

LES INDICATEURS
DE GESTION
MUNICIPAUX



Un regard neuf
sur notre

municipalité



Québec 

© Gouvernement du Québec – 2004

Dépôt légal – Mai 2004
Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-42702-5

Mot du ministre

L'instauration des indicateurs de gestion municipaux est le fruit d'une belle initiative, issue du milieu municipal et appuyée par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. Elle témoigne d'une volonté partagée de faire progresser la gouvernance locale.

L'accès de plus en plus aisé à l'information, à la formation et aux moyens de communication amène les citoyens et les citoyennes du Québec à manifester des attentes croissantes à l'égard des administrations publiques. La collectivité réclame des institutions municipales de plus en plus performantes, démocratiques et responsables.



Afin de répondre à ces attentes, les municipalités se sont résolument engagées dans la modernisation de leurs approches de gestion et de prestation de services. Le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir les soutient dans cette voie. Il travaille avec énergie à les outiller dans leur cheminement vers une plus grande efficience, une autonomie accrue et une meilleure reddition de comptes.

L'implantation d'indicateurs de gestion représente pour les municipalités un pas important dans cette direction. La mesure et le suivi de la performance permettent aux administrations locales de fonder leur planification sur une connaissance approfondie de leur situation et de se donner des cibles réalistes. Les indicateurs de gestion sont également de nature à favoriser la diffusion à la population d'une information complète, à la rassurer sur l'emploi des fonds publics et à renforcer le lien de confiance entre les citoyens et citoyennes et leur municipalité.

La création du Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale permettra, enfin, de tirer le maximum des possibilités qu'offrent les indicateurs de gestion. Cette réalisation couronne un fructueux partenariat entre les associations de municipalités et le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir pour l'avancement de la gestion municipale.

Je tiens à souligner la qualité du travail de recherche, d'analyse et de concertation accompli pour doter le milieu municipal d'un outil de gestion performant et fiable. La démarche suivie par les fonctionnaires municipaux et gouvernementaux, en partenariat, témoigne d'une rigueur qui doit faire exemple. La recherche de l'excellence dans l'élaboration et l'implantation des indicateurs est garante de notre succès.

J'invite maintenant les municipalités à exploiter tout le potentiel de l'outil dorénavant indispensable qui leur est livré.

Le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Fournier', written over a light blue horizontal line.

Jean-Marc Fournier



Un outil de gestion pour tous les organismes municipaux

Tous les organismes municipaux sont désormais outillés pour faciliter leur gestion en utilisant les indicateurs mis au point dans le cadre d'une collaboration entre le milieu municipal et le gouvernement du Québec. Au moyen du logiciel fourni, ils peuvent calculer les valeurs de plus de 100 indicateurs de gestion.

Dès maintenant, 19 de ces indicateurs sont obligatoires pour les municipalités locales. Au cours de la première étape d'implantation, ces dernières se familiariseront avec le logiciel de calcul fourni et transmettront au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) les valeurs obtenues pour les indicateurs obligatoires. À partir de 2005, elles devront également les rendre publiques.

Les indicateurs mis au point sont le fruit d'une démarche soutenue de recherche, d'évaluation et de concertation, entreprise en 1999. Le projet, appuyé sur une solide base théorique, a été mené à bien par un groupe de travail formé de représentants d'associations de fonctionnaires municipaux, des ordres professionnels du domaine de la comptabilité et du MAMSL. L'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités en sont parties prenantes.

Les partenaires du projet des indicateurs de gestion municipaux

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)
Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)
Association des gestionnaires financiers municipaux du Québec (AGFMQ)
Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ)
École des hautes études commerciales de Montréal (HEC Montréal)
Fédération québécoise des municipalités (FQM)
Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL)
Ordre des comptables agréés du Québec (OCAQ)
Ordre des comptables généraux licenciés du Québec (CGA)
Ordre des comptables en management accrédités du Québec (OCMAQ)
Union des municipalités du Québec (UMQ)

Pour l'instant, seules les municipalités locales sont tenues de calculer des indicateurs de gestion. Le caractère obligatoire de la démarche s'étendra ultérieurement aux municipalités régionales de comté (MRC), aux communautés métropolitaines, aux régies intermunicipales et aux organismes publics de transport en commun. D'ici là, au même titre que les municipalités locales sont libres d'adopter des indicateurs non obligatoires, tout organisme municipal peut tirer profit du nouvel outil mis à sa disposition.

La mesure de la performance en gestion municipale

La performance est le degré d'accomplissement des objectifs établis par une organisation, objectifs qui se traduisent le plus souvent en termes d'efficacité ou d'efficience.

La mesure de la performance s'effectue au moyen d'indicateurs. Plus précisément, les indicateurs mesurent l'atteinte des résultats, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte dans lequel s'inscrit l'action d'une organisation.

La planification stratégique – ou, plus simplement, l'établissement de choix réalistes en fonction des possibilités spécifiques de la municipalité – procure le cadre de référence à partir duquel pourra être mesurée la performance. Par exemple, si l'accent est mis sur l'économie des ressources, la performance doit être jugée en fonction de ce choix et non uniquement en fonction de la qualité des services; à l'inverse, si le service et l'efficacité sont privilégiés, les coûts risquent d'être plus élevés, mais il faudra en juger en fonction de la réalisation de l'objectif visé.

La performance, en gestion, n'implique pas obligatoirement une comparaison entre différentes organisations. Elle se mesure d'abord en comparant le résultat obtenu et la cible que l'on s'était donnée ou les résultats antérieurs de la municipalité.

La mesure de sa performance permet à une organisation, qu'elle soit publique ou privée, de juger de l'atteinte de ses objectifs et d'évaluer si elle remplit bien sa mission. Les indicateurs proposés à cet effet produisent une information factuelle, utile à la gestion par résultats.

MESURER SA PERFORMANCE = GAINS EN EFFICACITÉ ET EN CRÉATIVITÉ

Des choix facilités grâce à des indicateurs performants

À l'inverse du secteur privé, le secteur municipal ne peut baser l'évaluation de sa performance et de son rendement uniquement sur les résultats financiers en fin d'exercice. D'abord vouée aux services à la population, la municipalité doit également évaluer la qualité des services offerts de même que son efficacité et son efficience dans la prestation des services.

Grâce à l'implantation des indicateurs de gestion, les municipalités se dotent d'un puissant outil de diagnostic pour connaître et comprendre les résultats découlant de leur contexte et des décisions passées, et faciliter la prise de décision future.

Une meilleure compréhension nourrira un dialogue constructif entre l'administration municipale et les citoyens quant aux résultats obtenus et aux objectifs à poursuivre. Les indicateurs de gestion sont un moyen concret d'informer et de rassurer le citoyen sur l'utilisation des fonds publics confiés aux diverses organisations municipales.





Les indicateurs obligatoires sont simples à utiliser. Le cheminement suivi pour les élaborer a permis d'assurer qu'ils correspondent à la réalité des organismes municipaux en ce qui a trait à la gestion courante de leurs activités. Plus de la moitié des données requises pour les calculer proviennent d'ailleurs du rapport financier.

En fait, il est démontré que l'implantation et l'usage des indicateurs de gestion requièrent peu de ressources des municipalités, même la première année.

De bonnes raisons d'adopter les indicateurs de gestion

- Améliorer la performance des organismes municipaux dans la prestation des services municipaux
- Permettre aux élus et aux fonctionnaires de mieux comprendre l'évolution de la qualité des services offerts et de la santé financière de leur organisation
- Mieux éclairer les choix des décideurs municipaux
- Mieux planifier les services municipaux et mieux déterminer les cibles grâce à une meilleure connaissance de la situation
- Préserver les ressources
- Fournir aux contribuables une information objective sur la gestion des services municipaux, qui permette de mieux répondre à leurs demandes
- Renforcer l'engagement de l'administration municipale envers la population
- Permettre la communication d'information entre municipalités comparables dans le but de dégager les meilleures pratiques de gestion

L'importance de la mise en contexte

Les municipalités choisissent les moyens à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs en fonction de leur environnement et des ressources disponibles. Toute performance doit être interprétée dans son contexte et selon les choix effectués. C'est pourquoi l'interprétation des valeurs obtenues pour un indicateur donné sera souvent différente d'une municipalité à une autre en fonction de facteurs propres à la municipalité pour l'activité évaluée.

En somme, la signification des résultats dépend du contexte qui les a produits. C'est pourquoi les facteurs d'influence occupent une place centrale dans le plan d'application des indicateurs de gestion municipaux.

C'est à la lumière des facteurs d'influence et de l'analyse que la municipalité pourra interpréter les indicateurs et les utiliser comme outils de diagnostic pour se fixer des objectifs réalistes.

La mesure de la performance est donc en partie une affaire de jugement. L'établissement d'une liste des facteurs d'influence vise à réduire la part de subjectivité dans l'évaluation de la performance grâce à une interprétation adéquate des indicateurs.

À titre d'exemple, pour ce qui concerne les activités d'approvisionnement en eau, de traitement et de distribution, la **capacité des usines de production d'eau potable** pourra influencer de façon positive ou négative le nombre de mètres cubes d'eau circulant dans le réseau. L'**état du réseau** et le **degré de vétusté de l'équipement** seront des facteurs qui détermineront le nombre de bris ou les coûts de traitement et de distribution, en raison, notamment, des dépenses en entretien et de l'amortissement qui doivent être pris en compte. Finalement, la **qualité de la source d'approvisionnement** et le **type de traitement** pourront avoir des conséquences notables sur les coûts d'approvisionnement en eau et de traitement.

Ainsi, l'organisme municipal devra d'abord évaluer sa performance dans le temps en tenant compte uniquement de sa situation particulière en fonction de ses objectifs. Toute comparaison avec l'externe n'a de sens que si les facteurs d'influence sont bien connus pour chacun des organismes municipaux inclus dans la comparaison. Pour reprendre l'exemple qui précède concernant l'eau potable, toute comparaison devra tenir compte des paramètres suivants, parmi d'autres :

- La qualité de la source d'approvisionnement en eau est-elle comparable?
- La consommation par la population, les commerces et les industries est-elle comparable?
- Le type de traitement et les caractéristiques du réseau de distribution sont-ils semblables?
- Existe-t-il un programme de détection des fuites?

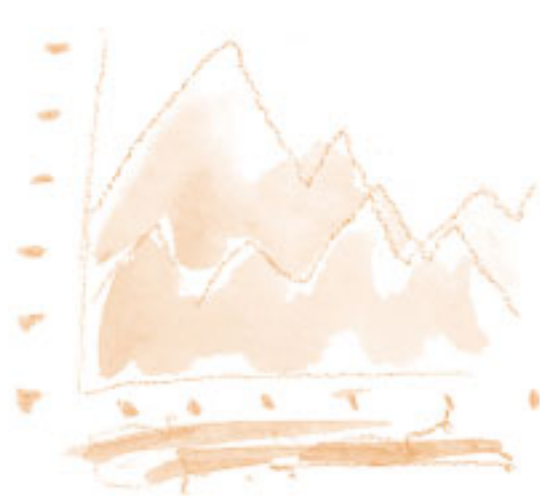
Des indicateurs judicieusement choisis

Vu la diversité du monde municipal québécois, il importait que les indicateurs puissent s'appliquer quelle que soit la taille de la population ou du budget. C'est au moment de la comparaison avec d'autres organisations que les gestionnaires devront s'assurer de mettre en parallèle des données comparables.

Portrait des municipalités locales classées selon la taille de la population en 2003

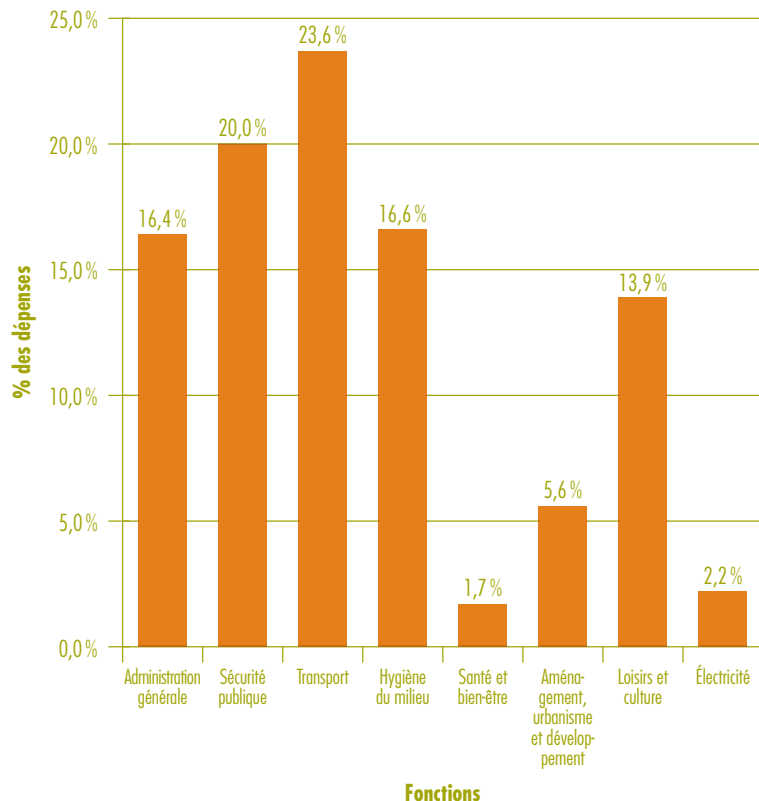
Classe de population	Nombre de municipalités	Pourcentage du total des municipalités	Pourcentage de la population totale
de 0 à 1 999 h.	727	66 %	9 %
de 2 000 à 9 999 h.	290	27 %	16 %
de 10 000 à 99 999 h.	68	6 %	23 %
100 000 h. et plus	9	1 %	52 %
Total	1 094	100 %	100 %

Le Québec municipal : une grande diversité!



Comme les municipalités locales ont des dépenses considérables, soit plus de 9 milliards de dollars annuellement, l'importance des dépenses associées aux secteurs d'activité a aussi contribué pour beaucoup dans le choix des indicateurs. Ces derniers doivent permettre de mieux évaluer la situation prévalant dans une municipalité dans des domaines clés. Les gestionnaires sauront alors s'il convient d'ajuster ou non certains objectifs établis au départ ou de modifier certaines pratiques.

Dépenses de fonctionnement des municipalités par fonction en 2002



Les indicateurs mis au point répondent en définitive à plusieurs critères :

- Ils vont au-delà de l'aspect financier.
- Ils servent à évaluer la performance des activités des organismes municipaux et s'appliquent à ces organismes sans égard à leur taille ou à leur budget.
- Ils portent sur des activités importantes sur le plan financier.
- Ils sont simples à calculer.
- Ils sont utiles et faciles à comprendre pour l'ensemble des personnes appelées à les utiliser, particulièrement les élus municipaux, les gestionnaires et les citoyens.
- Ils se calculent à partir de données facilement accessibles.

Des indicateurs validés

Le système québécois d'indicateurs de gestion s'appuie sur un modèle éprouvé. Les indicateurs ont été choisis et mis au point par des gestionnaires municipaux conseillés par un expert du milieu universitaire.

Dans d'autres pays et ailleurs au Canada, notamment en Ontario, il existe aussi une nette tendance vers l'utilisation d'indicateurs de gestion et leur implantation obligatoire. Le Québec a donc pu tirer des leçons utiles des expériences menées ailleurs.

Le produit final est le fruit d'une démarche de longue haleine qui a permis d'analyser les expériences étrangères et de tester les indicateurs à implanter au Québec. Un banc d'essai s'est déroulé durant une année entière, de mai 2001 à mai 2002, pour tester quelque 150 indicateurs. Les ajustements nécessaires ont pu être réalisés avant l'implantation définitive, ce qui garantit la fiabilité des indicateurs retenus.

D'ores et déjà, certaines administrations municipales ont adopté des indicateurs de gestion de leur propre chef, à la suite de cette expérience concluante.

Les associations du domaine municipal, incluant l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, ont été consultées à plusieurs reprises au cours de cette démarche. Durant la période d'implantation, leur rétroaction permettra de bonifier les paramètres retenus, au besoin.

Le temps d'agir

La notion d'indicateur n'est pas nouvelle dans le domaine de l'administration publique. Depuis plus d'une dizaine d'années, la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se servent d'indicateurs pour savoir dans quelle mesure les objectifs de la gestion ont été atteints. Depuis l'an 2000, les ministères et les autres organismes gouvernementaux québécois se sont aussi engagés dans une démarche visant à instaurer une gestion axée sur les résultats.

La même année, l'information financière a été uniformisée pour tous les organismes municipaux. L'entrée en vigueur de nouvelles normes comptables permet désormais de présenter une information financière plus juste et complète, fondée sur la comptabilité d'exercice et la publication d'un état additionnel exposant le coût des services municipaux. Avec l'adoption des nouvelles normes comptables, une étape préalable à l'implantation d'indicateurs de gestion a été franchie.

Les municipalités québécoises sont désireuses d'assurer à la population une prestation optimale de services. Elles ont aussi le souci de démontrer la rigueur avec laquelle les administrations et les élus municipaux gèrent le milieu de vie de leur communauté en fonction des besoins exprimés. Les indicateurs de gestion municipaux arrivent à point nommé pour les aider dans cette voie.



Les 19 indicateurs obligatoires

Plus d'une centaine d'indicateurs de gestion municipaux ont été élaborés et sont proposés aux organismes qui souhaitent les implanter. Toutefois, seuls 19 d'entre eux sont dès maintenant obligatoires pour les municipalités locales.

Les indicateurs obligatoires ont été sélectionnés selon :

- l'intérêt du secteur d'activité pour le contribuable;
- la disponibilité des données;
- la facilité de calcul.

Les 19 indicateurs retenus touchent les activités de base des municipalités dans les secteurs suivants :

- Transport routier
 - Voirie municipale : 3 indicateurs
 - Enlèvement de la neige : 2 indicateurs
- Hygiène du milieu
 - Eau potable : 5 indicateurs
 - Eaux usées : 2 indicateurs
- Santé financière : 7 indicateurs

La transmission des données

Les valeurs obtenues pour les indicateurs de gestion obligatoires seront acheminées au MAMSL avant le 30 septembre de chaque année. La première transmission aura donc lieu au plus tard le 30 septembre 2004 pour les résultats de 2003.

La transmission des renseignements au MAMSL se fera par l'entremise du système électronique de saisie déjà existant, connu sous le nom de SESAMM. Un nouveau module s'ajoutera, à cette fin, à ceux utilisés pour les états financiers et les prévisions budgétaires. Ainsi, toutes les données provenant directement du rapport financier seront automatiquement inscrites aux bons endroits. Il ne restera donc qu'à ajouter celles provenant d'autres sources, notamment celles issues du sommaire du rôle d'évaluation ou d'autres documents.

La transmission de l'information permettra de constituer une base de données complète qui alimentera la recherche sur les indicateurs et la gestion municipale.

La communication à la population

La reddition de comptes se fera avant la fin de l'année qui suit l'exercice financier pour lequel les indicateurs sont calculés. Outre le dépôt obligatoire au conseil municipal lors d'une séance ordinaire, la municipalité pourra informer ses contribuables en publiant l'information dans un bulletin municipal ou dans un journal distribué sur son territoire, en l'affichant dans Internet ou en recourant à tout autre moyen de son choix.

La première année, le dépôt au conseil municipal est facultatif : les administrations municipales pourront attendre 2005 pour rendre publics les résultats. La première communication obligatoire portera sur les résultats de 2004, l'année 2003 constituant en quelque sorte une année de rodage.

La découverte de pratiques plus performantes

L'objectif immédiat est clair : permettre à une municipalité de s'évaluer elle-même dans le temps en suivant l'évolution interne des indicateurs. L'autoévaluation se fera non pas en comparaison avec d'autres municipalités, mais en fonction des possibilités et des contraintes propres à la municipalité.

Toutefois, cette dernière s'intéressera naturellement aux résultats obtenus, dans un champ d'intervention donné, par d'autres municipalités qui lui sont comparables. Cette comparaison pourrait éventuellement lui permettre de connaître des façons de faire susceptibles de faciliter son travail, d'améliorer le service aux contribuables ou de lui faire faire des économies.

C'est justement à cette découverte des meilleures pratiques en matière de prestation des services que mènera la recherche effectuée à partir de la collecte centralisée des résultats obtenus dans les municipalités.

Le Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale

Dans la foulée de l'implantation des indicateurs de gestion municipaux, les associations de municipalités et le gouvernement du Québec ont collaboré à la mise sur pied du Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale. Cet organisme non gouvernemental et totalement indépendant poursuit le mandat de traiter l'information recueillie dans la banque de données sur les indicateurs de gestion et d'autres sources, afin de dégager les meilleures pratiques en usage dans les organismes municipaux. Il agit de concert avec ces derniers pour faire connaître les pratiques de gestion optimales et en encourager l'adoption.

L'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités et le MAMSL assument la direction et le financement du Centre. Les travaux et l'exploitation de l'organisme sont confiés à HEC Montréal qui héberge le Centre et lui donne accès à ses ressources humaines et matérielles.

Un éclairage nouveau sur la municipalité

Les indicateurs de gestion fournissent de l'information factuelle qui, interprétée correctement en tenant compte des particularités de la municipalité et des choix effectués, favorise une prise de décision éclairée par les élus et les gestionnaires municipaux. Les indicateurs permettent également de mieux informer le citoyen sur les services qu'il reçoit dans un contexte de gestion par résultats.

Cette démarche constitue donc l'occasion pour les gestionnaires, les élus municipaux et les contribuables de jeter un regard neuf sur leur municipalité.





Les 19 indicateurs obligatoires

Fonction et activité	Indicateur	Définition
TRANSPORT ROUTIER Voirie municipale	État de la vétusté	Coût des infrastructures de rue par kilomètre de voie
	Coût de la vétusté	Pourcentage du coût de l'activité de voirie municipale par rapport au coût amorti des infrastructures de rue
	Coût par kilomètre de voie	Coût de l'activité de voirie municipale par kilomètre de voie
TRANSPORT ROUTIER Enlèvement de la neige	Coût par kilomètre de voie	Coût de l'activité d'enlèvement de la neige par kilomètre de voie
	Coût par kilomètre de voie par centimètre de précipitations	Coût de l'activité d'enlèvement de la neige par kilomètre de voie déneigée par rapport aux centimètres de précipitations
HYGIÈNE DU MILIEU Approvisionnement en eau, traitement et réseau de distribution	Respect des normes provinciales	Nombre de fois où les tests ont révélé que les normes provinciales n'étaient pas respectées : • pour l'ensemble du territoire desservi par le système de distribution de l'eau • pour une partie du territoire desservi
	Bris par kilomètre de conduite	Nombre de bris d'aqueduc par kilomètre de conduite d'eau
	Coût de distribution par kilomètre de conduite	Coût de l'activité de distribution de l'eau potable par rapport au nombre de kilomètres de conduite d'eau dont l'organisme municipal est propriétaire
	Coût d'approvisionnement et de traitement par mètre cube	Coût pris en charge par l'organisme municipal pour s'approvisionner d'un mètre cube d'eau et le traiter
	Coût de distribution par mètre cube	Coût pris en charge par l'organisme municipal pour distribuer un mètre cube d'eau potable
HYGIÈNE DU MILIEU Traitement des eaux usées et réseaux d'égout	Coût du traitement par mètre cube	Prix de revient du traitement d'un mètre cube d'eaux usées
	Coût du réseau par kilomètre	Coût du maintien du réseau d'égout par kilomètre d'égout

Fonction et activité	Indicateur	Définition
SANTÉ FINANCIÈRE	Pourcentage de taxation	Pourcentage du total des revenus de la municipalité qui provient des taxes
	Coût des services municipaux par 100 \$ d'évaluation	Coût des services rendus aux citoyens par rapport à la richesse foncière uniformisée
	Pourcentage du service de la dette	Pourcentage des frais de financement et du remboursement de la dette à long terme par rapport aux dépenses de fonctionnement et au montant de remboursement de la dette à long terme
	Loyer annuel de la dette exprimé en pourcentage	Pourcentage des frais de financement par rapport à la dette moyenne
	Pourcentage d'endettement	Pourcentage de l'endettement net à long terme par rapport à la valeur des immobilisations et des propriétés destinées à la revente
	Endettement de l'ensemble des contribuables par 100 \$ d'évaluation	Pourcentage de l'endettement net relatif à l'ensemble des contribuables par rapport à la richesse foncière uniformisée
	Richesse collective par 100 \$ d'évaluation	Avoir des contribuables par rapport à la richesse foncière uniformisée





La documentation complémentaire

L'ensemble de la documentation afférente aux indicateurs de gestion municipaux, incluant cette brochure, se trouve dans le site Web du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL). On peut notamment y consulter les rapports produits au cours de la démarche qui a mené au lancement des indicateurs.

Le logiciel de calcul

Tous les organismes municipaux ont reçu, sur cédérom, le logiciel de calcul de l'ensemble des indicateurs de gestion élaborés par le MAMSL et ses partenaires municipaux. On peut également télécharger ce logiciel gratuitement à partir du site Web du MAMSL : www.mamsl.gouv.qc.ca.

Le logiciel est simple d'application et complet en soi. Il présente la définition des indicateurs et des données nécessaires à leur calcul, indique la source des données, explique les facteurs d'influence à considérer et comprend un glossaire.

Pour se renseigner

Direction des finances municipales
Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
Aile Chauveau, 1^{er} étage
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3
Téléphone : (418) 691-2009
Télécopieur : (418) 646-9149
Courriel : indicateurs@mamsl.gouv.qc.ca
Site Web : www.mamsl.gouv.qc.ca

