

**SERVICE DE
RECHERCHE**

RAPPORT

QUAND LES CONSULTANTS
FRAPPENT À LA PORTE :
L'EXAMEN DES SERVICES
MUNICIPAUX
PAR DES CONSULTANTS
EXTERNES SERT-IL
SIMPLEMENT D'EXCUSE POUR
RÉDUIRE
LES SERVICES?

MAI 2013



TABLE DES MATIÈRES

LA PROBLÉMATIQUE.....	3
QU'EST-CE QU'UN EXAMEN DES SERVICES DE BASE?	4
HISTORIQUE DES EXAMENS DE SERVICES DE BASE.....	5
POURQUOI CES EXAMENS DE SERVICES?.....	6
PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES EXAMENS EXTERNES DES SERVICES DE BASE (MENÉS PAR DES CONSULTANTS)	6
1. LE CLIENT OBTIENT CE POUR QUOI IL A PAYÉ.....	6
2. LES IDÉES PRÉCONÇUES DES ENTREPRENEURS.....	7
3. UNE SOLUTION MUR À MUR - PARTIE 1	8
4. UNE SOLUTION MUR À MUR - PARTIE 2 LA SOUS-TRAITANCE.....	9
5. UNE SOLUTION MUR À MUR - PARTIE 3 LA RÉDUCTION DES SERVICES ET DU SOUTIEN À LA COLLECTIVITÉ.....	10
6. L'ABSENCE DE PARTICIPATION PUBLIQUE.....	12
7. L'ABSENCE DE PARTICIPATION DES SYNDICATS.....	12
8. RECOMMANDATIONS IRRÉALISABLES	12
9. LE VÉRITABLE COÛT DES EXAMENS DE SERVICES DE BASE	13
LES RECOMMANDATIONS DES CONSULTANTS S'APPUIENT-ELLES SUR DES FAITS? ...	14
DEMANDEZ-LE À POWELL RIVER EN C.-B.....	14
EXAMENS INTERNES	15

RÉPONSES POSSIBLES AUX MUNICIPALITÉS ENVISAGEANT DE PROCÉDER À UN EXAMEN EXTERNE DE LEURS SERVICES DE BASE.16

- 1. Mettez en relief l'expertise au sein même de l'administration municipale.....16**
- 2. Examinez la situation financière de la municipalité16**
- 3. Insistez pour que l'exercice se concentre autant sur les services que sur les coûts
16**
- 4. Favorisez la participation des résidents à l'analyse des conséquences possibles.
16**

NOTES DE FIN DE TEXTE17

« Pour ce qui est des services que nous fournissons, de leurs coûts et des ressources que nous utilisons, je serais un peu gêné d'avoir à m'adresser à un consultant pour qu'il m'explique ce que nous faisons et ce que ça coûte... »¹

Damian Herle, directeur municipal, Camrose, Alberta

La problématique

Au Canada, les municipalités versent des honoraires élevés à des consultants externes pour faire l'examen de leurs programmes et de leurs services. Les conseils scolaires et d'autres établissements, comme les universités en Saskatchewan, font parfois la même chose. L'exercice s'appelle parfois examen des services de base, parfois simplement examen des services, et d'autres fois, la démarche porte un autre nom.

Le phénomène se déroule dans les petites et les grandes municipalités. En Ontario, il survient dans des villes aussi grandes que Toronto et dans des municipalités aussi petites que Wawa. En C.-B., de grandes villes comme Mission et Prince George ont payé des consultants pour se faire dire comment administrer leur municipalité, tout comme l'ont fait des municipalités aussi petites que Keremeos. En Alberta, les villes d'Edmonton et de Calgary ont engagé des

cabinets de consultants pour ce faire. Regina a été une des premières villes à se prêter à l'exercice. Moncton a emboîté le pas il y a quelques années.

Et par la même occasion, les cabinets d'experts-conseils, grands et petits, se lancent dans l'aventure. De petites municipalités comme Keremeos en Colombie-Britannique ont versé des milliers de dollars à d'ex-fonctionnaires municipaux pour s'acquitter de cette tâche. Des cabinets plus importants, comme Acton Consulting, TkMC, Maxiumus et le groupe Helios, ont réalisé l'examen des services des villes de Hamilton, Regina, Edmonton, Victoria et Penticton en C.-B.

Mais peu importe comment ils s'appellent, la plupart du temps, ces examens produisent des rapports recommandant la réduction des services aux citoyens, des compressions d'emplois et l'impartition d'activités à des entreprises à but lucratif.

En ce qui a trait aux cabinets de consultants qui disent aux municipalités comment gérer leurs services, l'entreprise qui occupe l'avant de la scène est la société internationale d'experts-conseils KPMG. KPMG est mieux connue pour son examen controversé des services de base à Toronto mené dans la foulée de l'élection du maire Rob Ford en 2010. Par contre, KPMG a également fait ce type d'exercice dans de plus petites municipalités un peu partout au pays, notamment à Moncton, à Wawa, dans le canton de Manitouwadge en Ontario, à

Windsor, à Calgary et à Prince George en C.-B..

Depuis une dizaine d'années, les gouvernements provinciaux exercent des pressions sur les municipalités pour qu'elles effectuent de tels examens. L'Ontario a publié un *Guide d'examen de la prestation des services* en 2004² (mis à jour en 2013³) à l'intention des hauts dirigeants municipaux dans le but de les guider dans l'embauche de consultants pour les conseiller sur des questions comme la privatisation et l'impartition de leurs activités (sous-traitance).

En Colombie-Britannique, le gouvernement libéral a accordé du financement pour la création d'un modèle d'examen des services de base. Dans un rapport sur les services de base à Powell River produit par le groupe Helios, on peut lire :

Le gouvernement provincial a financé un examen des activités générales, de la prestation des services et de la structure organisationnelles en échange de modèles et de méthodologies pour aider d'autres municipalités à réaliser des évaluations semblables à l'avenir.⁴

Les municipalités sont tenues de réfléchir aux services qu'elles offrent pour répondre aux besoins de leurs collectivités. Elles ont une responsabilité à l'égard de l'argent des contribuables et elles doivent s'assurer que cet argent est dépensé adéquatement pour répondre aux besoins de la collectivité.

Mais lorsque ces cabinets de consultants externes entrent en scène, la plupart du temps, les résultats sont on ne peut plus prévisibles.

- Les consultants recommandent de privatiser ou bien d'impartir les services. Il arrive très rarement qu'ils fassent l'analyse critique des coûts des services confiés en sous-traitance.
- Ils recommandent habituellement de vendre les infrastructures communautaires, que cette mesure réponde ou non aux besoins de la collectivité.
- Ils recommandent d'abandonner l'imposition comme mode de financement au profit de la formule de l'utilisateur-payeur, une façon de faire qui pénalise d'avantage les personnes à faible revenu.
- Il arrive rarement, sinon jamais, qu'ils reconnaissent la nécessité d'améliorer ou d'accroître certains services.
- Souvent, leurs rapports contiennent des recommandations ou des « possibilités » qui ne sont pas pratiques, qui sont irréalisables ou dans certains cas, qui sont potentiellement illégales.

Pour l'essentiel, les examens des services de base que réalisent les grands cabinets d'experts-conseils sont un exercice idéologique dont les conclusions sont connues d'avance.

Qu'est-ce qu'un examen des services de base?

Les examens des services de base réalisés par une source externe sont souvent commandés par une administration municipale qui cherche à faire valider le besoin d'effectuer des compressions financières. Comme le souligne le rapport de l'examen des services de base fait par

KPMG et remis au directeur municipal de la Ville de Toronto :

Un examen des services de base est un mécanisme éprouvé pour soutenir des décisions de réduire les dépenses.⁵

Ces examens contiennent habituellement :

- Un inventaire des services et du personnel et une description de la structure municipale.
- La classification de chaque service en tant que service « essentiel » ou service « facultatif ».
- L'exploration des possibilités « d'améliorer les services » ou de « réduire les coûts » en « offrant les services autrement ».
- Une analyse des niveaux de service, notamment pour les services facultatifs.
- Une comparaison à des municipalités semblables.
- Une forme quelconque de consultation communautaire, soit par sondage, par groupe de discussion ou par assemblée publique.

Historique des examens de services de base

On peut considérer que le recours à des consultants externes pour réaliser un examen des services de base s'inscrit dans l'évolution conservatrice de l'administration gouvernementale depuis

trente ans.

Les gouvernements conservateurs se méfient des employés de la fonction publique, même de ceux et celles au sommet de la hiérarchie. Cela étant, il y a eu une croissance dramatique du rôle des experts-conseils dans l'élaboration des politiques gouvernementales.

La Colombie-Britannique a connu ses premiers examens de services en 2001 lors de l'élection d'un nouveau gouvernement libéral. Ces examens s'appuyaient sur des exercices similaires menés en Alberta dans les années 1990. Tous les aspects de la prestation des services et des programmes du gouvernement devaient être examinés pour tenter d'éliminer ceux qui étaient jugés comme « non essentiels ». Les ministres devaient analyser les programmes pour déterminer s'ils répondaient à un intérêt impérieux, s'ils étaient abordables et s'ils correspondaient à un « rôle légitime et essentiel pour le gouvernement provincial ».⁶

Dans l'examen des programmes, les ministres devaient prendre en considération certaines options possibles, notamment :

- L'élimination de l'activité
- La réduction de l'activité
- Le transfert au secteur privé
- Le transfert au secteur bénévole
- Le transfert à d'autres ordres de gouvernement
- D'autres modèles de prestation
- Des services partagés

L'examen des services de base qui a le plus retenu l'attention publique récemment est celui effectué dans le Toronto du maire Rob

Ford. À Toronto, « l'examen visait à faire l'évaluation critique des services offerts par la Ville, des raisons pour lesquelles elle les offrait et à quel niveau chaque service était offert ». ⁷ Le rapport de KPMG indique que :

Les services se classant le plus près du côté facultatif sur le continuum des services de base et des services facultatifs ont été considérés comme offrant des possibilités de réduction, de désinvestissement ou d'élimination.⁸

Le rapport de KPMG recommandait l'impartition d'un vaste éventail de services. Les compressions dans les musées et les bibliothèques et la vente du zoo de Toronto furent toutes présentées comme des « possibilités ».

Pourquoi ces examens de services?

Les élus municipaux font face à deux types de pressions depuis quelques années. Premièrement, les administrations municipales disposent de sources de revenus très limitées. Leur argent provient, dans une large mesure, soit de l'impôt foncier soit des frais pour les services. Ces deux sources de revenus procurent environ huit cents sur chaque dollar d'impôt perçu au Canada. Le reste va aux provinces ou au gouvernement fédéral.⁹

Malgré leurs sources de revenus restreintes, les municipalités fournissent un éventail considérable de services et elles sont responsables de plus de la

moitié des infrastructures publiques au Canada.

Deuxièmement, les municipalités subissent sans cesse la pression du milieu des affaires qui réclame des réductions de taxes commerciales. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante mène la charge en appuyant les candidats qui promettent de geler ou de réduire leurs taxes. Des entreprises d'envergure, comme Catalyst Paper, ont effectivement refusé de payer leurs taxes municipales jusqu'à ce qu'elles soient finalement forcées de le faire par un jugement de la Cour suprême du Canada.¹⁰

Aux prises avec de telles pressions, les municipalités n'ont pas à être étonnées de voir frapper à leurs portes des cabinets de consultants qui leur promettent de régler leurs problèmes.

Problèmes soulevés par les examens externes des services de base (menés par des consultants)

Les résultats des examens des services de base sont dictés par les mandats et par les idées préconçues des personnes qui les effectuent. Le processus est souvent mis en branle par des élus dont l'objectif est de réduire les coûts au lieu de fournir des services. Aussi, les consultants adoptent souvent une perspective commerciale. Voici quelques-uns des problèmes qui se présentent :

1. Le client obtient ce pour quoi il a payé

Les consultants font de l'argent en donnant au client ce qu'il désire.

L'objectif véritable d'un examen des services apparaît rarement dans les demandes de proposition étoffées adressées à l'industrie des consultants

Cet objectif est le plus souvent dévoilé dans le programme politique défini par les maires et les conseils municipaux.

Le soir de son élection en 2010, le maire de Toronto Rob Ford a dit : « Nous avons bâti ensemble une coalition d'électeurs d'accord avec le fait de mettre fin aux dépenses inutiles et de surveiller de près l'argent des contribuables ». ¹¹ Il a promis d'externaliser des services et de réduire la taille de l'effectif de la Ville.

À Mission en Colombie-Britannique en 2011, une nouvelle équipe municipale et le maire ont été élus dans la foulée d'une campagne contre les dépenses et les taxes et suivant la promesse d'engager un cabinet d'experts-conseils pour effectuer un examen des services de base de la Ville.

Certains examens de services faits par des consultants précisent davantage les désirs de leurs clients.

KPMG, dans le cadre de l'examen de la prestation des services dans le canton de Manitowadge en 2013, a interviewé les membres du conseil municipal et a trouvé que :

- 60 % des membres du conseil estimaient que l'impartition des services municipaux au secteur privé était acceptable.

- 60 % trouvaient que l'impartition à un autre organisme du secteur public était acceptable.
- 40 % étaient d'accord avec une faible réduction des postes équivalents à plein temps. ¹²

Les cabinets de consultants savent ce que recherchent leurs clients.

2. Les idées préconçues des entrepreneurs

Les consultants qui réalisent les examens des services sont des consultants en gestion. Leur perspective est celle du milieu des « affaires ». Cette vision s'accompagne d'un préjugé intégré selon lequel le rendement du secteur privé est toujours supérieur à celui du secteur public. Et ils ont l'idée préconçue selon laquelle les municipalités devraient offrir moins de services au lieu d'en offrir plus.

KPMG fait sentir sa présence dans les forums municipaux au pays en mettant de l'avant sa propre stratégie de réduction des services et d'impartition.

En 2009, KPMG a présenté son offensive de vente devant l'Association des municipalités urbaines de l'Alberta. ¹³ Les fonctionnaires municipaux ont été personnifiés comme la source du problème, KPMG observant que « les conventions collectives entraînaient l'augmentation des coûts de main-d'œuvre pas uniquement à cause des échelles salariales, mais aussi à cause des avantages sociaux! ». KPMG a dit aux municipalités de l'Alberta que dans presque toutes leurs études, le recours à d'autres modèles de prestation de services, comme l'externalisation, l'internalisation, la sous-traitance et la privatisation de tous les

services ou d'une partie de ceux-ci, était le fil conducteur commun.

En avril 2013, KPMG transmettait toujours le même message. Dans le cadre d'un atelier organisé dans la région métropolitaine de Vancouver sur le financement des villes, le conseiller principal en matière d'administration municipale de KPMG pour la C.-B. a exposé différentes « possibilités », notamment l'élimination ou le transfert de services, l'accroissement de la rentabilité, la réduction des niveaux de service et les « autres approches en matière de prestation des services ». ¹⁴ KPMG a souligné l'intérêt que présentait la pratique (pourtant controversée) des partenariats publics privés pour la gestion des infrastructures municipales.

Rien d'étonnant à ce que KPMG fasse la promotion de l'impartition et des PPP et que par la suite ses examens des services en démontrent le bien-fondé.

Les partenariats publics privés font partie de l'encaisse de KPMG. KPMG est un membre commanditaire du Conseil canadien pour les partenariats publics-privés (CCPPP), un groupe de lobbyistes pour les PPP au Canada. Voici ce qui est écrit dans le site web du CCPPP au sujet de KPMG :

L'équipe d'experts-conseils de KPMG en matière de PPP à l'échelle mondiale conseille sur divers aspects des PPP et des initiatives de financement privé, depuis l'évaluation initiale du projet aux études de faisabilité, en passant par la structuration et le financement jusqu'à

l'achèvement du projet. Les connaissances propres au domaine de KPMG l'aident à fournir de précieux services à ses clients internationaux des secteurs public et privé. ¹⁵

Dans son site web international, KPMG se décrit comme un pionnier dans le domaine des PPP, mentionnant le succès de ces initiatives au Royaume-Uni. ¹⁶ Le site web ne mentionne pas la controverse croissante au Royaume-Uni reliée aux PPP dont les coûts nuisent aux hôpitaux et aux écoles.

3. Une solution mur à mur - partie 1

Il n'est pas étonnant que les examens de services arrivent presque toujours aux mêmes conclusions. En effet, ils partent tous d'un même endroit. Les cabinets de consultants arrivent tous dans les municipalités avec leurs modèles à eux et ces modèles ont beaucoup d'aspects communs.

Ils partent de l'hypothèse que ce qu'une ville est tenue de faire par la loi est important, tandis que tous les autres services sont beaucoup moins importants, peu importe ce qu'en pensent les citoyens.

Dans l'examen des services de Moncton réalisé par KPMG, on peut lire:

Une des exigences précises décrite dans la demande de proposition était « [...] d'adopter une approche fondée sur les meilleures pratiques pour classer les services municipaux, soit de services essentiels à services moins essentiels, et de mettre en relief les services qui débordent du cadre des responsabilités habituelles d'une ville ». ¹⁷

KPMG a resserré ce mandat :

Plus précisément, KPMG a demandé au personnel de la Ville de déterminer s'il existait une loi ou un règlement provincial exigeant de la Ville qu'elle fournisse le service ou s'il y avait un règlement municipal stipulant que la Ville « devait » fournir le service. Si la Ville est tenue de fournir le service en vertu d'une loi ou d'un règlement municipal, le service est obligatoire, autrement il est facultatif.

Dans son examen des services de la Ville de Regina, TkMC a dit à l'administration municipale :

Les services facultatifs offrent à la municipalité la possibilité d'éliminer des coûts en laissant tomber une partie du service, voire le service en entier, afin de ramener le niveau du service à la hauteur visée ou convenue.¹⁸

Et

Les services qui sont jugés non essentiels peuvent être abolis.

Parfois les résultats de ces exercices proviennent à ce point d'un moule unique que le même libellé peut être copié/collé d'un examen à l'autre. Voici un exemple de libellés glanés dans les examens faits par Acton Consulting à Edmonton et dans le district de Mission en Colombie-Britannique.

Extrait du document de Mission :

À mesure que vieillit l'effectif du district de Mission, des plans de succession doivent être mis en place pour le remplacement éventuel des employés

plus expérimentés. Les changements au chapitre de la direction peuvent perturber le milieu de travail et nuire au rendement et au moral. Nous recommandons que le district se dote d'un plan de succession afin de préparer ses employés actuels qui ont les capacités requises à devenir les futurs dirigeants du district.¹⁹

Et un extrait du document d'Edmonton :

À mesure que vieillit l'effectif de la Ville d'Edmonton, des plans de succession doivent être mis en place pour le remplacement éventuel des employés plus expérimentés. Les changements au chapitre de la direction peuvent perturber le milieu de travail et nuire au rendement et au moral. Nous recommandons que la Ville se dote d'un plan de succession afin de préparer ses employés actuels qui ont les capacités requises à devenir les futurs dirigeants municipaux.²⁰

Même s'il existe beaucoup de problèmes propres à chacune de ces collectivités, le libellé identique donne à penser que les consultants se présentent munis d'un modèle présumant à tout le moins des résultats.

4. Une solution mur à mur - partie 2 La sous-traitance

Les examens des services réalisés par des consultants en gestion recommandent quasi inévitablement l'impartition (sous-traitance) ou la privatisation des services communautaires.

La sous-traitance est recommandée même si elle entraîne des coûts financiers ou des frais de service pour la municipalité

KPMG a recommandé de confier en sous-traitance l'application des règlements municipaux à Prince George ainsi qu'à Vernon. Dans Prince George, la Ville avait demandé à KPMG de comparer ses services à ceux d'autres villes, mais ce n'est pas ce que les consultants ont fait. Ils ont plutôt comparé la mesure dans laquelle les règlements municipaux étaient appliqués comparativement à des villes de taille semblable. Dans Vernon, le Service des règlements municipaux est un des rares dans la province à fournir un véritable service d'application de la loi, ce qui a pour effet d'accélérer le service et de diminuer les interventions policières.

Tout en suggérant que l'impartition de l'application des règlements municipaux dans Vernon était une « possibilité », KPMG a néanmoins reconnu ce qui suit :

Si le Service des règlements municipaux devait assumer beaucoup de fonctions, l'impartition deviendrait difficile. Les commissionnaires en tant qu'intermédiaires coûtent de plus en plus cher. Les services confiés en sous-traitance peuvent manquer de flexibilité en ce qui concerne la diversité des tâches et les horaires.²¹

Dans l'examen des services de la Ville de Toronto, les consultants ont à leur tour consulté des entreprises fournissant des services en sous-traitance pour valider les arguments appuyant l'impartition. La Ville de

Toronto offre directement des services de refuge aux personnes sans-abri. Dans le cadre de l'examen, la possibilité d'externaliser les services alimentaires a été étudiée. Le consultant s'est adressé directement à deux entreprises de sous-traitance pour connaître leur point de vue : Aramark et le groupe Compass. Le groupe Compass a refusé de participer, mais Aramark s'est prêté au jeu en disant que les économies pouvaient atteindre de 10 à 20 % et a mis l'accent sur le coût moins élevé de la main-d'œuvre. Malgré ses prévisions d'économies optimistes, Aramark a refusé de fournir le détail des coûts.²²

Dans le cadre d'un examen des services, la sous-traitance est habituellement suggérée pour une grande diversité de fonctions, notamment le balayage des rues, le nettoyage et l'entretien des immeubles, le service de la paye et la collecte d'ordures. Immanquablement, ces façons de faire sont présentées comme des pratiques exemplaires, et ce, avec peu ou sans preuve à l'appui. Et, on ne parle pas des municipalités au Canada qui ont choisi de *réinternaliser* un certain nombre de services.

5. Une solution mur à mur - partie 3 La réduction des services et du soutien à la collectivité

Le rapport de KPMG sur la Ville de Toronto décrivait un train de compressions dans les services et plusieurs possibilités de sous-traitance, mais il ne mentionnait pas le coût potentiel de ces mesures. Par exemple, KPMG dans son rapport sur les Travaux publics et l'Infrastructure a défini en tant que « possibilité » une diminution importante du réacheminement des déchets et l'élimination

de la collecte d'ordures dans les petites entreprises. La question du réacheminement des déchets en particulier soulève des problèmes de nature politique qui vont au-delà des coûts. Le rapport reconnaît qu'une réduction du taux de réacheminement des déchets pourrait nuire aux efforts de la Ville pour obtenir l'agrandissement d'un site d'enfouissement.²³

Les consultants évoquent la possibilité d'éliminer la fluorisation de l'eau en tant que mesure d'épargne, tout en reconnaissant « qu'il est fort possible que la santé dentaire des résidents de Toronto en soit affectée ».

Ils recommandent d'envisager de réduire les services de déblayage de la neige (comme ils l'ont fait à Prince George et à Moncton), tout en reconnaissant que cela susciterait des « réactions négatives de la part de la population et augmenterait le risque de se retrouver avec des routes non carrossables lors de tempêtes plus violentes ».

Questionnés par des membres du conseil municipal de Toronto, les représentants de KPMG ont reconnu les limitations de leur travail. La conseillère Mary Fragadakis a demandé si KPMG avait examiné les coûts à long terme associés à la réduction du soutien aux zones d'amélioration commerciale. « Et qu'en est-il des avantages économiques liés au financement des arts, des services sociaux et du soutien aux entreprises », a-t-elle demandé.

« On ne nous a pas demandé de quantifier l'impact de la réduction ou de l'élimination d'un service », ont répondu les représentants de KPMG. « On ne nous a pas demandé d'examiner les conséquences de maintenir un service ».²⁴

Dans son rapport sur Toronto, KPMG a explicitement mentionné que les options mises de l'avant pouvaient ne pas entraîner les économies suggérées. « L'évaluation des coûts ponctuels liés à la mise en œuvre de ces mesures ne faisait pas partie de cette étude, de sorte que ces coûts n'ont pas été pris en compte dans l'analyse », a dit KPMG.²⁵

Une des mesures le plus fréquemment préconisées dans les rapports d'examen de services est la réduction des subventions municipales aux organismes communautaires. À titre d'exemple, dans son examen des services de Vernon, KPMG suggérait de diminuer les exonérations fiscales malgré le fait que les subventions accordées aux organismes communautaires par Vernon étaient parmi les plus faibles des villes de taille semblable. Dans leur examen de Wawa, les consultants ont suggéré de réduire les subventions en espèce accordées aux organismes communautaires.

Les organismes qui fournissent des services financés en partie par les municipalités sont souvent le cœur même de la communauté. Ils se démènent avec trop peu d'argent pour fournir des services qui améliorent la qualité de vie dans le milieu.

Les services de transport en commun et de loisir sont souvent la cible de compressions et lorsqu'ils ne le sont pas, ils sont ciblés pour d'importantes augmentations des droits d'accès. Dans l'examen des services de Vernon, on suggérait de limiter l'accès aux services de transport en commun aux personnes ayant des incapacités même si on reconnaissait que la mesure serait difficile à mettre en œuvre (mais pas impossible) parce qu'elle était susceptible de contrevenir

à la législation sur les droits de la personne.

C'est une des choses qui a fait dire à la conseillère de Vernon, Juliette Cunningham qu'elle craignait que des parties du rapport ne correspondaient pas aux priorités de la collectivité.

« Lorsque vous examinez le transport ou l'environnement, vous constatez qu'ils sont arrimés à (l'élaboration) de notre plan officiel », a-t-elle dit. « Or, une vision a été formulée par ceux et celles qui ont participé à l'élaboration de ce plan communautaire ». ²⁶

6. L'absence de participation publique

Même si une majorité des examens de services de base insiste sur une forme ou une autre de participation publique, à vrai dire, l'impact peut être minime. Souvent, on propose aux citoyens des choix simplistes sans possibilité de discuter véritablement des besoins de la collectivité. Il y a peu de place dans ces examens pour que le public s'exprime sur des choses comme l'insuffisance du déblayage de la neige ou ce qu'il faut faire de plus.

À la lumière de ces rapports, la conseillère Tina Beaudry-Mellor de Regina a fait valoir que ces examens pouvaient donner l'illusion de consultation alors qu'en réalité ils éteignaient le débat.²⁷ Mais, même si les choix sont limités, les citoyens parviennent souvent à faire connaître leur point de vue. Des sondages menés à Toronto ont indiqué que les gens étaient plus réceptifs à hausser les taxes qu'à réduire les services. Par exemple, au chapitre des priorités, « répondre aux besoins des personnes vulnérables » s'est classé bien au-devant de

« payer des taxes justes et abordables ». ²⁸

Dans des endroits comme Prince George, la population s'est opposée avec force aux compressions touchant les organismes communautaires qui servent la collectivité. Mais, ces réactions ne surviennent qu'après la remise du rapport des consultants au conseil municipal.

7. L'absence de participation des syndicats

Les travailleurs et travailleuses qui fournissent les services dans les municipalités ont une connaissance plus approfondie que quiconque de la manière dont ces services sont rendus.

Malheureusement, au lieu de profiter de cette expertise, les examens des services de base ont parfois uniquement pour fonction de s'attaquer aux personnes qui les fournissent.

8. Recommandations irréalisables

Certains résultats d'examens de services démontrent que les consultants connaissent bien peu la municipalité étudiée et ils démontrent aussi, dans certains cas, qu'ils ne connaissent même pas les lois de la province où ils travaillent.

Dans son rapport sur Toronto, KPMG a recommandé de vendre le zoo municipal. Il s'avère que ni le terrain ni les animaux n'appartiennent à la Ville. Seules les cages sont propriété de la Ville.

Les recommandations de KPMG dans son examen des services de Prince George étaient encore plus excentriques. Les consultants ont recommandé à la Ville

d'accroître l'utilisation de la piscine municipale en collaborant avec le district scolaire pour faire de la natation un volet obligatoire du programme d'études et d'établir une tarification pour l'utilisation des installations scolaires. En Colombie-Britannique, comme dans la plupart des provinces, les villes n'exercent aucune autorité sur les écoles, qui relèvent de la compétence de conseils scolaires élus.

Chose encore plus curieuse, dans Prince George, KPMG indique que l'augmentation des taxes commerciales est une « possibilité ». Par contre, les consultants précisent que ce serait compliqué à faire, car cette taxe « est régie par une loi provinciale et son augmentation nécessiterait une intervention politique robuste ».²⁹

Dans son examen des services de Vernon en C.-B., KPMG proposait ce qui suit :

De retourner les surplus d'eau récupérée au système des eaux de surface, c'est-à-dire envisager de mettre fin à la pratique de répandre l'eau récupérée sur les terrains qui n'en ont pas besoin pour l'irrigation et retourner les surplus d'eau récupérée au système des eaux de surface. Compte tenu des restrictions actuelles, une telle mesure exigerait des négociations/discussions avec le gouvernement de la C.-B.³⁰

Cela nécessiterait effectivement des discussions, car une telle pratique n'est pas permise à Vernon.

Dans le même ordre d'idées, à Vernon, KPMG a fait des recommandations relativement à la fusion de municipalités voisines. Le conseil a tout simplement rejeté cette recommandation. Le maire Rob

Sawatzky a dit aux médias qu'une telle mesure exigerait « la coopération des municipalités voisines et du gouvernement provincial, une coopération que Vernon n'a pas ».³¹

Une autre recommandation étrangement récurrente dans les rapports de KPMG a trait à la fin de la fluorisation des systèmes d'approvisionnement en eau potable des villes.

9. Le véritable coût des examens de services de base

Généralement, les conseils municipaux adoptent une motion approuvant des fonds afin d'engager un cabinet d'experts-conseils pour réaliser l'examen des services de base de leur ville. Le coût peut varier considérablement, à partir des 350 000 dollars versés à Toronto et Prince George aux 40 000 à 80 000 dollars versés dans de plus petites municipalités. Cette dépense est rendue publique.

Mais il est plus difficile de connaître la totalité des coûts liés à un examen des services, notamment le temps des employés consacré aux entrevues et leur temps consacré à colliger et à fournir les données requises par le consultant pour formuler ses recommandations. De plus, une fois l'examen achevé, il arrive que le conseil demande au personnel de la Ville de faire d'autres recherches et de produire des rapports sur des recommandations précises contenues dans le rapport du consultant. À Prince George, le conseil a refusé à répétition de dévoiler le coût véritable de l'examen des services de base, arguant que la tâche de déterminer le temps consacré par les employés à l'exercice était trop lourde.

Enfin, l'examen initial des services peut s'avérer une manne sans fin pour les consultants. Un projet en attire un autre puis un autre et les coûts ne cessent de s'additionner. L'examen initial des services de base de Toronto fait par KPMG au coût de 350 000 dollars a entraîné quatorze

autres études sur l'efficacité des services couvrant différents services municipaux et divers aspects de la prestation des services. Ces études se sont déroulées pendant plusieurs mois et ont été réalisées par une multitude d'autres consultants (KPMG a aussi participé à cette phase).

Les recommandations des consultants s'appuient-elles sur des faits? Demandez-le à Powell River en C.-B.

La Ville de Powell River s'est adressée au groupe Helios de Vancouver en 2011 pour effectuer l'examen de la prestation de ses services et de sa structure organisationnelle. Les résultats qui leur furent remis en novembre faisaient peur. Helios a dit au conseil que les dépenses de fonctionnement au cours des trois dernières années avaient augmenté de 22 %, mais que les recettes n'avaient augmenté que de 6 %. Helios a dit que les dépenses capitalisables étaient menacées dans le futur et que la Ville devait augmenter considérablement son surplus d'exploitation.³⁶

Helios a dit au conseil que la santé financière de la Ville était précaire et qu'elle devait réduire ses dépenses : « Ne continuez pas d'augmenter les impôts fonciers et les taxes commerciales », a dit Helios. « Réduisez plutôt vos coûts d'exploitation et vos services facultatifs et songez à impartir des services », a conseillé Helios.

Cependant, cinq mois plus tard, Helios a été forcé d'admettre des erreurs gênantes. Le 22 mars, Helios a envoyé un courriel à un conseiller municipal admettant que les dépenses avaient en fait augmenté de 13,2 % et les recettes, de 8,6 %.

Le conseiller municipal Chris McNaughton a indiqué qu'il avait demandé des détails relatifs au 22 % d'augmentation bien avant la publication du rapport. « J'avais demandé à quatre ou cinq reprises au moins des précisions relatives au 22 % d'augmentation avant le dépôt du rapport », a-t-il dit. « Manifestement, ça ne s'est pas produit. L'écart maintenant est de 4,6 % plutôt que de 16 %. La différence est considérable. »³⁷

Malgré l'ampleur de l'erreur, Helios ne l'a pas jugée suffisante pour modifier ses recommandations. Les recommandations dans le rapport révisé de mars 2012 sont les mêmes en dépit de l'évaluation erronée de 75 % de la situation financière de la Ville.

Alors, lorsqu'un consultant s'amène avec son modèle d'examen dans une municipalité, est-ce que les faits ont de l'importance?

Examens internes

Il ne faut pas confondre les examens de services de base dirigés par des consultants externes avec les examens internes menés par les municipalités. Les examens internes se déroulent souvent sur une base permanente et les fonctionnaires municipaux et leurs syndicats y participent. L'élaboration de plans communautaires est souvent un processus qui s'étend sur plusieurs années et qui nécessite la participation intensive du milieu. Ceci contraste vivement avec le processus à la va-vite caractéristique des examens externes.

Les examens internes peuvent produire des résultats différents. En janvier 2012, Nanaimo a déposé un rapport se démarquant considérablement de la majorité des rapports que produisent les consultants externes. Le rapport de Nanaimo devait « examiner les programmes et les services actuellement fournis par des sous-traitants extérieurs (à la Ville de Nanaimo) et déterminer si l'impartition était la meilleure option en termes de rapport qualité-prix pour les contribuables ». ³² Port Coquitlam en Colombie-Britannique fait partie des villes qui ont mené un examen interne. L'exercice dans cette ville s'est conclu par la *réinternalisation* de la collecte des ordures.

Le rapport du groupe Helios à Osoyoos en Colombie-Britannique est un autre exemple inhabituel de rapport d'examen externe. Il soulevait des questions relativement au coût de la sous-traitance. On y recommandait d'investir davantage dans la « surveillance des contrats » afin d'offrir un meilleur rapport qualité-prix et plus de transparence au chapitre des services d'approvisionnement.

Les rapports d'experts-conseils mettent

habituellement en relief des possibilités d'impartir le travail. Très peu se penchent sur les économies possibles liées à l'internalisation ou à la gestion plus efficace des contrats.

Dans la majorité des cas, les hauts dirigeants des municipalités au Canada sont compétents et bien rémunérés. Ils vivent au sein de la collectivité où ils travaillent et ils en ont une bonne compréhension.

En 2012, la Ville d'Abbotsford en Colombie-Britannique a demandé à son personnel de procéder à un examen des services de la Ville. Le conseil a approuvé un budget de 200 000 dollars pour mener l'exercice et une demande de propositions a été publiée. Mais le 27 mars 2013, le directeur municipal a remis un rapport au conseil dans lequel il soulignait :

Un certain nombre d'autres collectivités, notamment Penticton, Prince George, Summerland, le district régional de la vallée de Fraser et Mission, ont procédé l'examen de leurs services de base. Tous ces examens ont généré des améliorations mesurables, mais les municipalités concernées ont une opinion mitigée quant au « rendement sur l'investissement » dérivé de ces examens. ³³

En fin de compte, le conseil a opté de laisser tomber l'examen externe et de procéder plutôt à un examen interne. Le maire d'Abbotsford a dit au directeur municipal qu'un volet de ses fonctions régulières consistait de toute manière à analyser un à un chacun des services et des budgets de la Ville. De sorte que, prenant ces facteurs en compte, et puisqu'il était un CGA et que sa tâche était d'examiner chaque budget, il

serait possible d'économiser 250 000 dollars de l'argent des contribuables en lui faisant faire ce travail plutôt qu'en le confiant à un cabinet de consultants externes.³⁴

Le conseiller qui avait initialement demandé l'examen, en parlant du directeur municipal, a dit : « Il aborde la question un peu différemment de ce que j'avais pensé au début. Mais, pour moi, le résultat final c'est de fournir de meilleurs services et de façon plus efficace et rentable ». ³⁵ En d'autres termes, ils ont demandé au directeur de la Ville de faire son travail.

Réponses possibles aux municipalités envisageant de procéder à un examen externe de leurs services de base.

1. *Mettez en relief l'expertise au sein même de l'administration municipale*

La plupart des municipalités sont dotées de gestionnaires bien payés et hautement compétents. Ils ont aussi des employés qui sont de véritables experts en matière de prestation des services. Il est rare que les consultants externes connaissent le milieu ou ses problèmes. Le résultat probable sera un rapport mur à mur qui ne répond pas aux véritables problèmes liés aux services aux citoyens. Les améliorations qui se dégagent de la coopération avec les syndiqués ne peuvent toutefois pas être utilisées pour nuire aux intérêts des employés.

2. *Examinez la situation financière de la municipalité*

Souvent la situation financière de la municipalité est meilleure que ce qu'admettront les gestionnaires ou les élus politiques. Plaider la « pauvreté » est une

meilleure excuse pour sabrer les services que de dire que c'est pour répondre à la demande de personnes qui réclament des baisses de taxes.

3. *Insistez pour que l'exercice se concentre autant sur les services que sur les coûts*

Pratiquement aucun examen des services de base ne demande aux citoyens si les niveaux de services sont suffisants ou s'ils aimeraient avoir d'autres services.

4. *Favorisez la participation des résidents à l'analyse des conséquences possibles.*

Favorisez la participation des résidents au processus d'examen dans le cadre d'un sondage de la population en général et de consultations plus pointues avec des usagers des services (incluant les organismes locaux). Cet exercice comprend l'évaluation de l'ensemble des conséquences des changements de politiques afin de déterminer qui devra payer, qui en profitera et qui risque de souffrir de conséquences adverses.

Notes de fin de texte

- ¹ Camrose Reviewing the Cost of Core Services, Camrose Canadian, 1^{er} mars 2012
- ² http://www.creativecity.ca/database/files/library/sdr_main_eng.pdf
- ³ <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=7403>
- ⁴ The Helios Group, City of Powell River's General Operations, Service Delivery and Organizational Review, Key Findings and Recommendations, 13 novembre 2011
- ⁵ KPMG, City of Toronto Core Service Review Project : Final Report to the City Manager, 7 juillet 2011
- ⁶ Gouvernement de la Colombie-Britannique, Guidelines for the Core services Review, 2 août 2001
- ⁷ KPMG, City of Toronto Core Service Review Project: Final Report to the City Manager, 7 juillet 2011
- ⁸ Idem page 11
- ⁹ <http://www.fcm.ca/home/issues/infrastructure/about-the-issue.htm>
- ¹⁰ http://www.thestar.com/news/canada/2012/01/20/canadas_supreme_court_upholds_municipal_taxing_powers.html
- ¹¹ <http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/story/2010/10/24/toronto-election-vote495.html>
- ¹² KPMG, Township of Manitowadge Service Delivery Review, février 2013
- ¹³ KPMG, Planning for Economic Recovery : Be Ready to Act, presentation to the Alberta Urban Municipalities Association, 4 novembre 2009
- ¹⁴ Metro Vancouver, Paying for our cities dialogue, 16 avril 2013, <http://www.metrovancouver.org/region/dialogues/Pages/default.aspx>
- ¹⁵ <http://www.pppcouncil.ca/about-ccppp/membership/members-directory.html>
- ¹⁶ <http://www.kpmg.com/global/en/industry/government-public-sector/pages/public-private-partnerships.aspx>
- ¹⁷ KPMG, Final Report, Corporation of the City of Moncton, Corporate services Review, 28 juillet 2010.
- ¹⁸ TkMC, Final Report, Core Services Review : Choices for Redefining Excellence, 29 novembre 2004, page 21. <http://www.regina.ca/residents/city-administration/core-services-review/csr-choices/>
- ¹⁹ <http://www.mission.ca/wp-content/uploads/District-of-Mission-Core-Services-Review-Final-Report-July-11-2012.pdf>
- ²⁰ Ville d'Edmonton, Development Process Streamlining Scoping Project.
- ²¹ KPMG, The Corporation of the City of Vernon Core Services Review, Draft Final Report, 4 avril 2013
- ²² http://www.toronto.ca/torontoservicereview/pdf/ssha_sew.pdf
- ²³ KPMG, City of Toronto Core Services Review, Standing Committee Summary, Public Works and Infrastructure
- ²⁴ Doolittle, Robin, KPMG report "smoke and mirrors" critics say : Some reviews critiqued as too shallow and underfunded to unearth smart ways to save, Toronto Star, 22 juillet 2011.
- ²⁵ KPMG, City of Toronto Core Service Review Project: Final Report to the City Manager, 7 juillet 2011, p 24.
- ²⁶ Rolke, Richard, KPMG report targets waste water and transit costs, Cariboo Press, 24 avril 2013, page 1.
- ²⁷ Coulture, Joe, City said too reliant on studies, Leader Post, 25 mai 2009, page A6
- ²⁸ Core Service Review Public Consultation, Appendix B to the City Manager's Report on the Core Service Review, juillet 2011, p 4 and p 7.
- ²⁹ KPMG, City of Prince George Core Services Suggested Opportunities to inform consultative process, 21 septembre 2012, page 45, <http://princegeorge.ca/cityhall/mayorcouncil/csr/Documents/City%20of%20Prince%20George%20Core%20Services%20Review%20-%20Final%20Report%20Nov%208%202012.pdf>
- ³⁰ KPMG, The Corporation of the City of Vernon Core Services Review, Draft Final Report, 4 avril 2013, page 4, http://www.vernon.ca/core_review/docs/kpmg_final_report.pdf
- ³¹ Rolke, Richard, Vernon council tackles core reviews, Vernon Morning Star, 15 mai 2013
- ³² MMK Consulting, City of Nanaimo Review of Contracted Services, 27 janvier 2012
- ³³ Murray, George M, City Manager, Council Report, City Services Review, File No. 0600-20, 27 mars 2013
- ³⁴ New Abbotsford City manager offer alternative to core services review, <http://www.country1071.com/2013/04/15/new-abbotsford-city-manager-offers-alternative-to-core-service-review/>
- ³⁵ Butler, Alex, City eyes an internal efficiency review, Abbotsford News, 21 avril 2013
- ³⁶ Helios Group, City of Powell River's General Operations, Service Delivery and Organizational Review, Key Findings and Recommendations, 13 novembre 2011.
- ³⁷ Walz, Laura, Service Review contains inaccurate information, Powell River Peak, 28 mars 2012