



Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Public Works and
Government Services
Canada



TRAVAUX PUBLICS DANS LES PETITES MUNICIPALITÉ ET LES MUNICIPALITÉS RURALES

Services immobiliers pour le MAINC
Mars 1999

Canada 

Résumé

L'objet du présent document consiste à fournir un résumé de la façon dont divers travaux publics sont gérés dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada. Aux fins de la présente étude, les travaux publics désignent l'aménagement du territoire, les codes du bâtiment, les routes et les ponts, les parcs et les installations de loisirs, les réseaux d'aqueducs et d'égout, la collecte et l'élimination des déchets solides. Compte tenu de la taille relativement petite des collectivités des Premières nations, les leçons tirées de l'expérience des collectivités non autochtones de taille analogue peuvent être utiles à d'autres régimes d'administration. Le présent document ne vise pas à fournir un modèle définitif de la façon dont les travaux publics doivent être organisés au sein d'une collectivité, mais plutôt à illustrer les différentes approches de la gestion des travaux publics (principalement le financement, l'administration et la formation).

La similitude des problèmes se dessinant dans les grandes et les petites municipalités dans le secteur des travaux publics constitue un des plus importants résultats de la présente étude. Ces problèmes incluent le transfert des responsabilités aux provinces, l'utilisation grandissante des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et des frais d'utilisation, les problèmes liés au transfert de la technologie, les attentes accrues des citoyens au chapitre de la qualité des services et les ressources limitées (temps et financement) affectées à la formation du personnel. La gravité des problèmes vient faire la différence entre les petites municipalités et les municipalités rurales et les grandes municipalités. L'éloignement de ces collectivités, par exemple, freine d'autant l'adoption d'une technologie innovatrice ou réduit le nombre de compagnies privées qui désirent établir des partenariats avec le gouvernement local dans le secteur des travaux publics.

Il est pertinent de considérer certaines des principales observations sur la gestion des travaux publics dans les petites collectivités découlant de la présente étude.

L'accès au capital à long terme pour les immobilisations est moins sûr dans les petites municipalités

Étant donné que les petites municipalités ne sont habituellement pas cotées par les agences de cotation, l'acquisition de débentures à un taux d'intérêt raisonnable devient difficile lorsqu'elles agissent seules. Afin de contrer ce problème d'émission obligataire, on a fait appel à différents moyens pour avoir accès au financement à long terme, y

- La description de l'expérience de certaines municipalités au Canada ne vise pas à suggérer que cet échelon de l'administration est analogue aux Premières nations autonomes. De toute évidence, les collectivités des petites municipalités et les municipalités rurales des municipalités du Canada sont des « collectivités » des provinces.

compris les débentures garanties par le gouvernement provincial, les banques d'obligations et, (récemment dans certaines provinces) les prêts directs des banques à charte.

Les petites municipalités sont de plus en plus obligées d'être autosuffisantes quant au financement des travaux publics

Les frais d'utilisation dans les petites municipalités et les municipalités rurales sont désormais une pratique courante pour ce qui est des réseaux d'aqueducs et d'égout (p. ex., consommation annuelle par ménage ou taux calculé au compteur), de la collecte et de l'élimination des déchets solides (p. ex., redevance de déversement) et des installations de loisirs.

Il faut régulièrement faire appel aux services de conseillers techniques

Étant donné que peu de collectivités peuvent soutenir les coûts liés à un ingénieur professionnel employé à temps plein, elles font souvent appel aux services de firmes d'ingénierie pour certains projets ou pendant une période déterminée, compte tenu de leur expertise en conception et en réparation des infrastructures. Ce mode de fonctionnement nécessite des procédures de sous-traitance transparentes et l'établissement de relations à long terme avec des individus ou des compagnies qui seront capables de comprendre les spécifications particulières à chaque collectivité pour ce qui est des travaux publics.

Il est important qu'un conseil élu supervise les travaux publics

Le rôle du conseil dans les petites collectivités concerne l'aménagement du territoire, la planification à court et à long termes des immobilisations, les appels d'offres et la canalisation des préoccupations des citoyens concernant l'état des infrastructures municipales. Tout laisse croire que la participation directe du conseil dans la gestion des travaux publics, particulièrement au chapitre de la supervision financière, continuera à prendre de l'importance.

Les citoyens désirent de plus en plus des services de meilleure qualité et une planification améliorée des travaux publics

Les citoyens demandent de plus en plus des travaux publics de meilleure qualité et une forme plus concrète de participation politique. Les administrateurs municipaux conseillent également que les gouvernements doivent mieux gérer ces demandes et évitent de créer des attentes injustifiées face aux services. La construction de grandes stations de traitement d'eau ou d'épuration des eaux usées peut simplement être impensable dans certaines petites collectivités.

Il n'existe aucune méthode optimale pour administrer les travaux publics

Rien n'indique qu'il existe une méthode correcte pour organiser l'administration des travaux publics. La taille et la croissance de la collectivité, la variété des travaux publics, la complexité des opérations et les autres conditions locales particulières constituent habituellement les plus importantes considérations lorsqu'il s'agit d'administrer un service des travaux publics.

Les petites municipalités doivent être ouvertes à des ententes conjointes de services avec les collectivités voisines

La vaste majorité des petites municipalités au Canada partagent certains services de travaux publics avec les collectivités adjacentes, les organismes à vocation spécifique ou les gouvernements régionaux. Les ententes intermunicipales procurent évidemment des moyens efficaces de réaliser des économies d'échelle dans la prestation de services qui seraient autrement impossibles.

On s'entend pour dire que la formation des gestionnaires et des employés des travaux publics est nécessaire étant donné la diversité de leurs responsabilités

La formation des gestionnaires et des employés des travaux publics est de plus en plus importante compte tenu de la diversité des compétences habituellement requises, de l'utilisation croissante de la technologie et des aspects des travaux publics liés à la santé et à la sécurité. Chez les gestionnaires, la connaissance générale des affaires administratives et juridiques est aussi importante que la compréhension des méthodes techniques.

Incidences pour les Premières nations

Le réseau de soutien des travaux publics dans les petites municipalités canadiennes constitue une des différences les plus évidentes entre les collectivités autochtones et non autochtones, les composantes de ce réseau étant en grande partie absentes dans les Premières nations. Ces institutions de soutien incluent notamment :

- i0 les gouvernements provinciaux qui fournissent entre autres la formation, l'accréditation, la supervision financière, l'inspection et les mécanismes de recours;
- ii0 les comtés et les gouvernements régionaux qui assurent, pour les petites municipalités, l'aménagement du territoire et l'inspection des bâtiments;
- iii0 les associations professionnelles qui permettent l'échange de renseignements et accordent la reconnaissance professionnelle;

- iv0 les universités et les collèges qui fournissent la formation et la reconnaissance professionnelle.

Financement

- Comme les petites municipalités, les Premières nations autonomes (et en bout de ligne, autonomes financièrement) auront également de la difficulté à avoir accès à des capitaux à long terme pour financer les travaux d'immobilisations, plus en raison des marchés financiers que des interdictions législatives.
- Les frais d'utilisation, qui constituent la source de recettes croissant le plus rapidement dans les petites municipalités canadiennes, peuvent être difficiles à appliquer dans les Premières nations autonomes, étant donné les perceptions négatives liées à la taxation. Le refus d'adopter les frais d'utilisation rendra probablement plus difficile la demande pour certains travaux publics et peut également donner lieu à une détérioration plus rapide de l'infrastructure matérielle (tuyaux, égouts, logements publics, les sites d'élimination des déchets).

Attentes et participation des citoyens

Voici trois éléments essentiels que les Premières nations autonomes doivent prendre en considération à ce chapitre :

- i0 assurer l'établissement de mécanismes adéquats de recours et d'adjudication pour les citoyens lésés dans des secteurs comme l'évaluation (taxes foncières), le financement de la dette, les permis de construire, les décisions d'aménagement et de zonage, les procédures d'expropriation et les frais de services publics.
- ii0 permettre la participation concrète du public dans des secteurs comme l'aménagement du territoire, l'établissement du budget, le développement économique et la restructuration politique.
- iii0 gérer les attentes concernant le niveau de qualité des services.

Partenariats de services

- À l'instar des petites municipalités et des municipalités rurales, les Premières nations feraient bien de considérer les partenariats de service avec les collectivités voisines comme moyen de réaliser des économies d'échelle, de partager l'expertise et la formation, et de contribuer à la diffusion technologique.

Renforcement des capacités des employés

- Il sera également nécessaire de prendre en considération la formation technique spécialisée en l'absence de formation provinciale directe à l'intention des

employés des travaux publics agréés (principalement les employés responsables des aqueducs et les inspecteurs des bâtiments).

- **Des efforts doivent être déployés afin de conserver les employés pendant une période suffisante afin de faciliter l'apprentissage et la mise en pratique des compétences (principalement grâce à une rémunération adéquate des employés des travaux publics et en évitant de rabattre inutilement les responsabilités des employés sur les Premières nations).**

Planification au niveau régional

- **Étant donné l'absence d'un palier supérieur de gouvernement et d'économies d'échelle suffisantes pour financer une expertise à temps plein en planification, les conseils des Premières nations devront probablement coordonner la planification entre les diverses collectivités ou déléguer les pouvoirs à un palier supérieur, c'est-à-dire un organisme élu ou nommé responsable de la planification.**

Rôle du conseil

- **Les plus grandes compétences et responsabilités accordées aux Premières nations autonomes (p. ex., en matière de santé et d'éducation) comparativement aux municipalités canadiennes peuvent entraîner certaines difficultés à maintenir l'intérêt du conseil élu pour les questions liées aux travaux publics . L'« invisibilité » de nombreux travaux publics empêche également d'attirer l'attention du conseil sur l'infrastructure matérielle de la collectivité.**

Projet de guide technique en matière d'infrastructure urbaine au Canada

- **Ce guide, qui doit être terminé d'ici cinq ans, agira à titre de code national en matière d'infrastructure matérielle, essentiellement de la même façon que le Code national du bâtiment régit la sécurité des bâtiments. Il serait peut-être utile dans le texte des ententes d'autonomie gouvernementale d'incorporer un renvoi à ce guide technique.**
-

Table des matières

Résumé	i
1. OBJET ET MÉTHODOLOGIE	1
2. CONTEXTE ET PROBLÈMES TOUCHANT LES PETITES MUNICIPALITÉS	2
2.1 Financement des travaux publics	3
2.2 Rôle du conseil	6
2.3 Partenariats entre le secteur public et le secteur privé	6
2.4 Problèmes liés au transfert de technologie	9
2.5 Attentes et participation des citoyens	10
3. ADMINISTRATION DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES PETITES MUNICIPALITÉS	12
3.1 Administration générale	12
3.2 Questions clés liées aux travaux publics	14
3.3 Aménagement du territoire	17
3.4 Inspection des bâtiments	18
3.5 Eau et eaux d'égout	18
3.6 Routes et ponts	20
3.7 Collecte et élimination des déchets solides	21
3.8 Parcs et installations de loisirs	22
3.9 Mécanismes de recours	22
4. FORMATION	23
4.1 Compétences d'un gestionnaire des travaux publics	23
4.2 Besoins en formation	25
4.3 Disponibilité de la formation	26
5. CONCLUSIONS	28
5.1 Observations générales	28
5.2 Incidences pour les Premières nations	30
ANNEXE 1 – LISTE DES QUESTIONS	34
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	36

1. Objet et méthodologie

Les Services immobiliers du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (SI pour le MAINC) ont entamé des activités et des discussions concernant l'élaboration de directives ou de meilleures pratiques qui permettraient aux Premières nations d'élaborer des structures et des procédés de régie associés aux travaux publics, dans leurs processus d'accession à l'autonomie gouvernementale. On a demandé à l'Institut sur la gouvernance de fournir son expertise dans le cadre de cette initiative.

En octobre 1998, l'Institut sur la gouvernance a publié deux études sur les compétences liées aux travaux publics incluses dans les ententes d'autonomie gouvernementale des Premières nations et, de façon plus générale, dans les provinces et territoires canadiens. L'objet du présent document consiste à fournir un résumé de la façon dont divers travaux publics sont gérés dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada. Aux fins de la présente étude, les travaux publics désignent l'aménagement du territoire, les codes du bâtiment, les routes et les ponts, les parcs et les installations de loisirs, les réseaux d'aqueducs et d'égout, la collecte et l'élimination des déchets solides. Compte tenu de la taille relativement petite des collectivités des Premières nations, les leçons tirées de l'expérience des collectivités non autochtones de taille analogue peuvent être utiles à d'autres régimes d'administration.¹

Travaux publics dans les Premières nations et les municipalités rurales (Ottawa: Institut sur la gouvernance, 1998), p. 636.

Statistique Canada, Population du Registre des Indiens selon le sexe et la résidence (Ottawa: février, 1998), p. xvii.

La description de l'expérience de certaines municipalités au Canada ne vise pas à suggérer que cet échelon de l'administration est analogue aux Premières nations autonomes. De toute évidence, les collectivités autochtones reconnues constitutionnellement sont très différentes des municipalités du Canada qui sont des « créatures » des provinces et qui possèdent moins de responsabilités.² Le présent document ne vise pas à fournir un modèle définitif de la façon dont les travaux publics doivent être organisés au sein d'une collectivité, mais plutôt à illustrer les différentes approches de la gestion des travaux publics (principalement le financement, l'administration et la formation).

Le document est divisé en trois parties principales : la première partie aborde certains problèmes communs touchant les petites municipalités au Canada; la deuxième partie présente les diverses approches d'organisation des travaux publics mentionnés ci-dessus; la troisième partie porte sur les besoins et les méthodes de formation liés aux gestionnaires et aux employés des travaux publics dans les collectivités de cette taille.

Méthodologie

Étant donné la rareté de la documentation sur la gestion des travaux publics dans les petites collectivités et dans les collectivités rurales, la présente étude repose en grande partie sur la recherche fondée sur les entrevues (Se reporter à l'Annexe 1 pour consulter la liste des questions utilisées durant l'entrevue). Les collectivités ont été abordées en consultation avec les associations municipales provinciales. Les principaux critères de sélection des municipalités comptaient la taille (généralement moins de 5 000 personnes), la constitution en société (avec un conseil élu) et le succès reconnu de la gestion de l'infrastructure matérielle. En plus des directeurs de ces municipalités, l'Institut sur la gouvernance a également interviewé des intervenants dans différentes associations professionnelles, ministères provinciaux et agences de formation en matière de travaux publics. L'Annexe 2 présente une liste des individus et des organisations consultés.

² L'expérience de deux collectivités illustre concrètement cette différence. Le village de Rexton, au Nouveau-Brunswick, compte une population de 906 individus; il dispose d'un budget de 600 000 dollars par année et de trois employés à temps plein, tous affectés aux travaux publics. Or, la Première nation de Nipissing, en Ontario, compte une population dans la réserve de 960 individus; elle dispose d'un budget de 8 millions de dollars et de 107 employés. Les responsabilités du gouvernement de la Première nation comprennent notamment l'éducation, la santé, les travaux publics, le développement économique, l'aide sociale et le logement.

2. Contexte et problèmes touchant les petites municipalités

L'administration locale est la forme d'administration la plus variée au Canada. Contrairement aux deux autres échelons qui possèdent une structure plutôt uniforme, l'administration locale se distingue par sa myriade de structures, que se soit les cités, les villes, les villages, les cantons, les comtés, les districts en voie d'organisation ou les zones de services spéciaux. En plus d'un conseil élu, les municipalités regorgent de conseils, de commissions et d'organismes spéciaux établis pour administrer les fonctions qui sont communes à certaines municipalités distinctes ou pour assurer des services spéciaux qui sont habituellement considérés hors des compétences d'une administration municipale ordinaire. Étant donné que les administrations des municipalités de plus de 6 000 habitants varient si grandement sur le plan de la forme et des fonctions au Canada, il est pratiquement impossible de dresser un tableau définitif de cet échelon de compétence.

Il faut noter que plusieurs des points soulevés dans les rubriques suivantes (financement, rôle du conseil, partenariats public-privé, transfert de technologie et participation des citoyens) ne sont pas uniques aux petites municipalités et aux municipalités rurales décrites dans la présente étude. Toutefois, ils correspondent à des questions clés soulevées par les représentants municipaux et les autres intéressés durant les entrevues.

2.1 Financement des travaux publics

Comme la plupart des fonctions des municipalités, le financement des travaux publics est strictement régi par le gouvernement provincial. La plupart des provinces interdisent, par exemple, les emprunts ou le financement de la dette destiné aux dépenses de fonctionnement dans les municipalités. En plus de déterminer le montant de la dette que les municipalités peuvent contracter, les provinces déterminent le type de dépenses qui peut être autorisé, le terme et l'utilisation des fonds empruntés. La supervision des livres financiers municipaux par les provinces est également stricte, comprenant notamment l'examen des recettes, des dépenses à court terme et du financement à long terme des travaux publics. Il est courant, par exemple, pour les provinces de demander des rapports séparés des comptes liés aux travaux publics (p. ex., les aqueducs, les routes, la collecte des déchets solides) afin de s'assurer que les recettes et les dépenses peuvent être mieux égalisées pour chaque fonction des travaux publics. Plusieurs provinces demandent également le consentement des électeurs (par voie de plébiscite) si une municipalité désire effectuer un emprunt important (p. ex., excédant une limite provinciale fixée). Afin d'illustrer le contrôle provincial sur le financement municipal, le tableau 1 résume différentes lois du Nouveau-Brunswick visant ce secteur.

Tableau 1 – Pouvoirs provinciaux visant le financement municipal (Nouveau-Brunswick)

Loi	Pouvoirs provinciaux
Loi sur les débetures émises par les municipalités (M-21)	- régit les formules et l'enregistrement des débetures (qui ne sont pas traités en vertu de la New Brunswick Municipal Finance Corporation Act)
Loi sur l'emprunt de capitaux par les municipalités (M-20)	- art. 2 - le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer une Commission des emprunts de capitaux - art. 4 - la Commission peut autoriser une municipalité à se procurer des fonds en vue d'une dépense en capital au moyen d'un emprunt ou par l'émission de débetures ou garantir le remboursement d'un emprunt ou d'une émission de débetures fait pour une dépense en capital; d'autres dispositions prévoient l'examen exhaustif des registres financiers de la municipalité.
Loi sur les municipalités (M-22)	- art. 89 - établit les limites d'emprunt des municipalités; p. ex., une municipalité ne peut emprunter pour ses affaires courantes, au cours d'une année quelconque, une somme supérieure à quatre pour cent de son budget de l'année ou cinq mille dollars, la somme la plus élevée étant à retenir. - art. 89 (3) - Sous réserve du paragraphe (4), une municipalité ne peut emprunter pour ses dépenses d'établissement, au cours d'une année quelconque, plus que la somme représentée par deux pour cent de la valeur d'évaluation des biens immobiliers dans cette municipalité (peut emprunter plus que cette somme, mais nécessite un appui de 60 pour cent des électeurs à un plébiscite).
Loi sur l'aide aux municipalités (M-19)	art. 10 - prévoit la création d'une Commission de révision budgétaire qui entend les appels interjetés par les municipalités de la décision du Ministre de ne pas approuver une partie du budget municipal proposé d'une municipalité.
Loi sur le contrôle des municipalités (C-20)	Crée un commissaire ayant les responsabilités suivantes : prescrire et régler le système de tenue de livres, procéder à des vérifications dans les municipalités et approuver les débetures accordées aux municipalités. Peut également nommer des inspecteurs.

Le financement par obligations est le mécanisme le plus courant utilisé pour financer les grands projets municipaux. Toutefois, les petites municipalités ont souvent de la difficulté à réunir des capitaux par l'émission d'obligations étant donné qu'elles ne sont habituellement pas cotées. Si une petite collectivité peut émettre des obligations, le taux d'intérêts sera probablement plus élevé.³ Afin de contrer ce problème d'émission obligataire, plusieurs provinces ont recouru à des banques d'obligations, comme la Municipal Finance Corporation en Nouvelle-Écosse ou la Municipal Finance Corporation en Colombie-Britannique. Afin de trouver de nouvelles sources de capitaux pour les municipalités, certaines provinces, comme le Manitoba, permettent les emprunts auprès des banques à charte. Actuellement, toutefois, les débetures garanties par les provinces demeurent le moyen le plus courant de financement à long terme dans les petites municipalités et les municipalités rurales.

³ Infometrica, *Financing Municipal Infrastructure: Alternative Methods* (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1992), p. 17

Au chapitre des dépenses de fonctionnement, les tendances vers la dévolution des services et des responsabilités aux échelons inférieurs de gouvernement ont entraîné une augmentation des coûts des travaux publics dans les petites municipalités. Au Manitoba, par exemple, la province ne paie plus les services d'ingénierie sur les routes rurales. Dans d'autres provinces, les petites municipalités et les municipalités rurales ont eu à assumer les coûts des services de protection contre les incendies et de l'inspection des bâtiments. En outre, les municipalités doivent de plus en plus être autosuffisantes et se tourner vers leurs propres sources de recettes, principalement les taxes et les frais d'utilisation. La rationalisation de la prestation des services à l'échelon local par l'intermédiaire des regroupements des municipalités n'a pas autant touché les petites municipalités, jusqu'à maintenant, que les régions urbaines, principalement en raison de l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle dans les collectivités éloignées. Cependant, tout indique que les regroupements se poursuivront, surtout en raison de l'appui grandissant en faveur d'une administration locale non régionalisée.⁴

Enfin, les subventions intergouvernementales accordées aux municipalités pour le financement de projets d'immobilisation continuent d'être très populaires dans les petites collectivités et les collectivités rurales du Canada. Toutefois, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les programmes de financement et les politiques de subventions qui cachent les coûts réels – comme le récent programme «Federal Infrastructure Works» – faussent le processus décisionnel.⁵ Ce programme, par exemple, ne financerait habituellement pas l'entretien et la réhabilitation mineure de l'infrastructure, mais il financerait une nouvelle construction ou un remplacement. En conséquence, l'entretien financé localement a été reporté trop souvent, laissant l'installation se détériorer à un point tel qu'elle devient admissible au financement fédéral destiné au remplacement ou à une réhabilitation majeure. L'incidence cumulative de ces décisions est que les contribuables paient des coûts plus élevés pour maintenir l'intégrité des infrastructures.⁶

⁴ Les administrations locales non régionalisées sont généralement considérées responsables devant les résidents (grâce à ces liens plus directs avec le processus politique) et plus en mesure d'évaluer la condition de l'infrastructure régionale (grâce à l'élaboration de calendriers de réparation, de remplacement et d'entretien). Institute for Urban Studies, Municipal Infrastructure: Organization Structure, Financing and Delivery of Service (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1996).

⁵ Richard M. Soberman, *Taking Stock: A Review of the Canada Infrastructure Works Program*. Bureau de Travaux d'infrastructure Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor (Ottawa, août 1996), p. 26.

⁶ *Managing Small Cities and Towns: A Practical Guide* (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994).

2.2 Rôle du conseil

Le rôle du conseil dans la gestion des travaux publics tend à varier dans les petites municipalités du Canada. Alors que normalement, le maire et les conseillers élus (qui, invariablement, occupent cette fonction à temps partiel et sont modestement rémunérés) ne gèrent pas directement le personnel d'entretien, ils jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire, la planification des immobilisations à court et à long termes, les appels d'offres et la canalisation des préoccupations des citoyens concernant l'état de l'infrastructure municipale. Étant donné ce vaste éventail de responsabilités, plusieurs personnes interrogées ont souligné le rôle important que jouent les représentants élus pour assurer la qualité des travaux publics. Dans les cas où le conseil a montré un intérêt limité pour l'entretien de l'infrastructure locale, plusieurs directeurs municipaux ont admis que l'entretien de divers travaux publics avait considérablement souffert.

Il a toujours régné un certain malaise entre les conseils élus dans les petites municipalités et les firmes d'ingénieurs engagées à contrat, particulièrement si certains membres du conseil n'ont pas participé à l'attribution du marché ou si un ingénieur prend une décision qui a une incidence négative sur un membre du conseil ou un électeur éminent.⁷ Ces conseillers ou citoyens peuvent alors insister pour que toutes les décisions des ingénieurs fassent l'objet d'une soumission, même s'il s'agit de décisions courantes. Afin d'éviter de perdre de l'argent et du temps à demander une soumission pour toutes les activités, le directeur des travaux publics et l'ingénieur-conseil doivent s'efforcer de ne pas donner au conseil l'impression d'un abus d'influence.

Les faits portent à croire que le conseil exercera une supervision de plus en plus grande du financement des travaux publics. Bien que les ingénieurs-conseils aient, par le passé, formulé leurs recommandations au directeur des travaux publics ou au directeur municipal, aujourd'hui la tendance consiste à les présenter directement au conseil, probablement en raison d'un plus grand intérêt et d'un plus grand souci de responsabilité envers le public. En conséquence, tous les responsables, nommés ou élus, devront observer un code d'éthique stricte au chapitre de la sous-traitance.

2.3 Partenariats entre le secteur public et le secteur privé

Afin de contrôler la dette publique et les frais de la dette, tous les échelons de gouvernement ont exploré les relations avec le secteur privé afin d'assurer la prestation de services, tant sur le plan des capitaux que des coûts de fonctionnement. Les petites municipalités et les municipalités rurales ne font pas exception. Les entrevues avec les directeurs municipaux dans ces collectivités indiquent que les

⁷ Ibid., p. 112.

partenariats public-privé sont de plus en plus considérés, particulièrement en raison de la souplesse accordée par les provinces pour trouver des solutions de financement innovatrices pour l'infrastructure locale.

Les partenariats public-privé peuvent prendre une multitude de formes. Ainsi, il peut s'agir d'une privatisation complète mais également d'une partie de système exploitée moyennant un tarif fixe et pendant une période déterminée. Entre ces deux extrêmes, il existe une variété d'options de construction, de fonctionnement et de financement. Une étude menée en 1995 sur les partenariats public-privé dans l'infrastructure municipale a relevé un certain nombre d'avantages à ces ententes, découlant principalement de la compétitivité du secteur privé, de la rapidité du processus décisionnel, de la souplesse d'organisation et de la capacité à partager une expertise hautement spécialisée.⁸ En outre, les grandes entreprises privées offrant leurs services à plus d'une municipalité peuvent offrir des économies d'échelle et des coûts moins élevés qu'une petite municipalité exploitant son propre système (se reporter à l'Encadré 1 ci-dessous). Les difficultés liées aux partenariats incluent : le temps nécessaire pour négocier les marchés; la détermination d'un taux de rendement pour le secteur privé, qui est politiquement acceptable (et tient compte des risques encourus); la nécessité de définir clairement les responsabilités, les niveaux de services et les tarifs; et la nécessité de s'assurer que les installations que le gouvernement doit reprendre en main sont adéquatement entretenues. Le tableau 2 indique un certain nombre d'obstacles à des partenariats réussis, relevés par les secteurs public et privé, dans un sondage effectué en 1998.

⁸ IBI Group, Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure: Theory and Practice (Ottawa: Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1995).

Tableau 2 : Obstacles aux partenariats public-privé

Question : Dans quelle mesure ces obstacles ont-ils nui à la réussite des partenariats? [amplitude de l'obstacle (0-100)]		
Obstacle	Public	Privé
Conventions collectives	60	55
Résistance des syndicats ou des groupes d'employés	58	58
Loi provinciale (ou absence d'une loi)	53	46
Peur de perdre la responsabilisation	46	58
Peur de l'opinion publique adverse	44	57
Absence d'expertise interne pour évaluer les soumissions	38	65
Administration complexe et coûteuse après la signature	35	0
Absence de politique interne pour faciliter les partenariats	33	60
Loi municipale (ou absence d'une loi)	27	36
Coûts liés au maintien de l'expertise extérieure	24	0

Source : 1998 National Survey (The Canadian Council for Public-Private Partnerships en collaboration avec la Chambre de commerce du Canada et la Fédération canadienne des municipalités). Disponible à l'adresse suivante : www.pppcouncil.ca/~partners.

Durant les entrevues, les participants ont exprimé leurs préoccupations quant à la viabilité des partenariats public-privé dans les petites collectivités. Malgré le fait que les provinces approuvent de plus en plus que les municipalités concluent des partenariats viables, plusieurs directeurs municipaux demeurent sceptiques quant à leur capacité d'attirer des entreprises privées dans des petites municipalités et des municipalités rurales. Les marges de profits peuvent ne pas être suffisantes dans les collectivités qui n'affichent pas une croissance démographique substantielle. En outre, les pertes d'emplois fréquentes qui accompagnent les partenariats avec le secteur privé peuvent rendre ces ententes impossibles sur le plan politique. La présente étude et d'autres études confirment que les partenariats public-privé ne sont pas une panacée et doivent être évalués cas par cas.⁹

Encadré 1: Station de traitement d'eau de Sainte-Marie-de-Beauce

Sainte-Marie-de-Beauce (Québec), municipalité comptant environ 10 500 habitants, a retenu, conjointement avec d'autres municipalités adjacentes, les services d'une entreprise privée, Aquatech,

pour exploiter sa station de traitement d'eau. La municipalité était responsable du financement et de la construction de la station qui demeure en sa possession. Aquatech fournit le personnel technique à temps plein et des services d'ingénierie spécialisés ou d'autres services d'experts pour résoudre les problèmes de fonctionnement précis. Cette entente a permis à la ville de surmonter la difficulté d'engager et de conserver des employés hautement spécialisés. Étant donné que les coûts liés aux professionnels sont répartis sur les nombreux emplacements qu'exploite l'entreprise, les difficultés liées à la possibilité de payer des coûts de fonctionnement inattendus ou non budgétés sont éliminées grâce à cette entente.

2.4 Problèmes liés au transfert de technologie

Partout au Canada, les municipalités font fréquemment état de la difficulté de transférer les nouvelles technologies pour évaluer, construire et entretenir les travaux publics. Les retards dans l'application des nouvelles technologies dans les petites municipalités et les municipalités rurales sont particulièrement problématiques. Étant donné que les employés des travaux publics dans ces municipalités cumulent souvent plus d'une fonction, le manque de temps les empêche de participer aux séances de formation à l'extérieur de la collectivité ou de faire des recherches sur les nouvelles technologies et applications. En outre, étant donné que le secteur privé est habituellement l'instigateur des changements technologiques dans les travaux publics (qui sont souvent introduits d'abord dans les centres urbains), les petites municipalités sont généralement les dernières à profiter de ces innovations.¹⁰

¹⁰ Entrevue réalisée avec Guy Félio, Institut de recherche en construction, Conseil national de recherches.

Afin de résoudre ce problème, le gouvernement fédéral procède actuellement à la création du Guide technique national des infrastructures urbaines.¹¹ Le Code national du bâtiment et le Code national des incendies ont grandement aidé l'industrie de la construction au Canada en établissant des liens entre la recherche et les nouveautés technologiques en communiquant par la suite ces liens à l'industrie. L'absence d'un code semblable pour l'infrastructure a donné lieu à des variations considérables des manuels techniques et des spécifications dans les contrats concernant les infrastructures utilisées par les différents échelons de gouvernements et le secteur privé. Cette lacune a entraîné des difficultés à prévoir les coûts de cycle de vie de l'infrastructure, une absence de partage des technologies et l'incapacité des fabricants à implanter les nouvelles technologies de façon cohérente. Le Guide technique national, conçu pour fournir des directives sur les installations municipales construites comme les ponts, les routes, les installations souterraines, les trottoirs et les autres installations urbaines, devrait être publié en 2004 après plusieurs étapes de consultations nationales.

Il est également de plus en plus évident que la venue de l'informatique modifie l'environnement de travail dans les services de travaux publics municipaux. Conscient de cette réalité, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario a récemment mis en oeuvre un programme pour financer l'achat de matériel informatique à la fine pointe et la formation en informatique dans les petites municipalités et les municipalités rurales. Selon une étude, la gestion des travaux publics nécessitera de plus en plus l'utilisation de systèmes d'information géographique (SIG) qui recueillent, stockent et extraient l'information sur les lieux, puis analyse les représentations spatiales.¹² Les données sur les rues et les circuits publics sont les premières à être numérisées dans les services des travaux publics, bien que pratiquement tous les renseignements sur les travaux publics peuvent être stockés à l'aide du SIG, y compris les calendriers d'entretien et les registres d'appels de services.

2.5 Attentes et participation des citoyens

Les attentes de citoyens face à la qualité des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada comptent parmi les tendances les plus fréquemment citées par les administrateurs municipaux. L'augmentation des taxes a entraîné une augmentation des demandes quant à la qualité de l'entretien des rues, à la rapidité du déneigement des routes, à la collecte des ordures et à d'autres services. Les citoyens lésés dans ces collectivités se sont progressivement servis des

¹¹ Le projet est mené par l'Institut de recherche en construction, Conseil national de recherches. Pour obtenir plus de renseignements, consultez le site internet, à www.nrc.ca/irc.

¹² Claire Felbringer, « Public Works » dans James Banovetz (éd.) et coll. *Managing Small Cities and Counties: A Practical Guide* (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994), pp. 130-31.

organismes de recours locaux et provinciaux, notamment les comités d'évaluation, le conseil des services publics, le conseil provincial et municipal, les commissions d'appel en matière d'aménagement ou les protecteurs du citoyen provinciaux. Selon les personnes interrogées dans la présente étude, les plaintes les plus courantes concernent les décisions liées à l'aménagement du territoire (habituellement le zonage ou les subdivisions)

La participation publique dans le processus décisionnel local continue également de croître dans ces collectivités. Elle fait partie du processus d'aménagement du territoire depuis plus de vingt-cinq ans. Les administrations locales sont de plus en plus confrontées à la nécessité d'intégrer la participation des citoyens dans des nouveaux secteurs comme la budgétisation, le développement économique et la restructuration

politique.¹³ En effet, de nombreuses lois provinciales *exigent* désormais que les administrations locales demandent l'opinion des citoyens avant de prendre des décisions. Dans le cas des procédures d'expropriation, par exemple, le gouvernement provincial peut demander qu'une municipalité donne un avis suffisant en vue d'une réunion publique ou annonce une réunion à venir dans les médias locaux. Bien que plusieurs directeurs municipaux aient exprimé des réserves quant à l'utilisation excessive de la participation des citoyens (p. ex., ralentissement du processus décisionnel, consultation excessive), il semble que les citoyens ne considèrent plus la participation publique comme une occasion mais plutôt comme un service essentiel.

Encadré 2 : Communications et technologies dans la Ville de Birtle, Manitoba

La Ville de Birtle, au Manitoba (population : 750 habitants), télévisé les réunions du conseil sur le réseau local Acces TV situé dans la collectivité. Le réseau est entièrement exploité par des bénévoles. En outre, la ville possède un site web contenant un babillard électronique actif. Selon le directeur municipal, ces technologies ont augmenté l'intérêt des résidents pour les affaires locales et par conséquent, la participation aux réunions du conseil municipal.

Travaux publics dans les collectivités municipales et les collectivités locales. More Effective: Issues for Local Government (Toronto: IAPC, 1998), p. 2.

3. Administration des travaux publics dans les petites municipalités

3.1 Administration générale

La présente étude et d'autres études sur la gestion des travaux publics ont démontré qu'il n'existe aucune structure organisationnelle standard ni recommandée pour exécuter les travaux publics. Certaines collectivités regroupent les travaux publics dans un seul service; d'autres attribuent la responsabilité des rues et des trottoirs à un service de travaux publics mais possèdent un service des eaux et un service du nettoyage distincts. La fourniture de l'eau potable et de l'infrastructure connexe, par exemple, sera fondée sur la population et les données démographiques de la collectivité, sur sa proximité d'autres municipalités, sa topographie et sa géologie, entre autres facteurs. Rien ne suggère qu'un type d'organisation est meilleur qu'un autre. D'autres facteurs, comme la taille de la collectivité, la variété des travaux publics, la complexité des opérations et les considérations locales idiosyncratiques, constitueront ensemble la structure administrative.

Il est important de noter que d'autres sondages ont indiqué que bon nombre des préoccupations au sein des services des travaux publics *ne dépendent pas de la taille de la collectivité*. Une récente évaluation des besoins menée par l'American Public Works Association (qui a interrogé 1 200 directeurs municipaux et groupes d'intérêts ruraux aux États-Unis) a indiqué qu'il existe une similitude entre les collectivités de toute taille pour ce qui est des questions liées aux travaux publics.¹⁴ Cela dit, même si de nombreux défis entourant les travaux publics sont partagés entre des collectivités de tailles différentes, l'*organisation* des services des travaux publics demeure très différente et nécessite en conséquence une étude plus approfondie.

Selon le sondage de l'Institut sur la gouvernance sur les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada, certaines généralisations peuvent être dégagées concernant le nombre d'employés municipaux au sein des collectivités, en fonction de la taille.

Tableau 3 : Dotation des travaux publics dans les petites municipalités

Population	Gestionnaire des travaux publics (surintendants ou	Ingénieur municipal	Nombre d'employés à temps plein (affectés aux travaux publics)*
-------------------	---	----------------------------	--

¹⁴ L'étude de l'APWA a porté sur les préoccupations essentielles, comme l'entretien des routes, les égouts, la qualité de l'eau, dans les services des travaux publics des petites collectivités. Lorsqu'on a demandé aux répondants si leurs réponses et leur ordre de priorité changeraient si leur collectivité était plus grande (de 50 000 à 100 000) et les municipalités ont répondu que ce facteur créerait 12 fois plus de problèmes. APWA, Needs Assessment for Small City and Rural Community Public Works Departments (April, 1998).

	contremaître)		
10 000 > 15 000	4-5	oui	30-40
5 000 > 10 000	3-4	Dépend de la taille et de la croissance	15-25
1 000 > 5 000	2-3	Dépend de la taille et de la croissance	5-20
< 1 000	1-2	Non	2-4

* Beaucoup de petites municipalités engagent des employés supplémentaires pour les travaux publics durant l'été, notamment des étudiants (non inclus dans les données).

Comme l'indique le tableau ci-dessus, un « service » des travaux publics dans des municipalités de 1 000 habitants ou moins comprend habituellement un contremaître et un employé à tout faire. Toutefois, peu importe la taille de la municipalité, chaque gestionnaire des travaux publics doit faire appel occasionnellement à un ingénieur-conseil. Dans le cas des petites municipalités et des municipalités rurales, cette pratique découle évidemment de la nécessité d'acquérir une expertise dans un emploi en particulier sans que l'expert fasse partie du personnel régulier du service.¹⁵ Dans ces collectivités, ont fait souvent appel à une firme d'ingénieurs pour superviser tous les projets de conception et de construction – même lorsque des employés locaux participent à ces projets. Dans plusieurs provinces, le ministère approprié accréditera également l'ingénieur-conseil. De nombreuses petites collectivités retiennent les services d'une firme de consultants à contrat pour fournir un certain nombre d'heures par période de contrat. Cette entente vise à permettre à la firme de prendre connaissance des compétences de la collectivité, de son environnement politique et social unique, des caractéristiques géotechniques et topologiques qui ont une incidence sur la conception et l'élaboration des systèmes d'infrastructure.¹⁶ Les services d'ingénierie comprennent notamment la conception des réseaux d'égout, l'évaluation du drainage des eaux pluviales, la détermination du remplacement des trottoirs, la préparation des plans d'amélioration des immobilisations, la supervision et l'accréditation de tous les entrepreneurs.

3.2 Questions clés liées aux travaux publics

Le récent sondage de l'American Public Works Association (APWA) portant sur ce point visait à déterminer les questions prioritaires chez les directeurs des travaux publics et les groupes d'intérêts ruraux dans les petites municipalités et les municipalités rurales. Plus de 50 p. 100 des répondants ont indiqué, les égouts

¹⁵ La Ville de Stonewall, Manitoba (population : 4 000) – une des collectivités dont la croissance est la plus rapide dans la province – emploi un ingénieur municipal à temps plein, étant donné les coûts excessifs liés à la soustraction antérieure des services d'un ingénieur. L'ingénieur à temps plein de Stonewall est actuellement responsable d'une gamme d'activités incluant l'examen, l'approbation et l'élaboration de projets pour les foyers résidentiels, les parcs et les installations de loisirs, les catégories de terrains et les plans de drainage. Il peut également remplacer l'inspecteur des bâtiments. *Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales* **Managing Small Cities and Towns: A Practical Guide** (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994), p. 112.

pluviaux, l'entretien des routes, et les égouts sanitaires comme étant les questions prioritaires pour leur service. La qualité de l'eau/gestion du bassin hydrographique, l'eau potable et l'entretien des ponts suivaient de près pour ce qui est de l'importance. Le tableau 4 résume les principaux résultats du sondage.

Tableau 4 : APWA, Évaluation des besoins des petites villes et des collectivités rurales en matière de travaux publics

Question : À votre avis, lequel des secteurs de responsabilité suivants est le plus difficile à assumer pour un service des travaux publics dans des collectivités dont la population est inférieure à 50 000? Veuillez établir l'ordre de priorité.		
Secteur de responsabilité	Pourcentage des répondants mentionnant ce point	Pourcentage des répondants indiquant ce point comme priorité principale
Égouts pluviaux	57	10
Entretien des routes	56	15
Égouts sanitaires	51	15
Qualité de l'eau/gestion du bassin hydrographique	50	5
Eau potable	43	12
Entretien des ponts	41	2
Gestion des subventions nationales, d'États	39	3
Embauche, formation, conservation	37	7
Déchet solide	36	3
Construction des routes	36	3
Déchets dangereux	36	3
Gestion des situations d'urgence	28	0
Aménagement du territoire, y compris les espaces ouverts, les terres humides	25	2
Services de transports en commun	24	2
Services publics, y compris l'emprise routière	22	2
Participation publique/planification communautaire	20	2
Déréglementation des services d'électricité	19	2
Construction des ponts	18	1
Espèces menacées	17	0
« Installations existantes » - déchet faiblement toxique	15	0
Air pur	14	1
Entretien des véhicules	14	0
Réseaux routiers	13	2

Source : American Public Works Association, *Needs Assessment for Small City and Rural Community Public Works Departments*, (avril 1998).

Les entrevues menées dans le cadre de la présente étude confirment les résultats généraux de l'étude de l'APWA. La qualité de l'eau et la gestion des eaux usées se classent habituellement comme la plus importante priorité des gestionnaires des travaux publics au chapitre de la sécurité publique. La construction et l'entretien

des routes sont également considérés couramment comme des questions prioritaires, principalement en raison de la grande visibilité (et des plaintes fréquentes des citoyens) des systèmes routiers en mauvais état.

Il est également intéressant de noter que le manque de financement est généralement mentionné comme étant l'enjeu le plus important au sein des services des travaux publics des petites municipalités. Dans un sondage mené en 1996 sur l'état de l'infrastructure municipale au Canada, les administrateurs des collectivités ayant des populations inférieures à 10 000 habitants ont indiqué le manque de financement (79 p. 100) comme étant le principal obstacle à la réhabilitation efficace et au remplacement des infrastructures. Cette réponse était suivie par l'inaction politique (12 p. 100), la paperasserie (7 p. 100) et le manque de personnel (7 p. 100)¹⁷ Les entrevues menées en 1997 par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (MAAAO) auprès de 200 gestionnaires municipaux indiquaient également le manque de financement comme le problème le plus important touchant les collectivités (se reporter au tableau 5).

Tableau 5 : Enjeux actuels dans les petites municipalités et les municipalités rurales (Ontario)

Question : Quels sont, selon vous, les trois enjeux prioritaires dans votre collectivité?*
1. financement, coût du financement, recettes fiscales, réductions budgétaires, ressources humaines (50 p. 100)
2. restructuration, regroupement, ententes de services conjointes, partenariats, collaboration intercommunautaire (42 p. 100)
3. réaligement des responsabilités municipales/provinciales, transfert des responsabilités, incertitude (31 p. 100)
4. infrastructure, immobilisations, drains, condition des routes, équipement (29 p. 100)
5. économie, développement économique, tourisme (21 p. 100)
6. mélange urbain-rural, politique d'aménagement du territoire, relations avec les autochtones, plan officiel, croissance et développement (21 p. 100)
7. emploi, chômage, emplois pour les jeunes, fermetures d'entreprises (20 p. 100)
8. maintien du niveau de services, qualité de vie, collectivité stable, demande d'augmentation des services (17 p. 100)
9. qualité de l'eau, préoccupations environnementales, gestion des déchets, ressources naturelles (15 p. 100)
10. leadership, planification à long terme, direction, crédibilité du conseil, régie, élaboration des politiques municipales, représentation, participation communautaire, éducation du public (13 p. 100)

*Les résultats sont fondés sur les entrevues menées entre avril et juillet 1997 auprès de 200 gestionnaires municipaux dans 102 municipalités de l'Ontario.
Source : Association des secrétaires et des trésoriers municipaux de l'Ontario et ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, Rural Municipal Management Staff Needs Assessment (1997), p. 6.

¹⁷ Fédération canadienne des municipalités et Université McGill, *Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada* (janvier 1996), p. 21.

3.3 Aménagement du territoire

Dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada, l'aménagement du territoire relève habituellement d'un organisme régional ou de comté. Par exemple, deux ou plusieurs petites municipalités concluent une entente visant à créer un comité consultatif conjoint d'aménagement regroupant habituellement des membres élus et nommés de chaque collectivité participante. Étant donné qu'il est généralement reconnu qu'un aménagement efficace demande une expertise considérable de la part des employés ainsi que la tenue de données à jour sur la situation sociale, économique et environnementale d'une région précise, ces ententes conjointes d'aménagement constitue un moyen efficace de partager les ressources (habituellement grâce à un prélèvement d'aménagement visant toutes les municipalités)¹⁸ Les règlements de zonage et les autres questions exclusivement locales, comme les dérogations, les plans de site et l'émission de permis de construction, relèvent uniquement de la municipalité.

Il est également fréquent que les organismes conjoints d'aménagement engagent quelques employés complémentaires, notamment un urbaniste et un inspecteur des bâtiments. En outre, ces organismes traitent souvent des questions qui dépassent le cadre de l'aménagement du territoire, comme le contrôle des aéroports régionaux ou la participation à la planification économique.

Encadré 3: Aménagement du territoire pour la Ville de Dalhousie, Nouveau-Brunswick

La Ville de Dalhousie (population : 4 500) participe à une commission d'aménagement régional. La ville compte cinq membres dans l'organisme formé de vingt-cinq membres qui se réunissent tous les mois (en plus des réunions des comités de la commission). La commission d'aménagement emploie six personnes, dont des experts et des inspecteurs.

3.4 Inspection des bâtiments

Il semble y avoir peu d'uniformité au chapitre de l'inspection des bâtiments dans les petites municipalités. Dans les collectivités ayant une population inférieure à 5 000 habitants, il n'y a pas suffisamment de construction à grande échelle pour justifier l'embauche d'un inspecteur des bâtiments à temps plein. Dans ces cas, l'inspection des bâtiments incombe souvent à une commission conjointe d'aménagement, ou elle est attribuée en sous-traitance à un organisme provincial.

¹⁸ On fait également appel à des consultants en planification si ces services ne sont pas fournis par un organisme conjoint d'aménagement. Les petites municipalités et les municipalités rurales en Ontario ont exprimé leur préoccupation quant à la nécessité grandissante de ces services. Dans l'étude du MAAAO, effectuée en 1997, 60 p. 100 des gestionnaires municipaux ont indiqué que l'expertise en aménagement sera le service de consultation le plus important en demande à court terme. Association *Travaux préliminaires des petites municipalités et les municipalités rurales de l'Ontario*, de l'Institut sur la gouvernance des Affaires rurales de l'Ontario, *Rural Municipal Management Staff Needs Assessment* (1997), p. 14.

Les provinces ont exprimé certaines préoccupations quant à l'application insuffisante des codes du bâtiment dans les municipalités rurales et éloignées. En conséquence, plusieurs provinces demandent désormais qu'une municipalité nomme officiellement un inspecteur en chef des bâtiments. Dans ces circonstances, les municipalités délégueront souvent l'inspection des bâtiments au commissariat des incendies local.

3.5 Eau et eaux d'égout

Au chapitre de la santé et de la sécurité, la fourniture d'eau potable dans les petites collectivités tend à être moins préoccupante que le traitement des eaux usées¹⁹ Toutes les provinces ont établi des directives strictes par voie de lois et de règlements visant les normes de qualité de l'eau et les procédures d'inspection. En outre, la plupart des provinces accréditent les opérateurs d'épuration d'eau. Selon les administrateurs municipaux interrogés, l'inspection de l'eau est exécutée en moyenne deux fois par semaine et les échantillons d'eau sont habituellement testés en laboratoire dans les grands centres (habituellement par le ministère de la Santé provincial).

Dans les petites collectivités, le traitement des égouts pluviaux et sanitaires tend à causer plus de problèmes étant donné qu'elles sont rarement capables de profiter des économies d'échelle du traitement des eaux usées. Cette situation entraîne fréquemment l'utilisation de fosses septiques et d'étangs aérés, qui sont sous-optimaux du point de vue environnemental. Dans le cas des collectivités capables de financer une plus grande station d'épuration, une base de recettes moins importante non seulement augmente le coût par litre de l'eau et l'eau d'égout traitées, mais réduit également les fonds affectés aux salaires et à la formation. De nombreuses provinces offrent des programmes de formation peu coûteux pour atténuer la pression financière; toutefois, les employés mieux formés se rendent souvent dans les grands centres, où les salaires sont habituellement plus élevés. Dans ce cas, les petites collectivités ont de la difficulté à conserver les opérateurs accrédités et doivent investir encore dans l'embauche et la formation d'employés.²⁰

¹⁹ Claire Felbringer, « Public Works » dans James Banovetz (éd.) et coll. *Managing Small Cities and Counties: A Practical Guide* (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994), p. 123.

²⁰ Selon un récent sondage, 63 p. 100 des municipalités au Canada utilisent les frais d'utilisation comme source de recettes pour la distribution et la fourniture de l'eau, comparativement à 43,5 p. 100 pour les eaux d'égout et 40,3 p. 100 pour les déchets solides. Fédération canadienne des municipalités et Université McGill, *Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada* (Ottawa, 1996) p. 23

Les frais d'utilisation pour l'eau et les égouts constituent la norme dans pratiquement toutes les collectivités participant à la présente étude.²¹ Environ la moitié de ces municipalités avaient également installé des compteurs d'eau, indiquant que les coûts administratifs sont minimes selon cette entente, même pour les petites municipalités. Les petites collectivités ont également été en mesure de profiter de différentes ententes de services d'épuration des eaux et des eaux usées. La Ville de Morris au Manitoba (population : 1 700 habitants) a fait appel aux services de la Pembina Body Water Cooperative pour l'épuration des eaux. Cette coopérative fournit également l'eau aux collectivités et aux fermes avoisinantes. Les municipalités sous-traitent fréquemment avec une compagnie privée ou une grande station d'épuration afin d'obtenir des services d'exploitation et d'entretien, de lecture de compteur et de facturation, de collecte et d'analyse d'échantillons. La station d'épuration d'eau de Sainte-Marie-de-Beauce, au Québec, par exemple, est exploitée par une compagnie privée mais appartient à la collectivité (se reporter à l'encadré 1).

Le report de l'entretien constitue un des problèmes les plus persistants qui est associé aux réseaux d'aqueducs et d'égout dans les petites et les grandes municipalités, principalement parce qu'ils ne sont pas visibles et, par conséquent, font moins l'objet de plaintes des citoyens (comparativement aux routes). On a estimé qu'environ 25 à 30 p. 100 de l'eau potable produite au Canada est perdue (ou non comptabilisée) dans les réseaux d'aqueducs en raison des fuites.²² Les études ont également indiqué que la protection des tuyaux durant leur cycle d'utilisation est huit à dix fois moins coûteuse que leur remplacement et produit des économies annuelles de plus de 25 p. 100 comparativement aux réparations continues des tuyaux laissés sans protection.²³ Aux yeux de nombreux conseils municipaux, l'inauguration d'installations en surface est presque toujours préférables à la réparation des conduites principales sous-terraines. Afin de prévenir cette tendance, les directives techniques visant le repérage et la réparation des fuites doivent être distribuées et appliquées à grande échelle.

Encadré 4 : Entente de ravitaillement en eau potable avec les Premières nations locales

La Ville de Truro, en Nouvelle-Écosse (population : 12 500) fournit des services d'aqueduc et d'égout à la Première nation de Milbrook (population : 606), qui est située à l'intérieur des limites de la ville. Les

²¹ Guy Félio et Roger Mareschal, *Des solutions pour les infrastructures municipales canadiennes*, (Juin, 1998). Disponible dans le site web du Conseil national de recherches du Canada, à www.nrc.ca/irc.

²² Brousseau & St. Martin, *Protection cathodique dans les conduites d'eau principales - analyse économique*, dans *Bulletin technique du Groupe Exploitation, Association québécoise des techniques de l'environnement*, mai 1995.

²³ Richard M. Soberman, « Taking Stock: A Review of the Canada Infrastructure Works Program. »

frais sont établis en fonction du kilométrage de la conduite principale et par habitant pour ce qui est de la protection contre les incendies.

La Ville de Haines Junction, au Yukon (population : 850) a conclu une entente similaire avec la Première nation Champagne Aishikik (population : 250) qui achète l'eau à un tarif forfaitaire. Outre les services de ravitaillement en eau, les deux collectivités partagent les coûts d'embauche d'un agent d'application des règlements municipaux et de services de protection contre les incendies.

3.6 Routes et ponts

Dans pratiquement toutes les petites collectivités, les routes sont construites par une compagnie privée liée par contrat ou par un entrepreneur durant le lotissement. L'entretien à petite échelle (comme le remplissage des nids de poule ou le rapiéçage) est habituellement effectué par les employés des travaux publics de la collectivité. Dans les cas où les services d'une compagnie privée sont requis, le processus de soumission incombe généralement au gestionnaire des travaux publics, en consultation avec le directeur municipal et le conseil élu. Le manque de choix parmi les entrepreneurs, même dans les petites collectivités ou les collectivités éloignées, constitue rarement un problème. Dans de nombreuses petites collectivités, on considère peu pratique de posséder des machines de voirie et on juge préférable d'engager les services de propriétaires de niveleuses et de chasse-neige.

Selon la taille de la collectivité, l'élaboration, la mise à jour et l'application des normes visant les rues et les trottoirs peuvent incomber au gestionnaire des travaux publics ou à un ingénieur-conseil. Les ingénieurs ont généralement établi des « règles empiriques » selon lesquelles la nécessité de réparer les routes peut être liée à l'âge de la structure de la chaussée, de même qu'à ses caractéristiques de conception initiale.²⁴ Ils ont également établi un objectif, des moyens pour déterminer la condition de la chaussée grâce à un indice obtenu par la mesure des dommages et du tassement de la chaussée. Des techniques similaires peuvent s'appliquer à l'inventaire des ponts municipaux bien que dans ce cas, l'inspection visuelle par des experts qualifiés constitue probablement un meilleur indice des besoins de réparation que les données historiques sur la date de construction.²⁵

L'entretien des routes est couramment mentionné par les gestionnaires municipaux comme un des travaux publics les plus coûteux, principalement en raison de la grande

²⁴ On a estimé que les routes régionales ont une durée utile de 20 ans (40 ans avec renouvellement), les ponts, de 60 à 80 ans, le réseau d'aqueduc, 60 ans et les égouts, de 60 à 80 ans. Fédération canadienne des municipalités et Université McGill, *Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada* (janvier 1996).

visibilité de la détérioration des routes. Les études ont clairement prouvé que les coûts sont mieux contrôlés, non pas par le report de l'entretien, mais plutôt par la réparation et

la réhabilitation régulières exécutées en fonction d'un inventaire de rues qui projette les besoins d'entretien sur un certain nombre d'années. Évidemment, la fréquence des plaintes concernant la dureté de la route, les nids de poule, etc., déterminera également la priorité d'une amélioration particulière des routes et des ponts.

3.7 Collecte et élimination des déchets solides

Même s'ils vivent dans des collectivités moins densément peuplées, les citoyens des petites collectivités et des collectivités rurales, à l'instar des résidents urbains, continuent de se plaindre de l'emplacement des sites d'enfouissement. Ils adoptent le principe communément appelé « pas de ça chez moi ». Les procédures efficaces d'établissement des sites nécessitent habituellement des stratégies de participation des citoyens afin de susciter de vastes délibérations et l'acceptation des décisions. La plupart des experts conviennent également que la participation des citoyens est essentielle pour changer les habitudes des gens concernant les matériaux qu'ils utilisent et jettent dans le flux de déchets. Les efforts de réduction, de réutilisation et de recyclage des déchets solides exigent la tenue de vastes campagnes d'éducation publique.

Les frais d'utilisation pour la collecte et l'élimination des ordures sont moins courants que les frais pour l'eau dans les petites municipalités, bien qu'ils semblent être de plus en plus utilisés.²⁶ Les entrevues menées dans les villes qui avaient mis en place des frais d'utilisation n'ont donné aucune indication des conséquences négatives de cette entente (comme les déchets jetés dans les fossés de drainage). Il est également très courant dans les collectivités contiguës de partager le coût de l'entretien du site ou de la sous-traitance à une compagnie privée.

L'inspection des sites d'enfouissement incombe généralement aux employés des travaux publics dans les municipalités, conformément à la réglementation provinciale sur la santé. L'inspection inclut le contrôle de l'eau souterraine, de l'eau de surface et de la migration des gaz.

Encadré 5 : Collecte des déchets dans la Ville de Stonewall, Manitoba

Stonewall (population : 4 000), située à 50 kilomètres de Winnipeg, a mis en place une redevance de déversement pour la collecte des ordures, permettant à chaque ménage de jeter deux sacs à ordures par semaine (les sacs supplémentaires entraînent des coûts). Selon le directeur municipal de la ville, ce système est approuvé par 80 p. 100 des résidents et a entraîné une réduction de 40 p. 100 des déchets depuis sa mise en place. La collecte des ordures est donnée à contrat à une compagnie privée.

²⁵ Au Canada, 40,3 p. 100 des recettes issues de la collecte et de l'élimination des déchets solides proviennent des frais d'utilisation, comparativement à 32,8 p. 100 provenant des taxes générales, 19,4 p. 100 dans les petites municipalités, 40,0 p. 100 dans les municipalités public-privé et 4,0 p. 100 d'autres sources. Le *Journal canadien des municipalités* et Université McGill, *Report on the State of Municipal Infrastructure in Canada* (janvier 1996), p. 23.

3.8 Parcs et installations de loisirs

Les parcs et les installations de loisirs dans les petites collectivités et les collectivités rurales constituent les travaux publics les plus couramment administrés grâce à des partenariats public-privé, principalement en raison de la facilité de percevoir des frais d'utilisation. Toutefois, il est rare, dans ces municipalités, que ces installations soient entièrement privatisées, étant donné la nécessité de subventionner leur fonctionnement à l'aide des fonds publics. Dans les collectivités participant à la présente étude, les frais d'utilisation représentaient, en moyenne, un tiers du budget d'une installation de loisirs. La collectivité la plus efficace a recouvré deux tiers de son budget de loisirs grâce aux frais d'utilisation.

3.9 Mécanismes de recours

Les citoyens lésés peuvent exercer un droit de recours pour pratiquement tous les travaux publics mentionnés précédemment. Dans les petites municipalités, l'appel initial des décisions ou des accusations est souvent traité par les organismes locaux, comme les commissions des services d'eau ou d'aménagement du territoire. Toutes les provinces ont également établi des conseils, des commissions ou des organismes quasi-judiciaires pour superviser de nombreuses fonctions des municipalités et pour agir à titre de tribunal d'appel pour les citoyens. Dans certaines provinces, les citoyens peuvent même appeler de décisions liées au financement de la dette prises par un conseil. Les questions les plus souvent portées en appel par les citoyens incluent les décisions de zonage, les évaluations fiscales et les taux des services publics.

4. Formation

4.1 Compétences d'un gestionnaire des travaux publics

Les résultats de la présente étude indiquent clairement que les gestionnaires (et les employés) des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales assument une gamme de responsabilités et collaborent avec une myriade d'individus, notamment les ingénieurs-conseils, les membres du conseil, les employés de bureau, les avocats, les éboueurs, les travailleurs et les fonctionnaires provinciaux. La nature diversifiée des travaux publics nécessite la présence d'un directeur pour assurer les diverses tâches de gestion faisant appel à des compétences différentes.

Un sondage de l'American Public Works Association (APWA) mené en 1990 indique que l'éducation est un ingrédient important de la gestion efficace des travaux publics. Parmi les répondants, 55 p. 100 estimaient qu'un diplôme en génie était nécessaire; 39 p. 100 ont mentionné un diplôme en gestion et la plupart convenait que l'éducation permanente devait mettre l'accent sur la formation en gestion.²⁷ L'expérience générale a confirmé ces statistiques. L'embauche d'une personne comptant une formation en génie civil à titre de directeur des travaux publics est une pratique courante depuis de nombreuses années. Plus récemment, on a commencé à engager des directeurs des travaux publics qui ont une formation et une expérience en administration publique. Une bonne compréhension de la loi est également considérée comme un atout, particulièrement en raison du nombre grandissant de questions de responsabilité visant les municipalités dans le secteur des travaux publics. La nécessité d'engager à contrat les services de consultants spécialisés en génie et la réglementation gouvernementale de plus en plus complexe suggèrent que la formation ou l'expérience administrative et juridique seront de plus en plus exigées des directeurs des travaux publics dans le futur.

Les responsabilités multiples des gestionnaires des travaux publics dans les petites municipalités exigent une grande variété de compétences. Le tableau 6 présente les compétences mentionnées durant les entrevues liées à la présente étude.

Tableau 6 : Compétences d'un gestionnaire des travaux publics

Responsabilités	Compétences / formation connexe
Fonctionnement des services publics,	génie civil, particulièrement pour les

²⁶ American Public Works Association, *Public Works Today: A Profile of Local Service Organizations and Managers* (Chicago: APWA, 1990).

²⁷ Entrevues avec Heather Cresno, gestionnaire de la formation et du développement professionnels, 23 octobre 2004. *Ontario Local Roads Association*.

entretien des routes et des bâtiments	routes et l'épuration de l'eau et des eaux d'égout
Gestion des contrats	connaissances administratives et juridiques
Établissement du budget et planification financière	comptabilité, mathématiques; compétences en informatique
Embauche, motivation du personnel et attribution de sanctions	compétences en communication, en direction et en gestion
Liaison avec les citoyens et le conseil municipal	compétences en communication
Coordonner l'intervention en cas de catastrophe	compétences en organisation, connaissance de la RCP

Le employés des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales doivent également assumer une grande variété de responsabilités, dont plusieurs seront apprises grâce à une formation en cours d'emploi. L'accréditation de certains spécialistes des travaux publics peut nécessiter une formation spécialisée. Ces permis visent évidemment à assurer un niveau de compétence minimal dans le fonctionnement d'installations comme les stations d'épuration d'eau et des eaux usées. Dans le cas des opérateurs des réseaux d'aqueducs de l'Alberta, par exemple, la province établira différentes catégories de permis et de formation selon la taille de la population locale et la complexité du service public. Les associations professionnelles et les organismes provinciaux fournissent généralement la formation nécessaire pour obtenir un permis dans différentes catégories. En principe, plus les travaux publics sont réglementés, plus il est probable qu'un permis soit exigé.

Outre la formation spécialisée des employés des travaux publics, les mathématiques élémentaires constituent une des exigences les plus souvent mentionnées (pour l'établissement du budget, les mesures géométriques, le calcul du débit d'eau, de la dénivellation des rues, etc. L'Ontario Good Roads Association, une des plus importantes organisations de formation en matière d'affaires municipales au Canada, élabore actuellement un cours et un manuel de mathématiques élémentaires s'adressant aux employés des travaux publics.²⁸

4.2 Besoins en formation

²⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
²⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
³⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁴⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁵⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁶⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁷⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁸⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹¹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹² *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹³ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁴ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁵ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁶ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁷ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁸ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
⁹⁹ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.
¹⁰⁰ *Urban Handbook for Public Works in Small Municipalities* (1994), p. 24.

Malgré le fait que les êtres humains constituent une composante vitale de l'infrastructure, aucun échelon de gouvernement ne s'est occupé de façon cohérente et soutenue d'élaborer une politique visant l'infrastructure humaine à l'échelon municipal.²⁹ Malheureusement, lorsque les finances sont limitées, les budgets de formation et de perfectionnement professionnels comptent parmi les premiers à être réduits par les décideurs locaux. Cette situation est particulièrement vraie pour les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada.³⁰

Le temps constitue également un enjeu important au sein des services des travaux publics plus modestes. La participation à des cours de formation est difficile à justifier étant donné les nombreuses responsabilités et le nombre limité d'employés rentrés à domicile. Les employés des travaux publics font donc face à un grave dilemme : prendre le temps d'apprendre des méthodes nouvelles et novatrices entraîne presque assurément une augmentation des responsabilités au sein de leurs services. L'étude de l'APWA de 1998 mentionnée précédemment a confirmé le problème. Lorsqu'on a demandé aux gestionnaires des travaux publics ce qu'ils considéraient comme des obstacles à l'échange d'idées, de renseignements et d'expertise, les thèmes récurrents étaient le manque de fonds et de temps.³¹ En outre, l'incapacité de payer des salaires concurrentiels donne lieu à l'embauche d'employés sous-qualifiés n'ayant pas la formation adéquate. Pour acquérir cette formation, ils doivent habituellement se rendre dans les grands centres, ce qui est doublement coûteux; le coût du transport et du logement, en plus du coût de la formation et le temps passé à l'extérieur du service.

²⁹ Bien que le financement pour la formation soit souvent limité au sein-même des municipalités, dans certains cas les fonds sont offerts par des organismes extérieurs. L'Association of Yukon Communities, par exemple, dispose d'un budget d'environ 500 000 dollars destiné à la formation des employés publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales

³⁰ American Public Works Associations, *Needs Assessment for Small City and Rural Community Public Works Departments* (avril 1998).

25

L'étude du MAAAO, menée en 1997, sur les besoins en formation des employés municipaux en Ontario portait notamment sur les préférences en matière de prestation de la formation. Les ateliers, la formation en cours d'emploi et les présentations d'experts ont tous été préférés à l'éducation à distance, à la formation informatisée ou à l'étude indépendante. Les ateliers ou les séminaires locaux d'une journée ont également été préférés aux événements régionaux ou provinciaux.³² Il est également utile de noter les faiblesses internes relevées par les gestionnaires municipaux dans les petites municipalités et les municipalités rurales comme moyen de déterminer les secteurs où des cours de formation pourraient être appropriés (se reporter au Tableau 7).

Tableau 7 : Faiblesses organisationnelles dans les petites municipalités (Ontario)

Question : Quelles sont les trois faiblesses internes les plus importantes qui doivent être réglées pour atteindre le fonctionnement le plus efficace et le plus efficient possible?
1. charge de travail, pénurie d'employés, recettes pour combler la demande en services, budget, financement, finances (57 p. 100)
2. systèmes, communications internes, équipement (42 p. 100)
3. structures, planification stratégique, planification des activités (27 p. 100)
4. esprit d'équipe, coopération, équipe de gestion, motivation (24 p. 100)
5. politique, leadership politique, volonté politique, « ordre du jour » des conseillers, manque de leadership (24 p. 100)
6. relations conseil-employés, pratiques d'embauche, confiance, rôle du conseil en matière de gestion (22 p. 100)
7. formation – compétences techniques (20 p. 100)
8. pensée conventionnelle, gestion du changement, souplesse, peur du changement, incertitude (17 p. 100)
9. autres (diverses préoccupations) (16 p. 100)
10. informatique (manque de matériel et de logiciels informatiques) (10 p. 100)

*Les résultats sont fondés sur les entrevues menées entre avril et juillet 1997 auprès de 200 gestionnaires municipaux dans 102 municipalités de l'Ontario. Les pourcentages indiquent le nombre de fois que le « groupe » faisait partie des trois premiers choix.

Source : Association des secrétaires et des trésoriers municipaux de l'Ontario et ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, Rural Municipal Management Staff Needs Assessment (1997), p. 13.

4.3 Disponibilité de la formation

Selon la majorité des administrateurs municipaux interrogés dans la présente étude, la disponibilité de la formation ne constitue pas un problème majeur. Chaque province compte différentes associations professionnelles (administrateurs, gestionnaires des travaux publics, ingénieurs, inspecteurs des bâtiments, planificateurs, opérateurs de réseau d'aqueducs, etc.) qui servent de centres d'information ou qui fournissent la formation. L'Ontario Goods Roads Association (OGRA), la plus importante

Travaux publiés dans les petites et les grandes municipalités de l'Ontario et ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, Rural Municipal Management Staff Needs Assessment (1997), p. 11.

association municipale du Canada qui fournit une formation, travaille étroitement avec l'Ontario Municipal Engineers Association afin de coordonner et de déterminer les besoins en formation des employés municipaux des travaux publics. Malgré son nom, l'OGRA offre des cours dans une variété de domaines autres que les routes et les chaussées, notamment l'inspection générale des travaux publics, la santé et la sécurité municipales et l'administration des travaux publics (p.ex., le droit en matière de contrat et le règlement de différends contractuels)

L'augmentation du nombre de cours offerts par l'OGRA depuis quelques années, en collaboration avec les associations professionnelles, est un indice du déclin de la formation en matière de travaux publics offerte par les gouvernements provinciaux. Bien que les provinces continuent d'accréditer certains employés des travaux publics, on note une plus grande volonté de déléguer l'accréditation aux diverses associations. En Alberta, par exemple, la section locale de l'Association canadienne des travaux publics a récemment créé un programme de superviseurs accrédités des travaux publics, qui a nécessité l'élaboration d'un profil des compétences et la collaboration avec un collège de la collectivité afin de déterminer un programme de formation approprié.

Bien que les cours en matière de travaux publics soient suffisamment *disponibles*, leur *accessibilité* semble toutefois poser problème. La nécessité de quitter la municipalité pour suivre une formation a été mentionnée comme un obstacle majeur par plusieurs des personnes interrogées. Les déplacements des petits centres de l'ouest de l'Ontario vers la région métropolitaine de Toronto (où se donnent la majorité des cours) peuvent prendre jusqu'à deux jours, incluant le voyage de retour, ce qui rend la formation prohibitive. En réponse, les organismes élaborent de plus en plus des techniques d'éducation à distance, principalement au moyen de la téléconférence sur Internet. (Toutefois, la formation sur place demeurera probablement la méthode de formation préférée à court terme). En général, même si les administrateurs et les gestionnaires dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada sont conscients de l'importance de la formation du personnel, le temps et la distance jouent souvent en défaveur d'une formation complète des employés.

5. Conclusions

5.1 Observations générales

La similitude des problèmes se dessinant dans les grandes et les petites municipalités dans le secteur des travaux publics constitue un des plus importants résultats de la présente étude. Ces problèmes incluent le transfert des responsabilités aux provinces, l'utilisation grandissante des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et des frais d'utilisation, les problèmes liés au transfert de la technologie, les attentes accrues des citoyens au chapitre de la qualité des services et les ressources limitées (temps et financement) affectées à la formation du personnel. La gravité des problèmes vient faire la différence entre les petites municipalités, les municipalités rurales et les grandes municipalités. L'éloignement de ces collectivités, par exemple, freine d'autant l'adoption d'une technologie innovatrice ou réduit le nombre de compagnies privées qui désirent établir des partenariats avec le gouvernement local dans le secteur des travaux publics.

Il est pertinent de considérer certaines observations sur la gestion des travaux publics dans les petites collectivités découlant de la présente étude.

L'accès au capital à long terme pour les immobilisations est moins sûr dans les petites municipalités

Étant donné que les petites municipalités ne sont habituellement pas cotées par les agences de cotation, l'acquisition de débentures à un taux d'intérêt raisonnable devient difficile lorsqu'elles agissent seules. Afin de contrer ce problème d'émission obligataire, on a fait appel à différents moyens pour avoir accès au financement à long terme, y compris les débentures garanties par le gouvernement provincial, les banques d'obligations et, récemment dans certaines provinces) les prêts directs des banques à charte. Dans les municipalités de toute taille, les limites du financement à long terme sont strictement contrôlées par le gouvernement provincial respectif.

Les petites municipalités sont de plus en plus obligées d'être autosuffisantes quant au financement des travaux publics

Les frais d'utilisation dans les petites municipalités et les municipalités rurales sont désormais une pratique courante pour ce qui est des réseaux d'aqueducs et d'égout (p. ex., consommation annuelle par ménage ou taux calculé au compteur), de la collecte et de l'élimination des déchets solides (p. ex., redevance de déversement) et des installations de loisirs. Les coûts administratifs associés à ces systèmes de

paiement sont facilement compensés par les gains d'efficience, la diminution de la demande et l'augmentation de la sous-traitance de ces services au secteur privé.

Il faut régulièrement faire appel aux services de conseillers techniques

Étant donné que peu de collectivités de 5 000 habitants ou moins peuvent soutenir les coûts liés à un ingénieur professionnel employé à temps plein, elles font souvent appel aux services de firmes d'ingénierie pour certains projets ou pendant une période déterminée, compte tenu de leur expertise en conception et en réparation des infrastructures. Ce mode de fonctionnement nécessite des procédures de sous-traitance transparentes (incluant la communication entre les administrateurs des travaux publics et le conseil élu) et l'établissement de relations à long terme avec des individus ou des compagnies qui seront capables de comprendre les spécifications particulières à chaque collectivité pour ce qui est des travaux publics (p. ex., l'âge de l'infrastructure, les caractéristiques topologiques).

Il est important qu'un conseil élu supervise les travaux publics

Le rôle du conseil dans les petites collectivités ne doit pas être sous-estimé; il concerne l'aménagement du territoire, la planification à court et à long termes des immobilisations, les appels d'offres et la canalisation des préoccupations des citoyens concernant l'état des infrastructures municipales. Tout laisse croire que la participation directe du conseil dans la gestion des travaux publics, particulièrement au chapitre de la supervision financière, continuera à prendre de l'importance. Il s'agit d'un changement positif, particulièrement en vue de maintenir la responsabilisation face à l'exécution accrue des travaux publics municipaux par le secteur privé.

Les citoyens désirent de plus en plus des services de meilleure qualité et une planification améliorée des travaux publics

En raison de l'amélioration du service à la clientèle dans le secteur privé, les citoyens demandent de plus en plus des travaux publics de meilleure qualité, particulièrement pour les services très « visibles » comme la collecte des ordures et l'entretien des routes. Malgré un plus grand sens de la « collectivité » dans les petites villes comparativement aux grands centres, les résidents demandent aussi une forme plus concrète de participation politique, autre qu'exposer les problèmes dans les hôtels de ville ou répondre à des sondages téléphoniques. Les administrateurs municipaux conseillent également que les gouvernements doivent mieux gérer ces demandes et évitent de créer des attentes injustifiées face aux services. La construction de grandes stations de traitement d'eau ou d'épuration des eaux usées peut simplement être impensable dans certaines petites collectivités.

Il n'existe aucune méthode optimale pour administrer les travaux publics

Bien que les petites villes (population de 1 000 habitants ou moins) engagent habituellement un directeur municipal, un gestionnaire des travaux publics et des employés de soutien, rien n'indique qu'il existe une seule méthode correcte pour organiser l'administration des travaux publics. La taille et la croissance de la collectivité, la variété des travaux publics, la complexité des opérations et les autres conditions locales particulières constituent habituellement les plus importantes considérations lorsqu'il s'agit d'administrer un service des travaux publics.

Les petites municipalités doivent être ouvertes à des ententes conjointes de services avec les collectivités voisines

À l'exception des collectivités très éloignées (généralement dans les terres), la vaste majorité des petites municipalités au Canada partagent certains services de travaux publics avec les collectivités adjacentes, les organismes à vocation spécifique ou les gouvernements régionaux. L'aménagement du territoire constitue le service le plus souvent partagé, bien que le ravitaillement et l'épuration de l'eau, l'inspection des bâtiments et l'élimination des déchets soient également courants. Les ententes intermunicipales procurent évidemment des moyens efficaces de réaliser des économies d'échelle dans la prestation de services qui seraient autrement impossibles.

On s'entend pour dire que la formation des gestionnaires et des employés des travaux publics est nécessaire étant donné la diversité de leurs responsabilités

La formation des gestionnaires et des employés des travaux publics est de plus en plus importante compte tenu de la diversité des compétences habituellement requises, de l'utilisation croissante de la technologie et des aspects des travaux publics liés à la santé et à la sécurité. Chez les gestionnaires, la connaissance générale des affaires administratives et juridiques est aussi importante que la compréhension des méthodes techniques. Au chapitre de la formation, des efforts doivent être déployés afin de combler le manque de temps et de financement disponibles pour suivre les cours. Il faut accorder plus d'attention aux technologies qui facilitent et rendent plus attrayante l'éducation à distance.

5.2 Incidences pour les Premières nations

Plusieurs observations concernant la gestion des travaux publics dans les Premières nations se dégagent de la présente étude, compte tenu du statut constitutionnel différent des collectivités autochtones comparativement aux municipalités canadiennes. Le réseau de soutien des travaux publics dans les petites municipalités canadiennes constitue une des différences les plus évidentes entre les collectivités autochtones et non autochtones, les composantes de ce réseau étant en grande partie

absentes dans les Premières nations. Les institutions les plus importantes incluent notamment les gouvernements provinciaux (qui fournissent, entre autres, la formation, l'accréditation, la supervision financière, les mécanismes de recours); les gouvernements régionaux (qui assurent, pour les petites municipalités, l'aménagement du territoire et l'inspection des bâtiments); les associations professionnelles et les collèges qui jouent un rôle important dans l'éducation et la formation en matière de travaux publics dans les petites municipalités. Toutefois, il est actuellement difficile de déterminer dans quelle mesure les collectivités autochtones tirent avantage de ces adhésions et services.

Financement

La limitation stricte des emprunts de capitaux constitue une des principales restrictions des municipalités canadiennes (et une de leurs plus grandes forces). Cette limitation a permis aux administrations municipales de demeurer l'échelon de gouvernement le moins endetté au Canada. Comme les petites municipalités, les Premières nations autonomes (et en bout de ligne, autonomes financièrement) auront également de la difficulté à avoir accès à des capitaux à long terme pour financer les travaux d'immobilisations, plus en raison des marchés financiers que des interdictions législatives. Les organismes qui partagent le financement des immobilisations et minimisent par conséquent le risque, comme la Municipal Finance Authority of British Columbia, seront probablement imités dans le futur.

Les frais d'utilisation, qui constituent la source de recettes croissant le plus rapidement dans les petites municipalités canadiennes, peuvent être difficiles à appliquer dans les Premières nations autonomes, étant donné les perceptions négatives liées à la taxation. Le refus d'adopter les frais d'utilisation rendra probablement plus difficile la demande pour certains travaux publics et peut également donner lieu à une détérioration plus rapide de l'infrastructure matérielle (tuyaux, égouts, logements publics, les sites d'élimination des déchets).

Attentes et participation des citoyens

Voici trois éléments essentiels que les Premières nations autonomes doivent prendre en considération à ce chapitre :

- i) assurer l'établissement de mécanismes adéquats de recours et d'adjudication pour les citoyens lésés dans des secteurs comme l'évaluation (taxes foncières), le financement de la dette, les permis de construire, les décisions d'aménagement et de zonage, les procédures d'expropriation et les frais de services publics.
- ii) permettre la participation concrète du public dans des secteurs comme l'aménagement du territoire, l'établissement du budget, le développement économique et la restructuration politique.

- iii) **gérer les attentes concernant le niveau de qualité des services. Une des plus importantes composantes de la planification de l'infrastructure a trait à la détermination de la demande actuelle et future de services des travaux publics. La construction d'une grande station d'épuration d'eau, par exemple, peut être irréalisable sur le plan économique sans échelle suffisante. En conséquence, les responsables élus et nommés doivent prudemment équilibrer les demandes des citoyens avec les réalités de la construction et de la réhabilitation de l'infrastructure.**

Partenariats de services

À l'instar des petites municipalités et des municipalités rurales, les Premières nations feraient bien de considérer les partenariats de service avec les collectivités voisines comme moyen de réaliser des économies d'échelle, de partager l'expertise et la formation et de contribuer à la diffusion technologique. Il existe présentement plusieurs exemples au Canada de partenariats entre les collectivités autochtones et les municipalités locales dans des secteurs comme le ravitaillement en eau potable, l'épuration des eaux usées et l'inspection de prévention des incendies.

Renforcement des capacités des employés

Étant donné la taille généralement modeste des collectivités autochtones, les gestionnaires des travaux publics devront posséder une variété de compétences, notamment en ingénierie, en gestion financière et en passation de contrats. Les employés des travaux publics devront également posséder un mélange de compétences générales et techniques, dont plusieurs seront acquises en cours d'emploi. Il sera également nécessaire de prendre en considération la formation technique spécialisée en l'absence de formation provinciale directe à l'intention des employés des travaux publics (principalement les employés responsables des aqueducs et les inspecteurs des bâtiments).

Des efforts doivent être déployés afin de conserver les employés pendant une période suffisante afin de faciliter l'apprentissage et la mise en pratique des compétences. Cet objectif peut être réalisé principalement en rémunérant adéquatement les employés des travaux publics et en évitant de rabattre inutilement les responsabilités des employés sur les Premières nations. À l'instar des petites municipalités au Canada, les gestionnaires des travaux publics (les administrateurs principaux) doivent faire en sorte de retenir des fonds adéquats pour la formation des employés et pour les encourager à devenir membres des associations professionnelles connexes.

Planification au niveau régional

L'absence d'un gouvernement à deux paliers dans les Premières nations autonomes cause certains problèmes à coordonner l'aménagement du territoire dans ces collectivités. Un aménagement efficace nécessite une expertise considérable de la part des employés ainsi que la mise à jour des données sur la situation sociale, économique et environnementale d'un secteur précis. Il est peu probable qu'une petite collectivité soit en mesure de financer seule cette expertise. Les conseils des Premières nations devront probablement coordonner la planification entre les diverses collectivités ou déléguer les pouvoirs à un palier supérieur, c'est-à-dire un organisme élu ou nommé responsable de la planification.

Rôle du conseil

Dans les petites municipalités et les municipalités rurales du Canada, la gestion des travaux publics constitue souvent la responsabilité prédominante du conseil élu et des responsables nommés. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, tout indique que leur supervision directe prendra de l'ampleur. Par ailleurs, les plus grandes responsabilités accordées aux Premières nations (notamment en matière de santé, d'éducation et de développement économique) font en sorte que le conseil accorde une moins grande priorité aux travaux publics. L'« invisibilité » de nombreux travaux publics empêche également d'attirer l'attention du conseil sur l'infrastructure matérielle de la collectivité.

Projet de guide technique en matière d'infrastructure urbaine au Canada

Ce guide, qui doit être terminé d'ici cinq ans, agira à titre de code national en matière d'infrastructure matérielle, essentiellement de la même façon que le Code national du bâtiment régit la sécurité des bâtiments. Il serait peut-être utile dans le texte des ententes d'autonomie gouvernementale d'incorporer un renvoi à ce guide technique.

Annexe 1 – Liste des questions

Général

- **Pouvez-vous décrire brièvement votre municipalité (taille géographique, population, structure de gouvernement local, budget affecté aux travaux publics)?**
- **Comment structurez-vous ou organisez-vous les travaux publics dans votre municipalité? De quelle façon effectuez-vous l'aménagement du territoire? Quel en est le lien de responsabilité avec le conseil de la collectivité?**
- **Dans quelle mesure votre municipalité gère-t-elle directement ou sous-traite-t-elle ses travaux publics (décrits ci-dessus)?**
- **Votre municipalité participe-t-elle à des partenariats ou à des ententes de cogestion avec les municipalités adjacentes pour ce qui est de l'exécution des travaux publics? Si oui, quels sont les ingrédients de leur réussite?**
- **Collaborez-vous avec les Premières nations dans votre province?**

Réglementation/Inspection/Application de la loi

- **Quelle est la plus importante préoccupation liée à la réglementation pour une petite collectivité en matière de travaux publics (p. ex., l'eau potable provenant des puits, l'inspection des fosses septiques, l'inspection des routes)? Quel ouvrage public est le plus sujet à l'échec (c.-à-d. ne répond pas à certaines normes)?**
- **L'inspection des travaux publics est-elle effectuée par la collectivité ou sous-traitée à un organisme extérieur? Y a-t-il une distinction suffisante entre le personnel responsable du fonctionnement et le personnel d'inspection? Est-ce une considération?**
- **Quelles sont les questions les plus fréquemment adjudiquées à l'organisme provincial de supervision (p. ex., le Conseil municipal de l'Ontario)? À quelle fréquence faites-vous appel à ces organismes?**

Planification financière

- **Les frais d'utilisation sont-ils associés à un des travaux publics ci-dessus (p. ex., frais d'inspection, routes à payage, utilisation de l'eau, collecte/élimination des**

déchets? Si oui, quels en sont les coûts administratifs? Y a-t-il des aspects négatifs (p. ex., des déchets laissés dans les fossés de drainage, etc.)?

- À quelle fréquence les grands projets d'infrastructure sont-ils exécutés, c'est-à-dire ceux qui nécessitent un financement à long terme? De quelle façon sont-ils financés (p. ex., prêts provinciaux, débetures garanties par les provinces, banques d'obligations comme la BC Municipal Finance Corporation, etc.)?
- Quelle est l'orientation à long terme concernant le financement des travaux publics?

Perfectionnement des capacités

- Quels types de formation sont les plus pertinents pour un gestionnaire des travaux publics dans une petite municipalité (p. ex., formation en génie, en gestion financière)?
- Quels employés des travaux publics [dans les secteurs ci-dessus] nécessitent un permis ou une accréditation?
- De quelle façon les besoins en formation des employés sont-ils satisfaits? Quel rôle jouent les associations municipales, le cas échéant?
- Existe-t-il des mécanismes de participation du public au processus décisionnel au niveau local (p. ex., dans l'établissement des normes municipales, l'expropriation des terres pour la construction de routes, les conseils des parcs ou les services publics)?

Annexe 2 – Liste des personnes interrogées

- **Michael Allain, secrétaire administrateur, Ville de Dalhousie, N.-B.**
- **Rod Amy, directeur municipal, Ville de Deloraine, Manitoba**
- **Larry Bagnell, directeur général, Association des collectivités du Yukon**
- **Chuck Boker, spécialiste du leadership lié aux collectivités, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales**
- **Dwayne Climenhaga, surintendant des services municipaux, Comté de Lethbridge, Alberta**
- **Heather Crewe, gestionnaire de la formation et du perfectionnement professionnel, Ontario Good Roads Association**
- **Hedley Crowther, secrétaire en chef et ingénieur civil, District de Lillooet, C.-B.**
- **Colin Dean, directeur municipal, Village de Haines Junction, Yukon**
- **Roger Dennis, directeur général, Services de soutien gouvernementaux, Ministère du Développement rural du Manitoba**
- **Aaron Deschene, Association des municipalités rurales de la Saskatchewan**
- **Anne Dudman, directrice générale, Conseil canadien des sociétés publics-privées**
- **Guy Félio, P.Eng, Institut de recherche en construction, Conseil national de recherches**
- **Yvonne Gibb, directrice générale, Union des municipalités du Nouveau-Brunswick**
- **David Gilroy, administrateur municipal, Ville de Truro, N.-É.**
- **Barry Glencross, administrateur, Village of Rexton, N.-B.**
- **Larry Goodhope, directeur général, Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta**
- **Patricia Hempstead, directeur général, Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador**
- **Leslie Ireton, Canadian Association of Municipal Administrators**
- **Mark Locking, directeur, Génie et travaux publics, Ville d'Airdrie, Alberta**
- **Jerome Mauws, directeur général, Association des municipalités du Manitoba**
- **Maureen McCauley, ingénieur municipal, Ville de Richmond Hill, Ontario**
- **Pat Moyle, directeur général, Association des municipalités de l'Ontario**
- **Conrad Nicholson, directeur municipal, Ville de Morris, Manitoba**
- **Robert Potter, directeur municipal, Ville de Stonewall, Manitoba**
- **Gordon Power, président, Association canadienne des travaux publics (section de Terre-Neuve)**
- **Marilyn Price, secrétaire administrateur, Village of Doaktown, N.-B.**
- **Sheila Richardson, directrice générale, Ontario Good Roads Association**
- **Eric Seaward, Ministère des Affaires provinciales et municipales de Terre-Neuve**
- **Tom Szalay, directeur municipal, Ville de Oliver, C.-B.**
- **Joan Taylor, directeur municipal, Ville de Birtle, Manitoba**

- **Richard Taylor, directeur général, Union des municipalités de la Colombie-Britannique**
- **Judy Webber, directeur général, Union des municipalités de la Nouvelle-Écosse**
- **Margrit Wozniak, directeur municipal, Village de Mayo, Yukon**