



AMÉLIORATION DES RAPPORTS PUBLICS DE PERFORMANCE

Faire participer *le* grand public



à la gestion de la
performance des
administrations
municipales

ATELIER TENU À MAPLE RIDGE (C.-B.)

LES 20-21 SEPTEMBRE 2007

Remerciements

La CCAF-FCVI souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation du présent rapport. Nous souhaiterions plus particulièrement remercier *Arn van Iersel*, ancien vérificateur général intérimaire et ancien contrôleur général de la Colombie-Britannique, pour avoir rédigé le rapport de la première journée et *Janet Bonaguro*, directrice, KPMG Victoria, pour avoir ajouté des observations à ce rapport. Nous tenons également à remercier *Laura Benson*, analyste politique, district de Maple Ridge, pour son rapport sur la deuxième journée. En outre, nous voulons étendre nos remerciements à *Ron Gibson*, directeur de projet de l'Initiative d'analyse comparative des services municipaux de l'Ontario (IACSM), pour nous avoir fait des suggestions sur l'analyse comparative et sur les initiatives communes de mesure de la performance, dans le cadre du suivi de la table ronde. Enfin, la CCAF-FCVI remercie le district de Maple Ridge pour avoir accueilli cette table ronde ainsi que toutes les personnes qui ont participé à cet événement.

Faire participer le grand public à la gestion de la performance des administrations municipales

Première journée – 20 septembre 2007

Objectif général de l'atelier

L'objectif principal de l'atelier était de discuter de la manière dont les municipalités peuvent utiliser la mesure de la performance et les rapports en la matière pour améliorer leur performance ainsi que la participation du grand public à leurs activités. Chaque municipalité présente désormais de l'information sur la performance, mais il existe une forte volonté d'améliorer l'utilisation de cette information et de mieux faire participer le grand public à la définition de l'information qu'il souhaiterait recevoir.

Déroulement de l'atelier

L'atelier a débuté par une présentation de *M. Ken Stewart*, conseiller du district de Maple Ridge et ancien membre de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, et s'est poursuivi par plusieurs exposés. *Geoff Dubrow* et *Chris Hyde*, de la CCAF-FCVI, ont présenté le premier exposé, qui portait sur leur travail dans ce domaine, y compris les projets connexes de la CCAF-FCVI, leur étude sur les bonnes pratiques et ce qu'il est possible de faire pour améliorer les rapports publics de performance (RPP). L'exposé suivant, présenté par *Arn van Iersel*, ancien vérificateur général intérimaire et ancien contrôleur général de la Colombie-Britannique, portait sur l'expérience de cette province dans le domaine de la planification de la performance et des rapports en la matière. Le dernier exposé a été présenté par *Ron Gibson*, directeur de projet de l'Initiative d'analyse comparative des services municipaux de l'Ontario (IACSM). Ces exposés ont été suivis, le deuxième jour, par un atelier dirigé par des responsables du district de Maple Ridge.

Les participants étaient essentiellement des fonctionnaires municipaux, issus de 10 différentes municipalités du Grand Vancouver, ayant des responsabilités dans le domaine de la planification de la performance et des rapports en la matière, ainsi qu'un certain nombre de parties externes (p. ex., des cabinets comptables travaillant avec les municipalités et s'intéressant de près à cette question). Dès le début, il est apparu clairement que, plutôt que de simplement suivre le

programme prévu, les participants souhaitaient interagir et se concentrer sur les questions qu'il leur semblait le plus approprié d'aborder. L'interaction a été abondante, ce qui a permis à la séance de mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

Des questions essentielles ont été soulevées

Au cours de la première journée, un certain nombre de questions essentielles ont été soulevées par les présentateurs et par les participants, notamment :

1. Quelle est l'utilité de la mesure de la performance et des rapports en la matière, et cela en vaut-il la peine ?
2. La publication de l'information sur la performance, en elle-même, suffit-elle à amener les citoyens à participer aux activités des conseils municipaux ?
3. Quelle information recherche exactement le grand public, et comment la lui communiquer ?
4. Quel est le meilleur moyen de demander au grand public ce dont il a besoin ?
5. Sera-t-il jamais possible de dissocier la politique de la publication de l'information sur la performance ?
6. Combien de temps faut-il pour élaborer une stratégie de participation efficace et une même stratégie peut-elle fonctionner pour tous ?
7. Comment gérer les médias sachant que, dans la plupart des cas, ils se concentrent essentiellement sur les aspects négatifs de la performance d'une organisation plutôt que sur les aspects positifs ?
8. L'utilisation de l'information issue des analyses comparatives est-elle efficace et les municipalités de la Colombie-Britannique pourraient-elles tirer profit de l'approche et de l'information fournies par la IACSM ?

Voilà qu'une petite partie des questions soulevées et des thèmes abordés. Une fois encore, il y a eu un échange d'opinions ouvert et sincère ainsi qu'un échange d'idées. Si aucune solution rapide ne s'est dégagée, les participants ont reconnu que le travail réalisé était important et qu'il y avait des leçons à tirer de l'expérience dans le domaine acquise par d'autres entités, comme la Colombie-Britannique et la IACSM.

Quelques conclusions préliminaires

S'il faut toujours faire preuve de prudence au moment de tirer des conclusions, un consensus a bel et bien semblé émerger sur un certain nombre de points, notamment :

1. Obtenir la participation des citoyens par le biais de la mesure de la performance et des rapports en la matière n'est pas facile et prend du temps, mais c'est mieux que de faire des choix et définir des priorités sans cette information. La mesure de la performance et les rapports en la matière permettent de fournir – aux citoyens, au conseil, à la direction et au personnel – une information sur l'efficacité avec laquelle la municipalité mobilise ses ressources pour atteindre les buts et objectifs fixés. De telles démarches stimulent également le dialogue, permettant ainsi à la municipalité d'adapter ses activités afin de s'assurer qu'elles ont une utilité réelle.
2. Si les rapports de performance ne sont qu'un élément d'une stratégie plus vaste de participation des citoyens, ils pourraient stimuler l'intérêt des utilisateurs dans d'autres domaines de la participation des citoyens. Les municipalités doivent pour cela utiliser les autres consultations existantes, comme un comité consultatif de citoyens sur le budget ou sur les services municipaux. Une vague montante de consultations et de commentaires du public contribuera à mettre à flot tous les navires, y compris celui de la mesure de la performance et des rapports en la matière. Afin d'être pertinents pour le public visé, les rapports de performance comprennent généralement de l'information sur les éléments suivants :
 - a. Dites-nous ce que vous faites.
 - b. Pourquoi le faites-vous ?
 - c. Qui vous a dit de le faire ?
 - d. Montrez-nous que vous tenez vos engagements.
 - e. Prouvez-le.
 - f. Quels sont vos projets d'avenir ?
3. Il existe un consensus général selon lequel le grand public souffre d'une « surdose d'information » en raison d'Internet, indiquant la nécessité de trouver d'autres moyens de communiquer l'information sur la performance.

4. L'utilisation potentielle de groupes d'entretien en profondeur pour obtenir la contribution directe du grand public sur ce qu'il souhaiterait semble une idée intéressante. Une fois encore, la prudence est de mise étant donné qu'un seul rapport ou une seule stratégie peut ne pas répondre aux besoins de tous les utilisateurs. Il faut trouver un juste équilibre entre de multiples formats de rapports et les ressources requises pour élaborer ceux-ci.
5. Les municipalités ne peuvent pas complètement dissocier la politique de la présentation de l'information sur la performance. L'avantage apparent qu'elles ont sur les ministères est qu'il semble y avoir moins de politique au niveau des conseils municipaux, de sorte que le débat sur l'information sur la performance a davantage de chances d'être impartial et objectif, même lorsque toutes les nouvelles ne sont pas positives. Les vérificateurs pourraient être en mesure de jouer un rôle dans l'amélioration des rapports de performance. Actuellement, l'utilité de mener des vérifications dans un cadre municipal est insuffisante pour justifier l'important effort requis. Il n'existe pas encore de format normalisé de rapport de vérification étant donné qu'aucun rapport de performance n'est identique (par le format ou le contenu). Il est donc difficile de mesurer les progrès dans le temps ou d'établir des comparaisons entre les municipalités. Les évaluations de vérification contribueront à améliorer la confiance du public dans les rapports de performance, mais ce processus ne semble pas pour l'instant donner des résultats à la hauteur de l'investissement nécessaire.
6. Il est nécessaire d'obtenir l'appui tant des représentants élus que des fonctionnaires municipaux. Le soutien d'un défenseur serait précieux compte tenu des hauts et des bas qui surviendront. Il est également nécessaire de communiquer clairement au personnel la nature de l'initiative et de fournir les incitations adéquates pour obtenir son adhésion. L'utilisation de la mesure de la performance et des rapports en la matière aux fins de la participation des citoyens offre de grandes possibilités mais nécessitera du temps – il s'agit d'un marathon et non d'un cent mètres. Un processus solide est essentiel pour trouver la bonne orientation stratégique et la répercuter dans l'ensemble de l'organisation; par la suite, des indicateurs de performance clés adéquats seront définis.
7. Les municipalités ne pourront jamais gérer les médias. Il peut donc être nécessaire pour elles de trouver des moyens de communiquer leur histoire de performance équilibrée avant que les médias en publient leur propre compte rendu. Il a été suggéré

de développer davantage les relations avec les médias afin de permettre à la municipalité de brosse et de communiquer proactivement un tableau équilibré de sa performance.

8. Bien qu'il soit important de souligner qu'une même stratégie ou qu'un même modèle de rapport ne conviendra pas forcément à tout le monde, les municipalités pourraient trouver utile de travailler ensemble, comme cela a été le cas avec l'initiative de la IACSM en Ontario. De semblables efforts d'analyses comparatives peuvent aider les municipalités à comparer leurs niveaux de service dans le contexte de leur environnement unique. L'information peut être présentée de manière à ce qu'elle expliquera les différences dans les résultats obtenus au niveau de la performance selon les différents contextes et activités des municipalités.

Les étapes suivantes possibles pour les municipalités

L'union fait manifestement la force, particulièrement lorsqu'il s'agit de partager de l'information et des idées. Les municipalités pourraient envisager les étapes suivantes :

- Constituer un groupe formel ou informel afin d'obtenir la participation des citoyens par le biais de la publication collective de rapports de performance. Cela ne signifie pas que les municipalités doivent toutes faire la même chose, mais on veut plutôt dire qu'elles doivent travailler ensemble et apprendre les unes des autres.
- Les municipalités devraient également envisager de consulter la IACSM et de profiter de l'information produite et du travail effectué par ce groupe à ce jour. Les principales municipalités que nous avons rencontrées pourraient en inviter d'autres à participer à cette stratégie, peut-être sous l'égide de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique.
- Il pourrait être utile d'obtenir le soutien de l'inspecteur des municipalités, *M. Dale Wall*, compte tenu du fait que c'est la Province qui a demandé aux municipalités de rendre compte de leur performance en vertu de la Charte des communautés et qu'elle-même tente de faire bon nombre de choses semblables.
- Il conviendrait également, dans un avenir proche, de faire participer les conseillers municipaux à l'initiative, avec l'aide de *Ken Stewart*.

- Les municipalités devraient s'assurer qu'elles disposent d'un processus solide de planification stratégique et de mesure de la performance. Une orientation devrait être fournie par le conseil et répercutée à travers toutes les organisations pour s'assurer que les bonnes priorités sont mises en pratique et que les indicateurs de performance clés adéquats sont élaborés.

Voilà seulement quelques-unes des mesures qui pourraient être prises pour conserver l'élan né au cours de cette première journée.

Deuxième journée – 21 septembre 2007

La deuxième journée s'est davantage concentrée sur le district de Maple Ridge. Elle a débuté par une présentation du processus de planification opérationnelle de Maple Ridge, réalisée par *Paul Gill*, directeur municipal des services généraux et financiers. Ce processus évolue depuis onze ans. Il sert de cadre référentiel en s'appuyant sur la contribution du grand public aux fins de la planification stratégique et relie le plan stratégique tant aux plans opérationnels ministériels qu'aux plans d'action des employés. Les mesures de la performance sont recensées et font l'objet d'un rapport et les citoyens sont interrogés tous les trois ans sur l'orientation stratégique et sur leur satisfaction en tant que clients. Le conseil examine les renseignements issus de cette enquête au cours de la séance de planification de l'année suivante.

Les participants de la table ronde ont ensuite été invités à réaliser une simulation que le District proposera par la suite au grand public sous la forme de groupes d'entretien en profondeur. Pour replacer l'exercice dans son contexte, *Laura Benson*, membre du personnel de Maple Ridge, a présenté des renseignements visant à faire comprendre aux participants le plan stratégique du District et les thèmes centraux spécifiques définis par le conseil municipal.

Pour chaque thème central, les participants ont été chargés d'élaborer une interprétation commune de ce que signifiait la réussite dans ce domaine, puis de débattre de ce que le District pourrait faire pour démontrer sa performance en la matière. Le résultat final a été une liste de suggestions simulées que le District pourrait s'attendre à recevoir des groupes d'entretien en profondeur et qui serviraient de base à l'amélioration de ses RPP.

Il a été utile pour les participants de découvrir un processus qui a été utilisé avec succès à Maple Ridge et dont certains éléments pourraient être adaptés à leur propre municipalité. Les autorités de Maple Ridge ont pu mettre à l'essai un exercice de groupes d'entretien en profondeur qu'elles ont l'intention de proposer au grand public et ont ainsi reçu une rétroaction sur la manière de rendre compte de la performance par rapport aux objectifs du plan stratégique.

Suivi de la table ronde : la poursuite des discussions

L'atelier a ouvert la voie à de plus amples discussions entre les participants sur la manière dont les municipalités peuvent améliorer la mesure de la performance et les rapports en la matière et il a marqué le début d'une plus étroite collaboration entre les différentes municipalités du Canada. Par exemple, après la tenue de cet atelier, *Ron Gibson*, de la IACSM, nous a fait savoir que celle-ci évaluait en ce moment la possibilité de transposer son approche dans d'autres provinces, en commençant par l'Alberta, et il a indiqué qu'il souhaiterait partager cette expérience avec les autres municipalités intéressées, notamment celles ayant participé à la table ronde.

En outre, M. Gibson a soumis quelques suggestions à ceux qui souhaitent mener des analyses comparatives et des projets conjoints de mesure de la performance. Selon lui, ces personnes ou ces autorités devraient tenir compte des questions suivantes :

Qui donne l'impulsion initiale et contribue à la maintenir ?

Il faut tenter d'obtenir le soutien des personnes les plus haut placées possible de l'organisation. L'enthousiasme est contagieux et puissant – et celui des personnes faisant autorité est encore plus contagieux.

Qui peut assimiler les premières tâches dans son rôle actuel ?

Vous avez besoin de travailleurs résolus et dévoués tout autant que de personnes visionnaires. Heureusement, la performance et la satisfaction des citoyens doivent être l'affaire de tous. Il serait utile de trouver un mélange tant de spécialistes administratifs et des programmes/services que de défenseurs internes « ordinaires ».

Quelles autres municipalités pourraient être intéressées par une collaboration avec la vôtre ?

Il faut trouver des personnes ayant la même vision des choses dans d'autres municipalités. Examinez la possibilité de créer des synergies concrètes et d'unir les ressources pour les municipalités ayant des défis similaires. Obtenez la participation de leurs hauts fonctionnaires/cadres supérieurs – et amenez-les à nouer un dialogue et à définir une vision commune.

Pouvez-vous traduire la vision commune en une charte de projet commune ?

Pour conserver de bonnes relations de travail, il faut faire preuve de clarté. En les couchant sur papier, vous serez contraints de clarifier les objectifs, les réalisations attendues, les rôles, les ressources et les facteurs de succès essentiels. Définissez les termes utilisés dans tout accord ministériel ou intermunicipal entre plusieurs partenaires. Le sens donné à un même mot varie selon les cultures.

Qui peut fournir un soutien/financement extérieur supplémentaire aux premiers stades du processus ?

En plus d'une recherche et d'une mise en commun interne des fonds municipaux (pour diminuer autant que possible les risques), il faut penser en termes de capital d'amorçage plutôt que de soutien à long terme, et s'assurer que les réalisations attendues justifieront l'autofinancement à long terme.

Pouvez-vous élaborer une analyse de rentabilisation et un plan de travail de haut niveau adaptés à vos besoins en matière de financement ?

Il faut obtenir un soutien consensuel et toujours envisager l'utilité d'une mise à l'essai à petite échelle avant de passer à quelque chose de plus grand.

Pourquoi les ministères et les services voudraient-ils y prendre part ?

Une attention particulière doit être accordée à la communication, à l'instauration d'un climat de confiance et à ce que cela signifie pour l'établissement d'une relation. Il faut structurer cette démarche en principes et en protocoles, tout en conservant une « flexibilité » permettant de « monter la barre » à mesure que vous prenez de la maturité.

Êtes-vous prêt à vous inscrire dans la durée ? Comment vous en assurerez-vous ?

Rien ne tue plus rapidement une nouvelle initiative qu'une histoire de type « parfum du mois ». Veillez à ce qu'elle s'inscrive dans la durée. Les commanditaires et les défenseurs doivent savoir qu'elle sous-entend un changement de culture. Selon la littérature, le processus peut nécessiter plusieurs années ou plus pour atteindre sa pleine maturité au sein d'une organisation.

Quels sont les avantages mesurables ?

La création d'un réseau est un des immenses avantages du travail avec d'autres municipalités, mais le réseautage ne suffit pas en lui-même à assurer la pérennité d'un projet. Gardez un objectif modeste et veillez à ce que les réalisations attendues soient énoncées de manière claire, précise et mesurable : « Voir grand. Commencer petit ».

Conclusion

Cet atelier a été bien accueilli par les participants, qui ont indiqué dans leur rétroaction que son contenu était pertinent et utile. Les participants ont souhaité rechercher d'autres occasions de travailler ensemble, d'apprendre les uns des autres et d'accroître la participation du grand public aux rapports de performance. L'objectif de la CCAF-FCVI est de continuer à faciliter la coopération entre les participants par le biais de ses travaux futurs sur l'amélioration des RPP produits par les municipalités.

Groupe de travail sur l'amélioration des rapports publics de performance

Ed Archer, directeur de projets, Comptabilité du secteur public, Institut Canadien des Comptables Agréés.

Wilson Campbell, directeur de projets, Governmental Accounting Standards Board (conseil de normalisation en matière de comptabilité publique), États-Unis.

Katherine Graham, doyenne, Faculté des affaires et de la gestion publiques, Université Carleton.

Susan Jennings, vérificatrice générale adjointe de la Colombie-Britannique. Elle siège comme représentante de cette province au sein du groupe consultatif sur l'information en matière de performance du Conseil canadien des vérificateurs législatifs.

Lee McCormack, directeur exécutif, Gestion axée sur les résultats, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Graham Steele, député (Halifax-Fairview) à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse.

Chris Waddell, titulaire de la chaire Carty en commerce et en journalisme financier, École de journalisme et de communication, Université Carleton.