

**Qualité des services locaux et citoyenneté locale de qualité  
Exploration d'un angle mort de la mesure de la performance  
dans les municipalités**

Gérard Divay  
Professeur  
École nationale d'administration publique

# **Qualité des services locaux et citoyenneté locale de qualité Exploration d'un angle mort de la mesure de la performance dans les municipalités**

Gérard Divay  
Professeur  
École nationale d'administration publique

## **Résumé**

*Cet article tente d'approfondir les liens entre la qualité des services locaux et la citoyenneté locale. Il soutient que la qualité des services est indissociable des modalités d'exercice de la citoyenneté locale, en raison notamment de la contribution multiforme des citoyens à la qualité des diverses situations de service. En conséquence, pour atteindre la qualité, les divers rôles du citoyen doivent être activés simultanément et mis en cohérence. Dans cette perspective, la qualité du management local ne peut être évalué seulement par les quatre critères usuels du management de la qualité : centrage du citoyen, généralisation de la mesure, analyse systémique des processus, engagement de tous; il doit aussi respecter des critères de qualité de citoyenneté locale; quatre sont proposés : reconnaissance de contribution personnelle, conscription volontaire délibérée, renforcement des compétences civiques et civiles, équité des bénéficiaires. Les principales tendances d'amélioration dans les services municipaux, au Québec, sont ensuite examinées à la lumière de ces deux séries de critères.*

## **Abstract**

*This article puts forward the idea that the quality of local public services is intrinsically linked to the ways local citizenship is experienced. If service is construed as an interaction and not merely a product, the citizens' contribution to the quality of service can be unveiled in the various service circumstances, from the face to face relation with a public employee to the enjoyment of a quiet environment. Consequently, the many citizens' roles have to be activated and put in coherence for achieving the quality of service. From this stand point, the quality of local management has to be assessed with an extended set of criteria. Four additional considerations on local citizenship are thus proposed as a supplement to the usual precepts in quality management: valuation of personal contribution, engagement in collective constraints, reinforcement of civic competencies and equity in benefit distribution. The main trends in municipal services delivery in Québec are reviewed at the light of this extended set of quality criteria.*

## **Introduction**

Les discours officiels sur les municipalités, qu'ils émanent du gouvernement provincial ou des municipalités, mettent l'accent sur leur rôle dans la dispensation de services locaux et sur une obligation de qualité dans ces services pour que, selon la formule usuelle, ils répondent adéquatement aux besoins et attentes de chaque collectivité. La préoccupation de qualité est donc largement répandue dans les municipalités, mais elle se manifeste à des degrés divers (Robertson et Ball, 2002). Parfois, elle prend la forme d'une vision et d'une impulsion compréhensives qui imprègnent toute l'organisation et qui, dans quelques cas, amènent une reconnaissance publique dans les palmarès de qualité<sup>1</sup> Plus fréquemment, elle inspire des initiatives sectorielles d'amélioration. En tout temps, elle signale la bonne volonté des gestionnaires dans la recherche du mieux. Si on survole les titres des publications dans le monde municipal, la qualité paraît maintenant moins mobilisatrice qu'au début des années 90. Elle est subsumée sous le thème actuellement dominant de la performance. Les deux couvrent largement les mêmes préoccupations de gestion. Mais la substitution de la qualité à la performance comme porte-étendard de la quête d'excellence n'est pas anodine. La performance force l'attention vers l'acteur qui la réalise, en l'occurrence l'organisation municipale, la qualité des services la dirige vers l'extérieur de l'organisation, vers les citoyens.

Dans quelle mesure les gestionnaires municipaux prennent-ils effectivement en compte les citoyens dans la recherche de qualité? Certes, tous leurs efforts d'amélioration sont déployés pour le bénéfice des citoyens, mais ceux-ci sont-ils partie intégrante de la démarche, leur position dans les services est-elle spécifiée, la qualité est-elle définie d'abord à partir de leur expérience et de leur point de vue? Cet article tente de traiter ces interrogations. Dans un premier temps, à partir d'une analyse de la notion même de service et de la diversité des situations de services, nous rappellerons l'évidence que la qualité des services locaux est largement tributaire de l'apport des citoyens; il en découle que la recherche de qualité ne doit pas seulement respecter les préceptes du management de la qualité, mais tenir compte de la façon dont est vécue la citoyenneté locale. Dans un second temps, nous esquisserons un diagnostic sur la place que tiennent les citoyens dans les quatre grands courants qui animent actuellement l'amélioration des services locaux : le traitement systématisé des demandes, la vague de fonds de la standardisation, les mobilisations partenariales et les efforts de mesure de la qualité de gestion.

## **Gestion de la qualité des services et exercice de la citoyenneté locale : les deux faces indissociables de l'organisation du vivre ensemble localement.**

Le courant du management de la qualité totale a structuré les démarches de recherche de qualité. Il présente des variantes selon les auteurs qui s'en réclament, mais son noyau dur regroupe quatre caractéristiques qui permettent d'appréhender la dynamique d'ensemble du management d'une organisation (Stupak et Leitner, 2001; Beam, 2001). Il importe de

---

<sup>1</sup> On retrouve cependant peu d'organismes municipaux parmi les récipiendaires de prix ou mention dans les concours Qualité depuis 2000 : dans les Grands prix québécois de la qualité, 2 sur 77, dans les Canada Awards for Excellence, 7 sur 80.

les rappeler sommairement comme point de départ de la réflexion. D'abord, la qualité du produit est la finalité suprême et pénétrante de toutes les activités, et cette qualité est foncièrement dépendante du jugement porté par le client; le client par la qualité du produit est donc au cœur de l'organisation. Deuxièmement, l'amélioration de la qualité passe par une mesure la plus exhaustive, non seulement des spécificités du produit, mais aussi de l'ensemble des activités qui concourt à sa production. Troisièmement, la qualité du produit est conditionnée par l'ensemble des processus organisationnels qui doivent être analysés de manière systémique. Quatrièmement, l'amélioration de la qualité implique un engagement de tous dans l'organisation, manifeste autant dans le leadership des gestionnaires que dans la participation des employés.

La mise en contexte municipal de ce modèle de gestion amène à s'interroger en premier lieu sur la signification de la qualité du produit, c'est-à-dire en l'occurrence la qualité des services locaux. Cette interrogation doit remonter à la source, à la notion même de service, avant d'en examiner les manifestations dans les services locaux. La notion de service continue à faire l'objet de débat, même si les services constituent maintenant les activités économiques dominantes de notre société. Sans entrer dans ce débat, nous optons pour une définition du service qui nous apparaît particulièrement appropriée pour couvrir l'ensemble des services locaux, celle de Zarifian (Gadrey et Zarifian, 2002). Selon cet auteur, le service doit être défini à partir de deux approches, dans l'ordre :

- « L'approche de la valeur de service à partir des effets. *Le service est une transformation dans les conditions d'activité du destinataire, voire de ses dispositions d'action, dont les effets sont jugés valables et positifs par ce dernier ou la collectivité.*
- L'approche de la valeur de service à partir des ressources. *Le service est une organisation et une mobilisation la plus efficiente possible des ressources (et d'abord des compétences vivantes) pour interpréter, comprendre et engendrer cette transformation, efficience jugée par la direction de cette organisation, comme par ses salariés, voire par le destinataire lorsqu'il agit lui-même comme ressource. »* (Gadrey et Zarifian, 2002, p. 99)

La pertinence de cette définition pour les services locaux tient, entre autres, aux arguments suivants. Les activités municipales structurent fortement le cadre de la vie quotidienne et conditionnent de ce fait bon nombre des « conditions d'activité » des citoyens. Elles procurent à chaque citoyen diverses utilités individuelles. Mais en même temps, elles sont le vecteur d'utilité collective; plusieurs imposent des contraintes aux comportements individuels (pour la circulation, l'usage des parcs, l'aménagement de la propriété, parfois la consommation d'eau, etc.). Le jugement sur les effets est donc à la fois individuel et collectif. Pour sa part, l'approche par les ressources a le mérite de mettre en évidence la diversité des ressources et de souligner l'importance des ressources personnelles, ce qui veut dire en particulier en contexte local, les employés de première ligne (les « street level » au sens littéral du terme) et les citoyens eux-mêmes.

En contexte local, cette double approche met le citoyen au cœur de la démarche de qualité, puisque le service est vu comme travail sur et par le citoyen; elle permet de mieux éclairer les services locaux dans la façon dont ils sont consommés, ou plus exactement vécus par les citoyens. L'éventail des services particuliers offerts par les municipalités est très large. Il fait l'objet de nomenclatures diverses. Les typologies proposées pour les services publics en général peuvent s'y appliquer, en particulier celle de Laing qui spécifie plusieurs dimensions : le caractère direct ou indirect des relations, le degré de tarification, le dosage des bénéfices collectifs et individuels, des jugements professionnels et citoyens (Laing, 2003). Pour les services municipaux proprement dits, une nomenclature traditionnelle distingue les services à la personne et les services à la propriété; une habituelle les regroupe selon le domaine dans lequel ils s'inscrivent (sécurité, environnement, culture, etc.). De manière plus analytique, Das les classe selon trois dimensions : fréquence d'usage, immédiateté de l'expérience, homogénéité de la clientèle (Das, 1995). En nous inspirant à la fois du premier précepte du management de la qualité (qualité pour le client) et de la définition de Zarifian (le service saisi par les effets et par les ressources), nous pensons qu'il est plus utile dans la recherche de qualité de spécifier les situations de services que d'essayer de catégoriser les services. Les situations de services réfèrent à la nature de la rencontre entre les citoyens et les dispensateurs de service, ainsi qu'à ce que génère cette rencontre. Elles peuvent être considérées comme le terrain de «construction de la citoyenneté au quotidien» pour reprendre une expression de Patsias et Quesnel (1999), utilisée dans un autre contexte d'analyse, mais qui synthétise bien ce que sont les situations de service dans une perspective de citoyenneté.

L'expérience que les citoyens ont des services locaux se présente sous trois formes, parfois combinées. Une première forme, celle qui est le plus souvent évoquée dans la littérature sur les services, consiste dans une interaction directe entre le citoyen et l'organisation municipale; cette interaction n'est plus uniquement une relation de personne à personne, avec l'utilisation croissante des technologies de communication; elle est en partie assurée par des messages automatiques. Cette interaction porte sur des objets génériques que l'on retrouve à des degrés variables dans les divers domaines d'action municipale : demandes de renseignements, requête d'intervention ou d'autorisation, commentaires, plaintes, paiement. Même si ces interactions initiées par les citoyens représentent un volume considérable dans une municipalité, elles ne constituent pas l'expérience de service la plus commune. Les citoyens appellent moins souvent les employés municipaux qu'ils n'utilisent la rue!

La forme d'expérience la plus banale et courante réside dans l'usage codifié de l'espace public. L'espace public n'est pas seulement physique (le domaine public, avec les rues, les parcs et divers équipements). Il est aussi d'ordre normatif et correspond à l'emprise que la réglementation locale et la législation appliquée par la municipalité ont sur les comportements des citoyens, y compris dans leur espace privé (par exemple, utilisation de la propriété, relations interpersonnelles non violentes...). Cet usage de l'espace public est largement codifié et l'observance courante des prescriptions normatives contribue à la production du service sans aucun doute de manière plus soutenue que les opérations ponctuelles de contrôle.

L'agrégation des usages individuels codifiés de l'espace public et des libres initiatives de citoyens conduit à la troisième forme d'expérience de service local : la jouissance du milieu. Dans plusieurs domaines d'action municipale, le service en tant que source immédiate de valeur pour le citoyen se situe dans l'état du milieu, c'est-à-dire au niveau des effets conjoints des comportements des citoyens et des interventions spécifiques de la municipalité, par exemple la sécurité et notamment la sécurité routière, l'esthétisme du cadre bâti, la qualité de l'environnement... Et bien évidemment, les citoyens ne valorisent pas de la même façon chaque état de milieu; l'animation d'une rue peut faire l'objet d'appréciation fort divergente entre les riverains et les citoyens touristes.

Ces trois grandes formes d'expérience permettent de saisir le service autant dans sa prestation que dans ses effets, du point de vue du citoyen. Du point de vue de l'organisation municipale, les modalités de prise de contact avec les citoyens peuvent aussi être regroupées en trois catégories.

L'organisation municipale peut entrer en contact individuel avec le citoyen, soit en réponse à un contact initié par le citoyen, soit en prenant l'initiative et en interpellant le citoyen. Ce deuxième cas de figure de la relation de service local a tendance à être mis en sourdine dans les discours sur la qualité de service. Il est pourtant fréquent. L'interpellation s'effectue tantôt sous un mode autoritaire (contrôle du respect des normes), tantôt sous un mode de persuasion (exhortation à des comportements plus écologiques ou incitation à l'adoption de conseils de prévention...).

Dans la vie courante, la prise de contact se fait moins par une relation individuelle directe que par la mise à la disposition plus ou moins générale de biens (eau, livres), d'infrastructures (routes, réseaux d'aqueduc et d'égouts) d'équipements (parcs, centres culturels), d'activités (sports ou événements culturels, interventions d'urgence). La prise de contact est alors essentiellement effectuée à travers des dispositifs techniques. Par ailleurs, l'organisation municipale collabore dans plusieurs domaines avec de multiples associations ou groupes organisés et ce sont ces intermédiaires qui entrent en contact direct avec les citoyens, que ce soit pour l'organisation d'activités spécifiques ou la promotion de diverses causes que la municipalité appuie.

Le croisement des formes d'expérience et des modalités de prise de contact donne l'éventail des situations de service qui sont d'ailleurs largement imbriquées les unes dans les autres. Les plus fréquentes se situent sur la diagonale du tableau croisé : relation de service, utilisation des équipements publics, ambiance collective (expression synthétique pour désigner l'ensemble des caractéristiques locales, sources de valeurs pour le citoyen).

**Tableau 1 : Diversité des situations de service**

Administration : Prise de contact Citoyen : expérience	Contact direct		Mise à disposition de biens, d'équipements, d'activités	Entremise de partenaires
	Réponse	Interpellation		
Interaction directe	Relation de service			
Usage codifié de l'espace public			Utilisation équipements publics	
Jouissance du milieu				Ambiance collective

Il importe aussi de souligner que ces situations de services, distribuées spatialement, sont aussi dynamiques dans le temps. La qualité des situations de service s'évalue donc non seulement par rapport à leur capacité à répondre aux besoins individuels exprimés à un moment donné, mais aussi par leur capacité à transformer les comportements et les caractéristiques du milieu selon des orientations (des projets) définis démocratiquement.

Une telle différenciation des situations de service est susceptible de mieux guider la recherche de qualité. Chaque situation peut commander des critères et des approches spécifiques; Gaster soutient que «quality has to be seen as a collection of characteristics differing from service to service» (Gaster, 1996, p.82). Certaines recherches suggèrent que les citoyens évaluent différemment les services municipaux selon leur nature (Kelly et Swindell, 2002). Au Canada, les travaux de l'ICCS/ISAC ont déjà mis en évidence que les citoyens jugent « les services gouvernementaux communs indirects » (qui correspondent principalement dans le tableau à la case : utilisation des équipements publics) de manière sensiblement différente. Dans les critères d'appréciation, le résultat, la valeur, la fiabilité prennent plus de place que la rapidité du service, critère premier dans la relation de service individuelle (correspondant à la première case du tableau) (ICCS/ISAC, 2005). La circulation sur une rue (vitesse, confort, sécurité) n'est donc pas spontanément évaluée comme le traitement d'une demande (notamment rapidité, courtoisie).

Par ailleurs, ces divers critères se situent en fait sur des registres différents, que les travaux de l'ISAC ne distinguent guère, mais qui sont cruciaux dans l'appréciation de la qualité et dans la relation entre municipalité et citoyens sur cette appréciation. La qualité comme caractéristique globale peut référer indistinctement au niveau de service et aux modalités de sa prestation; mais il y a lieu de distinguer ces deux registres. Le niveau introduit des degrés d'intensité et se mesure selon les services par le nombre et la variété des équipements (par exemple dans les loisirs), par la fréquence, l'intensité des activités (par exemple pour la patrouille ou les inspections ou l'enlèvement de la neige), par un rapport entre capacité des équipements et fréquentation (par exemple en circulation), par l'étendue et la sévérité d'application des normes de comportement (environnement,

sécurité). Dans tous les cas, le niveau est largement déterminé par les ressources allouées et relève de choix politiques, même si la qualité de gestion peut le moduler, en obtenant plus d'efficacité et d'efficacités. Les modalités de prestation caractérisent la façon dont les employés municipaux effectuent la prise de contact avec les citoyens, dans ses différents modes (information, relations interpersonnelles, mobilisation, entretien...). Elles sont principalement du ressort de la gestion et des employés. Les modalités de prestation sont largement indépendantes du niveau, même si les deux s'influencent. Les deux registres (niveau et modalité de prestation) sont présents dans les différentes situations de service, mais dans des proportions variables.

Cette double distinction entre les situations de service et les registres de qualité aide à comprendre les rôles du citoyen dans la qualité des services locaux.

Dans ses rapports avec les gouvernements, le citoyen exerce plusieurs rôles selon les dimensions de la vie politico-administrative. Diverses nomenclatures essaient de les catégoriser. Roberts en énumère sept : sujet; électeur; client; avocat de groupe de pression; consommateur-usager; volontaire-coproduiteur; co-apprenant (Roberts, 2004). En fonction des types de services et de participation, de la directionnalité dominante dans la relation administration-citoyens, Villeneuve parle plutôt des positions d'assujetti-administré, usager-client, partenaire-coproduiteur (Villeneuve, 2005). La liste proposée par Callahan est sensiblement différente : sujet, électeur, usager, citoyen, coproduiteur, investisseur, propriétaire (Callahan, 2007). En quoi la qualité des services est-elle tributaire de ces divers rôles?

Bien évidemment, le citoyen est un bénéficiaire des services locaux. Il en est l'usager. Dans certains discours inspirés du NPM, soucieux d'améliorer la qualité, le citoyen devrait être toujours considéré comme un client. Sans entrer dans l'opposition largement débattue entre client et usager, on doit reconnaître pragmatiquement que face aux services locaux, le citoyen est d'abord un usager et parfois un client lorsque son niveau de consommation du service détermine le prix qu'il paie. En tant qu'usager, le citoyen « est un expert de l'utilisation du service public » (France Qualité Publique, 2003). Et à ce titre, il est l'appréciateur ultime de sa qualité, que cette appréciation soit mesurée par son comportement ou par ses opinions dans le cadre de référentiels normatifs plus ou moins intériorisés. Deux considérations en découlent. D'abord, la mesure de qualité ne peut pas se contenter de recourir à des standards professionnels; elle doit mettre ces standards en délibération citoyenne et une telle exposition publique mobilise les rôles non seulement d'électeur, mais aussi de défenseur d'intérêt ou de cause. D'autre part, l'usager expérimente à la fois le niveau de service et les modalités de sa prestation, dans son jugement sur la qualité. Il ne donne donc pas seulement une note aux prestataires publics, il s'auto-évalue aussi, involontairement, comme contribuable et électeur, en ce que le niveau de service est largement lié aux ressources qu'il consent ultimement par le choix de ses élus.

Le rôle de coproduiteur prend une place grandissante selon la diagonale du tableau des situations de service, de son pôle organisationnel à son pôle milieu. Il s'exerce selon des modalités différentes qui ne tiennent pas seulement à la nature des relations entre

professionnels et usagers (Bovaird, 2007), mais aussi à son apport relatif dans le processus de génération du service. La relation personnelle de service où les employés sont des producteurs directs suppose un minimum de collaboration ponctuelle du citoyen, comme les analyses sur la relation de service en général le montrent. Dans l'utilisation des équipements collectifs, un respect continu des codes est une condition indispensable au service. La qualité du milieu dans ses différentes dimensions est avant tout tributaire des comportements et des initiatives des citoyens. La contribution des citoyens à la production des services s'effectue donc à la fois sous un mode actif par des gestes particuliers (exemple : signalement, bénévolat) et sous un mode passif par les externalités des comportements. Si la coproduction réfère à cette contribution multiforme à la qualité des services, elle est une dimension inhérente à l'exercice d'autres rôles : l'assujetti ne l'est que s'il se comporte comme tel; l'utilisateur doit être proactif, tout comme le client, même dans les services privés (Groth, 2005). Selon certains auteurs, la coproduction au sens large peut se manifester aussi dans la définition du service, même s'il est alors préférable de la désigner par des termes différents (Pestof, 2006, Vaillancourt, 2008),

Analytiquement, la qualité des services locaux est donc tributaire des divers rôles du citoyen, plus exactement de leur mise en cohérence. L'utilisateur est en même temps assujetti, contribuable, électeur, coproducteur, parfois client, du moins pour la majeure partie de la population<sup>2</sup>. Les discours ont parfois tendance à produire un citoyen « dispersé » (Couldry, 2004), éclaté dans des rôles disjoints. Cependant, une vision plus holistique de son rôle par rapport à l'administration s'impose (Bourgon, 2007). Elle amène à prendre en considération toutes les dimensions de la citoyenneté qu'actualisent les divers rôles : les droits, les devoirs, la participation et le dialogue sur les valeurs (Michel, 2006) et à développer une vue holistique de l'expérience du citoyen local dans ses divers rôles et ses diverses sphères d'activité; car de multiples dimensions de cette expérience conditionnent son attitude à l'égard des services locaux, par exemple son attachement et son engagement dans la communauté (Scott et Vitartas, 2008)

On peut donc avancer l'idée que la qualité des services locaux est liée à la qualité de l'exercice de la citoyenneté dans toutes ses dimensions. La recherche de qualité dans les services locaux devrait donc inclure des critères de qualité sur l'exercice de la citoyenneté locale. Que pourraient-ils être? Nous en proposons quatre.

*Une contribution personnelle reconnue.* Les citoyens ne sont pas seulement récipiendaires des services; ils en constituent un ingrédient actif. À la fois acteurs de la scène quotidienne et spectateurs de leur performance collective, ils définissent la qualité des services, formellement par leur participation aux débats sur le niveau de service et concrètement par leur contribution multiforme de coproduction. Comme la recherche de qualité s'authentifie dans l'effort de mesure, cette contribution devrait être jaugée, autant dans son apport (par exemple temps de bénévolat) que dans ses lacunes (saisies à travers les effets, par exemple état de propreté). La mesure de cette contribution permettrait de mieux calibrer la fonction de production collective qui sous-tend la performance locale (Divay Mazouz, 2008). Les citoyens sont d'ailleurs conscients de leur contribution,

---

<sup>2</sup> Les jeunes représentent une configuration un peu différente, même si de nombreuses initiatives municipales leur donnent voix.

notamment dans leur rôle de bénévole; selon une enquête nationale, «les groupes de bénévoles sont perçus comme faisant la contribution la plus importante à la qualité de vie des canadiens dans les collectivités» (Infrastructure Canada, 2005, p. 38). La dissonance entre cette perception de la contribution des citoyens et le faible écho que l'on en retrouve dans les rapports sur la performance locale n'est sans doute pas étrangère au décrochage des citoyens par rapport aux institutions.

*Une conscription volontaire délibérée.* La production de services locaux comporte dans plusieurs domaines l'imposition de contraintes collectives. Le citoyen est requis de s'y conformer, il est en quelque sorte conscrit. Mais l'efficacité des normes à régir le comportement des citoyens dépend essentiellement de leur acceptation, de leur intériorisation. Cette acceptation est sans doute d'autant plus volontaire que le citoyen a la possibilité de participer aux délibérations menant au choix de ces normes. Le débat local, en principe, ne porte pas seulement sur l'offre d'activités municipales, mais aussi sur ce que les citoyens conviennent de faire ensemble, en termes de projets et de contraintes collectives. L'existence d'un tel débat et son intensité en nombre de participants peuvent faire l'objet d'observations de même que le respect des normes (et pas seulement par la négative des contraventions qui dénote autant l'intensité de l'activité municipale que l'état des comportements).

*Des compétences civiques et civiles renforcées.* Pour que se déploie la contribution multiforme des citoyens aux services locaux, il apparaît nécessaire de renforcer leurs compétences civiques et civiles au plan individuel et au plan collectif. Selon Milner, les compétences civiques se définissent par « les connaissances et les habiletés dont disposent les citoyens pour comprendre le monde politique » (Milner, 2004, p.13). Dans une perspective locale, on peut inclure dans « le monde politique », les services locaux qui relèvent de la politique locale. Dans quelle mesure la recherche de qualité dans ces services suppose-t-elle des compétences civiques? Conformément au principe de qualité totale, selon lequel le client est l'évaluateur premier de la qualité, les citoyens devraient être les appréciateurs ultimes de la qualité du service, autant dans son apport d'utilité individuelle que dans sa dose d'utilité collective. Ils sont par ailleurs les fournisseurs de ressources nécessaires à cette qualité, comme contribuables et comme coproducteurs. Pour qu'ils puissent porter des jugements éclairés individuellement, et délibérés collectivement, il est nécessaire qu'ils disposent des outils nécessaires à une bonne compréhension de la production des services. La mesure de la qualité des services locaux devrait donc inclure une appréciation de la qualité de l'information disponible sur ces services, sur les ressources entrant dans la fonction de production, sur les contraintes de production, sur le niveau de service, sur les modalités de prestation, et sur leur distribution socio-spatiale. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer la visibilité de l'action publique (Chapet, 2007), il faut manifester un souci pédagogique de lisibilité et d'intelligibilité dans la présentation des services pour que la citoyenneté locale soit «effective» (Andrews et autres, 2005). Par ailleurs, elle ne s'exprime pas seulement en parole dans divers formes d'engagement politique, mais surtout en actes par les comportements interpersonnels dans les situations de service. Elle se manifeste dans les diverses formes d'expression du civisme qui s'enracine dans la civilité (Patsias et Quesnel, 1999). La recherche de qualité des situations de service doit donc

s'accompagner aussi d'un renforcement des compétences civiles. En effet, « confiance (en soi et en l'autre) et compétence (civile et créative) sont les deux éléments mis en œuvre dans cette zone grise où se rencontrent quotidiennement les pratiques étatiques et celles des citoyens» (Boudreau et Estèbe, 2007, p. 7).

*Une concrétisation équitable de l'appartenance à une même collectivité locale.* Les citoyens d'une même collectivité forment une unité de décision sur la fourniture des services et un collectif de coproduction. Leur appartenance à cette collectivité implique une égalité dans la prise de certaines décisions fondamentales (droit de vote) et un partage d'éléments communs, essentiellement les services locaux, comme le souligne le mouvement de réflexion sur le droit à la ville (Brown et Kristiansen, 2008).. Ceux-ci rendent tangible l'appartenance à la collectivité. Mais ils ne sont pas forcément identiques pour tous, soit par choix comme dans l'offre d'activités pour certains groupes, soit en raison de contraintes spatiales (la distance influence inéluctablement l'accès à certains services); d'ailleurs une approche trop centrée sur les «clients» est susceptible d'accroître les disparités (Fountain, 2001).. Les disparités ont tendance à s'accroître selon la diagonale du tableau des situations de service : l'égalité de traitement prévaut en principe dans la relation personnelle de service; à l'autre extrême, la qualité du milieu comporte des modulations très locales. La distribution des bénéficiaires de l'appartenance locale soulève donc des débats sur l'équité. La distinction entre les situations de service permet de l'éclairer, encore faut-il que ces situations soient caractérisées dans leur distribution spatiale. La qualité des services locaux devrait se visualiser spatialement (d'ailleurs, la généralisation de la géomatique municipale le permet).

Résumons le cheminement suivi jusqu'à maintenant. La qualité des services locaux est tributaire non seulement des activités de l'administration municipale, mais aussi de la contribution multiforme des citoyens dans les diverses situations de service. Cette contribution multiforme fait appel à tous les rôles des citoyens et à toutes les dimensions de la citoyenneté locale. La qualité de la citoyenneté locale devrait donc être prise en compte dans l'appréciation de la qualité des services locaux; et comme cette appréciation suppose une explicitation des critères sur lesquels elle s'articule, quatre critères pour l'exercice de la citoyenneté locale ont été explicités. Cette grille d'analyse permet de repérer l'importance relative des diverses composantes de la qualité dans les courants actuels d'amélioration des services locaux.

### **Courants d'amélioration des services locaux et citoyenneté locale.**

Dans les transformations en cours de la gestion locale, les courants qui se réclament au moins partiellement de la qualité prennent-ils en considération les diverses dimensions de la citoyenneté locale qui viennent d'être explicitées? Dans cette deuxième partie, faute d'enquête systématique sur le sujet, nous résumerons quelques observations sur les tendances dans les municipalités du Québec, en les mettant en perspective, le cas échéant, avec d'autres expériences. La recherche de qualité dans les services s'exprime parfois par un nouveau positionnement symbolique sur les relations entre administration locale et citoyens et de manière plus généralisée par la diffusion de nouvelles pratiques de gestion.

Le gouvernement du Québec n'a pas enjoint institutionnellement les municipalités à se conformer à de nouvelles obligations sur la relation de service, comme il l'a fait pour les ministères et les organismes centraux avec la déclaration de services ou pour les organismes des réseaux de la santé avec le traitement des plaintes. Au lieu de nouvelles procédures formelles, le gouvernement central semble s'être fié aux mécanismes traditionnels de la vie politique locale, où les élus sont proches et sont en mesure de jouer efficacement des rôles d'intercesseur des citoyens et de superviseur de l'administration. Quelques municipalités ont cependant tenu à énoncer des politiques qui s'inscrivent clairement dans les tendances centrales, sous forme de Déclarations de services<sup>3</sup> comme dans les ministères, ou dans le cas de Montréal sous forme d'une Charte des droits et responsabilités qui s'apparente à certains égards à la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville.

Ces documents présentent une dissymétrie marquée entre une reconnaissance forte de la contribution des citoyens à la qualité des services, notamment par le respect des valeurs civiques et une spécification des moyens qui vise essentiellement l'administration. Par exemple, dans chaque grand domaine d'action municipale, la Charte montréalaise reprend un article général sur les « droits et responsabilités » des citoyens, mais elle énumère une série d'« engagements » de la ville, en termes d'orientations normatives non quantifiées. Même si ces documents encadrent d'abord les activités de l'administration, ils comportent aussi certaines dispositions susceptibles de renforcer les compétences civiques, notamment sur la qualité de l'information et sur la transparence.

Indépendamment de ces quelques cas où le discours traditionnel sur la qualité des services se mue en action symbolique et de manière plus ou moins accentuée en guide administratif, les pratiques de gestion municipale évoluent selon des courants à large diffusion. Quatre touchent plus directement à la relation entre la qualité des services et la citoyenneté. Les trois premiers se manifestent chacun plus particulièrement dans une situation de service, même s'ils peuvent déborder sur les autres.

---

<sup>3</sup> Laval, Saint-Faustin, Québec (avec, dans ce cas, une particularité : la Déclaration de services n'a pas encore été formellement adoptée par le Conseil, même si elle guide les pratiques administratives depuis 2005). Laval a aussi adopté une déclaration de service aux partenaires.

**Tableau 2 : Les courants d'amélioration dans les situations de services**

Administration : Prise de contact	Contact direct		Mise à disposition de biens, d'équipements, d'activités	Entremise de partenaires	Indicateurs de gestion
	Réponse	Interpellation			
Citoyen : expérience Interaction directe	Traitement systématisé des demandes				
Usage codifié de l'espace public			Standardisation des niveaux de service		
Jouissance du milieu				Mobilisation partenariale	

Indicateurs de gestion
Indicateurs  
de qualité de

Pour chacun de ces courants, une brève présentation sera suivie de quelques commentaires sur leur degré d'intégration des quatre composantes principales dans la gestion de la qualité (centrage du citoyen, généralisation de la mesure, analyse systémique des processus, engagement de tous) et sur leur contribution potentielle aux quatre critères de la citoyenneté locale (contribution reconnue, conscription volontaire délibérée, compétences civiques et civiles renforcées, équité des bénéficiaires), selon une grille qui pourrait servir à caractériser la gestion de la qualité des services dans chaque municipalité, et à donner une vue d'ensemble sur les municipalités si un jour les informations le permettent<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Grille d'évaluation des courants d'amélioration de la qualité dans les services locaux.

	Traitement systématisé	Standardisation	Mobilisations partenariales	Qualité de gestion
Gestion de la qualité				
Centrage du citoyen				
Généralisation de la mesure				
Analyse systémique des processus				
Engagement de tous				
Citoyenneté de qualité				
Contribution reconnue				
Conscription délibérée				
Compétences civiques et civiles renforcées				
Équité dans bénéficiaires				

*Le traitement systématisé de demandes.* Le premier courant vise à transformer la relation directe de service. Il se caractérise par l'implantation d'un système unifié de traitement des demandes des citoyens, quel que soit la nature de la demande (requête, commentaire ou plainte) et quel que soit le moyen de communication utilisé (courrier, courriel, téléphone). Il se déploie sous diverses variantes qui gardent les caractéristiques communes. L'introduction du 3-1-1 (ligne pour les appels non urgents) dans certaines grandes villes en est une des manifestations les plus visibles (CIRUR, 2008). La création au Québec d'un réseau informel de responsables municipaux de la prestation de service témoigne de sa diffusion et de sa vigueur. Au plan canadien, les travaux de l'ISAC ont permis avec des sondages périodiques de dégager les principaux déterminants de la qualité dans cette relation de service (ICCS/ISAC, 2005, 2008).

Ce traitement systématisé contribue de plusieurs façons à la gestion de la qualité de service. Il fait entrer le citoyen au cœur des opérations, en ce que le traitement des demandes est rendu visible, même pour les employés qui ne sont pas en première ligne et se voit accorder une grande importance. Il permet de mesurer divers aspects de la relation de service (entre autres les délais de réponse). Surtout lorsqu'il coïncide avec le déploiement des nouvelles technologies de l'information et des communications, il facilite la révision de certains processus administratifs, notamment pour mieux insérer la réponse aux demandes particulières dans la répartition quotidienne des opérations routinières et arrimer « front office » et « back office ». Il favorise aussi une uniformisation des réponses aux divers types de demandes, par une formalisation des pratiques dans des fiches de référence. Par ailleurs, l'implantation d'un tel système nécessite l'engagement de tous les acteurs de l'administration municipale : les employés de première ligne pour amender leurs comportements, les gestionnaires pour mobiliser leurs unités et pour accepter un nouveau critère essentiel d'évaluation, les élus pour ne pas court-circuiter les procédures par des interventions ponctuelles. Les expériences les plus poussées montrent qu'un tel engagement ne s'obtient qu'avec des efforts intenses et soutenus, notamment de la part de la direction.

La contribution de ce premier courant au développement d'une citoyenneté de qualité est moins marquée, même si elle est manifeste sur certaines dimensions. Le citoyen est pris en considération comme une personne, et pas seulement comme un spécimen de catégorie abstraite; la relation entre la municipalité et le citoyen devient personnalisée; cette personnalisation est très manifeste quand le citoyen peut avec son mot de passe accéder à toutes ses transactions avec la municipalité, formule qui peut être qualifiée de compte civique personnel. La contribution du citoyen est même encouragée pour

---

signaler des lacunes dans les équipements ou pour donner une rétroaction sur son expérience de service. Sa demande est traitée selon des paramètres formalisés, ce qui renforce l'équité, du moins dans la relation de service comme telle. Son opinion est sollicitée dans le cadre de sondages de satisfaction qui font partie des pratiques courantes de plusieurs municipalités. Par contre, le traitement systématisé des demandes n'influence guère la conscription délibérée ni le renforcement des compétences civiques et civiles, à moins que la réponse à la demande ne soit une occasion de pédagogie civique. Par ailleurs, la qualité de l'information s'arrête le plus souvent à l'accessibilité et à la clarté des consignes sans aborder la justification des exigences.

*La standardisation des services et des pratiques administratives.* La standardisation réfère à l'élaboration et à l'adoption de valeurs et de normes de référence. Ces normes peuvent être rendues obligatoires par les lois, les règlements ou les codes professionnels. Elles peuvent aussi présenter des degrés moindres de contrainte, sous forme d'objectif souhaitable ou d'exemple à suivre (comme les « meilleures pratiques »). La standardisation des services municipaux est alimentée de deux sources, qui parfois se renforcent : les exigences des ministères et les réseaux professionnels spécialisés; ceux-ci s'affirment de plus en plus dans le monde municipal. Au cours de la présente décennie, la source gouvernementale est particulièrement productive et la standardisation s'est significativement élargie dans certains domaines, entre autres en environnement et en sécurité. En environnement, les normes sur l'eau potable et les rejets d'eaux usées ou pluviales ont été resserrées, les objectifs de recyclage ont été revus et assortis d'incitatifs financiers. Dans le domaine de la sécurité, des niveaux de service en protection policière, variables selon la taille de la municipalité, ont été imposés, les municipalités sont aussi désormais tenues de mettre à jour des schémas de sécurité civile et de couverture de risque en sécurité incendies qui peuvent exiger une hausse substantielle des ressources allouées à ces domaines.

Ce mouvement de standardisation a certes des effets réels sur les niveaux de services disponibles localement, mais il met en œuvre les quatre composantes de la gestion de la qualité de manière différenciée. Il se fait au nom du service aux citoyens sans que ceux-ci soient des acteurs privilégiés, à moins que les efforts de prévention n'en soient démultipliés. Il entraîne des mesures plus régulières sur certains aspects des services, notamment aux fins de rapport aux ministères. Il a tendance à surtout mobiliser les professionnels. Il n'entraîne pas automatiquement une analyse systémique des processus, surtout si l'attention reste uniquement centrée sur le respect des paramètres obligatoires, mais il peut encourager des exercices périodiques de diagnostic d'ensemble.

Le rapport entre la standardisation d'origine centrale ou professionnelle et la citoyenneté locale, recèle des tensions potentielles. La standardisation instaure plus d'équité entre les citoyens de municipalités différentes face à certains services, et tisse un continuum plus soutenu entre citoyenneté locale et citoyenneté « nationale », mais elle rend éventuellement plus difficile l'expression de préférences locales particulières dans le niveau ou les modalités de production du service. Sans être incompatible avec une reconnaissance des contributions, elle insiste surtout sur ce que peut ou doit faire l'administration municipale. Habituellement, elle ne fait pas appel aux citoyens dans

l'établissement de la norme et ne développe guère la capacité de compréhension des exigences collectives.

La standardisation d'origine locale peut avoir des effets sensiblement différents. Elle se manifeste lorsque la municipalité explicite les niveaux de service qu'elle vise à atteindre, par exemple dans le déneigement. Dans de tels cas, le citoyen est simultanément interpellé dans son rôle d'utilisateur et dans celui de contribuable et, surtout si les niveaux varient selon les secteurs, la compréhension de l'équité s'enrichit par l'explication des facteurs techniques et contextuels propres à chaque service. L'explicitation du niveau de service aide à modérer les attentes des citoyens et par ce biais peut amener une expression de la satisfaction sensible aux considérations générales et aux choix collectifs.

*Les mobilisations partenariales.* Ce mouvement prend une place sans doute moins importante dans les discours sur la qualité des services où l'administration municipale se met de l'avant, mais il inspire de nombreuses pratiques dans tous les domaines et dans les municipalités de toute taille, notamment en loisirs, culture, environnement et développement économique, et vis-à-vis de diverses clientèles particulières : les jeunes, les personnes âgées et les groupes qui soulèvent des problématiques sociales (sans-abri, drogués, graffiteurs...). Les partenaires proviennent de diverses sphères, autres institutions publiques, associations, groupes communautaires, entreprises privées ou d'économie sociale et leurs interrelations se manifestent sous diverses variantes, de l'informel au contrat en bonne et due forme. Ces partenaires contribuent à la production du service et, dans certains cas, l'existence même du service dépend de leur apport. Ils devraient donc être inclus dans une réflexion sur la qualité des services locaux.

La gestion de la qualité en contexte de mobilisation partenariale soulève cependant plusieurs difficultés. Les employés, et en particulier les bénévoles des organismes partenaires, peuvent juger exigeantes les attentes des citoyens. La mesure systématique des activités et les formalités administratives peuvent être source de frustration dans des organismes qui se dévouent avant tout à leur mission auprès de groupes particuliers. La collaboration d'organismes partenaires peut être un prétexte à désengagement de la part d'employés ou de gestionnaires de l'administration municipale. Les ressources et le temps limités laissent souvent peu de place à une analyse approfondie des processus de production de services spécifiques. Par contre, l'action de ces organismes partenaires peut inciter l'administration municipale à ne pas se limiter aux activités qui sont sous son contrôle direct, à développer des diagnostics plus collectifs sur l'état du milieu. Dans cette perspective, l'élaboration d'indicateurs de qualité de vie par un réseau de municipalités au sein de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) devient partie intégrante de la démarche de mesure de la qualité des services locaux, saisis dans leurs effets.

Les mobilisations partenariales sont susceptibles de renforcer l'exercice de la citoyenneté locale. Certes, selon la provenance et les spécialisations des groupes partenaires, elles peuvent influencer l'équité des bénéficiaires d'appartenance locale, soit négativement si le milieu est pauvre en associations, soit positivement en contrebalançant le cas échéant des lacunes dans la distribution des activités de l'administration. Mais elles facilitent la

participation aux délibérations sur les enjeux locaux; elles habilitent directement les membres des organismes partenaires dans leur capacité d'intervention et indirectement les citoyens bénéficiaires de leurs activités. Pour que ces effets se produisent pleinement, encore faut-il que leur contribution soit officiellement et pleinement reconnue à leur juste valeur ajoutée. Cette contribution est habituellement soulignée par certains événements spéciaux dans les municipalités, mais on n'en retrouve pas de trace dans les indicateurs statutaires de gestion.

*Les indicateurs de gestion.* Le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec a rendu obligatoire pour les municipalités la publication annuelle d'indicateurs de gestion (MAMROT, Guindon, 2008). Ces indicateurs ont été développés avec le milieu municipal avec, pour objectif général, d'améliorer la prestation de service. Le courant des indicateurs de gestion apparaît moins prononcé au Québec que dans d'autres endroits, avec un nombre fort limité d'indicateurs obligatoires : 14 en 2009 contre 54 en Ontario (MAH), et sans commune mesure avec ce qui est pratiqué en Angleterre (Hughes, 2005). La liste obligatoire révèle ce qui est important pour l'État central, et à cet égard son analyse est instructive pour éclairer la relation entre citoyenneté et qualité des services, même si l'éventail des indicateurs facultatifs est plus diversifié. Sept des quatorze indicateurs obligatoires au Québec portent sur l'efficacité (divers types de coûts unitaires), quatre sur les ressources humaines, deux sur la santé financière et un seul sur l'état des équipements (bris d'aqueduc). En Ontario, sur les cinquante-quatre obligatoires, vingt-cinq réfèrent à l'efficacité, quinze aux équipements et activités (disponibilité, capacité, efficacité, conformité aux normes), cinq au degré d'utilisation des services (loisirs, bibliothèque, transport en commun), quatre à l'état de la criminalité, et cinq aux changements d'utilisation du sol. Dans leur partie statutaire du moins, les rapports de performance des municipalités québécoises sont moins tournés vers les résultats que ceux des municipalités américaines (Tat-Kei Ho, 2005). Ils s'inscrivent dans une tendance observée dans les villes canadiennes qui privilégie jusqu'à maintenant l'efficacité par rapport à l'efficacé (Pollanen, 2005) et qui s'explique en partie par la complexité de la mesure sur les diverses situations de service.

Même s'ils visent ultimement l'amélioration de la prestation de service, ces indicateurs obligatoires de gestion ont, dans leur état actuel de développement, un apport limité dans une démarche globale de qualité. Certes, ils inculquent une culture de mesure et de rigueur de comptabilité analytique. Mais ils ne mènent pas forcément à une analyse systématique des processus et n'engagent pas tous les employés de l'organisation municipale. Leur degré d'utilisation à des fins d'amélioration de gestion semble d'ailleurs fort variable.

Leur contribution à l'exercice de la citoyenneté locale est incertaine, à ce stade-ci pour plusieurs raisons. La liste obligatoire d'indicateurs introduit une certaine équité dans la disponibilité d'information entre les citoyens de toutes les municipalités. Comme leur publication est obligatoire, ils fournissent une information rigoureuse aux contribuables. Cependant leur interprétation en termes de niveau de service suppose une explication de tous les facteurs de contingence qui influencent les différences, notamment au niveau des

coûts unitaires (MAMROT). Si l'explication est fournie, les citoyens sont en mesure d'évaluer le niveau de service, l'efficacité des activités municipales, de comprendre les contraintes propres à leur territoire et, de ce fait, sont mieux outillés pour participer aux débats sur la qualité des services. D'un point de vue de citoyenneté, l'efficacité de la publication de ces indicateurs dépend cependant de la présence (peu fréquente) d'un mode d'emploi pour l'interprétation. Par ailleurs ces indicateurs sont plus tournés vers l'interne de l'organisation municipale que vers l'externe des situations de service. Or les citoyens sont plus intéressés par les situations de service, par les résultats que par les intrants, comme le montrent les expériences de participation des citoyens à la définition des indicateurs. (Ho, 2007. Ammons, 2008). En ne s'arrimant pas avec des indicateurs de qualité de vie qui synthétisent la combinaison de ces résultats avec les effets de toutes les actions de la collectivité et qui peuvent être considérés comme des indices de «bonne gouvernance locale» (Bovaird et Löffler, 2002), les indicateurs de gestion réduisent leur potentiel de stimulation de l'exercice de la citoyenneté locale.

## **Conclusion**

Cet article tente d'approfondir les liens entre la qualité des services locaux et la citoyenneté locale, en mettant à contribution divers courants de pensée sur l'analyse des services locaux, sur le management de la performance municipale, sur les rôles du citoyen et sur la citoyenneté locale. La qualité des services locaux est abordée actuellement de manière prédominante comme celle d'un produit de l'organisation municipale qui s'apprécie avant tout dans les actes de prestation, dans les extrants et dans une moindre mesure au niveau des effets sur les situations, des résultats. Dans cette perspective, le citoyen est cité surtout dans son rôle d'usager (qualifié souvent de client) dont il faut assurer la satisfaction individuelle, et éventuellement, de manière disjointe, dans celui de contribuable dont il faut minimiser l'effort. Cette façon d'envisager la qualité oblitère le caractère foncièrement interrelationnel des services qui s'actualisent par des interactions. Dans ces interactions, le dosage et la nature des apports respectifs de l'administration municipale et des citoyens varient selon les situations de service et selon les stades des politiques relatives à ces services. L'apport de l'administration municipale, évident dans les relations de face à face, s'estompe et se fond graduellement avec les effets des comportements des autres acteurs pour générer des caractéristiques du milieu local, source de valeur pour le citoyen au même titre que les actes de prestation.

Cette perspective interactionnelle sur les services locaux permet de changer la conception des rapports entre qualité des services et citoyenneté. Dans bon nombre de discours sur la performance publique, la qualité des services se présente, par delà ses mérites intrinsèques, comme une stratégie dont la finalité ultime serait une confiance renouvelée des citoyens dans les institutions publiques, même si la chaîne causale entre les activités de l'administration et cet éventuel résultat ultime est pleine de hiatus analytiques (Bouckaert et Halligan, 2007). Dans une perspective interactionnelle sur les situations de service, la qualité des services n'est pas instrumentale par rapport à la citoyenneté. L'exercice de la citoyenneté locale, sous toutes ses formes, est consubstantiel à la qualité. Comme le dit Gaster : «This makes quality a democratic concept» (Gaster, 1996, p. 83).

La qualité des services locaux suppose une mise à contribution, simultanée et cohérente, de tous les rôles du citoyen. Un management public soucieux de qualité n'a pas à privilégier l'utilisateur au détriment du citoyen ni à négliger l'utilisateur au profit du citoyen; il ne peut atteindre la qualité qu'en soignant la contribution essentielle et multiforme des citoyens à la génération des situations de services. La recherche d'une qualité totale démocratique des situations de service est une voie pour sortir du dilemme du Nouveau Management Public entre clients et citoyens (Aberbach et Christensen, 2005). Elle suppose «a much wider concept of quality ...which evaluates the quality of interaction of networks of public, voluntary, and private organisations providing public services and solving collective problems» (Löffler)..

Cette approche de la qualité des services publics locaux a des implications sur le management de la performance locale. La préoccupation de qualité dans les situations de service devrait y être centrale, au même titre que celle relative à l'efficacité et à l'efficacé, mais ne peut se réduire au baromètre de la satisfaction des citoyens sur des services particuliers; elle doit amener un rééquilibrage des efforts de mesure et de pilotage, en considérant les citoyens comme des acteurs aussi importants que l'organisation municipale dans la génération de situation de service de qualité. Le survol des principaux courants actuels d'amélioration de la gestion municipale au Québec a montré que tout en prenant les citoyens pour cible principale et en mieux les traitant, ils ne les considèrent guère comme des parties prenantes actives. Pour ce faire, la quête de performance ne devrait pas seulement suivre les préceptes des démarches organisationnelles de qualité totale; il lui faut aussi prendre soin de l'exercice de la citoyenneté dans ses diverses manifestations comportementales. Ce rééquilibrage n'est toutefois envisageable que si on se représente la municipalité pour ce qu'elle est en pratique. Certains discours de gestion la présentent seulement comme une entreprise de production de services-produits, au même titre que des organisations privées de service. Elle est aussi (d'abord?) une coopérative de citoyens qui se rendent service, par les contraintes qu'ils s'imposent, par les projets qu'ils nourrissent, par les facilités dont ils se dotent pour simplifier leur cohabitation sur un même territoire, sous le leadership plus ou moins affirmé des élus locaux et de l'appareil administratif.

### **Profil 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 particulièrement au management local.

## Références

- Aberbach, J.D., T. Christensen. "Citizens and consumers. An NPM dilemma"; *Public Management Review* (2005); 7 (2) : 225-245
- Ammons, D.N. (dir.). "Leading performance management in local government, Washington"; ICMA Press (2008); 198p.
- Andrews, R. et autres. "Supporting effective citizenship in local government: engaging, educating, and empowering local citizens"; *Local Government Studies* (2008); vol. 34, no 4, p. 489-507
- Beam, G. "Quality public management"; Chicago, Burnham Inc. (2001)
- Boudreau, J.A. et P. Estèbe. "Présentation : les compétences civiles entre État sécuritaire et État sociale"; *Lien social et Politiques* (2007); no 57, p. 5-12
- Bouckaert, G. Et J. Halligan. "Managing performance. International comparison"; London, Routledge (2007)
- Bovaird, T. "Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services"; *Public Administration Review* (2007); 67 (5), 846-860
- Bovaird, T. Et E. Löffler. "Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking «good local governance»", *International Review of Administrative Sciences* (2002); vol. 68, no 1, p. 9-24
- Bourgon, J. "Responsive, responsible and respected government: toward a new Public Administration theory"; *International Review of Administrative Sciences* (2002); 73 (1), 7-26
- Brown, A. et A. Kristiansen. "Urban policies and the right to the city"; MOST (2008); 53p.
- Callahan, K. "Citizen participation: models and methods"; *International Journal of Public Administration* (2007); vol.30, p. 1179-1196
- Chapet, J.M. "Le système de gestion des collectivités locales entre performance et délibération"; *Politiques et mangement public* (2007); 25 (4), 1-19
- CIRUR. "Le 311 : Accès aux services municipaux autres que les services d'urgence" ; *Bulletin du comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales* (2008); vol. 8, no 7, p.1-7
- Couldry, N. "The productive «consumer» and the dispersed «citizen»"; *International journal of Cultural studies* (2004); 7 (1), 21-32

- Das, H., M. Das, F. McKenzie. "Assessing the «will of the people»: an investigation into town service delivery satisfaction"; *Canadian Public Administration* (1995); 28 (1), 77-93
- Divay, G. et B. Mazouz. "L'émergence du gestionnaire stratège local"; In. B. Mazouz (dir); *Le métier de gestionnaire à l'aube de la gestion par résultats*; Québec, PUQ (2008)
- FCM. "Le système de rapports sur la qualité de vie" ; <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=477&x=767> (consulté le 17 mars 2009)
- Fountain, J. "Paradoxes of the public sector customer service"; *Governance. An International Journal of Policy and Administration* (2001); vol.14, no1, p.55-73
- France Qualité Publique. "La participation des usagers/clients/citoyens au service public"; Paris, La Documentation française (2003)
- Gadrey, J. et P. Zarifian. "L'émergence d'un modèle du service"; Rueil-Malmaison, Éd. Liaisons (2002)
- Gaster, L. "Quality services in local government"; *Journal of Management Development* (1996); vol.15, no 2, p.80-96
- Groth, M. "Customers as good soldiers: examining citizenship behaviour in Internet services deliveries"; *Journal of Management* (2005); 31 (1), 7-27
- Guindon, M F. Bellavance et S. Messier. "Indicateurs de gestion pour les organismes municipaux. Comparaison des résultats de 2004 à 2006"; HEC, Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale (2008)
- Ho, A.T. "Exploring the role of citizen in performance measurement", *International Journal of Public Administration* (2007); vol. 30, no11, p. 1157-1177
- Hughes, M. "Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre"; *Télescope* (2005); 12 (3), 55-68
- ICCS/ISAC. "Les citoyens d'abord 4"; Toronto, ICCS/ISAC (2005)
- ICCS/ISAC. "Les citoyens d'abord 5"; Toronto, ICCS/ISAC (2008)
- Infrastructure Canada. "Survole national d'une enquête nationale portant sur la qualité de vie dans les collectivités"; Infrastructure Canada (2005); 121p.

- Kelly, J.K. et D. Swindell. "A multiple indicator approach to municipal services evaluation: correlating performance measurement and citizens satisfaction across jurisdictions"; *Public Administration Review* (2002); vol.62, no5, p. 610-621
- Laing, A. "Marketing in the public sector: towards a typology of public services", *Marketing Theory* (2003); vol. 3, no4, p. 427-445
- Löffler. "Defining quality in public administration"; Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective (2001)  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005013.pdf>  
(consulté le 21 juin 2009)
- MAH. Gouvernement de l'Ontario. "Programme de mesure de la performance des services municipaux" (2008);  
<http://www.mah.gov.on.ca/Page2403.aspx>  
(consulté le 17 mars 2009)
- MAMROT. Gouvernement du Québec. "Indicateurs de gestion municipaux" (2009);  
[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances/fina\\_indi\\_avan.asp](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_avan.asp)  
(consulté le 17 mars 2009)
- Michel, H. "La gestion de la relation au citoyen : vers de nouveaux modes de relation entre gouvernement et citoyen"; *Politiques et management public* (2006); 24 (4), 91-110
- Milner, H. "La compétence civique. Comment les citoyens contribuent au bon fonctionnement de la démocratie"; Québec, PUL (2004)
- Patsias, C. Et L. Quesnel. "Associations de citoyens et construction d'une citoyenneté quotidienne dans LATTTS"; *Villes européennes en transformation* (1999); p. 42-76
- Pollanen, R. "Performance measurement in municipalities. Empirical evidence in Canadian context"; *The International Journal of Public Sector Management* (2005); 18, (1), 4-24
- Pestof, V. "Citizens and co-production of welfare services"; *Public Management Review* (2006); 8 (4), 503-519
- Roberts, N. "Public deliberation in an age of direct citizen participation"; *American Review of Public Administration* (2004); 34 (4), 315-353
- Robertson, R. et R. Ball. "Innovation and improvement in the delivery of public services: the use of quality management within local government in Canada"; *Public Organization Review* (2002); 2, 387-405

Scott D. et P. Vitartas. "The role of involvement and attachment in satisfaction with local government services"; *International Journal of Public Sector Management* (2008); vol.21, no 1, p. 45-57

Stupak, R. et P. Leitner. "Handbook of public quality management"; New York, Marcel Dekker, Inc (2006)

Tat-Kei Ho, A. et A. Ya-Ni. "Have cities shifted to outcome-oriented performance reporting? A content analysis of city budget", *Public Budgeting and Finance* (2005); 25 (20) : 61-83

Vaillancourt, Y. "Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la co-construction des politiques publiques"; UQAM, CRISES (2008)

Villeneuve, JP. "Citoyens, clients, et usagers face à l'administration publique. Les balises d'une relation difficile"; Working paper de l' IDHEAP #6 (2005)