le schéma à la page 8. Cette façon de procéder est basée sur les leçons tirées des examens antérieurs entrepris par différentes municipalités ontariennes et s'inspire aussi de certaines pratiques en usage ailleurs.

Le conseil sera principalement responsable des deux premières étapes du processus en six étapes. À l'étape 4, il devra choisir entre se concentrer sur les améliorations internes ou étudier d'autres modes de prestation des services envisageables. À l'étape 5, il devra se charger de choisir un fournisseur, tandis qu'à l'étape 6, il devra créer les mécanismes de soutien nécessaires à la mise en œuvre réussie des changements et communiquer à la population locale les résultats engendrés par ces changements.

Les besoins, les ressources, les objectifs et les obstacles à leur atteinte varient d'une municipalité à l'autre. L'examen de la prestation des services propose un cadre d'action souple, pouvant être utilisé de différentes façons, aussi bien lors d'une initiative d'ensemble à l'échelle de la municipalité, par exemple, qu'aux fins d'une initiative indépendante.

Bien que les six étapes fassent toutes partie intégrante du processus d'examen, les outils, les techniques et les idées fournis dans le guide peuvent servir à améliorer la prestation de certains services de façon immédiate. Il se peut par exemple qu'un rapide coup d'œil sur le schéma vous donne à penser qu'il serait possible d'améliorer la prestation d'un certain service en gérant mieux la demande à laquelle il répond, auquel cas vous pouvez tout de suite prendre des mesures allant dans ce sens.

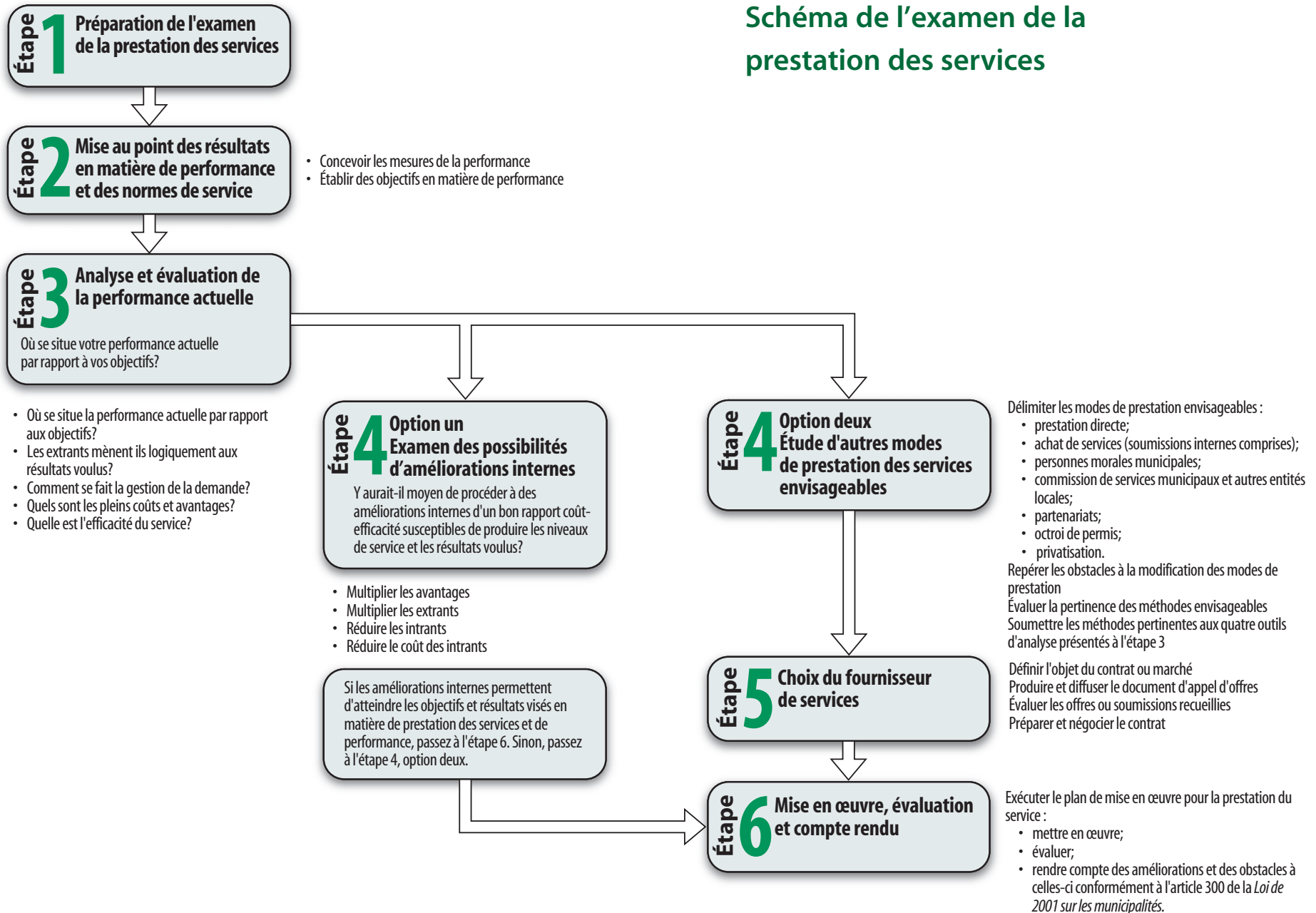
Étape 1 : Préparation de l'examen

Pour commencer, le conseil doit trancher les questions suivantes :

- Quels sont les règles de base, principes et processus qui régiront l'examen?
- Quelles sont les ressources humaines et financières requises pour l'examen?
- Quels moyens seront mis en œuvre pour s'assurer que le processus d'examen tienne compte des exigences, des attentes et des préoccupations des habitants de la municipalité?

Bien entendu, le conseil devra aussi décider quels programmes et services feront l'objet de l'examen, à la lumière de facteurs courants, stratégiques et communautaires permettant d'établir où les besoins d'améliorations sont les plus pressants.

Schéma de l'examen de la prestation des services



Étape 2 : Qu'attendez-vous du programme ou du service?

Une fois que le conseil a déterminé quels programmes et services se prêtent à l'examen, il doit se poser les questions suivantes à l'égard de chacun d'eux :

- Quel est son objet?
- Quel est son groupe cible?
- Quelle est sa raison d'être?
- Quels sont les résultats qu'il produit ou qu'il est censé produire? Autrement dit, quelles sont ses retombées sur les habitants?
- Quelles mesures de la performance peuvent servir à juger de son efficacité?
- Quels sont les normes et niveaux de service appropriés?

Les réponses à ces questions constitueront les objectifs du programme ou du service. Il s'agira de mettre en balance, d'une part, les préférences des habitants de la municipalité concernant les niveaux et les normes de service et, d'autre part, l'obligation de prudence financière et donc la question de savoir si le programme ou le service est abordable.

Il ne suffit pas de se concentrer uniquement sur les intrants (tels que les coûts de fonctionnement liés à l'utilisation des camions à ordures) ou sur les extrants (tels que les tonnes de déchets ramassés). L'examen doit principalement porter sur les *résultats* (tels qu'une hausse du pourcentage d'ordures ménagères réacheminées ailleurs que vers les lieux d'enfouissement ou les incinérateurs). Les résultats sont les avantages plus généraux qui importent le plus aux habitants et qui constituent de ce fait le meilleur signe du succès d'un programme ou d'un service.

Étape 3 : Quelle est la performance actuelle du service?

Il s'agit à cet égard de réfléchir à quatre grandes questions :

1. Quelles sont les **hypothèses** à la base des arrangements actuels en matière de services? Les extrants du programme ou du service mènent-ils logiquement aux résultats voulus?
2. Comment se fait la gestion de la **demande** pour le programme ou le service? Par l'éducation du public? La fixation des prix? Les pratiques de gestion? L'innovation technologique? Par la modification des règlements ou des méthodes opérationnelles?
3. Quels sont les **pleins coûts et avantages** du programme ou du service? Ceux-ci peuvent inclure :
 - les coûts directs (p. ex., la main-d'œuvre, les camions de pompiers, les garderies);
 - les coûts indirects (p. ex., les coûts administratifs, salariaux et juridiques);
 - les coûts tangibles (p. ex., les coûts en capital et les coûts de fonctionnement);
 - les coûts intangibles (p. ex., les retombées sur la réputation de la municipalité);
 - les avantages tangibles (p. ex., le traitement rapide de certaines demandes);
 - les avantages intangibles (p. ex., le bon moral du personnel).
4. Quelle est l'**efficience** du programme ou du service? Il s'agit à cet égard d'examiner à la fois l'ensemble des intrants (tels que l'argent dépensé et le personnel employé) et des

extrants (tels que les tonnes de déchets ramassés ou le nombre d'incendies éteints).

Ces renseignements pourront mettre en lumière un écart entre la performance liée à votre mode de prestation actuel et les résultats voulus.

À ce stade, la municipalité doit prendre une décision cruciale : continuer d'assurer directement, mais de façon améliorée, la prestation du programme ou service, ou étudier d'autres modes de prestation envisageables.

Étape 4, option un : Meilleure prestation grâce à des améliorations internes

Les municipalités qui assurent présentement la prestation directe d'un programme ou service décident souvent de procéder à des améliorations internes avant d'envisager l'adoption d'un autre mode de prestation.

Le personnel municipal peut, pour améliorer la prestation d'un programme ou service :

- **multiplier ses avantages**, par exemple en ayant recours à la technologie pour rendre les services plus sensibles à la demande, plus fiables ou plus accessibles;
- **multiplier les extrants**, par exemple en faisant un meilleur usage des installations et autres actifs existants;
- **réduire les intrants**, par exemple par l'élimination de formalités administratives ou de redondances, la réaffectation d'intrants qui n'engendrent guère de valeur ajoutée ou la mise en commun de services pour réaliser des économies d'échelle;

- **réduire le coût des intrants**, par exemple par la réduction du potentiel d'erreurs, l'uniformisation, la simplification, la mise en concurrence des fournisseurs potentiels, les achats en gros, la livraison juste à temps des fournitures, la gestion de la chaîne d'approvisionnement ou encore une meilleure gestion des coûts de la main-d'œuvre.

Si les améliorations internes sont couronnées de succès, la prochaine étape consistera à poursuivre leur mise en œuvre, à les évaluer et à en rendre compte; sinon, il s'agira d'étudier d'autres modes de prestation des services envisageables.

Étape 4, option deux : Étude d'autres modes de prestation des services envisageables

Plusieurs options sont envisageables, à savoir :

- la prestation directe;
- l'achat de services²;
- la constitution de personnes morales municipales;
- le recours à des commissions de services municipaux et d'autres organismes locaux;
- la formation de partenariats;

² Ceci pourrait inclure l'achat de services externes (au moyen d'un contrat avec un fournisseur externe chargé d'assurer la prestation d'un service avec des employés du secteur privé ou de gérer sa prestation par des employés municipaux) ou l'achat de services internes (par une « impartition interne » ou un « appel d'offres internes » permettant aux employés municipaux de se mettre en concurrence avec des parties externes pour la prestation d'un service).

- l'octroi de permis ou de licences;
- la privatisation.

L'équipe chargée de l'examen commencera par éliminer les modes de prestation qui sont hors de question en raison de contraintes juridiques (en ce sens que la municipalité est légalement tenue d'assurer la prestation du programme ou du service d'une manière spécifique) ou commerciales (aucun fournisseur du secteur privé n'est capable d'assumer la prestation des services).

Ceci devrait résulter en une courte liste de modes de prestation présélectionnés, en vue de leur évaluation plus approfondie. L'équipe d'examen analysera les modes de prestation susceptibles de convenir à votre municipalité en se servant des outils d'analyse proposés à l'étape 3.

Étape cinq : Choix du fournisseur de services

Une fois que le conseil aura arrêté son choix sur un nouveau mode de prestation, il devra choisir un fournisseur de services. Pour cela, il lui faudra d'abord sélectionner des critères appropriés pour l'évaluation des offres qui lui seront présentées. Ce processus englobe par ailleurs les activités suivantes :

- la définition de l'objet du contrat;
- la production et la diffusion du document d'appel d'offres;
- l'évaluation des offres recueillies;
- la préparation et la négociation du contrat.

Étape six : Mise en œuvre, évaluation et compte rendu

Que la municipalité ait opté en faveur d'une amélioration de son mode de prestation actuel ou en faveur de la diversification des modes de prestation des services, la dernière étape consistera à mettre en œuvre les changements, évaluer leurs résultats et rendre compte aux habitants de la municipalité aussi bien des améliorations réussies que des obstacles aux améliorations, comme l'exige l'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

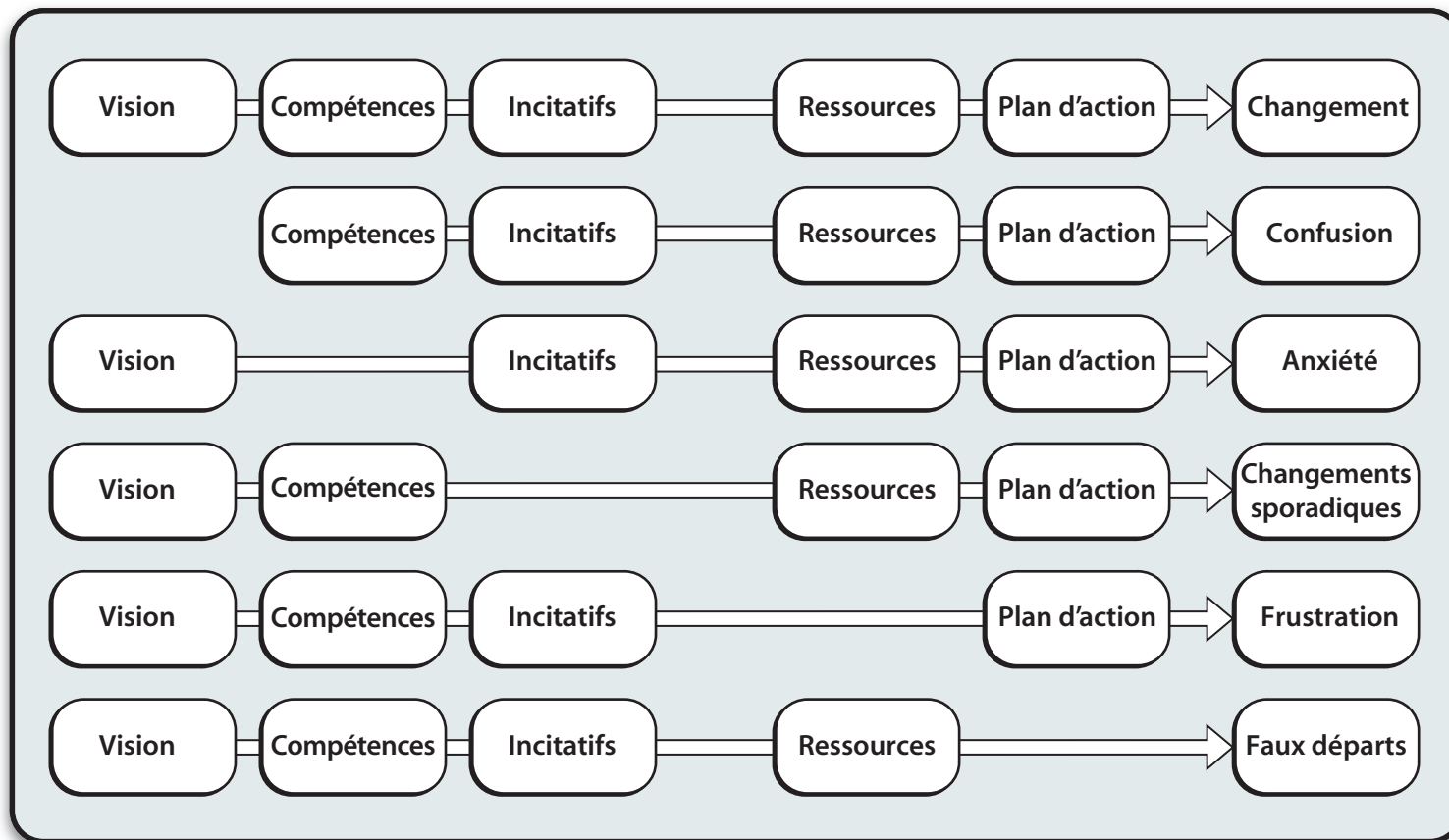
Le diagramme ci-après relatif aux différentes façons d'influer sur le changement fait ressortir les éléments clefs indispensables à la mise en œuvre réussie d'un changement (et les conséquences de l'omission de ces divers éléments!)³.

Tout au long de la mise en œuvre des changements, il se peut que la municipalité soit amenée à revoir certains de ses choix, et notamment à décider quelles mesures correctrices prendre si les changements apportés à la prestation des services ne lui permettent pas d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

³ Adaptation d'un diagramme présenté lors de l'atelier « Developing a Coaching and Mentoring System » organisé par la société Linkage Corporation. Disponible en ligne au www.linkageinc.com.

Ce qui influe sur le changement

(et ce qui sabote sa mise en œuvre)



Recours aux examens de la prestation des services pour améliorer les services et la gestion des dépenses

Ce guide est un outil destiné aux municipalités qui leur présente les meilleures pratiques susceptibles de les aider à faire des choix éclairés et stratégiques en matière de modes de prestation des services. Le processus en six étapes esquissé aux pages précédentes s'inspire des expériences de municipalités du monde entier en matière d'amélioration de la prestation des services, et en particulier des accomplissements novateurs des municipalités ontariennes. Ce processus est délibérément détaillé, réfléchi et souple, afin qu'il puisse s'adapter aux besoins et aux objectifs variés des municipalités de l'Ontario.

Où puis-je obtenir d'autres renseignements?

La version intégrale du guide est disponible au www.mah.gov.on.ca.

Pour de plus amples renseignements sur ce guide et son contenu, veuillez vous adresser soit au Bureau des services aux municipalités le plus proche, soit à la Direction de la performance et de la responsabilisation des municipalités du ministère, au 416 585-6022.

Bureaux des services aux municipalités

Centre (Toronto)
416 585-6226 ou 1 800 668-0230

Sud-Ouest (London)
(519) 873-4020 ou 1 800 265-4736

Est (Kingston)
(613) 548-4304 ou 1 800 267-9438

Nord-Ouest (Thunder Bay)
(807) 475-1651 ou 1 800 465-5027

Nord-Est (Sudbury)
(705) 546-0120 ou 1 800 461-1193

ISBN 0-7794-6679-9

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2004

Available in English

*Making Choices: A Guide to Service Delivery Review for Municipal
Councillors and Senior Staff*

Payé par le gouvernement de l'Ontario

