

L'impartition en loisir municipal : raisons, avantages, inconvénients et défis

Par Marie-Eve St-Pierreⁱ

Les fusions municipales du début des années 2000 ont notamment eu pour effet d'intensifier le recours à l'impartition (gestion déléguée) dans les services municipaux de loisir. Les municipalités ayant élargi leur territoire à desservir, l'offre de service a pris de l'ampleur. De plus, les autorités politiques souhaitaient que les professionnels se concentrent davantage sur la réflexion et le développement plutôt que sur le « terrain » et la pratique. L'impartition est alors devenue un incontournable.

Le choix d'impartir ou non un service de loisir à la population demande réflexion. Ce bulletin présente les raisons, les avantages, les inconvénients et les défis associés à ce mode de gestion. Les informations présentées proviennent des résultats d'une recherche effectuée dans le cadre d'un mémoire de maîtrise. Les données ont été recueillies à l'aide d'entrevues semi-dirigées auprès de professionnels œuvrant dans des services de loisir de municipalités de 25 000 à 99 999 habitants.

Mise en contexte

Le contexte d'austérité des années 80 qui a mené aux réformes de l'administration publique, à la transformation du rôle de l'État et à des besoins grandissants de la population a contraint en quelque sorte les municipalités à revoir leur façon de faire en matière de prestation de services à leurs citoyens. Les services municipaux, dont ceux de loisir, ont délaissé progressivement

l'intervention directe pour se tourner vers d'autres modes de gestion parmi lesquels se trouve l'impartition.

De plus en plus utilisée depuis la fin du dernier siècle, l'impartition a pour objectif fondamental de rendre l'organisation plus rentable et efficace. Dans ce mode de gestion, la municipalité planifie la prestation de services et la finance entièrement ou partiellement, mais la production est déléguée, à

contrat, à un mandataire qui peut être une organisation à but lucratif (OBL) ou sans but lucratif (OBSL).

Des raisons avant tout politiques, teintées par des raisons économiques

D'Amours (1989), Auber, Patry et Rivard (1999b), Johnston et Seidenstat (2007), Ohemeng et Grant (2014), ainsi que les résultats de notre recherche indiquent que les services municipaux de

loisir optent pour la gestion par impartition afin d'alléger certaines tâches, notamment en matière de gestion des ressources humaines, et plus particulièrement de réduire les dépenses publiques en diminuant la masse salariale. Selon ces auteurs, l'impartition permet aussi d'accéder à une expertise de pointe qui favorise la rentabilité et l'innovation.

À première vue, la principale raison d'impartir un service semble reliée à des économies monétaires. Toutefois, notre étude permet d'avancer que les raisons économiques sont tributaires du contexte politique.

En effet, le choix d'impartir un service se fonde davantage sur une raison politique dans le but de faire des économies d'argent.

Par l'impartition, le conseil municipal souhaite faire des économies, notamment en ce qui concerne les coûts liés aux ressources humaines. Il veut également dynamiser le territoire en adhérant à de multiples programmes, en mettant sur pied de nombreux projets et en offrant plusieurs activités aux

citoyens. Il veut enfin répondre aux besoins de la population qui se multiplient et se diversifient. Et tout cela sans vouloir engager plus de ressources humaines, donc en réalisant des économies. Alors, l'impartition demeure la meilleure option. Les raisons économiques sont donc fortement teintées de raisons davantage politiques.

Voici en résumé les principales raisons de recourir à l'impartition selon nos résultats :

- L'allègement de la gestion des ressources humaines
- La multiplication des besoins et récurrence des projets
- La réduction des dépenses publiques
- L'influence du conseil municipal (le politique invoque l'argument économique pour forcer les professionnels à recourir à l'impartition)
- L'influence de la direction du service de loisir
- Les fusions municipales

Les avantages

Plusieurs avantages identifiés dans la littérature sont revenus dans notre étude. Tout d'abord, l'impartition permet de faire beaucoup plus en investissant moins d'argent (D'Amours, 1989; Gagnon, 1996; Johnston et Seidenstat, 2007), de maintenir et de bonifier une offre de service sans engager plus de ressources humaines (D'Amours, 1989; Gagnon, 1996), de garder le pouvoir décisionnel (Poitevin et Atallah, 1999; Johnston et Seidenstat, 2007) par la clause de résiliation de contrat, de diversifier l'offre de service sur le territoire et de la dynamiser (D'Amours, 1989; Gagnon, 1996), d'accéder à une expertise, d'être plus efficace et efficient dans la réalisation des projets en raison de la flexibilité organisationnelle des mandataires (Auber, Patry et Rivard, 1999a; Johnston et Seidenstat, 2007) et finalement de permettre aux professionnels de faire plus de développement (Bernier, 2012).

À ces avantages inventoriés par les auteurs et corroborés par les résultats de notre recherche, il est possible d'en ajouter un :

l'impartition permet au service municipal de loisir de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Depuis plusieurs années, la municipalité est ciblée comme l'instance la mieux placée pour répondre aux besoins des citoyens, mais en impartition, ce sont plutôt les organismes mandataires qui occupent cette position. Or, la proximité des mandataires avec les citoyens et leur travail plus « terrain » permettent aux professionnels en loisir municipal de demeurer connectés avec le milieu et donc d'être plus près des citoyens. Les mandataires ont également une meilleure connaissance des usagers des services, ainsi qu'une meilleure compréhension de leurs attentes et de leurs conditions de vie. Ils sont alors mieux en mesure d'adapter le service aux besoins des citoyens.

En résumé, les avantages de l'impartition sont, pour un service municipal de loisir :

- Faire des économies d'argent
- Garder le pouvoir
- Mieux répondre aux besoins des citoyens

- Diversifier l'offre de loisir
- Mettre à profit l'expertise du mandataire
- Bénéficier d'une structure plus flexible
- Économiser du temps
- Faire preuve de transparence

Les inconvénients

La notion de contrôle peut être considérée comme un avantage en vertu de la clause de résiliation du contrat, mais elle est également perçue comme un inconvénient de l'impartition. Comme Auber, Patry et Rivard (1999a), nos résultats confirment que la qualité du service rendu peut être un inconvénient.

Effectivement, les professionnels ont peu de contrôle sur la qualité du produit final et doivent accepter que la qualité puisse être moindre que s'il s'agissait d'un service direct de la municipalité.

Le professionnel responsable du service imparti peut alors avoir à gérer un service de plaintes. De plus, en situation d'impartition, le contrôle du déroulement du mandat (vitesse et direction) et des mandataires (incluant les ressources humaines de

l'organisme) est réduit. L'absence d'un lien hiérarchique entre le professionnel et le mandataire complique le contrôle du mandataire (ressources humaines, image projetée, etc.).

Un autre inconvénient de l'impartition réside dans la perte du caractère public du service. Dans ce mode de gestion, il n'y a plus de lien direct entre la municipalité et le citoyen. En donnant un contrat à un mandataire pour la gestion d'un service, on s'approche de plus en plus du secteur privé. Aussi, en ajoutant un intermédiaire entre la municipalité et le citoyen, un flou s'installe. Le citoyen ne sait plus à qui s'adresser (Auber, Patry et Rivard, 1999a; St-Pierre, 2021).

Les professionnels en loisir que nous avons rencontrés se trouvent à gérer des plaintes provenant d'usagers d'un service qu'ils ne produisent pas, mais dont ils sont responsables ultimement.

Finalement, il y a un risque de tomber dans le « laisser-faire » (Tindal et Tindal, 2009; De Magalhaes et Freire Trigo, 2017; St-Pierre 2021).

De plus, en contexte d'impartition, le professionnel en loisir

demeure un généraliste (St-Pierre, 2021). On peut supposer que si la municipalité revient à la prestation directe du service, le professionnel n'aura pas nécessairement les compétences pour le gérer. La perte de compétences est donc aussi un inconvénient de l'impartition (Auber, Patry et Rivard, 1999a); St-Pierre, 2021), qui peut néanmoins être perçu comme un défi (Gagnon, 1996).

Finalement, le renouvellement des contrats est considéré comme un inconvénient, car c'est une opération qui exige des professionnels en loisir un important investissement en temps. Selon nos résultats, il est préférable de faire des contrats à moyen ou long terme, sur trois ans par exemple.

En résumé, voici les principaux inconvénients de l'impartition comme mode de gestion en loisir municipal :

- Perte de contrôle de qualité du service
- Manque de contrôle du déroulement du mandat
- Peu de contrôle des mandataires (absence de liens hiérarchiques)

- Ajout d'un intermédiaire
- Généralisation du travail du professionnel (donc, perte de compétences particulières)
- Renouvellement des contrats

Les défis

En impartition, la municipalité demeure redevable aux citoyens même si elle délègue des fonctions à un mandataire (Tindal & Tindal [2009]). De plus, en recourant à ce mode de gestion, elle ajoute un intermédiaire

entre elle et le citoyen; elle n'est donc plus la seule responsable du service, ce qui fait que les deux acteurs que sont la municipalité et le mandataire sont désormais redevables aux citoyens.

La municipalité a cependant la responsabilité de la qualité du service en raison de sa mission fondamentale tandis que le mandataire doit assurer cette qualité à cause du contrat qu'il a accepté;

le mandataire a donc une part de responsabilité quant à la qualité du service (St-Pierre, 2021).

Tableau 1. L'impartition : raisons, avantages, inconvénients et défis

Raisons	Avantages	Inconvénients	Défis
<ul style="list-style-type: none"> • Allègement de la gestion des ressources humaines • Multiplication des besoins et récurrence des projets • Réduction des dépenses publiques • Influence du conseil municipal (le politique invoque l'argument économique pour forcer les professionnels à recourir à l'impartition) • Influence de la direction du service de loisir • Fusions municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire des économies d'argent • Garder le pouvoir • Mieux répondre aux besoins des citoyens • Diversifier l'offre de loisir • Mettre à profit l'expertise du mandataire • Bénéficier d'une structure plus flexible • Économiser du temps • Faire preuve de transparence 	<ul style="list-style-type: none"> • Perte de contrôle de la qualité du service • Manque de contrôle du déroulement du mandat • Peu de contrôle des mandataires • Ajout d'un intermédiaire • Généralisation du travail du professionnel • Renouvellement des contrats 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien d'un service de qualité • Communication avec le mandataire • Relation avec le mandataire • Rédaction du mandat

L'un des défis principaux de l'impartition consiste donc à s'assurer que le service reste de qualité, même s'il y a un mandataire.

De plus, pour Peters (2009) et selon nos résultats, l'ajout d'un mandataire rend difficile pour le citoyen d'identifier le responsable. Des défis se posent également sur les plans communicationnel et relationnel entre le service de loisir et le mandataire. D'où l'importance d'inclure dans le contrat des règles de gouvernance (Brown, Potoski & Slyke, 2016), de rédiger un mandat clair et d'assurer un suivi rigoureux (St-Pierre, 2021). La gestion contractuelle devient alors centrale dans les fonctions d'un professionnel en loisir œuvrant en impartition. On parle désormais de gestion contractuelle plutôt que de gestion de ressources humaines (St-Pierre, 2021), sujet sur lequel nous nous attardons dans un second bulletin (16-7) portant sur les fonctions et tâches du professionnel en loisir en contexte d'impartition.

En somme, les services municipaux de loisir qui fonctionnent en mode d'impartition doivent s'attendre à quelques défis.

Voici les principaux :

- Maintien d'un service de qualité
- Communication avec le mandataire
- Relation avec le mandataire
- Rédaction du mandat

Conclusion

Ce bulletin est pertinent d'un point de vue pratique puisqu'il identifie clairement ce qu'implique la décision d'impartir un service municipal. Il présente des informations pour alimenter la réflexion des décideurs et des professionnels en loisir municipal de façon à ce qu'ils fassent un choix éclairé.

Certes l'impartition amène certains défis et occasionne quelques inconvénients, mais il reste qu'elle demeure une avenue intéressante pour offrir des services de loisir à la population. Elle permet notamment aux municipalités de diversifier leur offre de service, réaliser plusieurs projets simultanément et mieux répondre aux multiples besoins de leurs citoyens. Toutefois, il serait pertinent d'explorer les conditions de succès de l'impartition pour en tirer un maximum d'avantages et ainsi, éviter

les risques qu'elle engendre comme celui de basculer vers le « laisser-faire

Références

- Auber, B., Patry, M. et Rivard, S. (1999a). Le risque associé à l'impartition. Dans Poitevin, M. (Éd). *Impartition : fondements et analyses*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval. p. 83-102.
- Auber, B., Patry, M. et Rivard, S. (1999b). L'impartition des services municipaux au Canada : un bilan. Dans Poitevin, M. (Éd). *Impartition : fondements et analyses*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval. p. 265-279.
- Bernier, P. (2012). Impartition. Dans Côté, L. et Savard, J-F. (dir.), *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : la référence pour comprendre l'action publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca. p. 1-5.
- D'Amours, M. (1989). La gestion déléguée des services récréatifs et culturels. *Loisir et Société*, 12(1), 87-105.
- Brown, T. L., Potoski, M. & Slyke, D. V. (2016). Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2): 294–308. DOI: 10.1093/jopart/muv004.
- De Magalhães, C. & Freire Trigo, S. (2017). Contracting out publicness: The private management of the urban public realm and its implications. *Progress in Planning*, 115(c), 1-28.
- Gagnon, P. (1996). *Le loisir et la municipalité : l'heure des choix*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Johnston, V.R & Seidenstat, P. (2007). Contracting Out Government Services: Privatization at the Millenium. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 231-247, DOI: 10.1080/01900690601117713
- Ohemeng, F. L. K. & Grant, J. K. (2014). Neither public nor private: The efficacy of mixed model public service delivery in two Canadian municipalities. *Canadian Public Administration*, 57(4), 548-572.
- Poitevin, M. et Atallah, G. (1999). *Impartition : fondements et analyses*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Tindal, R-C. & Tindal, N, S. (2009). *Local Government in Canada*. (7th ed.). Nelson Education.
- St-Pierre, M-E. (2021). L'impartition dans les services municipaux de loisir et ses répercussions sur les fonctions et les tâches du professionnel y œuvrant. Mémoire, Trois-Rivières (Québec, Canada), Université du Québec à Trois-Rivières, Maîtrise en Loisir, Culture et Tourisme.

ⁱ Marie-Ève St-Pierre, Agente de recherche à l'Observatoire québécois du loisir; Professionnelle en loisir pour L'Escabeau, coopérative; Assistante de recherche au Laboratoire en loisir et vie communautaire