

# Groupe de travail sur la valorisation et la promotion des indicateurs de gestion

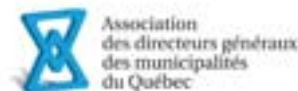


## Guide pour réussir l'implantation et l'utilisation des indicateurs de gestion municipaux comme outil de prise de décision

Rédaction :

**Yves Gagnon, FCGA, OMA**  
Consultant en gestion municipale

Décembre 2008



## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. PRÉSENTATION .....</b>	<b>3</b>
<b>2. LES INDICATEURS MUNICIPAUX, UN OUTIL ADDITIONNEL À LA GESTION.....</b>	<b>4</b>
2.1 Qu'est-ce qu'un « indicateur de gestion » ? .....	4
2.2 Pourquoi utiliser des indicateurs de gestion ? .....	5
2.3 Quels sont les objectifs visés par les indicateurs de gestion municipaux ? .....	5
2.4 La fiabilité des données.....	6
<b>3. LES CLÉS POUR RÉUSSIR L'IMPLANTATION DES INDICATEURS MUNICIPAUX .....</b>	<b>6</b>
3.1 Développer une culture organisationnelle .....	6
3.2 Donner la priorité à la formation de tous les gestionnaires pour l'utilisation des indicateurs ..	7
3.3 Intégrer la gestion des indicateurs dans le processus budgétaire.....	7
3.4 Communiquer périodiquement dans l'organisation les résultats, les cibles et les analyses.....	7
<b>4. LES BASES POUR UNE COMPTABILISATION ADÉQUATE DES DÉPENSES .....</b>	<b>8</b>
4.1 S'assurer d'une répartition des dépenses selon leur finalité .....	8
4.2 Des exemples pour répartir les dépenses communes .....	9
4.2.1 <i>La rémunération et les cotisations de l'employeur (charges sociales)</i> .....	9
4.2.2 <i>Les dépenses d'administration d'une unité administrative responsable de plusieurs activités</i> .....	10
4.2.3 <i>Les dépenses de formation et de perfectionnement</i> .....	11
4.2.4 <i>Les assurances</i> .....	12
4.2.5 <i>Le traitement des données</i> .....	12
4.2.6 <i>Les véhicules, machineries et outillages</i> .....	12
4.2.7 <i>Les bâtiments</i> .....	14
<b>5. LES INFORMATIONS POUR ANALYSER ET INTERPRÉTER LES INDICATEURS .....</b>	<b>14</b>
<b>6. CONCLUSION.....</b>	<b>15</b>

# 1. PRÉSENTATION

---

## Un instrument concret de gestion municipale

Plus nos organisations municipales sont sollicitées afin de répondre aux besoins croissants des citoyens, plus elles doivent choisir et utiliser à bon escient les outils de gestion qui sont mis à leur disposition. En ce sens, les indicateurs de gestion municipaux instaurés en 2004 se révèlent des instruments concrets pour identifier les priorités d'action, éclairer la prise de décision et apprécier les résultats obtenus.

## Des constats importants

L'analyse et la comparaison des résultats obtenus depuis l'implantation des indicateurs municipaux en 2004 ont révélé certains constats importants pour permettre aux indicateurs d'être réellement utiles.

Jusqu'à maintenant, la majorité de municipalités s'est limitée à compiler les données, à calculer et à transmettre les résultats annuels des indicateurs obligatoires au MAMR. Les organisations municipales auraient cependant tout à gagner à utiliser le travail de base investi annuellement à la compilation de ces données pour augmenter leur performance en intégrant les indicateurs dans leurs procédés de gestion courante.

Pour identifier des pistes d'amélioration, chaque organisation municipale doit analyser l'évolution de ses résultats sur les dernières années. Par la suite, elle doit se comparer aux organisations qui offrent les mêmes services dans un contexte similaire.

On se rappellera que la compilation d'un certain nombre d'indicateurs et leur transmission avaient été convenues de façon à permettre aux municipalités de disposer d'une banque d'information de référence. C'est ainsi que le caractère « obligatoire » a été introduit.

Dans ce contexte, il y a lieu de s'assurer que :

- les données produites soient homogènes;
- les dépenses soient enregistrées et réparties selon l'activité pour laquelle elles ont été engagées;

- les données soient validées pour tracer le portrait fidèle des activités et améliorer la comparabilité des résultats;
- tous les gestionnaires responsables des activités ciblées par les indicateurs soient associés au processus de gestion, et non seulement les gestionnaires des finances.

C'est ainsi que dans le but de favoriser l'appropriation et la responsabilisation des gestionnaires à tous les niveaux dans l'organisation municipale et de les supporter dans leur démarche pour implanter et utiliser avec succès les indicateurs municipaux comme outil de prise de décision, les représentants des associations du milieu municipal, incluant les associations d'élus, et les représentants du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) ont convenu de produire le présent Guide.

## 2. LES INDICATEURS MUNICIPAUX, UN OUTIL ADDITIONNEL À LA GESTION

---

### 2.1 Qu'est-ce qu'un « indicateur de gestion » ?

Il existe plusieurs définitions pour le mot « indicateur ». Voici la définition qui tient compte d'un cadre de gestion axée sur les résultats :

*« Toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux et le contexte externe ».*

Par « mesure », on entend une grandeur, une quantité, un indice, un état de situation ou un degré de réalisation par rapport à une étape donnée.

Les termes « *relative ou non* » indiquent que l'indicateur peut exprimer :

- une mesure simple (nombre) en présentant une seule variable;
- une relation entre deux ou plusieurs variables (pourcentage, ratio);
- une relation avec une cible, avec un indicateur rattaché à d'autres objectifs ou avec un indicateur similaire d'une autre organisation.

Les termes « *pour apprécier* » sous-entendent que la mesure permet d'évaluer, de juger, de comparer, de suivre la progression, de vérifier, de contrôler.

## 2.2 Pourquoi utiliser des indicateurs de gestion ?

La notion d'indicateur n'est pas nouvelle dans le domaine de l'administration publique. Depuis plus d'une quinzaine d'années, la plupart des gouvernements des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) utilisent des indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs et d'autres dimensions de la gestion afin d'apprécier leur performance.

En 2008, le succès des organisations privées ou publiques est le fruit d'une gestion performante. Dans un contexte de gestion rigoureuse, la mission de service public dévolue aux organisations municipales exige que les décideurs agissent avec doigté pour améliorer le rendement sur tous les plans, à des coûts raisonnables. Les indicateurs de gestion servent de phares pour leur signaler les écueils et les orienter vers les solutions appropriées.

## 2.3 Quels sont les objectifs visés par les indicateurs de gestion municipaux ?

- Fournir aux organismes municipaux des outils pour améliorer la prise de décision orientée vers une meilleure gestion;
- Améliorer la performance des organismes municipaux dans la prestation des services;
- Permettre aux élus et aux fonctionnaires municipaux de mieux comprendre l'évolution de la qualité des services offerts et de la santé financière de leur organisation;
- Éclairer davantage les choix des décideurs municipaux;
- Planifier plus adéquatement les services municipaux et mieux déterminer les cibles grâce à une meilleure connaissance de la situation;
- Préserver les ressources grâce à leur utilisation judicieuse;
- Permettre la communication d'informations entre municipalités comparables dans le but d'identifier des améliorations.

## 2.4 La fiabilité des données

La fiabilité des données qui servent à la production des indicateurs revêt une importance capitale pour toute organisation municipale dont la gestion, les décisions et l'évolution se fondent sur des résultats.

Dans ce contexte, l'organisation municipale doit s'assurer que tous les membres de son personnel impliqués et responsables de la collecte, du traitement et de la validation des données utilisées pour calculer les indicateurs de gestion partagent les mêmes définitions pour ces données et disposent des précisions nécessaires à leur compréhension.

Les deux documents de référence indispensables à consulter sont:

- Formulaire *Indicateurs de gestion 2008*
- *Guide des indicateurs de gestion 2008*

[http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina\\_indi\\_tran.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_tran.asp)

## 3. LES CLÉS POUR RÉUSSIR L'IMPLANTATION DES INDICATEURS MUNICIPAUX

---

### 3.1 Développer une culture organisationnelle

Depuis l'entrée en vigueur des indicateurs de gestion en 2004, la plupart des municipalités confient la compilation des données et la préparation du rapport annuel des indicateurs de gestion à la trésorerie.

Il est crucial que tous les gestionnaires s'approprient et assument la responsabilisation de l'utilisation des indicateurs dans leur gestion courante.

C'est la direction générale qui devrait assumer le leadership de ce changement de culture en mettant en place des moyens qui favorisent et incitent les gestionnaires à intégrer les indicateurs entre autres dans leur planification.

### **3.2 Donner la priorité à la formation de tous les gestionnaires pour l'utilisation des indicateurs**

En principe, chaque membre de l'organisation municipale, quel que soit son statut ou son ordre hiérarchique, est une ressource-clé qui contribue directement ou indirectement à l'atteinte des résultats recherchés pour le bénéfice des citoyens.

Les municipalités qui ont donné la priorité à la formation des personnes responsables des activités des indicateurs obligatoires, en plus de celles à la trésorerie, constatent une plus grande utilisation des indicateurs de gestion depuis leur implantation et une meilleure connaissance de leurs possibilités.

### **3.3 Intégrer la gestion des indicateurs dans le processus budgétaire**

Pour que les indicateurs soient bien intégrés comme outil dans la gestion courante de l'organisation municipale, il est recommandé, comme étape préliminaire, d'analyser et d'identifier une cible précise pour chaque indicateur afin d'anticiper le niveau du résultat à atteindre aux termes de l'élaboration et du suivi du budget annuel.

Chaque cible est déterminée en tenant compte des paramètres suivants :

- l'évolution historique, les variations observées au cours des années antérieures et les objectifs d'amélioration de l'organisation;
- l'analyse et l'évolution comparées des résultats avec les municipalités ou les groupes de municipalités offrant des niveaux de services similaires.

### **3.4 Communiquer périodiquement dans l'organisation les résultats, les cibles et les analyses**

Pour favoriser et s'assurer de l'appropriation, de la responsabilisation et de l'utilisation des indicateurs de gestion par les gestionnaires, la direction générale doit mettre en place des moyens réalistes pour échanger entre gestionnaires et communiquer périodiquement les résultats, les cibles et les analyses.

Par exemple, la création d'un groupe de travail dont le mandat est d'analyser les indicateurs de gestion de l'organisation favorise des échanges constructifs et s'avère un gage de succès pour tous les intervenants.

## 4. LES BASES POUR UNE COMPTABILISATION ADÉQUATE DES DÉPENSES

---

### 4.1 S'assurer d'une répartition des dépenses selon leur finalité

L'analyse et la comparaison des résultats des indicateurs de gestion municipaux compilés depuis 2004 ont démontré l'importance de bien répartir les dépenses par rapport aux activités de fonctionnement.

Le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* comprend, au chapitre 9, des définitions de postes comptables.

[http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina\\_info\\_pres.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_info_pres.asp)

À la section 9.2.1, il est précisé que les dépenses sont imputées selon leur finalité, c'est-à-dire reliées directement à l'activité pour laquelle le service est rendu.

Pour l'ensemble des activités financières, les dépenses à imputer et à répartir selon leur finalité sont principalement :

- les dépenses d'administration;
- les dépenses de formation et de perfectionnement du personnel et des élus;
- les dépenses d'utilisation, d'entretien, de réparation ou de location pour les véhicules, machineries, équipements ou édifices;
- les contributions à un autre organisme pour les achats ou une mise en commun de services;
- les contributions à la répartition des dépenses des organismes municipaux.

Il faut faire une distinction entre « Administration générale » et « Dépenses d'administration ».

La fonction « Administration générale » comprend les activités suivantes relatives à l'administration et à la gestion municipale comme organisme autonome :

- Conseil
- Application de la loi
- Gestion financière et administrative
- Greffe
- Évaluation
- Gestion du personnel
- Autres

On doit exclure de cette fonction toutes les dépenses directes pour rendre un service particulier. Ces dépenses sont comptabilisées à la fonction appropriée.

## **4.2 Des exemples pour répartir les dépenses communes**

### ***4.2.1 La rémunération et les cotisations de l'employeur (charges sociales)***

Lorsque le travail des employés est partagé entre plusieurs activités, une répartition des salaires et indemnités entre ces activités est nécessaire.

Selon la taille de l'organisme, des employés partagent leurs tâches entre la voirie municipale (durant les quatre saisons), l'enlèvement de la neige, la circulation et le stationnement et les parcs et terrains de jeux.

Certains organismes municipaux effectuent une compilation du temps réel travaillé par activités pour le traitement des paies des employés. Cette façon de faire, bien qu'idéale, ne peut être adoptée par tous les organismes. Une estimation du pourcentage du temps de travail par activités pour répartir la rémunération peut être utilisée. Cette estimation est établie en tenant compte de certaines journées types représentatives par saison. Le but est de faire une répartition réaliste qui devrait être révisée annuellement.

Dans certains cas, le pourcentage de répartition s'effectue par employé directement par le traitement de la paie. Pour d'autres organismes, il peut être avantageux de comptabiliser 100% des dépenses de l'année dans un compte d'activités transitoire et de faire la répartition avant la finalisation des états financiers selon les pourcentages établis.

Voici un exemple du calcul des pourcentages de répartition établis :

<b>Pourcentages de répartition établis annuellement pour une semaine de travail saisonnière type de 5 jours</b>				
<b>Saison</b>	<b>Voirie municipale</b>	<b>Enlèvement de la neige</b>	<b>Circulation et stationnement</b>	<b>Parcs et terrains de jeux</b>
<b>Printemps</b>	<b>3,0 jours</b>		<b>0,50 jour</b>	<b>1,50 jour</b>
<b>Été</b>	<b>2,5 jours</b>		<b>0,25 jour</b>	<b>2,25 jours</b>
<b>Automne</b>	<b>3,0 jours</b>		<b>0,25 jour</b>	<b>1,75 jour</b>
<b>Hiver</b>	<b>1,0 jour</b>	<b>3 jours</b>	<b>0,50 jour</b>	<b>0,5 jour</b>
<b>Total (sur 20 jours)</b>	<b>9,5 jours</b>	<b>3 jours</b>	<b>1,50 jour</b>	<b>6 jours</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>47,5%</b>	<b>15,0%</b>	<b>7,5%</b>	<b>30,0%</b>

Il faut noter que les dépenses pour l'enlèvement de la neige des terrains de stationnement doivent être comptabilisées à l'activité « Circulation et stationnement ».

Selon la règle générale, les cotisations de l'employeur qui ne sont pas des dépenses de la fonction « Administration générale » doivent être comptabilisées comme dépenses directes à l'activité appropriée en lien avec la comptabilisation de la rémunération.

#### ***4.2.2 Les dépenses d'administration d'une unité administrative responsable de plusieurs activités***

Les structures administratives des organisations municipales comprennent des directions qui sont responsables de plusieurs activités comme la voirie municipale, l'enlèvement de la neige, la circulation et le stationnement, l'approvisionnement et le traitement de l'eau potable, le réseau de distribution de l'eau potable, le traitement des eaux usées, les réseaux d'égout, les parcs et terrains de jeux, et autres.

En pratique, toutes les dépenses directes de l'unité administrative sont comptabilisées durant l'année financière à un compte spécifique d'activité. Lors de la préparation des états financiers, les dépenses réelles cumulées sont réparties dans les activités dont l'unité administrative est responsable selon divers modes de répartition.

Les modes de répartition les plus utilisés sont :

- une répartition sur la base du pourcentage des dépenses réelles de chaque activité par rapport au total des dépenses réelles de l'ensemble des activités gérées par l'unité administrative;
- une répartition sur la base du pourcentage des dépenses réelles de rémunération seulement de chaque activité par rapport au total des dépenses réelles de rémunération de l'ensemble des activités gérées par l'unité administrative. Ce mode peut être utilisé lorsque les dépenses autres que la rémunération pour les activités sont très importantes et souvent inégales d'une activité à l'autre;
- certaines municipalités ont une direction qui est responsable des projets d'infrastructure et autres immobilisations souvent désignée : génie ou ingénierie. Comme les tâches de cette unité administrative sont principalement en fonction des acquisitions des immobilisations de l'année, les dépenses réelles de l'exercice sont à répartir au prorata des dépenses (acquisitions) d'immobilisations par fonction/activité de la période.

Le choix du mode de répartition doit être représentatif de l'effort et du travail de l'unité administrative pour chacune des activités et faire en sorte que les résultats de l'application de la répartition reflètent une certaine logique.

#### ***4.2.3 Les dépenses de formation et de perfectionnement***

Comme mentionné à la section 9.2.1 du *Manuel de la présentation financière municipale*, ces dépenses doivent être imputées à l'activité pour laquelle le service est rendu.

Les dépenses de formation et de perfectionnement doivent être comptabilisées sur la même base que la rémunération et les cotisations de l'employeur.

#### **4.2.4 Les assurances**

Les dépenses d'assurances sont engagées principalement pour les immeubles, le matériel roulant, les équipements et la responsabilité civile de l'organisation municipale.

En conséquence, ces dépenses selon les différentes protections doivent être réparties entre les postes comptables des activités concernées : immeubles, matériel roulant et équipement, administration générale, etc.

#### **4.2.5 Le traitement des données**

Règle générale, les dépenses pour le traitement des données se comptabilisent à l'activité « Gestion financière et administrative » de la fonction « Administration générale ».

Même si les tâches de l'unité administrative responsable du traitement des données sont axées pour soutenir principalement la fonction « Administration générale », des travaux sont également réalisés pour répondre à d'autres besoins de l'organisation municipale.

Plusieurs municipalités ont mis en place un mode de facturation ou de répartition entre les activités bénéficiaires de ces opérations de traitement des données sur la base d'un pourcentage estimé d'utilisation annuelle ou, dans certains cas, au prorata du temps réel des services rendus. Pour le soutien aux usagers, un mode de répartition utilisé est le nombre de postes de travail dans les unités organisationnelles.

En principe, il faut veiller à ce que la répartition des dépenses reflète la réalité de façon cohérente.

#### **4.2.6 Les véhicules, machineries et outillages**

L'imputation des dépenses pour la location, l'entretien et la répartition des véhicules, machineries et outillages à des comptes spécifiques créés pour chaque type d'activité ou groupe d'activités peut s'avérer très utile, particulièrement si ces dépenses sont importantes par rapport au budget total de l'activité concernée. Des comptes spécifiques pourraient, par exemple, être prévus pour la sécurité incendie, l'enlèvement de la neige, les parcs et terrains de jeux, etc.

Dans le cas de la voirie municipale, même si ces dépenses sont comptabilisées séparément, elles doivent d'abord être réparties annuellement entre les activités pour lesquelles les véhicules, machineries et outillages sont utilisés (voir l'exemple du calcul des pourcentages de répartition de la rémunération et des cotisations de l'employeur à la section 4.2.1).

Les comptes de dépenses pour un groupe d'activités peuvent être répartis comme suit :

- au prorata du nombre d'effectifs (personnes-année) qui ont été affectés à chacune des activités de ce groupe de dépenses;
- au prorata du total des dépenses cumulées avant la répartition pour chacune des activités qui ont nécessité l'utilisation des véhicules, machineries et outillages dans ce groupe de dépenses;
- au prorata des heures ou des kilomètres d'utilisation par activité, lorsque cette information est compilée.

Avant de procéder à la répartition des dépenses d'activités, il y a lieu de s'assurer d'avoir complété et comptabilisé les répartitions des dépenses communes suivantes :

- la rémunération et les cotisations de l'employeur;
- les dépenses d'administration d'une unité administrative responsable de plusieurs activités incluant la répartition des dépenses du personnel ou du compte d'activité pour l'unité organisationnelle qui a la responsabilité de gérer l'entretien des véhicules, de la machinerie et de l'outillage de l'organisation municipale;
- les dépenses de formation et de perfectionnement;
- les assurances;
- le traitement des données.

#### **4.2.7 Les bâtiments**

Les dépenses relatives à l'usage des bâtiments principaux ou groupes de bâtiments comme les centres communautaires, les parcs et terrains de jeux, les bibliothèques, etc. doivent être réparties, idéalement dans des comptes de dépenses distincts pour chacun d'eux, entre les activités ou sous-activités qui les ont engendrées.

Si les bâtiments ou groupes de bâtiments servent à plus d'une activité, la répartition des dépenses annuelles y afférentes s'effectue en fonction de leur utilisation.

Les modes de répartition les plus utilisés tiennent compte des critères suivants qui doivent être révisés annuellement:

- La superficie du bâtiment occupée par chacune des unités de la structure organisationnelle, à l'exclusion des aires communes;
- Le pourcentage estimé d'occupation par chacune des unités organisationnelles en prenant en considération, selon le cas, que l'utilisation de certains espaces d'un bâtiment nécessite des dépenses d'entretien et de réparation qui sont plus ou moins importantes par rapport aux dépenses annuelles du bâtiment (exemple : si une partie du garage municipal est utilisée pour les équipements de déneigement pour une partie ou la totalité de l'année, un pourcentage d'utilisation est à déterminer pour l'activité « enlèvement de la neige »).

## **5. LES INFORMATIONS POUR ANALYSER ET INTERPRÉTER LES INDICATEURS**

---

Parmi les 19 indicateurs obligatoires depuis 2004, 10 indicateurs ont été maintenus et quatre nouveaux indicateurs en matière de ressources humaines sont ajoutés.

Pour les 10 indicateurs implantés depuis 2004, l'évolution des résultats de chaque municipalité peut être comparée avec les résultats de groupes de municipalités selon la taille de population ou selon le groupe d'affinité.

Les résultats pour chacun de ces groupes pour les années 2004, 2005 et 2006 sont disponibles sur le site web du Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale (CPEGM) : <http://neumann.hec.ca/cpegm/Publication.htm>

Pour les résultats 2007 des 14 indicateurs obligatoires et des 13 indicateurs facultatifs, la compilation sera disponible à l'été 2009.

## **6. CONCLUSION**

---

Le succès de l'implantation et de l'utilisation d'un système d'indicateurs dans la gestion courante d'une organisation municipale repose sur la compréhension et l'appréciation des avantages d'un tel système par les gestionnaires et le personnel.

Il importe d'impliquer le personnel et de lui donner systématiquement accès à l'information utile, que ce soit au moment de l'établissement des cibles, du suivi ou de l'appréciation des résultats.

Le partage de l'information fait partie intégrante du processus d'apprentissage continu et conduit à une gestion plus ouverte, plus transparente et plus responsable.

Les indicateurs de gestion s'intègrent ainsi aux autres préoccupations de gestion et peuvent devenir un moteur pour la motivation et la mobilisation du personnel et des gestionnaires.