

# **Qui sont les auteurs de la performance collective locale?**

**Pour une mise en perspective de la performance  
publique**

**Gérard Divay**

Professeur

 cole nationale d'administration publique  
4750 Henri-Julien, Montréal  
gerard.divay@enap.ca

## **Qui sont les auteurs de la performance collective locale? Pour une mise en perspective de la performance publique**

**Gérard Divay**

### **RÉSUMÉ**

Les villes se doivent d'être performantes. Cet essai propose une nouvelle façon de voir la performance locale dans une perspective de management public. Une distinction est établie entre performance publique et performance collective. La contribution des divers types d'acteurs locaux (organismes publics, élus, citoyens, entreprises et organisations de la société civile) à ces deux performances est analysée dans ses différentes formes. La reconnaissance de ces diverses contributions, notamment par leur mesure, peut être en elle-même un facteur de stimulation de la performance locale.

*Mots clés.* Performance publique, performance collective, contributions, reconnaissance

### **Introduction**

Les villes, entendues comme socioéconomies locales ou comme institutions municipales, sont fortement conviées à être performantes. Trois courants de pensée et de pratiques renforcent l'injonction de performance locale. Tout d'abord, les classements de villes connaissent une grande popularité médiatique (Giffinger, Haindlmaier et Kraman, 2010; Bardet et Helluin, 2010), qu'ils soient fondés sur des données factuelles comme celui de Mercer (2011) sur les conditions de vie («quality of living») ou sur des éléments plus intangibles comme le palmarès des villes Hip du New York Times (2011). Ensuite, la compétitivité des villes est devenue un thème important des leaders métropolitains et figure dans l'agenda des politiques économiques et urbaines (OCDE, 2006; Tremblay et Tremblay, 2006). Enfin, la prégnance croissante de la performance dans le management public (Talbot, 2010) se traduit par un regain d'intérêt pour le développement d'indicateurs de gestion dans les municipalités (Schatteman et Charbonneau, 2010).

La performance caractérise habituellement l'action et les réalisations d'une entité particulière, individu ou organisation et fait l'objet d'une stratégie intentionnelle de la part d'un centre unique de décision. Or, le discours sur la performance des villes rattache une performance à une entité collective hétéroclite, la ville, ensemble polycentrique composé de multiples individus et organisations. La performance locale est une notion commode et surtout évocatrice pour les comparaisons entre villes. Peut-elle aussi être inspirante pour le management public local? Dans ce document à caractère exploratoire, nous prétendons que oui, à deux conditions : d'une part il faut distinguer la performance publique proprement dite de la performance collective et d'autre part, il faut chercher à identifier les auteurs de ces deux performances et la nature de leurs contributions respectives. Dans l'abondante littérature sur la performance publique, le présent document jette un éclairage particulier sur des aspects moins documentés; il esquisse un modèle d'analyse synthétique de la performance locale qui peut être utilisé pour évaluer un secteur particulier autant que l'ensemble de la collectivité; il relativise et contextualise la performance publique dans l'ensemble de la performance collective; il met en évidence

la nécessité de montrer les contributions des acteurs non publics, y compris dans la performance publique.

Dans un premier temps, la distinction entre performance publique et performance collective sera présentée. Dans un deuxième temps, les contributions des divers types d'acteurs locaux à ces performances seront spécifiées. Ensuite quelques indications seront données sur les défis et possibilités de mesure des contributions et la dernière section posera des jalons pour le management de ces mesures.

### **Performance publique et performance collective : imbrication et distinction.**

La notion de performance publique dont maints auteurs soulignent le caractère flou inclut trois éléments de base : l'intentionnalité, un schème de fonction de production et l'identité des acteurs. «Performance is about intentional behavior», rappellent Van Dooren, Bouckaert et Halligan (2010 : 2); son appréciation suppose donc l'explicitation d'objectifs. La performance réfère aux liens qui peuvent être établis entre diverses composantes d'une fonction de production : intrants, extrants, chaîne de résultats, en insistant sur les deux dernières. L'identité des acteurs est indiquée dans le qualificatif de publique; la performance publique est celle d'organismes publics.

Mais peut-elle s'appliquer aussi bien à chacun de ces organismes qu'à l'ensemble du secteur public? La pratique a surtout développé la mesure de la performance des organismes publics individuellement. Pourtant les effets croisés de certains programmes et les évidences d'interdépendances sectorielles (par exemple, aménagement et transport, malnutrition et résultats scolaires) invitent à une approche plus globale de la performance publique. Certains auteurs le mentionnent. Berman rappelle que « the general public sees connections and relationships among functions » (Ammons, 2008: 19); Newcomer et Caudle (2011 : 123) suggèrent de développer "a Common Whole-of-Government Performance Framework". Bouckaert (2005 : 13) préconise que «les systèmes de mesure de la performance du secteur public ne devraient pas être organisés autour d'un organisme pris individuellement, mais plutôt en considérant un secteur politique globalement ou une chaîne de produits ou de services». Les résultats de Levrato et Torres (2010 : 30) plaident en ce sens en montrant que la satisfaction des entrepreneurs est plus grande si une ville a une «politique cohérente et complète en matière d'entrepreneuriat». Néanmoins les tentatives de mesure d'ensemble au niveau local sont peu fréquentes, à l'exception notoire de l'éphémère expérience de Comprehensive Area Assessment menée par l'Audit Commission en Angleterre en 2009.

Elles se heurtent à des difficultés majeures, notamment d'ordre politico-administratif et analytique. Le management par une performance mesurée se justifie surtout par les obligations de reddition de compte autant administrative que politique et les dirigeants se font valoir par ce qu'ils contrôlent directement. Les indicateurs d'extrants sont de ce point de vue plus vendeurs que les indicateurs de résultats; or l'appréciation de la performance publique d'ensemble ne peut se faire que par des indicateurs de résultats, révélateurs de la «valeur publique» (Moore, 1995) que les citoyens attachent à certains aspects de leur vie en milieu local (par exemple, le sentiment de sécurité, la qualité du paysage urbain et des aménités, l'éventail des choix d'emploi ou d'activité...). Ce genre de résultats n'est pas automatiquement explicable par des extrants

spécifiques d'un organisme public en particulier; en outre il est influencé par l'action de multiples autres acteurs non publics, locaux ou non. Dans la mesure où elle est associée à l'action des organismes publics, la performance publique ne suffit donc pas à comprendre la performance d'une ville dans tout ce qui a de la valeur pour ses citoyens.

La performance locale est plutôt d'essence collective, en ce qu'elle résulte des initiatives et comportements de tous les acteurs, publics et non publics. Les indicateurs utilisés pour l'apprécier ne réfèrent pas seulement aux réalisations des acteurs, mais aussi aux états de situation dans divers domaines. Par exemple, la liste des indicateurs de performance en développement économique local proposée par l'OCDE (2009) combine des données agrégées sur les réalisations de divers types d'acteurs (aides aux entreprises, investissements, visites touristiques), sur les résultats du fonctionnement du système économique local (revenu, emploi) et sur l'état de situation (population). Plusieurs indicateurs de performance locale sont évocateurs de problèmes plutôt qu'enregistreurs d'effets directs d'actions spécifiques (Joerin et Rondier, 2007). Un bel exemple est le nombre de faillites personnelles et commerciales utilisé comme signe vital dans le domaine économique, par les Fondations communautaires du Canada (2011). La performance collective se différencie ainsi de la performance publique sur les trois éléments de base. Les acteurs ne sont pas seulement publics. L'intentionnalité y est plus ou moins présente : tout ce qui advient et change dans l'état de situation n'a pas forcément été la cible d'une action délibérée. Le schème de la fonction de production peut être gardé si on lui fait tenir compte de la complexité de l'évolution locale; la performance collective suppose une capacité de maîtrise de la fonction de production collective (Divay et Mazouz, 2008).

La performance publique est imbriquée dans la performance collective; elle en est constitutive, sans y être coextensive. À cet égard, le discours politique peut faire illusion lorsque des élus reprennent à leur compte des succès de la collectivité locale, notamment dans le domaine économique. Certes, tout phénomène dans la société locale peut être démocratiquement mis à l'agenda politique et les citoyens se tournent aisément vers les élus locaux pour traiter tout ce qu'ils considèrent comme problème. Pourtant, cette élasticité de la couverture étatique des questions de société ne devrait pas amener à confondre performance publique et performance collective. L'utilité de la distinction ressort clairement si on pense aux différents types d'acteurs qui interviennent dans la satisfaction courante du large éventail des besoins des personnes : se nourrir, se loger, se procurer un revenu, se former, se maintenir en santé, s'entraîner, se déplacer, se protéger, s'entraider, s'exprimer... La part relative des divers types d'acteurs (publics, privés, communautaires, familiaux) dans la satisfaction de ces besoins varie selon les besoins, selon les groupes et selon les localités.

La performance peut qualifier autant les actions elles-mêmes que leurs résultats (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2010). Des résultats durables présupposent des acteurs compétents. Ces deux perspectives sont à prendre en compte dans la définition des performances collective et publique. On peut alors définir la performance collective locale comme l'ensemble des accomplissements individuels et des compétences collectives dans la société locale qui conditionnent la qualité de vie (objective et subjective) de ses citoyens. La performance publique locale désigne l'efficacité et les

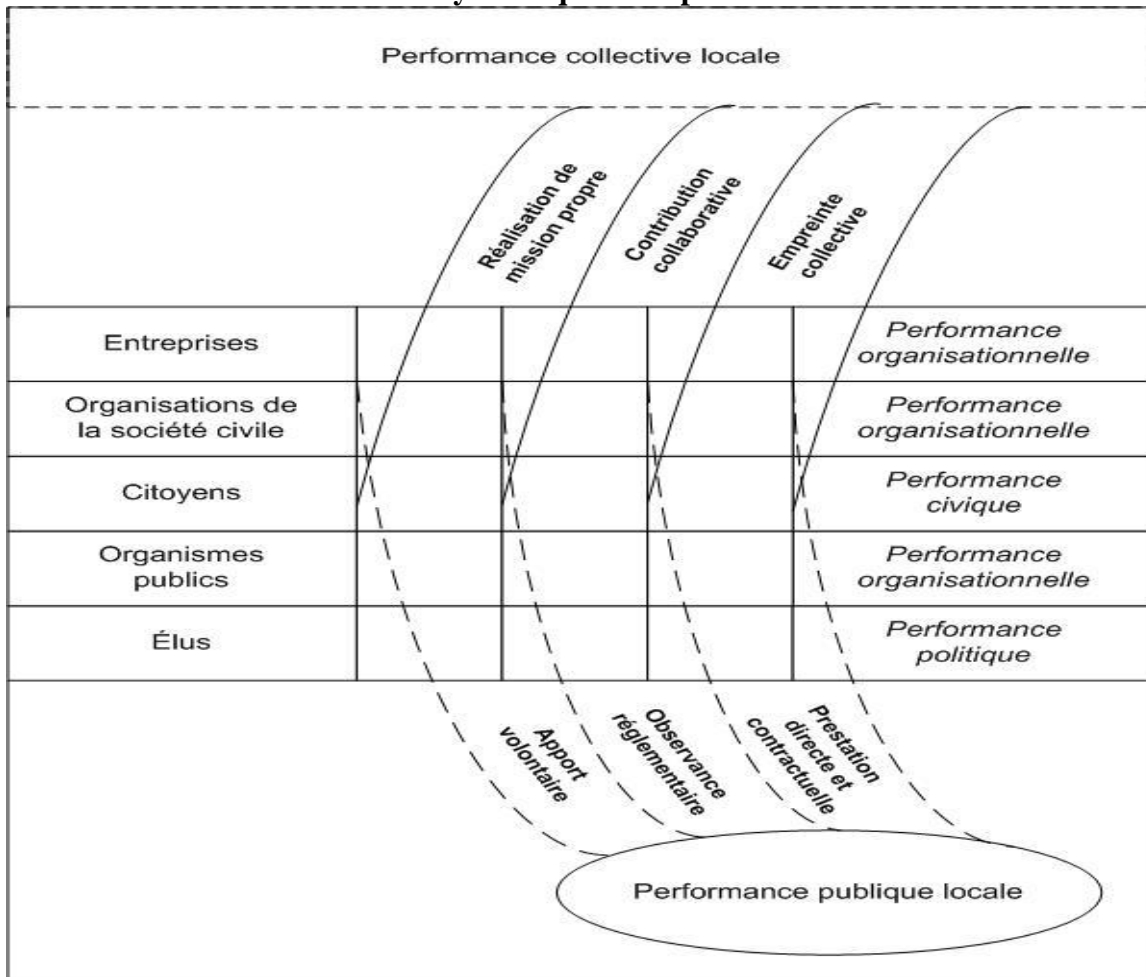
modalités d'exercice de l'emprise de l'action publique sur la société locale dans la poursuite d'objectifs démocratiquement débattus et décidés.

Pour mieux comprendre leur distinction et leur imbrication, il est nécessaire de cerner les divers types de contributeurs et la nature de leur contribution respective dans chaque cas.

**Les contributeurs et la nature des contributions.**

Les contributeurs sont les mêmes pour les deux performances; plus exactement les deux performances, publique et collective, offrent deux perspectives de lecture sur les performances, individuelles et combinées, des divers types d'acteurs, comme l'illustre le schéma 1 ci-dessous.

**Schéma 1 : Vue synthétique de la performance locale**



Cinq grands types d'acteurs peuvent être distingués : les élus, les organismes publics, les citoyens, les organisations de la société civile et les entreprises. Chaque type d'acteurs se différencie par une logique d'action particulière, même s'il est hétérogène et

si les personnes prises individuellement peuvent appartenir à plus d'un type. La séparation entre élus et organismes publics mérite une justification, car le plus souvent les analyses de performance publique ne les dissocient pas. Les distinguer oblige à spécifier la contribution propre des élus dans la performance publique et reconnaît leur rôle de curseur dans la relation entre performance publique et performance collective; selon l'étendue des questions qu'ils mettent à l'agenda et selon le degré d'utilisation des compétences locales, des pans plus ou moins larges de la performance collective seront traités comme performance publique.

### *Contributions à la performance publique*

La performance publique ne tient pas seulement à l'action de ses acteurs les plus visibles, les organismes publics et les élus, mais aussi aux contributions des autres qui sont moins souvent mentionnées et qui méritent plus d'attention.

Par leurs prestations directes d'infrastructures, de services individuels, de régulation, d'information et de conseil, les organismes publics ont une contribution dans l'atteinte des objectifs publics dont l'importance varie selon les domaines. Par exemple, s'ils ont le monopole dans la fourniture et le plus souvent la production de l'eau potable, ils ne sont qu'un des acteurs parmi de nombreux autres dans les activités culturelles. L'analyse de la performance d'un organisme public reste habituellement globale et anonymisée, ce qui est approprié pour des fins de reddition de compte. Mais pour des fins de management, il serait utile de la décomposer selon trois grands groupes d'acteurs : les fonctionnaires de première ligne (street-level), les gestionnaires et les élus. Certains indicateurs de performance organisationnelle sont directement liés aux comportements des fonctionnaires de première ligne (par exemple la satisfaction des usagers face au traitement des appels). L'apport spécifique des gestionnaires est compris sous le terme de qualité du management, couramment utilisé, mais dont la mesure opérationnelle reste encore malaisée (O'Toole et Meier, 2011). La contribution spécifique des élus à la performance publique est une question peu explorée et délicate, car l'évaluation des élus est habituellement perçue comme relevant uniquement du jeu démocratique. D'ailleurs, il n'est pas évident que la performance publique mesurée soit un atout dans la compétition électorale, sauf lorsqu'elle est manifestement insatisfaisante (Boyne et autres, 2009). Cependant des facteurs déterminants de la performance publique dépendent avant tout des choix des élus : la distribution des coûts et bénéfices des interventions et son évaluation en termes d'équité, l'adéquation entre les ressources allouées et les objectifs fixés et son impact sur l'efficacité, la supervision de la machine administrative et ses effets entre autres sur la culture de performance. Par ailleurs le style de direction des élus a des incidences sur la mobilisation des autres acteurs dans l'action publique (Heinelt, Sweeting et Getimis, 2009).

La contribution des autres types d'acteurs à la performance publique s'inscrit sous le thème général de la «coproduction». En dehors de la relation bilatérale de service où les usagers ne sont d'ailleurs pas passifs, elle s'effectue de trois façons, par des prestations contractuelles, par l'observance réglementaire et par des apports volontaires. D'abord, des organisations de la société civile et des entreprises privées participent à la prestation de services sur une base contractuelle avec les organismes publics, dans des

proportions fort variables selon les domaines. Puisque dans ce genre de relations contractuelles, les décisions ultimes de fourniture du service reviennent aux acteurs publics, il pourrait à première vue apparaître superflu de distinguer l'apport des acteurs non publics. Mais le rendre visible accroît la transparence et attire l'attention sur le caractère stratégique et névralgique des relations entre public et privé.

La réglementation est un instrument majeur de l'action publique; elle n'est effective que si les acteurs non publics ajustent leurs comportements réels pour s'y conformer, indépendamment de l'intensité (fort variable) des opérations de contrôle. L'observance réglementaire n'est pas passive, même si elle est routinière. Il est justifié de la considérer comme contribution à la performance publique; il suffit de penser à contrario au coût du contrôle, lorsque la délinquance est élevée, pour se convaincre de son importance pour l'efficacité de l'action publique.

Les apports volontaires peuvent être fournis dans le cadre des activités des organismes publics ou en marge de celles-ci, mais en lien direct avec les objectifs publics. Par exemple, dans le premier cas, les acteurs peuvent de manière bénévole, prendre en charge des tâches spécifiques (entre autres, accueil), surveiller une portion de territoire, signaler des situations anormales, faire circuler des messages. Dans le second cas, les acteurs posent des gestes complémentaires qui facilitent l'atteinte d'objectifs publics, par exemple l'installation de barils d'eau de pluie pour économiser l'eau ou de système d'alarme pour renforcer la sécurité. Ces compléments peuvent devenir des substituts partiels aux services publics ou même des concurrents (l'achat d'eau embouteillée en est un exemple).

Ces contributions multiformes des acteurs non publics influencent directement la performance publique dans ses résultats, tout en amenant éventuellement des risques dans la qualité de ses processus. En effet, le respect de cette qualité suppose une vigilance soutenue sur l'intégrité dans les relations contractuelles et sur l'équité entre tous les citoyens indépendamment de leurs contributions. La mise en évidence de ces contributions se justifie donc autant par esprit de justice dans l'attribution des mérites de la performance que par souci d'éclairage des pratiques de collaboration.

#### *Contribution à la performance collective.*

Les cinq types d'acteurs concourent tous à la performance collective, qu'ils se démarquent par leur notoriété et leurs exploits ou qu'ils restent des contributeurs ordinaires anonymes. Leur contribution s'effectue par ce qu'ils font individuellement dans la réalisation de leur mission propre, par ce qu'ils réalisent en collaboration et par les externalités de leurs actions qui caractérisent leur empreinte collective. La performance collective ne se réduit pas à la somme des performances individuelles; elle enregistre aussi les effets (éventuellement synergiques) de leurs interactions. Les interactions ne sont pas seulement importantes pour produire les résultats; elles sont aussi essentielles à la qualité de l'action collective.

La qualité de vie des citoyens dans un milieu donné dépend d'abord de ce que tous les autres types d'acteurs peuvent leur offrir en fonction de leur mission propre, les entreprises pour l'emploi et la distribution de biens et services, les organismes publics

pour la disponibilité d'équipements et services communs, les organisations de la société civile notamment pour le partage d'activités préférées et la promotion de causes. Par ailleurs, les citoyens comme sociétaires locaux contribuent par leurs comportements de consommation et d'adhésion à la vitalité et à la performance des autres types d'acteurs locaux. L'achat de produits locaux ou régionaux pour des raisons écologiques en est un exemple symbolique.

Les acteurs locaux produisent aussi de la valeur pour les citoyens par les collaborations qu'ils nouent sur des bases ponctuelles ou plus durables. Ces collaborations sont plus ou moins formelles, allant par exemple de l'entraide et du parrainage jusqu'à l'entente formelle pour la réalisation de projets ou l'octroi de subvention. La montée en visibilité de la gouvernance en réseau et des partenariats public-privé (à but lucratif ou non) ont fait prendre conscience de l'ampleur de ces collaborations, du moins entre organismes publics et autres types d'acteurs; leur performance commence d'ailleurs à faire l'objet d'évaluation systématique (Herranz, 2010; McGuire et Agranoff, 2011).

La troisième forme de contribution de tout acteur local à la qualité de son milieu de vie est de nature différente. Elle n'est pas intentionnelle. Elle dérive des externalités de son comportement qui laissent son empreinte personnelle dans la collectivité, par-delà ses réalisations de mission propre et ses contributions collaboratives. Si elle n'est pas intentionnelle, pourquoi faut-il la prendre en compte dans l'analyse de la performance collective? L'agrégation des empreintes personnelles produit certaines caractéristiques ou propriétés du milieu qui ont de la valeur pour les résidents (par exemple, la tranquillité du quartier) et qui peuvent devenir des atouts de compétitivité. Entre autres, l'animation de certaines rues ou places publiques bonifie l'attrait d'une ville pour les touristes ou même renforce d'autres facteurs de localisation pour la «classe créative». Or cette animation ne dépend pas seulement du type d'offre d'activités, mais aussi de la présence et de l'attitude des passants, de leur empreinte collective.

L'empreinte collective peut se marquer par l'incidence intersectorielle des comportements et par leurs effluves d'atmosphère (physique par le paysage et la pollution, sociale par l'ambiance). Les comportements dans un secteur ont des répercussions dans d'autres secteurs. Les économistes les calculent depuis longtemps dans l'analyse des retombées économiques d'un programme avec des estimations sur les effets directs, indirects et induits dans la création d'emploi. Cette incidence intersectorielle est un phénomène fréquent qui déborde le calcul économique. Elle est la raison d'être des approches intersectorielles. Elle amène entre autres les promoteurs de la santé publique à inclure dans leurs analyses les questions de logement et de transport (Agence de la santé et des services sociaux, 2011). Elle justifie aussi les démarches intégrées dans le traitement des problèmes de certains groupes. Outre l'incidence intersectorielle, l'empreinte collective s'exprime de manière plus diffuse et intangible. Les comportements et attitudes ont des effluves qui créent une ambiance particulière, déclinée sous divers points de vue comme le climat d'affaire ou l'humeur collective et traduite par certains qualificatifs courants d'une ville, comme festive, accueillante, branchée, solidaire, innovante... Ces caractéristiques abstraites, parfois reprises dans des visions stratégiques de ville, émanent d'une foule de comportements bien concrets.



La prise en compte des trois formes de contribution montre que la performance locale est à la fois une œuvre collective à multiples acteurs anonymes et une production signée de diverses prestations de mission propre et de contributions collaboratives. Elle implique une responsabilité partagée généralisée (Mazouz, Tardif et Charbonneau, 2011). Pour leur part, les performances individuelles pour chaque type d'acteur devraient en conséquence inclure les trois contributions. La performance d'un élu couvre à la fois les choix qu'il fait (ou pas) pour l'organisme public dont il est responsable, les collaborations intra et extra secteur public qu'il facilite et le modèle de leadership communautaire que propose son comportement. Dans leur reddition de compte, les organismes publics devraient souligner, outre leurs réalisations propres, les collaborations dont ils ont bénéficié et leur implication dans la communauté. La performance civique des citoyens réfère autant à leurs pratiques de consommateurs et d'usagers, à leurs engagement divers qu'à leurs attitudes dans l'espace public. La performance des entreprises et des organisations de la société civile inclut leur production spécifique et leur apport à la densification des réseaux de collaboration avec leurs retombées dans la communauté.

Une fois reconnues ces diverses contributions à la performance locale, publique et collective, deux questions se posent d'un point de vue de management. Peut-on les mesurer et est-il utile de le faire? Les réponses à ces deux questions sont en partie liées; la faisabilité renforce la pertinence et l'inverse est aussi vrai; les limites de l'infaisabilité peuvent reculer si tous les acteurs trouvent une mesure importante.

### **La mesure des contributions**

De toutes les questions relatives à la mesure des contributions, seulement deux aspects sont rapidement abordés ici : la faisabilité dans le cadre des pratiques administratives actuelles et la possibilité d'éclairer la performance locale autant dans les résultats que dans les processus, selon les perspectives publique ou collective.

La mise en évidence des contributions des divers acteurs n'est pas une pratique courante dans les organismes publics locaux, même si elle se fait parfois. Elle présente des défis qui ne sont pas insurmontables si le schème mental de la reddition de compte est bonifié pour inclure les contributions. Trois pistes peuvent être explorées, avec quelques exemples. Premièrement, bon nombre de données administratives réfèrent directement à des contributions, par exemple le nombre de signalements par les citoyens de lacunes de service, le nombre d'entreprises et d'organismes en relation contractuelle, le nombre de bénévoles mobilisés pour la réalisation d'activités. Deuxièmement, les informations sur l'utilisation des services sont le plus souvent présentées en volume total d'usagers; exprimées plutôt en proportion des groupes cibles qui bénéficient réellement des services, elles révéleraient l'intensité (et la distribution sociale) de la participation des citoyens à des activités communes. Troisièmement, les statistiques sur l'observance règlementaire n'évoquent que le contraire avec le nombre d'infractions ou le volume des amendes; des données sur son caractère volontaire et positif fourniraient un portrait plus juste des comportements contributifs, comme par exemple la vitesse moyenne observée sur une rue. Un examen systématique de toutes les données administratives colligées par les services publics locaux permettrait de repérer toutes celles qui sont interprétables en termes de contribution des citoyens. Par ailleurs, les Instituts de statistiques compilent déjà des données sur diverses formes de contribution, entre autres Statistique Canada sur

le bénévolat et l'Institut de la statistique du Québec sur les pratiques culturelles. Établir et suivre la contribution des divers types d'acteurs à la performance publique et à la performance collective n'est donc pas une entreprise irréaliste ni complètement nouvelle.

Elle présente sans doute plus de difficultés dans la mesure des processus que dans celle des résultats. La performance publique est affaire autant de résultats que de qualité de processus (Van Ryzin, 2011; Feldman, 2010). Il en va de même pour la performance collective. Les résultats des contributions de réalisation de mission propre et de contribution collaborative sont quantifiables (par exemple volume de production ou projets conjoints réalisés); ceux d'empreinte collective, saisis au niveau de la collectivité, peuvent aussi l'être, comme la productivité d'une agglomération ou sa créativité, pour reprendre deux critères importants de compétitivité. La qualité de processus dans la performance collective relève en partie d'éléments intangibles, mais perceptibles dans les interactions entre membres de la collectivité, comme mentionné précédemment; elle pourrait néanmoins faire l'objet d'indicateurs quantitatifs dans certaines de ses dimensions; l'investissement sous toutes ses formes (en argent et en temps) dans la réalisation de mission propre et dans les contributions collaboratives peut dénoter le degré d'engagement envers la collectivité locale; l'intensité et la longévité des collaborations intersectorielles peuvent signaler la présence de diverses compétences collectives et présager une capacité de résilience et de traitement de nouveaux défis; des caractéristiques d'ambiance comme la convivialité, la conflictualité ou la rapidité de diffusion de nouveaux comportements pourraient aussi être appréciées par des indicateurs quantitatifs.

Quelles qu'en soient les difficultés, la mesure des contributions à la performance locale est faisable; mais est-il utile de la faire?

### **La justification de la mesure des contributions**

Plusieurs arguments peuvent être avancés en faveur d'une reconnaissance des contributions des divers types d'acteurs, appuyée sur une forme quelconque de mesure. Mais la justification la plus convaincante se trouve dans l'acceptation de son utilité par les parties prenantes à la performance locale.

Sans développer l'argumentaire, évoquons quelques raisons qui sont de plusieurs ordres :

- D'orientation de l'action collective. «Ce que l'on mesure définit ce que l'on recherche collectivement (et vice versa)» (Stiglitz, Sen et Fitoussi, 2009 : 10). La performance locale suppose une mobilisation généralisée de tous les types d'acteurs et donc une connaissance de leurs apports.
- D'efficacité de l'action collective. Une source majeure de motivation est la reconnaissance par les autres de ce que l'on fait; reconnaître les contributions peut les stimuler.
- D'équilibre entre intérêts individuels et intérêt collectif. La compétitivité locale repose paradoxalement sur l'intensification à la fois des initiatives individuelles et des réalisations collectives. La mise en évidence des contributions lie actions individuelles et résultats collectifs.

- De revalorisation de l'administration publique. Mettre de l'avant la contribution des autres ne diminue pas sa propre performance. Entre autres raisons, le comportement des autres acteurs peut être un bon révélateur de l'efficacité des activités de prévention que les mesures habituelles de performance publique discernent difficilement.

Les acteurs locaux sont en quête d'indicateurs qui leur permettent de voir comment évolue leur milieu, comme l'indiquent par exemple le mouvement des Community indicators ou la série de publications de la Fédération canadienne des municipalités sur la qualité de vie. S'ils sont recherchés, ces indicateurs ne sont pas forcément intégrés à l'action locale. Une des raisons vient de la difficulté de relier les actions individuelles aux résultats collectifs (Holden et Philips, 2010). Une façon pragmatique de la surmonter (sans chercher à la résoudre analytiquement) est d'identifier et de rendre visibles les contributions individuelles, dans le cadre d'un modèle logique de l'action, plus ou moins explicite et validé, mais accepté de toutes les parties prenantes. Le Réseau des partenaires en développement durable, animé par la ville de Montréal, offre un exemple de cette pratique; les partenaires prennent des engagements pour la réalisation *du Plan de développement durable de la collectivité montréalaise* et en rendent compte aux autres (ville de Montréal). Cette forme d'interpellation mutuelle stimule les contributions à la performance collective.

## **Conclusion**

Tout en étant incontournable pour l'amélioration de l'action publique, le mouvement de la performance publique peine à livrer ses promesses (Halachimi, 2011). Ce document de travail esquisse une avenue pour le rendre plus «performant», à partir d'une réflexion sur l'expérience locale. La distinction entre performance collective et performance publique, la recherche des diverses formes de contribution de tous les types d'acteurs à ces deux performances permettent de mieux tenir compte de la complexité des processus par lesquels des résultats sont atteints. Le modèle proposé convient aussi au type actuel de société où chaque individu compte et peut générer des phénomènes collectifs.

## **Au sujet de l'auteur :**

**Gérard Divay** a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire. Comme gestionnaire, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale, régionale, municipale et universitaire. Comme professeur, il a commencé sa carrière à l'INRS Urbanisation, Culture et Société. Il est depuis juin 2005 professeur à l'ÉNAP et s'intéresse en particulier au management local. [gerard.divay@enap.ca](mailto:gerard.divay@enap.ca)

## **Références**

Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. 2011. *Rapport du directeur de la santé publique. Les inégalités de santé à Montréal*. Gouvernement du Québec.

Bardet, F. et J.J. Helluin. 2010. Comparer les performances des villes. Le programme des indicateurs pour les villes du monde de la Banque mondiale. *Revue française de socio-économie*, 1(5): 83-102.

Berman, B.J. 2008. Ten significant observations about how people view local government. Pp.17-22 in D.M. Ammons, ed. *Leading performance management in local government*. Washington: ICMA Press.

Bouckaert, G. 2005. Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public. *Télescope*, 12(3): 12-25.

Boyne, G.A., O. James, P. John et N. Petrovsky. 2009. Democracy and government performance: holding incumbents accountable in English local governments. *The Journal of Politics*, 71(4): 1273-1284.

Divay, G. et B. Mazouz. 2008. L'émergence du gestionnaire stratège local, dans B. Mazouz (dir.) *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*. Québec : PUQ.

Feldman, M.S. 2010. Managing the organization of the future. *Public Administration Review*, 70 (special issue), S159-S163.

Fondations communautaires du Canada/Community Foundations of Canada. 2011. Canada's Vital Signs 2011. <http://www.vitalsignscanada.ca/pdf/Vital-Signs-2011-research-findings.pdf> (pageconsultée le 20-12-2011).

Giffinger, R., G. Haindlmaier et H. Kraman. 2010. The role of rankings in growing city competition. *Urban Research and Practice*, 3(3): 299-312.

Halachimi, A. 2011. Imagined promises versus real challenges to public performance management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(1): 24-40.

Heinelt, H., D. Sweeting et P. Getimes. 2006. *Legitimacy and urban governance: a cross national comparative study*. New York: Routledge.

Herranz, J. 2010. Network performance and coordination. *Public Performance and Management Review*, 33(3): 311-341.

Holden, M. et R. Philips. 2010. Best research from the community indicators consortium 2009: introduction to the special issue. *Applied Research Quality Life*, 5(4) : 261-272.

Joerin, F. et P. Rondier. 2007. Indicateurs et décision territoriale. Pourquoi? Quand? Comment?, dans Sénécal G. (dir.) *Les indicateurs socioterritoriaux*. Québec : PUL.

Levrato, N. et O. Torrès. 2010. Le classement européen des villes entrepreneuriales. Méthode, résultats et portée. *Innovations*, 33(3) : 13-36.

Mazouz, B., M. Tardif et M. Charbonneau. 2011. Les enjeux éthiques de la gouvernance et la gestion de la performance : pour une éthique de la responsabilité sociale partagée,

dans Y. Boisvert (dir.) *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*. Montréal : Liber.

McGuire, M. et R. Agranoff. 2011. The limitations of public management networks. *Public Administration* 89 (2): 265-284.

Mercer. 2011. *Quality of Living Survey highlights. Defining 'Quality of Living'*. <http://www.mercer.com/articles/quality-of-living-definition-1436405> (page consultée le 20-12-2011).

Moore, M.H. 1995. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

Newcomer, K. et S. Caudle. 2011. Public performance management systems. Embedding practices for improved success. *Public Performance and Management Review*, 55(1): 108-132.

OCDE. 2006. *Villes, compétitivité et mondialisation*. Paris: OCDE.

OCDE. 2009. *Conduire les politiques de développement régional. Les indicateurs de performance*. Paris : OCDE.

O'Toole, L.J. et Meier, K.J. 2011. *Public management. Organizations, governance and performance*. New York: Cambridge University Press.

Schatteman, A.M. et E. Charbonneau. 2010. A comparative study of municipal performance measurement system in Ontario and Québec, Canada. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1(4): 360-375.

Schuetze, C.F. 2011. Hip Cities that think how they work. *New York Times*, 17 novembre.

Stiglitz, J.E., A. Sen et J.P. Fitoussi. 2009. Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr) (page consultée le 20-12-2011).

Talbot, C. 2010. *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public domain*. New York: Oxford University Press.

Tremblay, D.G. et R. Tremblay. 2006. *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie. Enjeux et défis*. Québec : PUQ.

Van Dooren, W., G. Bouckaert et J. Halligan. 2010. *Performance management in the public sector*. New York: Routledge.

Van Ryzin, G. 2011. Outcomes, process and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4): 745-760.

Ville de Montréal. Développement durable. [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=7017,70363581&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7017,70363581&_dad=portal&_schema=PORTAL) (page consultée le 20-12-2011).