



LA
joie
DE
GOUVERNER

(
Votre guide du savoir-faire pour
une gouvernance optimale
)

Remerciements

Le présent guide a été commandité par l'Association of Yukon Communities (AYC), qui a pour mandat de promouvoir l'établissement de gouvernements responsables à l'échelle locale et de développer une approche intégrée pour la réalisation des objectifs communautaires. L'AYC aide les collectivités dans le but d'établir des gouvernements municipaux solides et efficaces de manière durable, ce qui permet d'améliorer la qualité de vie des résidents du territoire. Pour en savoir davantage sur l'AYC, visitez le <http://www.ayc-yk.ca/>.

La rédaction de ce guide a été rendue possible grâce au Programme de gestion des actifs municipaux, mis en œuvre par la Fédération canadienne des municipalités et financé par le gouvernement du Canada. Pour plus de renseignements sur cette initiative, veuillez consulter la page <https://fcm.ca/fr/programmes/programme-gestion-actifs-municipaux>.

Les autres commanditaires de l'ouvrage incluent notamment la Direction des affaires communautaires du ministère des Services communautaires du Yukon.

Cet outil n'aurait évidemment pas pu être élaboré sans le concours de personnes œuvrant au sein de ces organisations. Voici quelques-uns des champions de la gouvernance optimale qui nous ont offert leur précieuse collaboration :

Bev Buckway, directrice générale, Association of Yukon Communities

Laura Eby, directrice de l'exploitation, Association of Yukon Communities

Damien Burns, directeur, ministère des Services communautaires du Yukon

Marshall Gallardo, agent de renforcement des capacités, Programme de gestion des actifs municipaux, Fédération canadienne des municipalités



Cette version du guide est une traduction de la version originale bien que certaines images ont dû être changées. Le guide original a été rédigé dans le contexte du territoire du Yukon, mais nous croyons que les principes véhiculés sont facilement transférables. Cependant, les chapitres 5 et 6 ont été légèrement adaptés. Cette traduction a été rendue possible grâce au Programme de gestion des actifs municipaux mis en œuvre par la Fédération canadienne des municipalités et financé par le gouvernement du Canada.

À propos des auteurs



Caleb Moss, un expert-conseil dynamique, amusant et distingué, s'intéresse depuis près de 20 ans à la théorie des systèmes de haut niveau. Il occupe actuellement le poste de vice-président du conseil d'administration du District régional de Columbia Shuswap et en est à son troisième mandat à titre de conseiller municipal de la Ville de Golden (C.-B.). Ayant exercé au fil du temps des fonctions fort diversifiées comme enseignant au secondaire, thérapeute familial, joueur de baseball semi-professionnel, artiste de la création orale, propriétaire d'une librairie et conseiller en leadership, Caleb a acquis une riche expérience dans laquelle il puise régulièrement son inspiration. Il a en outre obtenu plusieurs diplômes, dont une maîtrise en sciences appliquées du comportement de l'université Bastyr, à Seattle, où il s'est penché sur le leadership dans les

organisations humaines, un diplôme d'enseignant professionnel de l'université Simon Fraser et un baccalauréat en psychologie comportementale de l'université de Victoria.

Christina Benty est une ex-politicienne qui adore parler de choses invisibles comme... les égoûts, l'eau et la stratégie! En plus de chanter dans un groupe de jazz pendant ses moments libres, elle est propriétaire de Strategic Leadership Solutions, une société de conseil vouée à aider des équipes de direction à développer une culture d'excellence en matière de leadership et de gouvernance. Ayant été mairesse de la Ville de Golden et occupé des fonctions municipales pendant 12 ans, elle a une passion pour la bonne gouvernance, le développement du leadership, la culture organisationnelle, l'engagement communautaire et la gestion des actifs. Christina se considère d'ailleurs comme un apôtre de la gestion des actifs et croit fermement qu'il s'agit dorénavant d'une nécessité, et non d'un luxe, pour les gouvernements municipaux qui ont suffisamment de temps et de ressources pour s'engager dans ce processus. Elle donne régulièrement des conférences en cherchant désespérément à inspirer les gouvernements municipaux à aborder ce sujet complexe avec passion et enthousiasme ainsi qu'à prendre leurs responsabilités de gérance au sérieux. Vous pouvez visionner sa conférence TED sur le leadership à <https://www.youtube.com/watch?v=VmDN0PLHZHk>



Table des matières

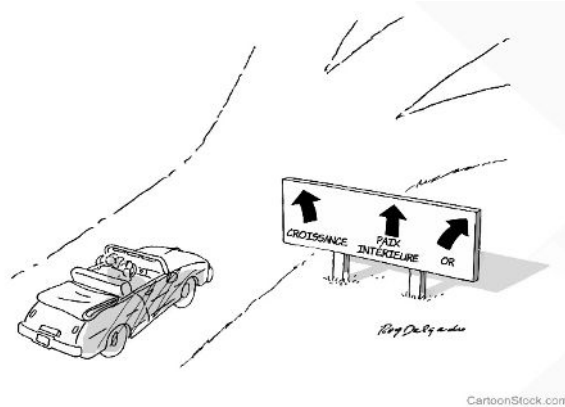
Chapitre 1 : Introduction.....	6
Chapitre 2 : Pourquoi les gouvernements municipaux existent-ils?	7
Chapitre 3 : Leadership résolu c. Triage réactif	10
Chapitre 4 : La recette : définir clairement la gestion des actifs	14
Premier élément : qu'est-ce qu'un actif?	14
Deuxième élément : définir la gestion.....	15
Chapitre 5 : Que peut apporter la gestion des actifs à votre collectivité?.....	18
Quels sont les différents aspects du processus de gestion des actifs?	18
Niveau de service	18
Chapitre 6 : Comment entreprendre une démarche de gestion des actifs	21
Chapitre 7 : Conclusion	23
Annexe A : Questions pour une discussion sur la gestion des actifs	24
30 questions pour optimiser la gestion des actifs.....	25
Annexe B : Le cycle budgétaire.....	27
Annexe C : Conseils pratiques : les pièges à éviter	30
Annexe D : Évaluer clairement le rendement du directeur général	32
Annexe E : Ressources supplémentaires.....	34

Chapitre 1 INTRODUCTION

Bonjour, vous! Oui, vous! Bienvenue, félicitations, et surtout merci. Vous faites partie d'un groupe très sélect. Vous avez en effet décidé de vous engager à aider votre collectivité à aller de l'avant. Dans les pages qui suivent, vous découvrirez des concepts clés qui vous feront passer de la bonne gouvernance à la supergouvernance. Le document que vous avez sous les yeux est une sorte de livre magique. Non, il ne contient pas la liste des ingrédients du mélange secret de PFK ni la solution au mystère de la Caramilk, mais plutôt, cher collègue chargé de responsabilités, vous avez maintenant accès à l'incomparable, le seul et unique... (roulement de tambour)... (trompettes)... (roulement de tambour)...

Guide municipal du Yukon!

À l'instar de notre territoire, ce document est tout à fait unique. Il n'existe aucun ouvrage comparable. Ayant occupé tous les deux des fonctions municipales, nous sommes heureux d'avoir été invités à contribuer à la création d'un document destiné à vous motiver à devenir une vedette de la gouvernance optimale, entre autres parce que nous aurions aimé avoir accès à ce savoir dès le début de notre participation à la vie publique. Le guide a été conçu de façon à être instructif, amusant et directement applicable. Nous n'avons pas voulu en faire un ouvrage technique, un guide juridique ou un manuel de formules standardisées comme il s'en fait trop souvent en cette époque de grande prudence. Il saura sûrement satisfaire les curieux, orienter les égarés, et motiver ceux qui sont destinés à faire de grandes choses... ou à tout le moins à dépasser l'ordinaire.



Respirez profondément, redressez-vous fièrement et tenez-vous prêt. Vous allez maintenant accéder à des connaissances fondamentales qui vous permettront de bâtir un avenir radieux pour votre collectivité. Si le fait de fournir des services sûrs, stables et durables de façon prévisible et rentable au sein d'une organisation performante qui réussit à équilibrer ses dépenses et à bien gérer les risques est votre passe-temps favori, eh bien, préparez-vous à vous y adonner, cher adepte de la gouvernance. C'est la raison pour laquelle vous avez été élu, nommé ou appelé à ce poste. Il s'agit d'un rôle complexe, au sein d'une structure complexe. Mais il n'y a pas de baguette magique. Ni de simple constat. Ni de plan unique. Il y a plutôt une feuille de route permettant d'obtenir du succès que vous pourrez élaborer, avec votre équipe, en l'adaptant aux besoins particuliers de votre collectivité. Le Guide municipal du Yukon vous fournira l'éclairage nécessaire pour avancer sur le chemin menant à la supergouvernance.

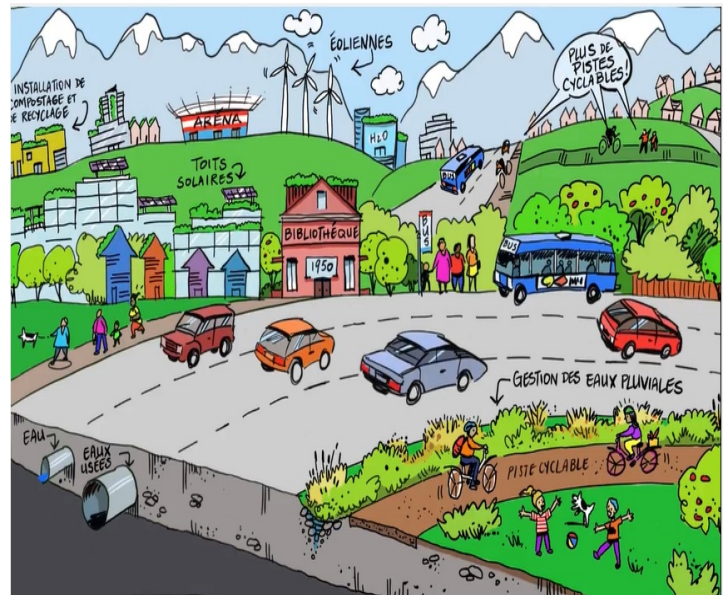


Chapitre 2

POURQUOI LES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX EXISTENT-ILS?

Avant de se lancer dans cette aventure, il est essentiel de se mettre d'accord sur les raisons qui justifient l'existence des gouvernements municipaux.

En dépit de la croyance populaire, les gouvernements municipaux ont été créés dans un but précis. Non, ce n'est pas pour devenir un foyer de corruption et d'incompétence, comme on le dit souvent dans les conversations de café ou les bavardages insignifiants des médias sociaux. C'est plutôt le contraire. Les gouvernements municipaux ont été conçus pour rendre la vie des collectivités plus agréable. Ils permettent à leurs membres de mettre leurs ressources en commun et de profiter d'aménagements collectifs. Les gouvernements municipaux ont été créés pour fournir un vaste éventail de services et assurer l'exercice de nombreuses responsabilités au nom du gouvernement territorial (ou provincial). Ces entités sont des créations du gouvernement territorial. Cette notion est très importante. Elle signifie que les gouvernements municipaux n'existent que grâce à la volonté d'un autre ordre de gouvernement. Cela veut également dire que même s'ils jouissent d'une certaine autonomie, ils ne sont pas complètement indépendants. Les gouvernements municipaux existent essentiellement pour fournir des services. La prestation de ces services a un impact direct sur la santé, la sécurité et la qualité de vie des résidents d'une collectivité. Pour assumer les coûts de ces services, les gouvernements municipaux se sont vu accorder des outils pour percevoir des revenus, notamment sous forme d'impôts fonciers et de frais d'utilisateur.



Les citoyens s'entendent sur le bien-fondé de ces services et le fait de devoir les payer collectivement. La notion fondamentale est que le fait de travailler ensemble – en mettant nos ressources en commun – nous permet de jouir de services et d'aménagements dont il ne serait pas possible de profiter individuellement.

Par exemple, les réseaux d'aqueduc et d'égout, les rues et les trottoirs, les parcs et les sentiers, les casernes de pompiers, les centres récréatifs et les bâtiments multifonctionnels sont des infrastructures qui ont toutes été construites grâce à des ressources mises en commun. On ne pourrait jamais bâtir et entretenir ces éléments individuellement. La raison d'être des gouvernements municipaux est donc de gérer les installations et les aménagements leur permettant de fournir une vaste gamme de services pour le plus grand bien de leur collectivité.

C'est ici qu'entre en jeu la notion de « composantes » de cette structure organisationnelle. Les gouvernements municipaux sont formés d'un organe exécutif et d'un organe administratif.

L'organe exécutif, ou politique, est composé du maire (ou du chef) et du conseil. Les acteurs de cette composante doivent être élus. Cet organe a pour objectif de représenter la volonté populaire. Un conseil est élu pour représenter la collectivité dans son ensemble. Celle-ci inclut, mais sans s'y limiter, les aînés, les familles, les petites entreprises, les parents sans conjoint, les industries et les jeunes. Évidemment, cela ne signifie pas de devoir suivre les idées exprimées par tout un chacun dans la rue. Non monsieur, non madame, pas de pseudo-conseil formé de grincheux de cafétéria. Cela veut dire qu'on organise une élection qui permet d'élire des individus qui formeront cet organe politique. Et on élit des gens pour nous représenter. On les élit pour prendre des décisions en notre nom. Et l'électorat s'exprime tous les trois ans. Une fois élu, l'organe exécutif a la lourde tâche de mettre en place des politiques dans le but de fournir des services à la collectivité en tenant compte des ressources limitées qui sont disponibles. Note : cette limite de ressources donne toute son importance à la politique et nous amène à devoir élire plus d'une personne. En misant sur un sain équilibre de perspectives et de compétences variées, l'organe exécutif a pour tâche de déterminer la meilleure

façon d'investir les ressources limitées à sa disposition pour en tirer un maximum de bénéfices pour la collectivité. Si l'on disposait de ressources illimitées, on pourrait satisfaire les caprices de tout un chacun. Elles ne le sont pas. Il y a toujours des compromis à faire. Nous devons donc prendre des décisions judicieuses et faire des choix éclairés.

Le conseil a l'autorité de mettre en place des politiques, d'orienter la croissance et le développement, d'établir des budgets et de prélever des impôts pour assurer la prestation de services. La gestion et la prestation de services, quant à elles, doivent être assumées par l'organe administratif, qui est en quelque sorte le gant enveloppant la main du conseil. Le personnel du gouvernement municipal, composé d'une équipe de gestion et d'employés de première ligne, sert à informer et à guider le conseil, et aussi à lui fournir une évaluation des risques, tout ça dans le but de lui permettre de prendre des décisions. En fonction de ces décisions, le personnel se charge de la prestation des différents services conformément aux politiques établies. Le personnel municipal et le conseil du gouvernement municipal font partie de la même équipe, même s'ils jouent des rôles différents. Leurs fonctions sont conçues de façon à former un ensemble fonctionnel.



« Apparemment, de nombreuses entreprises ont des problèmes, par exemple le manque de vision, l'absence de transparence, le manque de respect entre les gens, la poursuite d'ambitions personnelles, une mauvaise communication... »

Elles ne doivent pas reposer sur une dichotomie opposant le « nous » au « eux ». Une telle conception serait stupide. Les membres du personnel d'un gouvernement municipal doivent être guidés par les politiques qui ont été approuvées, et non par le maire ou les conseillers. Ce sont les décisions prises collectivement par l'organe exécutif qui doivent générer la marche à suivre. Il est extrêmement important que vous hochez de la tête à ce moment-ci. Excellent. Les équipes qui s'entendent là-dessus dès le début connaissent un grand succès. Ce principe est souvent mal interprété, mal compris et source de confusion. Les membres du personnel ne doivent pas obéir au maire ou au chef ni au conseil. Ils doivent plutôt se conformer aux politiques établies par ces gens de qualité qui ont été élus. Le conseil, en tant qu'organe, doit débattre des types et des niveaux de service à offrir et ensuite enchâsser ce qui a été décidé dans des politiques entérinées par un vote majoritaire. Une fois ce vote réalisé, la direction à suivre par l'organe administratif est établie. Si une politique demande que l'on coupe chaque brin d'herbe toutes les heures, le personnel devra élaborer un plan de travail et gérer l'utilisation des ressources nécessaires pour se conformer à cette politique. **Le personnel et le conseil ne doivent pas débattre entre eux.**

Le conseil doit débattre à l'interne des questions de politiques pour déterminer le niveau de service à offrir. Les employés doivent fournir des renseignements apolitiques sur les exigences législatives, la disponibilité des ressources et les risques ou les coûts associés. Le personnel doit concrétiser les politiques du conseil, qu'il soit d'accord ou non avec elles.

Conclusion : À condition de le comprendre et de s'engager à le faire fonctionner, ce système est hautement fonctionnel et très bien conçu. Sa principale faille est qu'il est souvent difficile de s'entendre collectivement sur l'objectif fondamental de chacune de ses parties constituantes. Nous pouvons donc conclure ce chapitre avec confiance par cette formule : c'est à l'organe exécutif de gouverner et aux gestionnaires de gérer. Des élus compétents établissent des règles (règlements) et des politiques qui profiteront à leur collectivité et fourniront une direction globale limpide pour le présent et l'avenir. Ils ne doivent pas « mener » la Ville ni gérer la collectivité. Ils doivent fournir une orientation stratégique grâce à des politiques et donner aux employés les ressources nécessaires pour la prestation des services.

Dans le prochain chapitre, nous nous pencherons sur la meilleure façon de mettre tout cela en œuvre. Nous appelons affectueusement le résultat de cette démarche *le leadership supergénial* ou *la gouvernance optimale*.

Si l'on disposait de ressources illimitées, on pourrait satisfaire les caprices de tout un chacun.



C'est à l'organe exécutif de gouverner et aux gestionnaires de gérer.

Le conseil municipal fournit une orientation stratégique en établissant des politiques (gouverner) et donne aux employés les ressources nécessaires pour assurer la prestation des services (gérer).

Chapitre 3

LEADERSHIP RÉSOLU C. TRIAGE RÉACTIF

Les gouvernements municipaux n'ont jamais été censés offrir des services en étant soumis à une procédure de triage. Pour qu'une équipe de gouvernance soit solide et déterminée, elle doit miser sur un modèle de prestation de services fondé sur une planification efficace et des efforts délibérés. Votre gouvernement municipal n'est pas une entreprise. Il s'agit d'une organisation destinée à offrir des services à l'échelle locale. Et elle doit être conçue en fonction de votre collectivité en particulier. Le cadre bâti (installations souterraines de services publics, réseaux de transport, installations récréatives, casernes de pompiers, etc.) ainsi que l'environnement naturel (aquifères, espaces verts, etc.), qui permettent la prestation des services, constituent les actifs de votre collectivité. En effet, la raison première de l'existence même d'une telle organisation est la gestion de ces actifs dans le but de fournir des services à l'échelle locale. C'est sa mission première. Votre tâche est de gérer des actifs ou de procéder à la gestion des actifs, si vous préférez. Et vous pouvez l'accomplir de différentes façons : délibérément, intentionnellement, fortuitement, réactivement, petit à petit ou aléatoirement. Le faire délibérément et intentionnellement ne correspond pas à l'approche qui a été généralement adoptée au cours de l'histoire des gouvernements municipaux. Cependant, si vous souhaitez adopter des principes de gouvernance optimale, des pratiques exemplaires de prestation de services ou un processus efficace de gestion des actifs, vous devrez exercer votre leadership de manière résolue.

Si tout cela vous semble parfaitement logique, vous êtes bien placé pour devenir une supervedette de la gouvernance optimale. La formule magique pointe à l'horizon. Nous y sommes presque. Mais revenons un instant en

Le triage est le processus permettant de déterminer la priorité de traitement des patients en fonction de la sévérité de leur état. Il permet de rationaliser efficacement le traitement des patients lorsque les ressources sont insuffisantes pour qu'ils soient tous traités immédiatement.

arrière pour revoir un peu le trajet que nous avons parcouru au fil de ces premières pages. Nous devrions maintenant tous être d'accord sur une chose : la raison première de l'existence d'un gouvernement municipal est la prestation de services. **NOUS SOMMES DES PRESTATAIRES DE SERVICES.** Cette constatation à elle seule mérite de crier victoire! Hélas, cher collègue, nous avons encore pas mal de chemin à parcourir. La prochaine étape consistera à dévoiler ce que prestataire de services veut dire et ne pas dire.

D'abord et avant tout, un gouvernement municipal a la responsabilité de gérer les ressources d'une collectivité dans le but de fournir des services dont la prestation ne peut être réalisée

individuellement. Son fonctionnement repose sur le principe d'une coopérative. Il s'agit d'un moyen pour les citoyens de mettre de l'argent en commun pour recevoir des services et profiter de divers aménagements et équipements, par exemple des services d'eau potable, d'égout, de gestion des eaux pluviales, de recyclage, de collecte des déchets, de voirie et d'urgence, ainsi que des parcs et des sentiers, des réseaux de transport, des installations récréatives et des activités sportives pour les jeunes, etc. Demander aux citoyens d'offrir ces services individuellement n'aurait aucun sens. Cela dit, il est maintenant temps de déboulonner un mythe populaire qui a la vie dure!

Un mythe à déconstruire : Un gouvernement municipal n'est pas une entreprise, ne doit pas être considéré comme une entreprise et ne peut pas être géré comme une entreprise. Cette perception erronée, qui est entretenue par les campagnes électorales, continue malencontreusement de s'appliquer aux gouvernements municipaux. Un gouvernement municipal est une organisation de prestation de services, et non une entreprise.

Et voici pourquoi. S'il s'agissait d'une entreprise, un gouvernement municipal fonctionnerait selon un modèle d'affaires visant à générer des profits. Au minimum, une entreprise devrait viser le recouvrement intégral des coûts des programmes et des services qu'elle offre. Pensez-y un instant. Même les piscines publiques et les centres récréatifs les plus populaires du pays ne permettent de récupérer que 25 % environ de leurs coûts d'exploitation. Ces équipements sont donc très loin d'atteindre leur seuil de rentabilité. Comme modèle d'affaires, ce n'est pas très fort. Pour que les installations municipales soient rentables, il faudrait facturer plusieurs centaines de dollars pour chaque heure consacrée à nager, à jouer au hockey ou à assister aux feux d'artifice de la Fête du Canada. Il serait impossible d'organiser des activités familiales et des parades ou d'aménager des terrains de jeux et des planchodromes gratuits. Les demandes de lettres d'appui entraîneraient des frais administratifs considérables.

Le déneigement et la tonte de gazon, c'est bien beau, mais ça ne génère pas beaucoup de revenus. Un modèle d'affaires est inapproprié pour la prestation d'un éventail de services communautaires. Il s'agit de deux choses incompatibles. Il faut abandonner cette idée.

Mais cela ne veut aucunement dire qu'une excellente gestion financière n'est pas nécessaire. Elle a une importance capitale et il faut l'assurer en tout temps. On vous demande de gérer des ressources limitées. C'est votre tâche. Être financièrement responsable et prudent fait

partie de votre mandat. La responsabilité financière et la prestation de services ne sont pas incompatibles. Il est tout à fait acceptable de mettre en œuvre des programmes, d'offrir des services et de fournir des installations communautaires qui sont déficitaires. C'est acceptable parce que ces services nous procurent une valeur supplémentaire. Une valeur, ça ne correspond pas nécessairement à de l'argent, et il faudra toujours qu'il en soit ainsi. Dans ce cas-ci, cela consiste à procurer des services à la fois sûrs et durables de façon à améliorer la qualité de vie globale de la collectivité. Si l'on disposait de ressources illimitées et qu'il était possible de combler tous les besoins des gens, nous n'aurions besoin que d'un organe administratif pour y parvenir. Nous n'aurions aucunement besoin d'élus.

Alors pourquoi avons-nous besoin d'élus? Les ressources et les moyens financiers dont nous disposons sont toujours limités, ce qui nous empêche de procurer aux gens tout ce qu'ils veulent. Il faut donc faire des choix difficiles pour décider à quoi les fonds disponibles seront affectés. Notre structure organisationnelle est conçue de façon à permettre aux collectivités de choisir à quoi elles vont affecter des fonds, et ce, pour le bien commun. C'est pourquoi nous avons besoin d'élus et des élections leur permettant de recevoir un mandat.

On vous élit pour que vous décidiez comment et à quoi affecter les ressources limitées de votre collectivité.

Merveilleux, n'est-ce pas? Cette définition très claire du rôle d'un élu est NETTEMENT supérieure à la notion erronée et foncièrement négative selon laquelle on élit quelqu'un essentiellement pour faire le ménage, réduire les impôts et gérer comme s'il s'agissait d'une entreprise. Appréhender votre mandat en sachant clairement qu'il faudra prendre des décisions difficiles pour assurer la prestation de services dans un monde aux ressources limitées et en ayant l'objectif d'améliorer la qualité de vie d'une collectivité, c'est franchement stimulant. Ça représente bien sûr un défi, mais un défi excitant.



Le relever nécessitera des rôles et des objectifs clairement définis ainsi qu'une volonté de s'engager à fond. Les élus, qui représentent les différents souhaits des membres de la collectivité, peuvent et doivent différer d'opinion en ce qui concerne l'affectation des ressources. Un conseiller en particulier défendra peut-être l'idée d'investir davantage dans la programmation culturelle et artistique. Pour un autre, la priorité sera plutôt d'investir dans les infrastructures essentielles. Ils s'entendront peut-être par ailleurs sur une hausse des fonds affectés aux services d'eau potable et de voirie, ou à l'entretien et au renouvellement des égouts. Un troisième élu, de son côté, pourra considérer qu'il est impératif de s'occuper du développement économique. Il voudra par exemple qu'une optique de croissance influence toute prise de décision. Une notion clé : tous ces points de vue sont valides et valent la peine d'être débattus. Ce sont ces différences d'opinions qui orientent la teneur des débats menant à l'établissement de politiques par le conseil. Et ce sont ces différences d'opinions qui rendent la vie politique si passionnante. Elles constituent la raison pour laquelle vous devriez être

enthousiaste et vous sentir privilégié d'occuper un poste d'élu. Et c'est pourquoi il est si important de bien se préparer à assumer ce rôle. Défendez vos points de vue avec passion, tout en ne vous prenant pas trop au sérieux et en restant ouvert aux opinions émises par vos collègues élus.

Un groupe diversifié d'élus bien préparés et connaissant bien les rôles qu'ils doivent assumer

+

Un débat respectueux et réfléchi, basé sur des relations sagement établies

+

Des politiques solidement fondées et les ressources humaines et financières nécessaires pour les mettre en œuvre

+

Des ressources limitées affectées judicieusement à la prestation de services sûrs et durables

=

La gouvernance optimale

Le monde idéal que l'on souhaite aurait cette allure : une population engagée et réfléchie s'informe sur les enjeux importants et s'investit dans le processus électoral pour s'assurer d'être représentée par un groupe diversifié de leaders avant-gardistes qui saisissent la complexité de gouverner dans une ère marquée par l'incertitude et le changement. Ces élus comprennent parfaitement les responsabilités du gouvernement municipal et les différents rôles qu'ils doivent y assumer. Ils établissent des relations saines avec leurs employés, leurs collègues et la collectivité, et se préparent sérieusement à participer au débat public de manière respectueuse et réfléchie. Ils élaborent des politiques judicieuses et affectent les ressources humaines et financières nécessaires pour les mettre en œuvre. Et ils utilisent adéquatement les ressources limitées à leur disposition pour s'assurer que leur collectivité obtienne des services de manière sûre et durable. C'est ce qu'on appelle de la gouvernance optimale.

Alors où est le problème? Comment réparer la brèche une fois pour toutes? Collectivement, notre principal écueil a été l'absence d'un système intégré de prestation de services. Trop souvent, nous devons prendre des décisions importantes sur le plan des infrastructures ou des services sans pouvoir tenir compte d'un contexte éclairant. Le présent guide a pour objectif de vous aider à déterminer où sont les brèches et à les colmater.

La feuille de route permettant d'atteindre la gouvernance optimale implique la mise en place d'un système visant à maximiser l'affectation des ressources limitées à votre disposition. Ce système doit être à la fois stratégique et proactif. Il doit minimiser le recours au triage. Il doit aussi permettre d'éliminer ou de limiter la prise de décision réactive. De plus, il doit établir un équilibre entre la maintenance, le remplacement et les investissements, et son action doit être aussi prévisible que possible. Un tel système et les processus qu'il implique existent. Maintenant que nous comprenons bien les principaux fondements d'un gouvernement municipal, nous allons examiner les différents rouages de notre aventure vers le leadership communautaire.



Chapitre 4

LA RECETTE : DÉFINIR CLAIREMENT LA GESTION DES ACTIFS

Au cours des dernières années, vous avez sûrement entendu abondamment parler de la gestion des actifs. Même si une partie de l'information véhiculée à ce sujet est utile, le reste porte grandement à confusion. La présente section a pour objectif de clarifier cette notion. Elle répondra à un certain nombre de questions, notamment : Qu'est-ce que la gestion des actifs? Pourquoi a-t-elle de l'importance? Que peuvent en tirer les gouvernements municipaux? Quel rôle implique-t-elle pour les élus? Quel rôle implique-t-elle pour les employés? Comment ces rôles doivent-ils s'arrimer? Et surtout, comment peut-on amorcer un processus de gestion des actifs dès aujourd'hui?

Nous allons maintenant nous lancer dans la grande aventure de la gestion des actifs. Trouvez-vous un compagnon et attachez votre ceinture.



« Oups! Désolé! J'aurais dû dire 'bouclez vos ceintures!' »

CartoonStork.com

Mais avant de commencer, il faut mentionner une chose peu agréable. Les gouvernements municipaux de partout au Canada doivent faire face à un enjeu crucial. Nous avons réussi à fonctionner (parfois assez mal) avec des infrastructures âgées de 50, 70 ou même parfois 100 ans et nous n'avons pas suffisamment investi

de ressources pour les remplacer. Nous avons ainsi accumulé un déficit d'investissement de 300 milliards de dollars. Cela place notre pays dans une situation précaire face à ce qui doit être réalisé et à ce qu'il aurait fallu mettre en réserve pour pallier les besoins actuels et futurs. Des municipalités de toutes les tailles font face à des coûts énormes pour réparer et remplacer non seulement des routes, des égouts et d'autres infrastructures, mais aussi pour mettre à niveau une multitude de services auxquels s'attendent dorénavant les membres de leur collectivité. Nous avons eu la chance de profiter des formidables avantages que ces actifs nous ont procurés, mais nous avons également hérité des responsabilités qui s'y rattachent. Ces responsabilités sont colossales. Elles constituent le fardeau principal de notre tâche d'élus. Pour être en mesure de les assumer entièrement et convenablement, il faut commencer par la base.

Nous allons maintenant examiner les différents éléments de la gestion des actifs.

Premier élément : qu'est-ce qu'un actif?

La question est fort simple. Pour y répondre clairement, nous allons faire une comparaison avec la vie quotidienne. On peut facilement penser à nos maisons, à nos voitures, à nos électroménagers et même à nos propres corps en tant qu'actifs. Ces éléments sont des actifs parce qu'ils assument une fonction ou assurent un service. Et leur utilité a une valeur. Si l'un de ces actifs ou une partie de l'un d'eux cesse d'être utile, notre vie en sera affectée. Si votre voiture tombe en panne et qu'elle ne peut vous servir à vous rendre au travail, à l'arène ou à l'épicerie, votre qualité de vie en sera diminuée. Vous en serez contrarié, n'est-ce pas? Un actif crée donc de la valeur.

Lorsqu'il s'agit de la collectivité, les actifs sont de propriété publique. Ils font partie intégrante du cadre bâti et de l'équipement essentiel, des écosystèmes naturels et d'autres ressources nécessaires pour soutenir ce qui a été construit collectivement.

Nos systèmes d'eau potable, d'égout et de gestion des eaux pluviales, nos réseaux de transport, nos parcs et sentiers, nos espaces verts et publics, nos installations culturelles et artistiques, nos infrastructures et nos équipements de services d'urgence, tout cela permet la prestation des services dont nous avons besoin. Chacun des actifs de cet ensemble a une fonction qui crée de la valeur pour les résidents. Les citoyens s'attendent à recevoir les services qui font maintenant partie de leur vie quotidienne. En d'autres mots, les résidents profitent de la valeur des services offerts grâce à ces actifs de propriété publique. Ces actifs représentent donc une valeur pour la collectivité.

Deuxième élément : définir la gestion



« Une fois que tu comprends la gestion de crise, c'est plutôt simple. »

CartoonStock.com

Une fois de plus, la question paraît simple. Effectuer la gestion d'un actif, par définition, signifie s'en occuper, en avoir la responsabilité et l'entretenir. Servons-nous encore une fois de la comparaison avec la vie quotidienne. S'il s'agit de votre voiture ou de votre maison, vous savez ce qu'il faut faire pour en prendre soin. On sait tous qu'il faut régulièrement changer l'huile à moteur

de notre voiture et s'assurer que le toit de notre maison demeure en bon état, n'est-ce pas? Regarder des émissions en rafale sur Netflix en se gavant de croustilles au sel de mer et de friandises jusqu'à 4 h du matin alors qu'il y a une fuite d'eau provenant de votre toit est peut-être amusant, mais ce n'est certainement pas un modèle de planification personnelle efficace. En bref, la gestion est une façon ordonnée de s'occuper des choses dont on a la responsabilité.

Un concept clé : la gestion doit être un processus actif et continu. Elle ne doit pas être passive ni seulement ponctuelle. Une bonne gestion de notre santé physique implique de faire de l'exercice activement. On ne garde pas la forme en achetant simplement un tapis roulant. La gestion implique de s'activer pour prendre soin d'une chose. Il s'agit d'un processus actif et non d'une simple planification. Un actif procure de la valeur : il faut donc bien le gérer si l'on veut que cette valeur se maintienne.

La gestion des actifs implique de bien gérer... les actifs.

La gestion des actifs est un processus servant à prendre des décisions qui nous permettent de prendre soin des infrastructures nécessaires pour fournir des services communautaires de façon à :

- *gérer les risques et les possibilités*
- *utiliser les ressources judicieusement*
- *tenir compte des besoins actuels et futurs*

La « gestion des actifs » est un processus qui ajoute de la rigueur et une structure autour des renseignements servant à prendre des décisions stratégiques qui permettront de préserver nos actifs et à nos citoyens et aux générations futures de continuer à profiter de leur présence.

Ces renseignements comprennent notamment :

- > Les actifs dont nous disposons
- > Leur emplacement
- > Leur état actuel
- > Le degré de service (actuel et souhaité) que

ces actifs permettent de fournir

- > La vie utile restante de ces actifs
- > Les actifs les plus importants, le niveau de risque lié à ces actifs et leur durabilité
- > Ce qu'il faut faire à leur égard
- > Quand faudra-t-il le faire
- > Combien cela coûtera-t-il

Conséquemment, le fait de s'engager dans un processus de gestion des actifs permet à un gouvernement municipal de répondre aux questions fondamentales suivantes :

- > Comment s'occuper de la meilleure façon possible des actifs qui permettent de fournir des services à nos résidents, c'est-à-dire les services dont ils ont besoin pour leur vie quotidienne?
- > Comment maximiser la valeur de ces actifs afin que les résidents obtiennent ce qu'ils désirent?

Que souhaitent obtenir nos résidents? Ils veulent qu'on leur fournisse des services de manière sûre, durable, prévisible et rentable. En réalité, nos résidents ne veulent même pas avoir à y penser. Ils souhaitent simplement que ces services soient fournis sans surprise ni interruption. Notre tâche est de gérer ces actifs et de fournir ces services sans problème et de façon aussi uniforme que possible.

Certains seront tentés de dire : « Mais n'est-ce pas ce que nous faisons depuis longtemps? »

La réponse se trouve quelque part entre « oui », « non » et « mais... ». Il faut avouer que nos réussites ont été aussi souvent accidentelles qu'intentionnelles. Au fur et à mesure que les besoins de nos collectivités changent et que leurs attentes grandissent, nous avons acquis davantage d'actifs et entrepris de fournir de nouveaux services. Nos capacités internes et financières n'ont cependant pas suivi le rythme. Nous avons trop souvent fonctionné en nous disant : « Si ça marche, il ne faut pas y toucher. » On pense toujours qu'on doit mettre notre argent dans quelque chose de plus important ailleurs. En omettant de tenir compte de l'ensemble des coûts de maintenance préventive, de fonctionnement et de renouvellement de nos actifs, nous n'avons pas suffisamment investi d'argent pour maximiser leur valeur. Nos actifs se détériorent plus rapidement que nous réussissons à les remplacer.

Nous n'en avons malheureusement pas assez pris soin. Le processus actif de gestion que nous avons évoqué n'a pas été assez dynamique. Mais nous pouvons changer cela de façon systématique.

Encore une fois, nous ne sommes pas seuls dans cette galère. La plupart des collectivités du pays se retrouvent avec des actifs dont la vie utile est terminée ou tire à sa fin et qui devront bientôt être refaits ou remplacés. Cette situation met en péril la prestation des services dans ces collectivités. C'est similaire à ce qui peut se passer pour notre maison, notre voiture ou notre santé physique. Les conséquences de ne pas manger sainement, de ne pas faire d'exercice ou de manquer de sommeil peuvent prendre des années à se révéler. Mais quand elles finissent par émerger, elles affectent sérieusement notre qualité de vie. En tant que gouvernement municipal, nous avons la capacité d'assumer cette responsabilité à long terme. Pas à court terme, mais à long terme.

Les questions qui se posent sont les suivantes : si nous continuons sur cette trajectoire, qu'est-ce que l'avenir nous réserve? Quelles seront les conséquences à long terme de ce manque d'investissement? Comment pouvons-nous assurer un fonctionnement sans heurts dès maintenant et dans l'avenir? Quelle recette faut-il suivre? Ne paniquez pas. Vous avez compris le principe. La solution est à portée de main.



Chapitre 5

QUE PEUT APPORTER LA GESTION DES ACTIFS À VOTRE COLLECTIVITÉ?

Quels problèmes la gestion des actifs permet-elle de résoudre? Revenons à ce que désirent nos citoyens : des services sûrs et durables offerts de manière prévisible et rentable. Il faut se concentrer sur les notions de « service » et de « prestation de services ». Le processus de gestion des actifs doit servir de filet de sécurité pour que nous puissions fournir les services que les citoyens veulent obtenir. Il permet de formaliser le travail que nous réalisons déjà de manière structurée et rigoureuse. Il sert également à bien informer les employés et le conseil afin qu'ils puissent déterminer comment maximiser les investissements dans les actifs municipaux et ainsi permettre aux résidents de profiter des services et des installations qui contribuent à leur qualité de vie, et ce, sans interruption.

En somme, le processus de gestion des actifs nous permet de :

- > Planifier pour l'avenir
- > Gérer les risques inhérents aux actifs
- > Maintenir les actifs en bon état pendant toute leur vie utile
- > Investir judicieusement les ressources limitées à notre disposition

Imaginez une approche holistique de la planification, de la budgétisation et de la prise de décision qui fonde totalement son action sur des informations fiables sans se laisser influencer par les vents politiques dominants. La gestion des actifs est un processus qui permet de s'engager à être résolument responsable des services que nous fournissons au lieu d'effectuer une supervision tantôt réactive, tantôt aléatoire. Pour que ce processus fonctionne, il ne faut négliger aucun de ses aspects. C'est ici que la démarche de travail d'équipe intervient. Ces différents aspects sont interdépendants. S'ils ne s'articulent pas parfaitement ensemble, le processus se désagrège. Et s'il n'y a pas de processus, il n'y a

pas de gestion des actifs. On ne fait que reporter le problème à plus tard.

Quels sont les différents aspects du processus de gestion des actifs?

Performance + risques + coûts = Valeur des services

Performance + risques + coûts = Valeur des services

C'est cette simple formule qui nous permet de fournir des services sûrs et durables de manière prévisible et rentable, faisant ainsi en sorte que nos résidents reçoivent ce qu'ils souhaitent et ce dont ils ont besoin.

Chaque aspect du processus correspond à une question cruciale :

- > **Performance** : Est-ce que nos actifs répondent aux attentes et performant à un degré satisfaisant?
- > **Risques** : Quelle est la probabilité que survienne une défaillance de service? Et quelles seraient les conséquences d'une telle défaillance?
- > **Coûts** : De combien d'argent avons-nous besoin pour maintenir nos actifs en bon état ou les remplacer?
- > **Valeur des services** : La valeur des services sera optimale si l'on s'occupe de chacun des aspects du processus. Ces aspects n'existent pas de manière indépendante, ils sont interreliés. Il faut les traiter successivement ou même simultanément.

Niveau de service

Les élus représentent les propriétaires des actifs, soit les résidents de la collectivité. Le rôle des élus est de répondre aux besoins et aux désirs des résidents. C'est au conseil de déterminer le niveau de service à offrir. Et sur ce plan, la

question clé est la suivante : pendant combien de temps pouvons-nous nous attendre à ce qu'un actif en particulier fonctionne ou soit performant s'il est soumis aux conditions actuelles d'exploitation et de maintenance?

Le niveau de service dépend des :

- *attentes des clients*
- *exigences réglementaires*
- *ressources disponibles*

Les élus doivent se fier au directeur général et aux employés qui en relèvent pour obtenir une réponse à cette question. C'est le rôle des employés d'atténuer les risques de défaillance d'un actif et de maintenir son niveau attendu de performance ou de service. Cela s'applique non seulement aux pannes, mais aussi aux risques en matière de santé et de sécurité publiques. Pour que l'on puisse continuer à offrir des services sûrs et durables de manière prévisible et rentable, le directeur générale et ses employés doivent être en mesure de fournir au conseil des renseignements fiables au sujet des actifs qui permettent d'identifier les risques d'interruption de service. Le conseil doit s'assurer que les employés soient aptes à recueillir les données et les renseignements nécessaires pour que le niveau de service prévu d'un actif soit atteint et maintenu.

Comme nous le disions précédemment, le conseil et les employés font partie de la même équipe. Le personnel fournit aux membres du conseil de l'information leur permettant de prendre des décisions éclairées en se basant sur leur expérience professionnelle, leurs recherches et leur travail. Les membres du conseil, après avoir obtenu suffisamment de renseignements, doivent débattre entre eux, soupeser différents points de vue, voter, et ensuite soutenir la décision prise par la majorité.

C'est pourquoi la gestion des actifs doit se faire en équipe. Une fois que le conseil a déterminé le niveau de service désiré et que le personnel a identifié les risques liés aux actifs permettant de fournir ce service, le conseil et le personnel s'entendent sur un prix afin que la valeur de ce

service soit satisfaisante pour l'ensemble des résidents. Ensemble, le conseil et le personnel établissent un budget en conséquence et modifient, s'il y a le lieu, le niveau de service offert (voir l'annexe B pour de plus amples informations).

Le conseil et les employés font partie de la même équipe.

Le personnel procure au conseil les renseignements lui permettant de prendre des décisions avisées.

Les conseillers débattent entre eux en se basant sur des informations fiables, puis votent et soutiennent la décision prise démocratiquement.

Le fait de procéder à l'inverse, comme de nombreux conseils se voient forcés de le faire, constitue une lacune fondamentale. Ce sont les niveaux de service et de risque qui doivent déterminer les coûts (personnel, frais, taxes) et non l'inverse. Le fait de connaître le niveau de performance d'un actif ainsi que les risques et les coûts qui lui sont associés permet au conseil de déterminer s'il faut augmenter, maintenir ou réduire le niveau de service offert en tenant compte de ce que les résidents désirent, c'est-à-dire des services sûrs et durables fournis de manière prévisible et rentable. Il s'agit d'être plus stratégique qu'auparavant. Il s'agit aussi d'adopter une approche holistique axée sur le long terme.



Si vous parvenez à relever cet énorme défi, vous vous démarquerez à l'échelle nationale.

Cela mérite d'être répété. Des élus et des employés municipaux de partout doivent lutter contre ce monstre ultrapuissant. Leurs discussions budgétaires se déroulent à l'envers. Ce sont les niveaux de service appropriés et les risques qui s'y rattachent qui doivent déterminer les coûts nécessaires (personnel, frais, taxes) et le budget à établir. **ET NON L'INVERSE.** Le budget

ne doit pas déterminer le niveau de service à fournir. Le fait de connaître le niveau de performance d'un actif ainsi que les risques et les coûts qui lui sont associés permet au conseil de déterminer s'il faut augmenter, maintenir ou réduire le niveau de service offert. La tentation de se concentrer uniquement sur les coûts est un facteur clé du maintien de la situation dans laquelle se trouvent de nombreuses municipalités : elles sont incapables d'investir suffisamment dans les actifs qui permettent d'offrir les services attendus par leur population et doivent souvent reporter leurs activités de maintenance et de remplacement. Que désirent les résidents et à quoi s'attendent-ils? Ils veulent qu'on leur fournisse des services sûrs et durables de manière prévisible et rentable. Le processus de gestion des actifs nous permet d'obtenir l'information nécessaire pour atténuer significativement l'impact de ce sous-investissement, tout en maintenant un niveau de service et une qualité de vie satisfaisants pour les citoyens, la collectivité et la vie économique. Et tout cela se fait en équipe de façon planifiée, intentionnelle et logique.

Chapitre 6 COMMENT ENTREPRENDRE UNE DÉMARCHE DE GESTION DES ACTIFS



CartoonStock.com

Après avoir couvert le « quoi? » et le « et alors? », nous allons maintenant traiter du « quoi faire maintenant? » Comment entreprendre sa propre démarche? Comment s'attaquer à cette bête nommée gestion des actifs?

Il est important de rappeler que la situation actuelle résulte de plusieurs décennies de fonctionnement inadéquat et qu'il ne sera pas possible d'en sortir en un jour ou deux. Il n'y a pas de solution miracle à ce problème. L'élaboration d'un processus de gestion des actifs prend du temps. Il faut ce qu'il faut. Cependant, il y a des

mesures importantes que l'on peut prendre dès maintenant. Revoyons le rôle du conseil : la tâche du conseil est d'établir les priorités et les

La tâche du conseil est d'établir les orientations stratégiques globales de la collectivité.

Le conseil a l'autorité nécessaire pour :

- *Élaborer des politiques*
- *Orienter la croissance et le développement*
- *Établir des budgets*
- *Prélever des impôts*

orientations stratégiques globales de la collectivité. Le conseil a l'autorité nécessaire pour élaborer des politiques, orienter la croissance et le développement, établir des budgets et prélever des impôts pour assurer la prestation de services.

Parce que le conseil est responsable d'établir des politiques, il est crucial qu'une politique de gestion

des actifs soit mise en place. Cela assure qu'un processus de gestion des actifs servira d'optique permettant au conseil d'orienter stratégiquement et délibérément les décisions à prendre.

Mesure : Charger les employés de proposer au conseil différentes options qui serviront à l'élaboration d'une politique de gestion des actifs.

De bonnes pratiques de gestion des actifs reposent sur de bonnes politiques. Politicien signifie « concepteur de politiques ». Notre tâche principale consiste à fournir une orientation générale claire au moyen de politiques, puis à laisser le directeur général et les employés mettre les détails au point. En l'absence de politique, le directeur général est forcé de deviner ce que veut le conseil, ce qui le place dans une situation très difficile. Quand tout fonctionne bien, une absence de politique passe inaperçue, mais dès qu'un actif subit une défaillance ou cause une interruption de service, on a souvent tendance à vouloir trouver des coupables. Étant donné la tension créée par la recherche d'un équilibre entre la performance, les risques et les coûts, l'absence d'une politique claire donne facilement naissance à des suppositions.

Mesure : S'engager à réaliser une analyse des coûts du cycle de vie des actifs et à effectuer de la maintenance préventive au lieu de la maintenance réactive afin de prendre de bonnes décisions.

Cela signifie de prendre en considération l'ensemble des coûts de construction, d'acquisition, de maintenance, d'exploitation, de restauration et d'élimination de tous les actifs, y compris les nouveaux.

Mesure : Discuter avec le personnel pour déterminer où en est l'organisation sur le plan de la cueillette des données.

Obtenir des données de qualité est crucial. Le conseil fournit aux employés les ressources nécessaires pour recueillir des données afin qu'ils puissent prendre ensemble des décisions éclairées. Dans un cadre de gouvernance optimale, le personnel et le conseil travaillent ensemble sur chacun des aspects du processus de gestion des actifs : la performance, les risques et les coûts. Si ces aspects ne s'articulent pas parfaitement ensemble, le processus se désagrège.

Les données de gestion des actifs nous procurent de l'information nous permettant d'établir des priorités de maintenance préventive et de renouvellement des actifs afin de destiner des ressources financières là où elles sont davantage requises. La gestion des actifs est un processus proactif qui a pour objectif d'aider le conseil à prendre de bonnes décisions budgétaires.

En adoptant de solides principes de gestion des actifs, les gouvernements municipaux peuvent maximiser la valeur des services dont leurs résidents ont besoin, veulent obtenir, et sont prêts à assumer financièrement. La tâche du conseil n'est pas de réduire ses dépenses, mais d'offrir des services de qualité au meilleur prix possible. Le rôle du conseil est d'expliquer clairement aux résidents – qui sont les propriétaires des actifs municipaux – quels sont les investissements de fonds publics nécessaires pour assurer la prestation de services sûrs et durables. La gestion des actifs vise essentiellement la prestation de services. Il faut le faire au moyen d'une démarche volontaire et systématique qui permet de combler les besoins actuels et de bien préparer l'avenir.

UNE ABSENCE DE POLITIQUE = UNE ABSENCE DE GOUVERNANCE OPTIMALE

Chapitre 7 CONCLUSION

Hélas, c'est ici que se termine notre aventure. Vous devriez maintenant être mieux préparé, mieux informé et franchement très enthousiaste devant les nombreux défis de gouvernance qui se présentent à vous. Le Guide municipal du Yukon a été conçu pour vous aider à cheminer jusqu'à l'atteinte de la gouvernance optimale. Des rôles clairement définis, des objectifs communs réalistes et un processus de gestion des actifs constituent les fondements d'une équipe hautement efficace. Tenter de convaincre sa collectivité d'aller de l'avant peut être décourageant et comporte inévitablement des choix difficiles à faire; par contre, il s'agit d'une tâche honorable, admirable et extrêmement importante.

Le présent guide a été délibérément conçu par deux politiciens d'expérience qui ont vécu plusieurs années d'émerveillement, mais aussi d'angoisse au sein de gouvernements municipaux. Nous voulions que cet ouvrage soit différent, caractéristique du Yukon, et résolument amusant. La tâche d'un conseiller municipal n'est pas facile, mais ça ne veut pas dire qu'elle doit être figée ou ennuyante. Une prise de décisions efficace repose sur un équilibre entre l'instinct et l'analyse. Apportez-y une bonne dose d'énergie, votre sens de l'humour et une curiosité sans bornes. Il y a une voie optimale à suivre, et ce guide a pour but de vous aider à l'emprunter. Il s'agit d'un effort de longue haleine qui demande aux participants de réfléchir de manière critique au lieu de se montrer critiques. Nous saluons votre désir de vous engager personnellement à servir le public. Prenez cette responsabilité au sérieux sans vous prendre vous-même trop au sérieux.

Sincèrement,

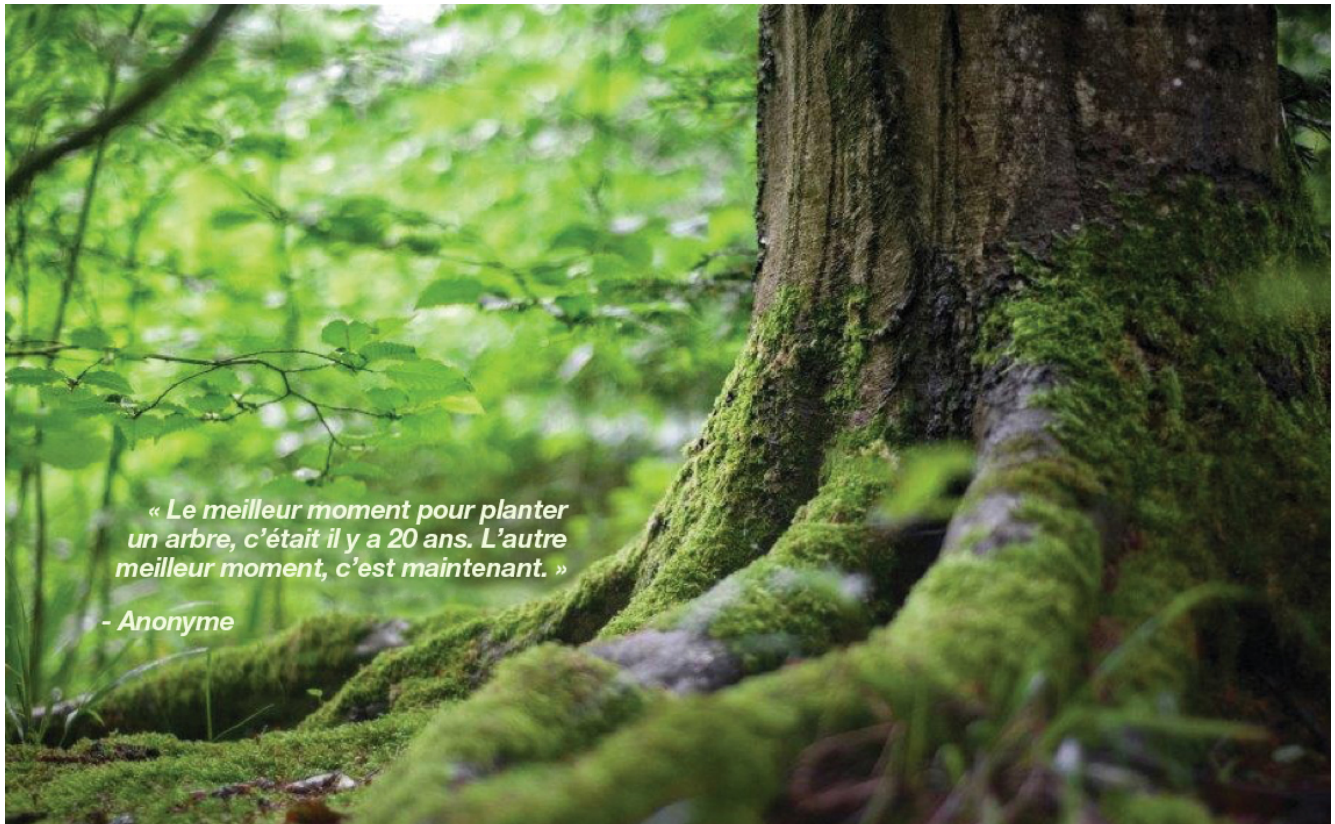
L'équipe du Guide municipal du Yukon

Annexe A

QUESTIONS POUR UNE DISCUSSION SUR LA GESTION DES ACTIFS

Ces questions ont été conçues pour favoriser un dialogue menant à de meilleures pratiques de gestion des actifs. On suggère aux conseillers et aux employés municipaux d'utiliser certaines ou toutes les questions suivantes pour déterminer le degré de maturité de leur organisation en matière de gestion des actifs. L'objectif global d'un tel dialogue est d'aider un gouvernement municipal à :

- > élaborer une stratégie financière vigoureuse lui permettant de s'attaquer à son déficit en matière d'infrastructures, tout en maintenant les services et la qualité de vie dont jouissent ses citoyens et qui profite à son économie;
- > expliquer pourquoi il faut investir des ressources humaines et financières suffisantes pour continuer à prendre de saines décisions concernant l'utilisation et l'entretien des infrastructures existantes, et ce, afin de fournir des services qui tiennent compte des besoins à la fois actuels et futurs de sa collectivité;
- > établir des liens entre ses stratégies et ses plans de gestion des actifs ainsi que ses objectifs organisationnels à long terme visant à maintenir des services durables de qualité, à préserver la santé et la sécurité de ses résidents, et à prolonger la durée de vie de ses infrastructures existantes de manière rentable.



30 questions pour optimiser la gestion des actifs*

1. Avons-nous un inventaire précis et à jour de l'ensemble de nos actifs, et notamment de nos actifs essentiels comme les installations souterraines de services publics?
2. Savons-nous dans quel état sont tous ces actifs? Sinon, connaissons-nous l'état de nos actifs essentiels?
3. Savons-nous quand ont été installés nos actifs, en particulier nos installations souterraines de services publics?
4. Que devrions-nous envisager d'inclure dans notre politique de gestion des actifs?
5. Avons-nous défini le niveau de service correspondant à chacun de nos actifs?
6. Ce niveau de service est-il celui que la collectivité souhaite et pour lequel elle est prête à assumer le coût?
7. Les actifs sont principalement financés par les impôts et les droits de services publics. Envisageons-nous d'utiliser d'autres mécanismes de financement, par exemple des frais d'utilisation supplémentaires pour certaines installations? Et pensons-nous que des partenariats avec le secteur privé seraient appropriés dans certaines circonstances? Si oui, quand?
8. Avons-nous des données sur l'utilisation de chacun de nos actifs?
9. Connaissons-nous les risques et les types de risques associés à chacun de nos actifs et aux services qu'ils permettent de fournir?
10. Connaissons-nous pour chacun de nos actifs la probabilité qu'il subisse une défaillance et les conséquences d'une telle défaillance?
11. Pendant combien de temps cet actif pourra-t-il servir si l'on tient compte de son niveau actuel de maintenance et d'exploitation?
12. Avons-nous suffisamment d'argent pour gérer (exploiter, maintenir et remplacer) nos infrastructures et dépensons-nous suffisamment d'argent à ce chapitre?
13. Sinon, de combien d'argent avons-nous besoin et quel est le degré de précision des données dont nous disposons en la matière?
14. Quel est le coût de la maintenance reportée de nos actifs?
15. Avons-nous déterminé les coûts sociaux, économiques et environnementaux liés à une défaillance?
16. Avons-nous suffisamment de ressources humaines ou financières disponibles pour faire face à une défaillance d'un de nos actifs, y compris d'un actif essentiel?
17. Avons-nous établi un plan de remplacement des immobilisations à long terme ainsi qu'un calendrier de remplacement?
18. Envisageons-nous de procéder au dessaisissement de certains actifs non essentiels de faible valeur?
19. Au moment de nous engager à investir dans de nouvelles infrastructures, connaissons-nous l'ensemble des coûts du cycle de vie, notamment les coûts d'immobilisation, d'exploitation, de maintenance préventive et d'élimination de ces actifs?
20. Est-ce que notre plan budgétaire à long terme tient compte du remplacement des actifs existants?
21. Avons-nous examiné comment préserver nos actifs naturels, particulièrement ceux qui constituent des ressources pour notre cadre bâti (les aquifères, notamment)?
22. Quels seront les effets des changements climatiques sur notre processus de gestion des actifs?
23. De quels types de réserves disposons-nous et de quels types de réserves avons-nous besoin?
24. Quel est notre niveau d'endettement actuel?
25. Quelle est notre capacité d'emprunt?

26. Disposons-nous d'une politique sur les fonds de réserve qui lie nos réserves à notre stratégie de gestion des actifs?
27. Les capacités de notre personnel sont-elles suffisantes pour le degré d'effort requis par notre stratégie de gestion des actifs?
28. Avons-nous une équipe multidisciplinaire en place qui est en mesure de partager de l'information et d'élaborer un plan tactique?
29. De quoi notre organisation a-t-elle besoin pour faire en sorte que nous puissions répondre à ces questions avec confiance?
30. Comment souhaitons-nous informer et mobiliser nos citoyens afin de faire face tous ensemble à ces enjeux qui touchent les infrastructures?

*Ces questions s'inspirent du cadre de travail de l'organisme Asset Management BC.

<https://www.assetmanagementbc.ca/framework/>

Annexe B

LE CYCLE BUDGÉTAIRE

Les élus municipaux doivent assumer d'importantes responsabilités, en particulier celles d'établir un budget et de fixer des taux d'imposition. Trop souvent, les conseils municipaux et les conseils d'administration abordent ces questions d'un point de vue qui galvanise le public : les hausses d'impôt. Ils commencent par la fin en fixant une cible qui captera probablement l'attention du public : une hausse standard de 0 à 5 %. Cette façon de concevoir un budget à l'envers prive le conseil de sa capacité à agir stratégiquement. La gouvernance optimale reconnaît et valorise la nature cyclique des bonnes pratiques budgétaires. L'établissement d'un budget doit se faire au fur et à mesure tout au long de l'exercice financier et devrait être intimement lié aux divers degrés de prestation de services sur lesquels le conseil s'est entendu.

Un concept clé : Les consultations prébudgétaires doivent se faire tout au long de l'année. Au moment de la période d'établissement du budget, ces consultations devraient être formellement synthétisées. Les décisions devraient rarement être reportées à cette période. Selon nous, le cadre de travail suivant est facilement compréhensible et applicable : Il s'agit d'abord d'élaborer un budget en se basant sur celui de l'année précédente. On s'attaque ensuite systématiquement aux changements à apporter.

Étape 1 : Une ébauche sans changement

On commence par élaborer un budget en supposant que le niveau des différents services sera essentiellement le même que celui de l'année précédente. Cependant, cela ne signifie pas que le



budget total restera le même puisqu'il devra tenir compte de la hausse des coûts de l'énergie, des matériaux, du carburant, des biens et des services, de l'augmentation des salaires des syndiqués en fonction des conventions collectives, etc. En d'autres mots, on s'attend à ce qu'un budget augmente proportionnellement à la hausse du coût des affaires. En combinant le maintien du niveau des services offerts et l'augmentation du coût des affaires, on obtient un nouveau budget de référence. C'est ce qu'on appelle le budget sans changement.

Étape 2 : Tenir compte des écarts

Pour le personnel, l'étape suivante consiste à tenir compte des écarts par rapport à l'exercice précédent. Ces écarts budgétaires peuvent résulter d'éléments nouveaux, complémentaires ou hors de l'ordinaire qui ont une incidence financière. En voici quelques exemples : d'importantes dépenses en immobilisations non prévues, des infrastructures défaillantes, une expansion des limites municipales, des nouveaux programmes ou services, l'embauche de personnel supplémentaire nécessaire, des changements législatifs ou réglementaires, etc. Ces écarts nécessitent un financement supplémentaire et entraînent donc des changements budgétaires.

Tout en reconnaissant qu'il y a bien d'autres facteurs à considérer, cette approche structurale fait en sorte qu'on présente au conseil un budget

préliminaire basé sur l'exercice précédent. Le niveau des services offerts reste le même, mais cette ébauche tient compte des écarts mentionnés précédemment.

Étape 3 : Ajouts et retraits prévus ou envisagés

La troisième étape consiste à ajouter systématiquement au budget des éléments prévus par le conseil ou le personnel et qui ont été approuvés par le directeur général (DG). Ces éléments peuvent entraîner une hausse ou une réduction du budget global. Il pourrait entre autres s'agir du changement de niveau de service offert, de la modification d'un projet d'immobilisations ou de la réponse à des besoins particuliers d'un service municipal ayant une incidence sur le budget. À ce stade-ci, nous en sommes à une ébauche de budget basée sur l'année précédente à laquelle se sont ajoutés des écarts et des ajouts prévus pour répondre à des besoins. Ce budget préliminaire permettra au conseil de constater s'il y a une hausse des dépenses prévues par rapport au budget de l'exercice précédent.

Un concept clé : une hausse budgétaire ne signifie pas nécessairement une augmentation de l'impôt foncier

Trop souvent, les conseils municipaux et le public en général confondent le pourcentage de la hausse budgétaire avec une hausse d'impôt. Une augmentation de budget ne veut pas nécessairement dire que l'impôt augmentera en conséquence. Il s'agit d'une notion fondamentale que les élus municipaux doivent bien comprendre pour être en mesure de l'expliquer aux citoyens.

Par exemple, supposons que le budget de l'an dernier totalisait un million de dollars exactement. L'augmentation du coût des affaires, comme nous l'avons mentionné précédemment, ainsi que le lancement de quelques projets entraînent une augmentation de budget, qui totalise maintenant 1,1 million de dollars. Nous faisons donc face à une augmentation budgétaire de 10 pour cent.

Le budget devra donc affecter des fonds supplémentaires pour assurer le fonctionnement des affaires municipales. Mais cela ne veut pas dire que le taux d'impôt foncier devra augmenter de 10 pour cent!

Étape 4 : Chiffrer les changements d'évaluation et d'inventaire

Les conseils qui ont l'intention d'effectuer le moins de changements possible, c'est-à-dire sans augmenter ni réduire le niveau de service offert, peuvent passer facilement à cette nouvelle étape de l'établissement du budget.

Le prochain élément important qui permettra de définir le budget sera la présence de changements dans l'inventaire des actifs (nouvelles constructions ou changements de catégorie) et dans les valeurs évaluées (augmentation ou réduction globale des évaluations totales après conversion). Il est tout à fait possible qu'une hausse des évaluations ou qu'un inventaire accru résulte en une hausse globale de l'impôt perçu (en se basant sur le taux de l'année précédente) qui couvre complètement la hausse budgétaire. Dans l'exemple présenté ci-dessus, ce cas de figure impliquerait qu'une augmentation globale des évaluations entraînerait la perception additionnelle de 100 000 \$ en impôt foncier. Pour qu'il n'y ait pas de changement, il faudrait que la hausse d'impôt se chiffre à... 0 %.

Réciproquement, si la somme des évaluations reste inchangée et que l'inventaire demeure le même, il faudrait augmenter l'impôt foncier de 10 % pour maintenir le statu quo et conserver le même niveau de service offert. Dans les deux cas, l'incidence globale sur les contribuables (les sommes totales perçues) serait exactement la même. Le budget s'élèverait à 100 000 \$ de plus que celui de l'année précédente. Les conseils font erreur lorsqu'ils prédéterminent un niveau d'augmentation du taux d'impôt foncier au lieu de se concentrer sur l'augmentation budgétaire nécessaire pour conserver le même niveau de service offert.

Étape 5 : Changement du niveau de service offert et ajouts budgétaires

Le niveau suivant des discussions budgétaires et du processus d'établissement du budget se concentre sur le changement du niveau de service offert (plus élevé ou moins élevé), les nouveaux projets ou les nouvelles dépenses en immobilisations qui sont entrepris, et les fonds que l'on peut affecter à des fonds de réserve. Le fait d'ajouter ou de soustraire des éléments modifiera le total du budget prévu et permettra au conseil d'envisager ou non une hausse ou une baisse de l'impôt foncier. À ce stade-ci, le conseil devrait avoir une idée assez précise du budget à adopter et de ce qu'il sera nécessaire de faire sur le plan de l'imposition pour répondre aux besoins des citoyens.

Étape 6 : Réduire, maintenir ou augmenter le niveau de service

Le conseil fait maintenant face à trois possibilités : réduire, maintenir ou augmenter le niveau de service.

À cette étape-ci, le conseil doit se pencher sur les répercussions politiques de la hausse d'impôt qu'il envisage. Il pourra décider que cette hausse n'est pas acceptable et qu'il faudrait plutôt réduire le niveau de service offert.

Il pourra envisager d'augmenter les contributions des fonds de réserve.

Il pourra également envisager la prestation de services additionnels ou une augmentation du niveau de service offert.

Étape 7 : Catégories d'imposition

Une fois qu'un total budgétaire relativement ferme a été établi, le conseil peut passer à la dernière étape, qui consiste à décider la part budgétaire de chaque catégorie d'imposition (résidentielle, industrielle, commerciale, etc.). Il s'agit toujours d'une décision politique qui peut être abordée stratégiquement et avec une intention précise.

Le fait de suivre notre méthodologie devrait permettre aux conseils municipaux, aux conseils d'administration et aux cadres supérieurs d'aborder le processus budgétaire de façon utile, compréhensible, justifiable et ouverte.

Le point à retenir : Les augmentations ou les réductions du taux d'imposition qui ne sont pas issues d'un processus par étapes clair et transparent sont non seulement indéfendables, elles n'ont aucun sens. L'idée de démarrer avec un pourcentage d'imposition et ensuite de constituer un budget à l'envers est peu fructueuse, n'a rien à voir avec la vision holistique dont nous avons parlé, et mène à une mauvaise gouvernance. Une démarche stratégique implique des actions délibérées et résolument utiles. Pour établir un bon budget, il faut essentiellement mettre l'accent sur le niveau de service offert. C'est sur cette notion que les discussions doivent porter afin de concevoir un processus stratégique de grande valeur. Le type de leadership qu'il implique entraînera la mise en place d'un développement durable à long terme dans nos collectivités qui profitera aux générations actuelles et futures.



Annexe C

CONSEILS PRATIQUES : LES PIÈGES À ÉVITER

©Glasbergen
glasbergen.com

Pourquoi apprendre à la dure? Évitez de tomber dans les pièges suivants qui vous feront perdre temps et argent, et vous donneront bien des maux de tête.

Diriger les employés municipaux

Les politiques, les résolutions et les règlements orientent l'action des employés municipaux. Il ne revient pas aux membres du conseil de dire aux employés comment faire leur travail. Vous devez leur donner des directives claires en fonction des informations dont vous disposez et laisser les employés se charger des détails.

Assumer le rôle du personnel

Votre rôle est d'établir des politiques, pas de faire le travail des employés. Peu importe votre expérience ou l'étendue de vos compétences, vous n'avez pas été embauché en tant qu'employé, vous avez été élu comme conseiller. Fournissez les ressources nécessaires, ne faites pas partie des ressources.

Mal se préparer

Faites vos devoirs. Préparez-vous. Les réunions servent à discuter et à prendre des décisions.

Intervenez sur des questions de portée générale, ne vous perdez pas dans les détails. Tenez-vous loin des questions brûlantes. Elles impressionnent le public, mais elles mènent rarement à la bonne gouvernance et vous avez été élu pour gouverner. Respectez le temps alloué à chacun des élus. Exprimez-vous clairement et avec concision.



« On ne naît pas leader, on le devient. Ça explique pourquoi il y en a tant qui sont fous. »

Des résolutions improvisées

Prenez le temps de faire des recherches pour élaborer vos résolutions avec soin. Concocter oralement une résolution au cours d'une réunion amène souvent le conseil à regretter sa décision et à devoir la réviser.

Laisser le personnel déterminer le niveau de risque

Le conseil est élu pour prendre des décisions de gouvernance. Il doit notamment déterminer le niveau de risque qu'il est prêt à assumer et en accepter les conséquences potentielles. Les employés ont le mandat de minimiser les risques et cela devrait se refléter dans leurs recommandations professionnelles. Ils constituent pour le conseil une ressource, et non une équipe de débat. Il ne s'agit pas de discuter avec les employés jusqu'à ce qu'ils soient d'accord avec vous.

De mauvaises relations

Ne sous-estimez jamais l'importance d'établir de bonnes relations avec les autres membres du conseil, les employés et les gens en général. Le temps et l'argent que vous investirez au départ vous permettront d'éviter beaucoup d'anxiété par

la suite. Des relations malsaines nuisent à la bonne gouvernance. En voulant faire échouer quelqu'un, on risque souvent de faire échouer tout le monde. Cela ne veut pas dire que les membres du conseil doivent s'aimer ou se reconforter les uns les autres ni qu'ils doivent s'opposer entre eux pour le simple plaisir de la chose. Il s'agit de travailler ensemble, particulièrement lorsqu'on n'est pas d'accord. Reconnaissez qu'il y a eu des problèmes dans le passé, travaillez ensemble à les résoudre, puis enterrez-les une fois pour toutes. Il ne faut pas les ignorer, mais il ne faut pas s'y attarder indéfiniment non plus. De bonnes politiques sont utiles à votre collectivité. Entretenir des rancunes ou se prêter aux exigences des autres l'est beaucoup moins.

Le maire-dictateur

Le rôle du maire est de servir de lien entre le directeur général et le conseil municipal. Il doit s'assurer que tous ceux qui veulent s'exprimer sont entendus et les débats synthétisés de manière à amener le conseil à prendre des décisions. Peu importe ses opinions personnelles, le maire ou la mairesse doit rester le/la porte-parole du conseil, et ses communications orales ou écrites doivent refléter l'orientation choisie par le conseil.

Des directives inappropriées au directeur général

Rappelez-vous que le directeur général relève à la fois du maire et du conseil. Il reçoit ses directives à partir des décisions globales du conseil, et non du maire ou de conseillers individuels.

Se perdre dans le dédale

Le conseil doit définir des orientations générales sans se perdre dans les détails. Il revient aux employés municipaux et aux entrepreneurs de se charger des détails permettant de réaliser la vision d'ensemble qui a été adoptée. Ils doivent interpréter et ensuite concrétiser les priorités

stratégiques sur lesquelles le conseil s'est entendu.

Agir à l'encontre du conseil

Votre rôle est de prendre part aux débats et de voter individuellement, mais de respecter et de soutenir ensuite la décision prise par la majorité. Nuire aux décisions du conseil parce vous n'avez pas obtenu ce que vous vouliez est non seulement un comportement néfaste, mais cela démontre aussi un manque flagrant de leadership. Faites part de vos opinions personnelles pendant les discussions du conseil, mais respectez le vote et les décisions prises par la majorité. Vous constituez un organe de prise de décisions collectives. Comportez-vous et exprimez-vous en conséquence.

Ne pas tenir compte des coûts du cycle de vie

Avant de vous engager à investir dans de nouvelles infrastructures, prenez connaissance de l'ensemble des coûts du cycle de vie, notamment les coûts d'immobilisation, d'exploitation, de maintenance préventive et d'élimination.

Surréagir aux critiques d'une minorité

Le conseil et les employés municipaux devraient toujours prêter attention aux critiques soulevées par la collectivité. Tendrer l'oreille ne signifie cependant pas se précipiter pour apaiser les contestataires. Répondez aux critiques de manière collaborative et proactive, en ne perdant pas de vue la situation globale de votre collectivité. Ne critiquez jamais le personnel publiquement et acquittez-vous de vos responsabilités de façon respectueuse.

Annexe D

ÉVALUER CLAIREMENT LE RENDEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le conseil a pour tâche d'établir des politiques et de fournir les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de ses orientations stratégiques. Il embauche un directeur général qui sera chargé de diriger cette mise en œuvre. Le directeur général fournit des conseils professionnels, objectifs et apolitiques au conseil, s'efforce de minimiser les risques qui pèsent sur l'organisation et en supervise les opérations courantes. En contrepartie, le conseil procure au DG les ressources appropriées pour qu'il puisse accomplir son travail.

Le DG reçoit ses directives du conseil et non d'un conseiller en particulier. Par conséquent, c'est le conseil qui est responsable de l'embauche du DG et de l'évaluation de son rendement. Comme le rôle du DG est de concrétiser l'orientation établie par le conseil, l'évaluation de son rendement doit se faire en fonction des attentes relatives à cet objectif. Le conseil ne doit pas dicter au DG comment il doit faire son travail.

L'évaluation de son rendement doit se faire sur trois plans :

1. **Une mesure objective de son rendement :**
Le DG a-t-il réussi à concrétiser les priorités stratégiques de l'organisation et à mettre en œuvre le plan de travail correspondant?
2. **Une mesure subjective de son rendement :**
Les qualités personnelles et professionnelles du DG ont-elles contribué à l'accomplissement de ses tâches?
3. **Une évaluation de ses objectifs pour la suite des choses :** Quels sont les objectifs de croissance personnelle et de gestion professionnelle du DG pour l'année à venir?

Historiquement, les évaluations du rendement des directeurs généraux ont été mal effectuées. Cela est dû en partie au fait que le conseil n'observe pas le travail du DG sur une base régulière. Le conseil base souvent son jugement sur des rumeurs au lieu de tenir compte de faits réels ou de la réponse aux attentes clairement exprimées. Voici quelques questions qui peuvent aider le conseil à préciser ses attentes :

- > Sommes-nous satisfaits du travail du DG et comment pouvons-nous en être sûrs?
(Comment vérifier s'il a bien fait son travail?)
- > Quelles sont nos attentes?
- > Le DG est-il au courant de nos attentes?
- > Quelles sont les compétences que nous recherchons en matière de leadership et de communication?
- > Quelle importance doit-avoir la culture organisationnelle?
- > Que souhaitons-nous voir augmenter?
- > Que souhaitons-nous voir diminuer?



CartoonStock.com

- > En tant que membres du conseil, sommes-nous ouverts aux critiques ou aux commentaires?

Voici quelques questions préliminaires que le conseil pourrait soumettre au DG avant de procéder à l'évaluation de son rendement :

- > Les directives que vous recevez du conseil sont-elles claires?
- > Quel type de rétroaction aimeriez-vous recevoir du conseil? Qu'est-ce qui serait utile?

Même s'il y a plusieurs outils et modèles qui peuvent vous servir à mener une évaluation formelle, rien ne remplace un dialogue régulier.

En ce qui concerne le rendement, des conversations franches et fréquentes durant lesquelles vous exprimez clairement vos attentes ouvriront la voie à un haut degré de fonctionnalité et à la gouvernance optimale.

Annexe E RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES

Les lois et règlements du Yukon, incluant la Loi sur les municipalités

<http://www.gov.yk.ca/legislation/fr/index.html>

La Direction des affaires communautaires du gouvernement du Yukon

http://www.community.gov.yk.ca/community_affairs/fr/index.html

Ressources à l'intention des municipalités :

http://www.community.gov.yk.ca/community_affairs/fr/resource_library.html

Bibliothèque du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du Yukon

<http://www.emr.gov.yk.ca/library/>

Fédération canadienne des municipalités

<https://fcm.ca/fr>

Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM)

<http://www.camacam.ca/fr>

Le Réseau d'information municipale

<https://rimq.com/>

Infrastructure Canada

<https://www.infrastructure.gc.ca/index-fra.html>

Muniscope – Ressource nationale sur les questions municipales

<https://www.muniscope.ca/home?lang=fr>

Municipal World

<https://municipalworld.com/>

Public Sector Digest

<https://www.publicsectordigest.com/resources/107>

Asset Management BC

<https://www.assetmanagementbc.ca/>

Municipal Excellence Network (Alberta)

www.municipalaffairs.alberta.ca/mc_municipal_excellence

George Cuff

<https://www.georgecuff.com/>

Eli Mina

<http://www.elimina.com/>

Local Government Leadership Academy

<http://lgla.ca/resources/>

Civic Governance

www.civicgovernance.ca

