



SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES,
affiliée à la Société canadienne d'évaluation

Quels devraient être nos indicateurs ?

**Exposé de Jacques Gagnon,
Ministère des Ressources naturelles**

**lors de l'atelier de formation
sur les Indicateurs de résultats**

Québec, le 26 janvier 1996

I- LE CHOIX DES INDICATEURS

1- CONTEXTE DE LA GESTION PAR RÉSULTATS

Quels devraient être nos indicateurs de résultats dans notre organisation ? Voilà une question à laquelle il n'est pas facile de répondre. Quand on pose cette question dans un ministère ou organisme, on obtient toutes sortes d'éléments : les ressources affectées, les activités qu'on fait, la satisfaction de la clientèle, la qualité, les finalités atteintes, le coût de revient, l'état d'avancement des dossiers, etc. On est pris au dépourvu pour identifier les indicateurs significatifs ; on s'aperçoit qu'on peut exprimer des résultats sous de multiples facettes.

Il n'existe pas beaucoup de recettes toutes faites. Pour un ministère ou organisme gouvernemental qui veut s'en donner, on essaie souvent de décoder le message gouvernemental pour être sûr de rejoindre les préoccupations du jour, pour répondre aux attentes. Actuellement, on se réfère au concept de la gestion par résultats retenu comme un des quatre volets de la démarche de responsabilisation.

Cependant, ce concept, bien qu'énoncé n'est pas défini explicitement. Pour ma part, je l'interprète comme étant une approche, un mode de fonctionnement, où tout l'intérêt porte sur les réalisations, les accomplissements, la satisfaction des besoins de la clientèle et de la collectivité à l'intérieur de balises budgétaires.

Dans cette approche, on veut identifier et mesurer les résultats par des indicateurs pour établir la

performance des programmes et P/S gérés. On accorde autant d'attention aux résultats qu'aux ressources internes.

L'imputabilité de gestion est au premier plan. On veut se donner des objectifs à atteindre sur les résultats en fonction des indicateurs retenus en début de période et déterminer leur atteinte en fin de période. On laisse le choix aux gestionnaires de prendre les moyens qui s'imposent pour l'obtention de leurs résultats prévus. Ces résultats doivent être principalement sous leur contrôle.

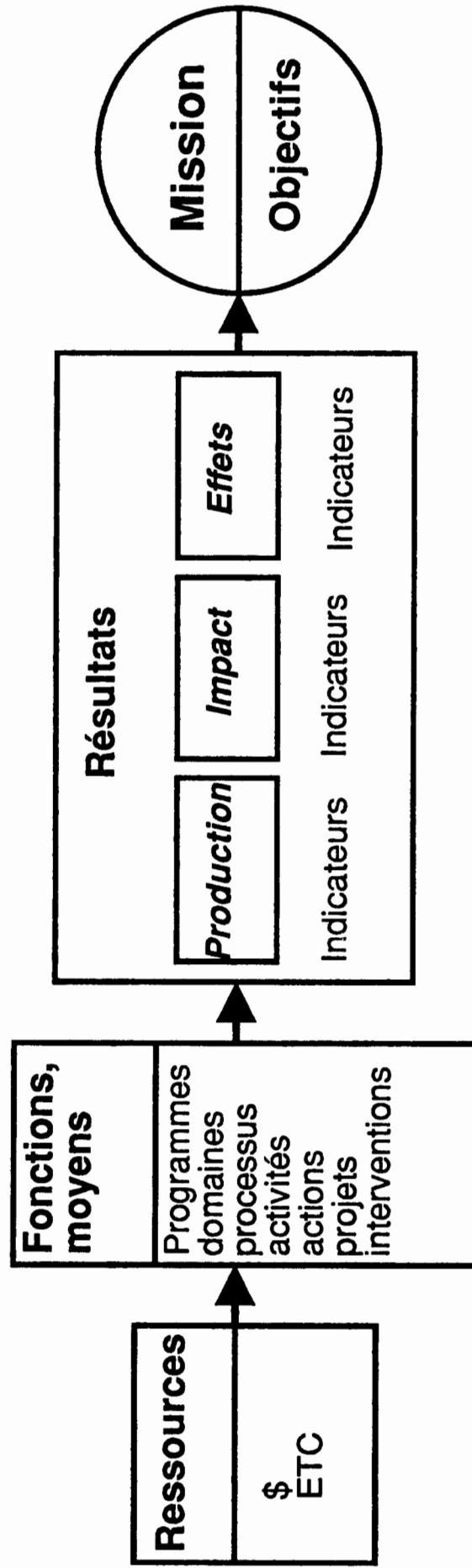
On établit de temps à autre des bilans des résultats obtenus. Évidemment, ce qui compte sont les résultats réalisés et non ceux qu'on a annoncés comme devant se produire, mais qu'on a jamais mesuré après coup. C'est alors qu'on parle de reddition des comptes. Il est entendu qu'avec des résultats chiffrés, des résultats «qui parlent», grâce aux indicateurs et à des données de plus en plus fiables, on est mieux en mesure d'apprécier la performance des programmes et des produits et services.

2- RETOUR AU MODÈLE DE BASE

En vue de développer des indicateurs, on peut tenter de représenter le cadre général de la gestion par résultats en interreliant les ressources du programme avec les résultats dans la poursuite de la mission et des objectifs d'une organisation (figure 1).

Les ressources sont les intrants du système. Jusqu'ici, on a surtout considéré les ressources en

FIGURE 1 - LES INDICATEURS DE RÉSULTATS



termes monétaires et humains. Ce sont les \$ et les ETC que l'on rencontre dans les budgets.

Ces ressources sont rassemblées par programmes et éléments de programmes dans la structure budgétaire du ministère ou organisme. On pourra utiliser d'autres types de découpage : par exemple, les domaines, les familles. À plus petite échelle, il sera question d'activités, d'actions, de projets, d'interventions, de tâches, d'étapes, etc. Des combinaisons de cette micro-gestion formeront des processus. L'organisation des ressources et du travail est ainsi regroupée par **fonctions et moyens d'action**.

Les **résultats** peuvent être décomposés en trois types de résultats liés les uns aux autres. Ainsi, les travaux du personnel conduiront d'abord à la fourniture de P/S (**production**) à la clientèle externe. Ces P/S, une fois fournis à la clientèle seront utilisés et transformés par elle ; ils auront des **impacts** sur leurs réalisations ou modifieront leur comportement. En dernier ressort, les changements effectués chez la clientèle apporteront des répercussions (ou **effets**) sur l'économie, le développement durable, la santé, le bien-être de la collectivité québécoise.

Peut-être les résultats peuvent être cernés en se posant trois questions :

- Quel est le produit ou service fourni ?
- Quel bénéfice procure-t-il à la clientèle ?
- Pour quelle fin est-il fourni ?

Les indicateurs sont l'expression de la mesure. C'est par eux qu'on peut juger à différents niveaux et selon différents points de vue les résultats et la bonne gestion. Ils sont généralement interreliés

pour ajouter à leur valeur. Ils peuvent être de nature quantitative ou qualitative. Plusieurs termes sont utilisés pour les décrire : indicateurs de résultats, de production, d'impact, d'effets (ou stratégiques), d'efficience, d'efficacité, d'environnement général, de performance, de gestion (ou administratifs), etc.

Peut-être la notion qui revient le plus actuellement est celle de performance, qui se définit en rapport des réalisations et des attentes fixées, à l'intérieur de contraintes budgétaires. Ce sont des succès qu'une personne en dehors du programme pourrait s'attendre. C'est une notion relative, pas facile à cerner ; on la traduit souvent en faisant ressortir les indicateurs les plus significatifs.

3- QUESTIONS À SE POSER

Pour choisir les «bons» indicateurs, je distinguerai d'abord deux points, à savoir les besoins et le palier de gestion, puis j'aborderai la demande gouvernementale eu égard au plan stratégique.

a) Les besoins

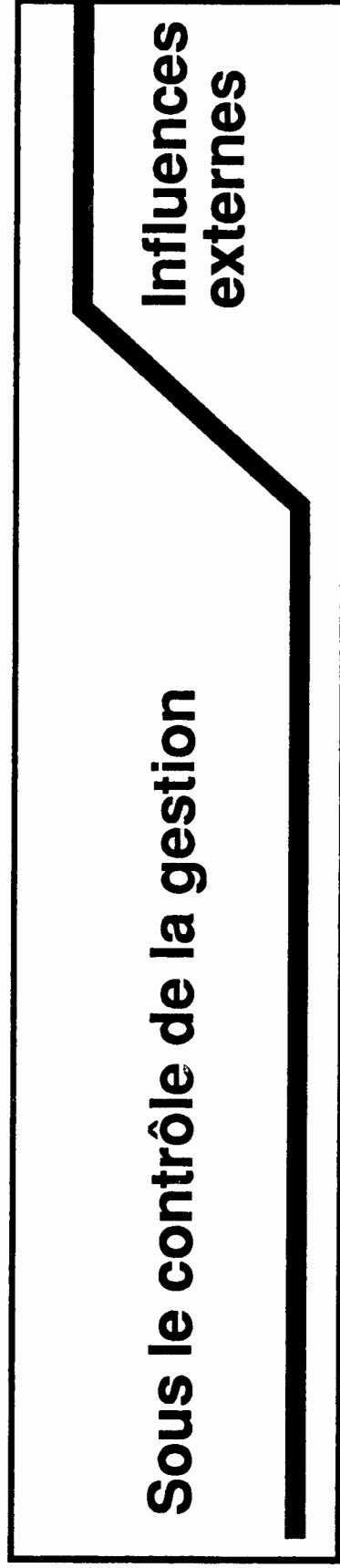
Que veut-on faire avec les indicateurs ? Pourquoi veut-on avoir, quel est le but recherché, voilà le premier point à considérer. Il est reconnu que nous aurons besoin d'indicateurs différents selon diverses situations (figure 2).

Ainsi, si on poursuit des fins de (voir tableau qui suit) :

FIGURE 2 - INDICATEURS PAR RAPPORT AUX BESOINS

Types d'indicateurs

Moyens Ressources Production Impact Effets



Tableaux de bord



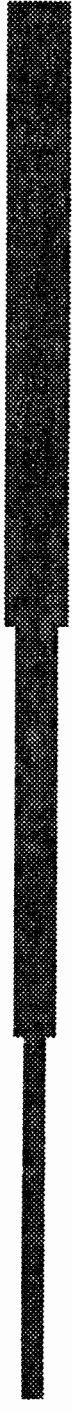
Études sur la qualité, les processus, la réingénierie



Plans stratégiques



Évaluations de programme



Fonction	Type d'indicateurs nécessaires
Tableau de bord de gestion suivi de gestion plans d'action, de performance revues de performance	Production (volume, coût de revient) Ressources Moyens (grandes tâches, étapes de production) Impact
Étude d'amélioration de la qualité, des processus, de réingénierie	Moyens Production (volume, coût de revient, qualité) Ressources Impact (satisfaction de la clientèle, correspondance aux besoins)
Plan stratégique	Impact Production (volume, coût de revient) Ressources Effets
Évaluation de programme	Effets Impact Production Ressources

Comme règle générale, on peut mentionner que plus on se questionne sur l'efficacité, la pertinence, le rendement des programmes, plus on utilisera les indicateurs les plus reliés à la mission, aux objectifs, soit les indicateurs d'impact et d'effets.

b) Les paliers de gestion (destinataire)

Une autre façon d'aborder le problème du choix des indicateurs est de le prendre par rapport aux paliers de gestion ou, du client des indicateurs (figure 3).

FIGURE 3 - INDICATEURS PAR RAPPORT AUX PALIERS DE GESTION

Types d'indicateurs

Moyens Ressources Production Impact Effets



Gestionnaire inférieur



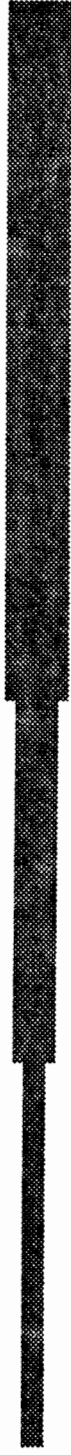
Gestionnaire intermédiaire



Gestionnaire supérieur



Autorités centrales



Le gestionnaire inférieur s'intéresse beaucoup aux indicateurs de production et moyens de production et moins aux indicateurs d'impact. Les niveaux intermédiaires de gestion voudront des indicateurs de production significatifs, mais s'intéresseront également aux indicateurs d'impact. La gestion supérieure sera préoccupée par les indicateurs d'impact et d'effets et, par les indicateurs de production significatifs. Enfin, les autorités centrales privilégieront les indicateurs d'impact et d'effets, avec certains indicateurs de production, avec un accent sur leur organisation sous forme d'indicateurs de performance.

Ainsi, plus on s'élève dans la hiérarchie, plus on devient «stratégique», plus on a besoin d'indicateurs d'impact et d'effets. On attache aussi plus d'importance à la performance, au succès de l'organisation. Les notions d'efficacité et d'efficience sont à l'honneur.

c) Les indicateurs des plans stratégiques

Les attentes gouvernementales en matière d'indicateurs concernant les plans stratégiques ont été exposées dernièrement dans le «Guide de préparation des plans stratégiques 1996-1997 et de mise à jour de la prévision triennale» publié par le Conseil du Trésor le 21 décembre 1995. Elles ont aussi été précisées par Paul-Émile Arsenault, du même organisme le 16 novembre 1995 dans un exposé portant sur «l'approche de responsabilisation : plans stratégiques et indicateurs».

On y apprend que le but visé par les plans stratégiques est d'en faire un outil de reddition des comptes devant les parlementaires et que les plans stratégiques doivent porter sur :

- le volume des services (ex. la clientèle);

- le rendement des programmes (ex. leur finalité, les résultats atteints) ;
- le rendement administratif (ex. la livraison des produits, le prix de revient).

Les indicateurs de micro-gestion sont à éviter et le nombre devrait être limité à 5 ou 6. Ils doivent permettre de porter un jugement d'ensemble sur la performance du ministère et le résultat de ses programmes.

Pour permettre de se diriger vers la notion de performance, on y indique que la mesure des résultats à l'aide d'indicateurs devrait se faire sur l'une ou l'autre des bases suivantes :

- évolution dans le temps ;
- fixation d'une cible à atteindre ;
- la comparaison avec d'autres indicateurs.

Ceci est très important à retenir. Comment pouvons-nous évaluer la performance si nous n'établissons pas de points de repère ? Ainsi, si un volume de production existe pour telle année (ex. Nombre de cartes produites), nous ne pouvons pas juger de l'importance de cette information. Mais si on dit qu'il y a eu 100 cartes alors que la production atteignait 75 cartes l'an dernier, on est plus avancé. C'est également la même chose qui se produit si on indique qu'il y avait 90 cartes à produire en début d'année et qu'on en a produit 100. Notre ratio de cartes produites par personne peut être de 1 carte par 10 employés, alors qu'il est de 1/8 en Ontario ou dans l'industrie. Il faut faire parler les indicateurs.

Je porte à votre attention le nombre restreint d'indicateurs. Est-il possible de tenir compte pour tout

un ministère de leurs préoccupations avec seulement 5 indicateurs ? Deviendront-ils trop globaux, ne voulant plus rien signifier ? Par ailleurs, je comprends leur désir d'en avoir que 5 si on considère le nombre de ministères ou organismes liés à cette décision.

On peut conclure que le Conseil du Trésor s'attend à peu d'indicateurs, qu'ils soient parlants pour la politique et la population, qu'ils permettent de convaincre de l'à propos des orientations, qu'ils soient d'ordre stratégique (pas nécessairement couvrir tous les programmes) et qu'il ne faut pas avoir peur d'en choisir (éviter le purisme).

II - LEUR UTILITÉ DANS LES UNITÉS AUTONOMES DE SERVICES

La mise en place d'unités autonomes de services semble être un des moyens privilégiés par le gouvernement pour implanter la gestion par résultats. Dans le document de support du Conseil exécutif¹, on y indique que les avantages de ces unités sont :

- Une clarification des responsabilités ;
- une transparence des processus ;
- le respect du cadre public ;
- la flexibilité et la facilité.

Des critères serviront à déterminer les secteurs d'activité à convertir en unité autonome de service :

¹ La gestion par résultats : application du concept dans la fonction publique québécoise, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la réforme administrative, avril 1995

- Rôle opérationnel ;
- P/S mesurables au moyen d'indicateurs :
- mandat clair et précis ;
- stabilité du secteur ;
- maîtrise par le secteur de son processus de production et de l'utilisation des ressources nécessaires.

Des indicateurs doivent permettre de suivre les résultats en cours de réalisation et de mesurer les résultats atteints par rapport aux objectifs qui ont été fixés.

On accorde beaucoup d'attention à l'objectif de reddition des comptes. Ainsi, en plus des obligations périodiques d'examen des résultats conclues avec la gestion supérieure de son ministère ou organisme, l'unité autonome de services doit préparer et rendre public un rapport annuel présentant et expliquant ses résultats. On précise même que, pour être crédible, le rapport annuel doit remplir certaines conditions :

- Il doit être publié très tôt (trois mois) après la fin de l'année ;
- Il doit contenir l'information pertinente et complète portant sur les produits et services livrés et les ressources utilisées ;
- Il doit établir la comparaison entre les résultats réels et les objectifs du plan d'action ;
- Il doit aussi comparer, si possible, les résultats de l'unité avec ceux d'organismes semblables, du secteur public ou du secteur privé, au Québec ou ailleurs ;
- Il doit être rendu public pour permettre l'examen par les principaux groupes intéressés.

À la lecture de ces conditions, on peut s'attendre à ce que les préoccupations de rendre compte soient d'ordre opérationnel et tombent sous le contrôle de la gestion. Les indicateurs choisis devraient donc découler principalement des résultats de production (volumes de production, coût de revient, qualité des services) et prendre en compte la notion de la performance sous l'angle de

l'efficacité opérationnelle, de l'efficience et de la satisfaction de la clientèle.

Jusqu'ici, quatre unités autonomes de services ont été créées :

- la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ;
- la direction générale des services aériens et postaux ;
- le Centre de perception fiscale ;
- le Centre de conservation du Québec.

Une quatrième attend son approbation finale, soit le Centre de recherches minérales. On peut voir les indicateurs de résultats de ces unités en annexe. Ils sont souvent divisés en indicateurs de performance et indicateurs de qualité. J'ai également joint les indicateurs de performance de l'Hydro-Québec. On peut remarquer que le nombre d'indicateurs de résultats ne manquent pas. Est-ce que ce sont les meilleurs pour rendre compte actuellement ? Il est difficile de porter un jugement sinon que de dire que l'opération a été un effort louable. Il reste probablement à se questionner plus sur les résultats d'impact et d'effets. Peut-être que les ministères ou organismes responsables de ces unités fourniront les réponses nécessaires...

CENTRE DE CONSERVATION DU QUÉBEC

Mission : Contribuer à la conservation préventive et à la restauration du patrimoine mobilier pour une meilleure accessibilité et une valorisation de notre héritage culturel.

Objectifs :

- Maintenir un niveau de qualité des services offerts conforme aux normes internationales ;
- maximiser l'utilisation des équipements ;
- élargir l'accessibilité des services à un plus grand nombre d'utilisateurs ;
- maintenir les coûts de gestion au plus bas niveau possible ;
- augmenter les services en restauration et en conservation préventive à grand impact pour la clientèle et la population ;
- accentuer, dans l'organisation du travail, la participation, la mobilisation et la compétence du personnel, la sécurité des méthodes utilisées ainsi que la transparence des opérations.

Produits et services : Restauration ; expertise ; information-sensibilisation ; formation.

Clientèle : Gestionnaires de collections d'État ; institutions de conservation et de mise en valeur reconnues par le MCC ; propriétaires de biens ayant un statut en vertu de la Loi sur les biens culturels ; organismes sans but lucratif impliqués dans le domaine du patrimoine mobilier ; particuliers et entreprises.

INDICATEURS DE RÉSULTATS

Performance:

- Respect des quotas de services financés par le MAC
- % temps disponible utilisé pour des services professionnels
- production globale
- prix de revient horaire
- exactitude des évaluations (heures)

Indicateurs de qualité de service

- Taux de satisfaction des clients
- exactitude des évaluations
- gestion des plaintes.

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES AÉRIENS ET POSTAUX

- Mission :** Assurer le transport aérien et le traitement du courrier, de façon à contribuer à la sécurité de la population québécoise et au bon fonctionnement d'une administration publique moderne, comme celle du Québec.
- Clientèle :** Population des régions éloignées ; Société de protection des forêts contre le feu ; Sûreté du Québec ; spécialistes de l'Environnement et de la Faune, du MRN ; membres du gouvernement dans leurs fonctions (transport des passagers et des marchandises) ; ensemble de l'administration publique ; ministères et organismes publics en dehors des régions de Québec et de Montréal (équipements postaux).
- Produits et services :** Évacuations aéromédicales ; surveillance aérienne du territoire ; combat des feux de forêt ; transport des personnes et des marchandises ; courrier gouvernemental ; équipements et produits.

INDICATEURS DE PERFORMANCE

Fonds du service aérien gouvernemental :

- Prix de revient des services rendus
- délai de traitement des plaintes
- taux de la qualité des services rendus à la clientèle (service, contrat, suivi de la demande, accessibilité ; accueil et prestation du service)
- délai entre la demande d'évacuation aéromédicale approuvée et le départ de l'avion ambulance

Fonds du courrier et de la messagerie :

- Prix de revient des services rendus
- délai d'acheminement du courrier interministériel
- délai de traitement des plaintes
- taux de la qualité des services rendus à la clientèle (service, contrat, suivi de la demande, accessibilité ; accueil et prestation du service)

LE CENTRE DE PERCEPTION FISCALE

Mandat : Protéger et recouvrer les sommes dues à Revenu Québec en impôts, en taxes, en droits ou en contributions à des régimes sociaux ; conseiller le ministère du Revenu en matière de perception fiscale.

Objectifs généraux :

- maximiser le recouvrement des comptes à recevoir en souffrance au moindre coût ;
- assurer l'équité de traitement et le respect des droits des contribuables et des mandataires ;
- maintenir un service de qualité aux contribuables et aux mandataires en regard de la pertinence des renseignements fournis, du respect de la confidentialité des renseignements traités, du comportement et de la courtoisie du personnel.

Produits : Recettes provenant de la perception des comptes en souffrance des contribuables et des mandataires

Client : Revenu Québec

INDICATEURS DE RÉSULTATS

Indicateurs de performance :

- Taux de réalisation des recettes prévues
- Taux de créances irrécouvrables
- Taux de récupération des créances
- Coût unitaire par dollar perçu

Indicateurs de qualité :

- Taux de plaintes fondées par dossier réglé
- Taux d'observance des règles de qualité énoncées à la politique cadre de perception
- Taux de plaintes traitées à l'intérieur des délais fixés

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Mission et objectifs :

La Commission s'assure que chaque participant et chaque prestataire des régimes qu'elle administre bénéficient des avantages auxquels ils ont droit et ce, avec exactitude.

Elle supporte les employeurs dans leur gestion des absences pour cause de maladie en leur fournissant l'assistance et les outils appropriés.

Elle contribue à l'évolution ordonnée des régimes de retraite et d'assurances en agissant à titre d'expert-conseil.

En misant sur ses acquis et sur ses forces, elle vise à être reconnue comme une des organisations les plus performantes du secteur public, en s'assurant que ses clients reçoivent des produits et services de qualité, que ses employés sont compétents et responsables et que ses coûts sont concurrentiels.

Secteur de l'administration des régimes de retraite :

- Coût moyen par participant
- Nombre d'appels téléphoniques répondus
- Taux de respect du délai de réponse aux lettres reçues
- Taux de respect du délai de rencontre des clients (entrevues)
- Taux de satisfaction de la clientèle
- Coûts unitaires concurrentiels des principales activités
- Taux de conformité des décisions
- Taux de respect du délai de traitement
- Pourcentage des dossiers de participation dont la conformité est certifiée

**COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES
DE RETRAITE ET D'ASSURANCES** (suite)

Secteur de l'expertise-conseil en matière de régimes de retraite :

- Nombre total de jours/personne consacré en cette matière et % par client
- Coût journalier par produit et service

Secteur des régimes d'assurances collectives :

- Ratio des frais directs et indirects sur le montant des primes d'assurance

Secteur de l'assurance salaire :

- Coût moyen par employé visé
- Taux d'utilisation des services de la Commission par les employeurs visés

CENTRE DE RECHERCHE MINÉRALE (préliminaire)

Mission : Développer et optimiser les procédés d'exploitation et de traitement des substances minérales, tout en offrant des services d'analyse minérale

- Objectifs :**
- demeurer un partenaire privilégié de l'industrie minérale en maintenant un niveau de qualité des services offerts conforme aux normes internationales ;
 - maximiser l'utilisation du savoir-faire et des équipements ;
 - maximiser la participation financière des entreprises aux efforts de recherche du Centre ;
 - maintenir les coûts de gestion au plus bas niveau possible ;
 - augmenter l'effort interne de développement de nouvelles applications technologiques ;
 - accroître la participation, la mobilisation et la compétence du personnel, la sécurité des méthodes utilisées ainsi que la transparence des décisions.

Produits et services : Caractérisation des substances minérales ; schémas de traitement ; essais semi-industriels ; développement de produits de minerai de fer ; contrôle des procédés ; services analytiques spécialisés ; services techniques rendus au MRN.

Clientèle : Compagnies d'exploration et de mise en valeur, d'exploitation minière, de transformation primaire, de laboratoires privés ; MRN, autres ministères et organisations publics et parapublics

INDICATEURS DE RÉSULTATS POTENTIELS

Indicateurs de performance :

- Taux d'autofinancement global et par produit/service
- Coût de revient horaire global et par produit/service
- Effort consacré aux activités de réalisation
- Effort consacré à la réalisation de projets de développement d'applications

CENTRE DE RECHERCHE MINÉRALE (suite)

technologiques

- Taux d'utilisation des applications développées
- Taux de participation dans les projets d'investissement au stade de la mise en valeur
- Taux de perception des comptes à l'intérieur d'un délai de 90 jours
- Pourcentage de la valeur des projets destinés à l'extérieur du Québec

Indicateurs de qualité :

- Taux de satisfaction de la clientèle (accessibilité, accueil, suivi de la demande, prestation du service, satisfaction du besoin exprimé, respect des délais, pertinence des recommandations)
- Obtention et maintien de la certification ISO 9001 et maintien de ISO 25

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'HYDRO-QUÉBEC

Qualité du service à la clientèle :

- Indice global de satisfaction de la clientèle à l'égard des contacts avec les services à la clientèle
- Nombre de plaintes en appel par 100 000 clients
- Pourcentage d'appels téléphoniques traités par rapport au total des appels effectués par les clients
- Pourcentage de demandes de raccordement exécutées dans les délais
- Taux de clients facturés à partir d'un relevé de compteur par rapport au total des clients à facturer durant la période
- Taux d'adhésion de la clientèle résidentielle à l'efficacité énergétique
- Pourcentage des visites rendues à la clientèle CII par rapport au total des visites nécessaires
- Pourcentage de clients utilisant le mode de versements égaux (MVE) par rapport au total des clients

Fourniture d'électricité :

- Amélioration du réseau existant (en énergie et en puissance)
- Économies d'énergie (TWh)
- Dates de mise en service - construction ou rééquipements (nombre de groupes)
- Nombre moyen d'heures d'interruption de service par client par année
- Nombre de pertes de production signalées par des clients industriels de grande puissance

Responsabilité environnementale et sociale :

- Retrait des appareils contenant des BPC
- Nombre de réclamations reçues pour dommages à la propriété

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'HYDRO-QUÉBEC (suite)

- Pourcentage de zones tampons respectées lors des travaux de maîtrise à la végétation
- Pourcentage des huiles isolantes recyclées par l'entreprise
- Taux de décès par électrocution par million d'habitants
- Pourcentage des projets de distribution faisant l'objet d'une évaluation environnementale
- Pourcentage des familles de biens stratégiques faisant l'objet de stratégies d'acquisition

Ressources humaines :

- Pourcentage de l'effectif permanent et temporaire membre d'équipes d'amélioration de la qualité
- Effectif par milliard de kWh (selon les ventes totales pondérées)
- Nombre d'accidents avec perte de temps par million d'heures travaillées
- Taux de représentation des femmes par rapport à l'effectif permanent total
- Formation :
 - .Nombre moyen de jours de formation par employé permanent
 - .Pourcentage des dépenses de formation par rapport à la masse salariale

Technologie :

- Pourcentage des dépenses nettes de R&D par rapport au produit des ventes totales d'électricité
- Ratio de financement externe des filières à long terme

Situation financière :

- Hausses tarifaires pour les ventes assujetties au règlement tarifaire
Évolution des indices de tarifs d'électricité et d'inflation
- Charges d'exploitation unitaires correspondant aux ventes totales pondérées
- Taux de mauvaises créances

Source : **Engagement de performance 1993-1995**, Rapport général de suivi au 31 décembre 1994, Hydro-Québec, 1^{er} trimestre 1995¹