GHISLAIN BLAIS

L'évaluation de la performance des administrations municipales québécoises : fondements théoriques, méthodologies et caractéristiques d'une évaluation destinée au citoyen.

Travail présenté à
M. Richard Marceau

École nationale d'administration publique, Québec
Le mercredi 8 octobre 2008

MEM
660

Bibliothèque
École
des

Table des matières

INTRODUCTION 1

I – PROBLÉMATIQUE 6

A. L'INFORMATION DESTINÉE AU CITOYEN 6
B. CADRE THÉORIQUE 7
B.1. Le marché municipal 7
A – Le modèle de Tiebout 7
B – L'enjeu du marché municipal 9
C – Les caractéristiques du marché municipal 11
B.2 – Les choix s'offrant au citoyen 14
A – Le modèle d'Hirschman 14
B – Les options du citoyen 15
C – Implications des choix du citoyen 16
B.3. L'importance de l'information 17
A – L'importance de l'information 17
B – Le coût de l'information 18
C – Caractéristiques d'une évaluation accessible pour le citoyen 19
C. OBJECTIF DE L'ANALYSE 20
D. HYPOTHÈSE ET QUESTIONS DE RECHERCHE 20

II – RECENSION DES ÉCRITS 21

A. LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉVALUATIONS DE LA PERFORMANCE MUNICIPALE 21
A.1. Formatif et sommatif 24
A.2. La portée : l'évaluation sectorielle et la note globale 24
A.3. Extrants et effets 25
A.4. Ratios et statistiques élaborées 26
A.5. La comparaison de la performance 27
B. L'ÉVENTAIL DES POSSIBILITÉS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES 28
C. LES CARACTÉRISTIQUES QUI CORRESPONDENT AUX BESOINS DU CITOYEN 29
D. LA CONTRIBUTION QUE L'ÉTUDE FERA À LA DISCIPLINE 30

III – PROCÉDURE DE RECHERCHE 31

A. LE PROCESSUS 31
B. POSSIBILITÉS MÉTHODOLOGIQUES OFFERTES PAR L'ANALYSE COMPARATIVE 32
C. LA VALIDITÉ DE LA DÉMARCHE 33
D. CRITÈRES POUR LE CHOIX DES CAS 35

IV – DESCRIPTION DE L'ÉCHANTILLON 37

IV – RÉSULTATS DE L'ANALYSE COMPARATIVE 40

A. LA NOTE GLOBALE 40
B. L'AUTO-ÉVALUATION 41
C. LA PERTINENCE 43
C.1. Sommatif et formatif 43
C.2. Les extrants 45
C.3. Les effets 47
C.4. L'environnement 48
C.5. L'objectivité 50
D. LA COMPARABILITÉ 52

14 OCT 2008

D.1. Antérieure *52*
D.2. Inconnue *53*
D.3. Connue *54*
E. L'ACCESSIBILITÉ 56
F. LA CONVIVIALITÉ 58
F.1. Les statistiques *58*
F.2. La présentation *59*
F.3. L'explication *60*

V – LES CARACTÉRISTIQUES D'UN BULLETIN QUÉBÉCOIS 62

CONCLUSION 64

BIBLIOGRAPHIE 66

A. OUVRAGES 66
B. ARTICLES 71
C. SITES INTERNET 75

Introduction

Il est relativement facile d'évaluer la performance d'une entreprise privée, puisque son objectif principal est de faire des profits. Si les recettes sont supérieures aux dépenses, la stratégie utilisée par les dirigeants est bonne. À l'inverse, évaluer la performance de l'État est une tâche plus complexe, puisque celui-ci poursuit une multitude d'objectifs et doit prendre en compte l'intérêt de tous les citoyens, pas seulement celui d'un groupe d'actionnaires.

Les différents niveaux d'administrations publiques reçoivent l'attention des évaluateurs depuis plusieurs années et les administrations municipales n'échappent pas à cette tendance[1]. Cela parce que, au Québec par exemple, chaque citoyen vit dans l'une des 1 113 municipalités[2] que compte la province et souhaite que celle-ci fasse bon usage des taxes collectées. De plus, l'espace politique municipal recèle d'enjeux importants pour le milieu de vie des citoyens et pour l'ensemble des finances publiques. À l'échelle de la province, en 2001, approximativement 75 000 individus travaillaient pour une municipalité[3]. Ces employés ont un rôle à jouer dans la santé publique par leurs responsabilités quant à l'eau potable, l'élimination des eaux usées et le ramassage des déchets[4]. En outre, les administrations municipales assument des fonctions liées à la protection contre les incendies et au transport en commun, en plus de compétences partagées en matière d'habitation, de

---

[1] David N. Ammons. *Municipal Productivity. A Comparison of Fourteen High-Quality-Service Cities.* New York, Praeger, 1984. 294 p.

[2] « Les provinces canadiennes : des états unitaires centralisés? » *Le Soleil*, lundi 2 février 2004, Opinions, p. A13.

[3] Diane-Gabrielle Tremblay et Vincent Van Schendel. *Économie du Québec : régions, acteurs, enjeux.* Télé-université, Saint-Martin, 2004. Tableau 14.9. p. 803.

[4] Pierre J. Hamel. « Ne le dites pas à mon maire… mais il est responsable de ma santé ! » p. 429, dans Michel Venne (dir.). *L'annuaire du Québec 2004.* s. l., Fides, 2003. 1007 p.

gestion des routes, de sécurité, de loisirs et d'aménagement[5]. Même si l'ensemble des dépenses municipales ne constitue qu'approximativement 10 % des dépenses publiques[6], les villes et villages comptent pour beaucoup dans la qualité du milieu de vie et l'évaluation de leur performance est justifiée.

Toutefois, au Québec peut-être plus qu'ailleurs, le monde municipal fait preuve d'une grande hétérogénéité. Que ce soit par leur superficie, leur population ou leurs capacités financières, les municipalités diffèrent beaucoup. Cette situation commande une utilisation judicieuse des outils existants pour juger de leur performance.

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux travaux d'évaluation des administrations municipales ont été produits en Amérique du Nord et en Europe. Il est intéressant de constater qu'ils peuvent varier énormément sur le plan théorique et sur la méthodologie utilisée. Un exemple de cette diversité peut être vu dans les différents outils d'évaluation mis de l'avant par les provinces canadiennes pour évaluer les administrations municipales situées sur leur territoire[7].

Cependant, dans l'optique de l'évaluateur soucieux de la performance de l'État, il est pertinent de poser deux questions :

1) Les différentes évaluations produites réussissent-elles à servir l'intérêt du citoyen?

2) Ce dernier bénéficie-t-il d'une amélioration de sa qualité de vie?

---

[5] Ministère des affaires municipales et régions. *L'organisation municipale du Québec.* Québec, Gouvernement du Québec, février 2005. p. 6.
[6] Pierre J. Hamel. *Loc. Cit.*, p. 430.
[7] Institue of public administration of Canada. *Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement. Report on Proceedings*. Toronto, Ontario, 17 et 18 mai 2004.

Ces interrogations peuvent difficilement trouver une réponse à cause du nombre important de variables qui entrent en jeu. Toutefois, elles furent le point de départ d'une démarche entreprise dans le but de créer un modèle d'évaluation de la performance des administrations municipales québécoises qui serait destinée au citoyen. L'étude de la relation économique et politique que celui-ci entretient avec sa municipalité permet de critiquer les types d'évaluation existants et de proposer un modèle adapté à ses besoins.

Le but de la présente étude est donc de faire ressortir les principales caractéristiques que devrait posséder un bulletin d'évaluation de la performance des administrations municipales québécoise pour être directement utile au citoyen.

La première partie explique le cadre théorique au sein duquel la problématique a émergé. Le citoyen entretient une relation économique et politique avec sa municipalité dans le cadre d'une forme de marché. Ainsi, en cas d'insatisfaction, il peut déménager, s'impliquer politiquement ou attendre dans l'espoir que la situation s'améliore. Les risques découlant de ce choix peuvent être diminués si le citoyen possède de l'information sur la performance des administrations municipales. Toutefois, une recension des écrits montre que malgré la production de plusieurs évaluations en Amérique du Nord et en Europe, le citoyen a peu accès à cette source d'information. Peu d'évaluations comparent la performance d'un grand nombre de municipalités, la plupart se limitent aux villes importantes. Pourtant, la discipline évaluative a déjà cerné les possibilités théoriques et méthodologiques d'une évaluation et peut déduire la combinaison qui servirait le mieux l'intérêt du citoyen.

La deuxième partie présente cinq caractéristiques importantes pour analyser le cadre théorique d'une évaluation. Leur combinaison permet de

déterminer quel modèle serait le plus à même de répondre aux besoins d'information du citoyen insatisfait.

La troisième partie explique comment l'analyse comparative permet de faire ressortir l'éventail des fondements théoriques et méthodologiques retrouvés dans les évaluations de la performance municipale actuellement disponible. Cette technique montre que certaines publications s'approchent beaucoup plus que d'autres des besoins du citoyen et constituent des exemples inspirants pour une évaluation québécoise. L'utilisation de l'analyse comparative permet d'assurer une excellente validité interne et une bonne capacité de généralisation.

La quatrième partie présente les résultats d'une analyse comparative effectuée sur 44 cas d'évaluation de la performance municipale (aussi appelés « bulletins de performance » ou « bulletins »). Elle reprend chacune des caractéristiques définies dans la deuxième partie et montre comment les bulletins de l'échantillon se comportent face à celles-ci. Ces derniers se voient attribués une valeur en regard de chacune des caractéristiques choisies pour l'analyse comparative. Les combinaisons de valeur les plus fréquentes servent alors d'avenue pour déterminer si les bulletins actuels correspondent aux besoins du citoyen.

Enfin, la cinquième partie présente les principales caractéristiques que devrait avoir un bulletin québécois ayant pour but d'informer le citoyen de la performance de son administration municipale. Il devrait être résolument sommatif et produit par un agent extérieur. Il devrait proposer une note globale qui laisse de côté les mesures d'extrants, pour se baser sur des mesures d'effets nuancées par des mesures d'environnement. Aussi, il devrait permettre de comparer les différentes municipalités entre elles et avec la note

moyenne de l'ensemble. Il devrait être publié dans une revue grand public et offert gratuitement sur Internet, tout en étant présenté de façon conviviale.

I – Problématique

La problématique a émergée au sein du cadre théorique suivant et y puise sa pertinence. Le citoyen entretient une relation économique et politique avec sa municipalité. En échange de taxes, il reçoit des services municipaux et peut exercer un droit politique. La concurrence que se livrent les municipalités pour attirer des citoyens permet de croire que celles-ci auront à cœur d'être efficaces dans la production des services. En cas d'insatisfaction, chaque citoyen peut choisir entre trois grandes options : la défection, la prise de parole et la loyauté. Toutefois, pour réduire les risques associés à la solution retenue, ce choix doit être basé sur un minimum d'information se rapportant à la performance des administrations municipales.

A. L'information destinée au citoyen

Comme tous les autres niveaux d'administration publique, les municipalités peuvent bénéficier de l'évaluation de leur performance. Cependant, l'accès à l'information est inégal entre les élus, les gestionnaires et les citoyens. Les deux premiers disposent de ressources humaines et matérielles pouvant être assignées à la production d'évaluations, alors que le citoyen est dépendant des publications ou de la mise en ligne de rapports.

La solidarité des élus et des gestionnaires face à l'obligation de produire des services à un coût optimal les amène à privilégier les mesures d'extrants, qui correspondent plus à leur réalité, au détriment de mesures d'effets[8] plus faciles à comprendre pour le citoyen. La production d'évaluations de la performance municipale directement destinées à ce dernier pourrait combler

[8] Xiao Hu Wang. « Perception and reality in developing an outcome performance measurement system » *International Journal of Public Administration*, vol. 25, no. 6 (2002), pp. 809 et 810.

cette lacune et lui permettre d'accéder à une information choisie et publiée de façon à répondre à ses besoins et à étayer ses décisions.

B. Cadre théorique

L'information sur la performance des administrations municipales permet à l'éventuel citoyen insatisfait de comprendre la cause de son sentiment et de choisir l'action la plus à même de rétablir la situation en sa faveur. Grâce à cette information, il peut choisir quelle stratégie adopter : tenter d'influencer l'administration, quitter la municipalité ou simplement attendre que la situation s'arrange d'elle-même. Ces trois possibilités, différentes de celles s'offrant au citoyen insatisfait de l'administration provinciale ou fédérale, proviennent de l'existence d'un « marché municipal » où les administrations entretiennent une forme de concurrence.

B.1. Le marché municipal

A – Le modèle de Tiebout

En 1956, Charles Tiebout a publié un article[9] en réponse aux affirmations de l'économiste Paul A. Samuelson. Ce dernier avançait l'idée qu'aucune solution de libre marché n'existait pour déterminer la quantité de service public à produire pour répondre aux besoins de la population et que chacun aurait intérêt à camoufler ses préférences[10]. L'État devrait forcer le citoyen à les exprimer, pour lui fournir les services désirés et le taxer convenablement.

---

[9] Charles M. Tiebout. « A pure theory of local expenditures » *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5 (octobre 1956), pp. 416 à 424.

[10] Paul A. Samuelson. « The pure theory of public expenditure » *The Review of Economic and statistics*, vol. 36, no. 4 (nov. 1954), pp. 387-389.

Tiebout a tenté d'expliquer qu'une concurrence existe entre les municipalités et qu'elle permet de déterminer la quantité de services à produire. Pour montrer comment ce mécanisme fonctionne, il a proposé un modèle économique au sein d'un pays fictif. Ce modèle permettait théoriquement à un marché municipal d'atteindre l'efficience.

Le modèle de Tiebout se basait sur sept postulats[11] :

1) Le citoyen (électeur-consommateur) est parfaitement mobile et s'installera dans la municipalité où la combinaison de services municipaux offerts répond le mieux à ses besoins.

2) Il possède toute l'information existante sur l'ensemble des municipalités et la comprend parfaitement.

3) Le nombre de municipalités où s'installer est presque illimité.

4) Il n'y a pas de restriction de déménagement attribuable à l'emploi, le citoyen est rentier.

5) Les externalités, positives ou négatives, ne franchissent pas les frontières municipales.

6) Chaque municipalité peut éventuellement atteindre une taille optimale, où le coût de production des services publics est le plus bas.

7) Les municipalités dont la taille est plus faible que cet optimal cherchent à attirer de nouveaux citoyens et ceux qui l'excèdent cherchent à se délester d'une partie d'entre eux.

---

[11] Charles M. Tiebout. *Loc. Cit.*, pp. 419 à 420.

Invariablement, certains citoyens seront insatisfaits des services offerts par leur municipalité. Considérant les postulats, ceux-ci déménageront dans une communauté qui leur convient mieux. Dans le modèle, le choix de rester ou de déménager remplace l'acte d'acheter ou non dans un marché de consommation. De cette façon, chaque citoyen révèle sa préférence dans une forme de marché qui peut mener à l'efficience.

Éventuellement, de légers changements dans l'environnement (techniques de production, changements dans les goûts d'un individu ou modification du nombre total de citoyens) fait en sorte que l'équilibre est rompu et que certains seront mieux servis ailleurs. Il y aura donc de nombreux déménagements dans le pays fictif, amenant les individus aux préférences semblables à se regrouper dans le but d'atteindre un équilibre où les services publics sont gérés efficacement. Cependant, cette prédiction sur le regroupement des citoyens aux préférences semblables a trouvé peu d'échos dans la réalité. Une analyse américaine sur 140 ans ne donnait pas de résultats concluants[12], au sens où les motivations extérieures à la performance de l'administration municipale ont un impact plus important que les facteurs mis de l'avant par Tiebout.

B – L'enjeu du marché municipal

Cependant, il existe un marché municipal et les postulats six et sept du modèle proposé par Tiebout en constituent le fondement. Ils justifient la concurrence entre les municipalités. En effet, chaque municipalité a une taille optimale. Elle correspond au nombre de citoyens nécessaires pour rentabiliser l'infrastructure publique existante et offrir les services à un prix qui respecte

[12] W. Rhode et Koleman S. Strumpf. « Assessing the importance of Tiebout sorting : local heterogeneity from 1850 to 1990 » *The American Economic Review*, (décembre 2003), pp. 1648 à 1677. Ainsi que, Diane-Gabrielle Tremblay et Rémy Tremblay (dir.). *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie. Enjeux et défis.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005. p. 61.

la volonté de payer des résidents[13]. Par exemple, dans le cas d'un groupe de citoyens prêts à dépenser plus pour supporter l'infrastructure municipale, ceux-ci pourraient s'offrir le luxe d'une densité de population plus faible.

Si une municipalité n'a pas la taille souhaitée, elle agit. Dans le cas où elle manque de citoyens, elle tentera d'en attirer de nouveaux. Deux exemples simples peuvent montrer comment cette idée se traduit dans le marché québécois. En 2007, la municipalité de Saint-Paul-de-Montmagny (917 habitants) offrait une subvention de 5 000 $ aux familles avec enfants qui faisaient l'acquisition d'une maison neuve connectée au réseau d'aqueduc[14]. De même, la municipalité de Lac-Etchemin (17 599 habitants) partageait le coût de construction des routes et de l'aqueduc avec les deux promoteurs résidentiels qui offraient des maisons neuves sur son territoire[15]. Dans le cas où une communauté est trop grande pour ses infrastructures, peu de maires admettraient ouvertement que leur municipalité est surpeuplée et prendraient des mesures pour expulser des citoyens. Ce sont les forces économiques qui se chargent de pousser certains résidents à déménager. Les autres municipalités deviennent tranquillement plus accueillantes, à cause de prix plus bas ou de services de meilleure qualité[16]. Enfin, une municipalité ayant une taille près du niveau optimal pourra utiliser son schéma d'aménagement pour encadrer l'arrivée de nouveaux résidents[17]. De plus, elle pourra mettre fin aux incitatifs offerts précédemment et se munir d'un moratoire sur la construction de nouvelles résidences, si nécessaire.

---

[13] Le principe d'une taille optimale trouve un écho dans Mario Polèse et Richard Shearmur. *Économie urbaine et régionale. Introduction à la géographie économique.* 2e édition. Paris, Économica, 2005. p. 85 à 87. Ainsi que dans Jacques Desbiens. *Fusions municipales et économies d'échelle – Mythes et réalités*. Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1999. 143 pages.

[14] Voir le site Internet de la municipalité : http://www.cldmontmagny.com/cld_montmagny

[15] Voir le site Internet de la municipalité : http://municipalite.lac-etchemin.qc.ca/

[16] Mario Polèse et Richard Shearmur. *Op. Cit.* pp. 84 à 88.

[17] Pierre-Yves Guay. *Introduction à l'urbanisme : Approches théoriques, instruments et critères.* Mont-Royal, Modulo, 2001. p. 89.

Ainsi donc, Tiebout présentait un marché municipal dont l'enjeu est la taille optimale de chaque communauté. Dans son modèle théorique où les citoyens pouvaient déménager sans contrainte, ce marché pouvait même tendre vers l'efficience dans la production de services publics. Il est donc possible de se fier à ce marché, autant qu'au reste de l'économie, pour motiver les concurrents à offrir un service de qualité dans la mesure de leurs possibilités.

C – Les caractéristiques du marché municipal

Le modèle de Tiebout est un outil permettant de simplifier la réalité de façon à prouver l'existence du marché municipal et à expliquer ses impacts. Il ne correspond pas à la réalité dans laquelle évoluent les municipalités. Dans le contexte québécois, la concurrence qu'elles se livrent s'éloigne beaucoup de celle pure et parfaite décrite par l'auteur. En effet, si les deux derniers postulats du modèle sont très près de la situation actuelle, les cinq premiers doivent être fortement relâchés pour correspondre à la réalité.

D'abord, pour le premier postulat, le citoyen n'est pas parfaitement mobile et est influencé dans le choix de sa municipalité par beaucoup d'autres facteurs que le coût des services municipaux. En effet, le coût du déplacement pour se rendre au travail réduit les possibilités, surtout un éventuel conjoint doit se déplacer pour la même raison[18]. Cela est un facteur important, même si le coût pour transporter un individu sur une certaine distance tend à s'atténuer avec le développement de la technologie[19]. La proximité de la famille ou d'amis peut aussi jouer, tout comme des facteurs linguistiques ou religieux. De plus, les services publics offerts par d'autres

[18] Mario Polèse et Richard Shearmur. *Op. Cit.* pp. 38 et 39.
[19] Michael Lawson. « The world is flat for local government, too. Why performance matters », *Public Management*, vol. 88, no. 3 (avril 2006), pp. 8 à 12.

paliers étatiques peuvent influencer le choix d'une municipalité, comme la proximité d'un hôpital ou celle d'un parc national.

Ensuite, pour le deuxième, le citoyen n'a qu'une connaissance imparfaite de l'information disponible sur chaque municipalité. L'acquisition d'information ayant un coût, il se contentera de la quantité nécessaire pour réduire les risques associés au processus de décision[20].

Pour le troisième postulat, le *Tableau 1* montre que le Québec compte un grand nombre de municipalités par rapport à sa population. Cela se traduit par un nombre moyen d'habitants par municipalité plus bas que pour d'autres provinces canadiennes. Cependant, les récentes fusions ont réduit le nombre de municipalités urbaines, limitant d'autant les choix offerts aux citoyens qui désirent vivre en ville.

Tableau 1 – Nombre moyen d'habitants par municipalité pour quatre provinces canadiennes en 2003[21]

Province	*Nombre de municipalités*	*Nombre d'habitants*	*Nombre moyen d'habitants par municipalité*
Québec	1 113	7 487 200	6 727
Ontario	446	12 238 300	27 440
Alberta	323	3 153 700	9 763
Colombie-Britannique	156	4 148 500	26 592

Ensuite, le cinquième postulat doit être nuancé pour correspondre à la réalité, puisque les externalités positives et négatives peuvent franchir les frontières municipales. Par exemple, la présence de pollution produite dans une municipalité voisine peut influencer un citoyen et l'amener à s'installer ailleurs. Toutefois, plusieurs restent aussi bien encrés en place, comme les parcs et les infrastructures.

En outre, d'autres facteurs viennent accentuer la différence entre le modèle de Tiebout et la réalité du marché municipal. À l'inverse d'une

[20] Ejan Mackaay. *Economics of Information and Law*. Boston, Kluwer, 1980. pp 110 à 113.
[21] « Les provinces canadiennes : des états unitaires centralisés? » *Le Soleil, Loc Cit.*

compagnie qui peut ajuster ses produits selon les goûts des consommateurs, chaque municipalité doit composer avec des avantages ou désavantages qui lui sont propres. Par exemple, certaines disposent d'une plage, alors que d'autres n'ont pas cette possibilité. Même s'il devenait clair que les citoyens sont fortement attirés par les plages, les municipalités qui en sont dépourvues devraient se résigner à travailler sans cet attrait. De même, malgré que les municipalités soient en concurrence, leurs administrations ne peuvent pas agir comme le feraient des dirigeants d'entreprises. L'administration doit composer avec un système démocratique qui donne la parole aux citoyens et leurs priorités influent sur la situation concurrentielle de leur municipalité.

Le marché municipal est aussi caractérisé par sa situation de concurrence monopolistique. Les municipalités se livrent une concurrence, mais jouissent d'un monopole sur leur propre territoire. Cela s'ajoute au fait qu'un citoyen ne peut se soustraire à l'influence du système municipal, puisqu'il ne peut habiter sur un territoire qui ne fait pas partie de l'une d'elle. Ainsi, le citoyen est obligé d'entretenir une relation avec une municipalité. Il lui est impossible d'éviter de consommer des services municipaux (même insatisfaisants) ou de profiter de leurs effets indirects, alors qu'il pourrait se passer des services de plusieurs entreprises privées.

Enfin, une municipalité, à l'inverse d'une entreprise privée, peut difficilement disparaître. Même si la faillite est un risque réel, la municipalité conserve le contrôle de son territoire et son emprise sur les citoyens. Ainsi, dans le cas où une municipalité a des difficultés, elle doit être redressée. Elle ne peut pas disparaître et être remplacée par une autre comme le serait une entreprise privée dans la même situation. De même, l'impossibilité de faire

entrer de nouvelles municipalités dans le marché peut éventuellement réduire son efficacité, le nombre de fournisseurs étant limité[22].

Ainsi, il ressort qu'au sein du marché municipal, il y a plusieurs facteurs qui influencent le choix d'un citoyen. Si la performance de son administration était le principal dans le modèle de Tiebout, il n'est qu'un de ceux pris en considération dans la réalité.

B.2 – Les choix s'offrant au citoyen

Dans ce contexte de concurrence, seul le citoyen insatisfait de la relation économique et politique qu'il entretient avec sa municipalité est un candidat pour le déménagement tel que postulé par Tiebout. C'est lui qui est ensuite courtisé par les communautés qui n'ont pas atteint leur taille optimale.

A – Le modèle d'Hirschman

Un modèle proposé par Albert Hirschman, en 1972, permet de jeter un éclairage sur les possibilités qui s'offrent à un individu insatisfait de la relation qu'il entretient avec une organisation qu'il juge en déclin. Le modèle tient de l'économie et de la politique, utilisant les outils offerts par ces deux disciplines pour esquisser un portrait de la logique que suivent les individus dans leurs prises de décisions. Ce modèle reste assez versatile pour s'appliquer à tous les types d'organisation : du pays au couple, de la religion à l'entreprise privée.

Selon le modèle proposé par Hirschman, trois choix s'offrent à l'individu insatisfait d'une organisation[23] :

---

[22] Mario Polèse et Richard Shearmur. *Op. Cit.* p. 235.
[23] Albert O. Hirschman. *Face au déclin des entreprises et des institutions*. Paris, Ouvrières, 1972. 143 p.

- La défection (partir).
- La prise de parole (se plaindre ou agir politiquement).
- La loyauté (attendre dans l'espoir que la situation s'améliore).

Ces trois options peuvent être utilisées parallèlement par les membres d'une même organisation en déclin, du fait que chacun perçoit la situation de façon différente. Les membres les plus sensibles font défection et envoient un signal d'alarme. Un second groupe prend alors la parole pour proposer des solutions, pendant que les membres loyaux supportent l'organisation dans sa phase de transition.

B – Les options du citoyen

L'utilisation du modèle de Hirschman pour analyser la relation entre le citoyen et sa municipalité permet de bien comprendre la réalité dans laquelle il se trouve. Le modèle permet aussi de percevoir les implications pour une municipalité des choix faits par l'ensemble de sa population.

La défection se traduit souvent par un déménagement. Le locataire change de logement et le propriétaire vend sa maison pour s'établir ailleurs. À l'inverse d'une compagnie où les consommateurs font défection en cessant d'acheter un produit, ce qui se traduit en baisse du nombre de clients, la résidence d'un citoyen qui fait défection sera invariablement occupée par quelqu'un d'autre. Cependant, les nouveaux venus peuvent être moins « désirables » que ceux qui quittent. Ils peuvent être moins fortunés et laisser leur habitation se détériorer. Ils peuvent être vieux, célibataires ou sans enfants, et faire en sorte que la population tombe sous sa taille optimale. De même, il est possible de considérer la transformation d'une habitation en résidence secondaire comme de la défection. La municipalité perd un citoyen

à « temps plein » pour en gagner un à « temps partiel » qui contribuera moins à l'économie locale. Ainsi, alors que la défection joue peu sur le nombre de citoyens, elle agit lentement pour transformer leur profil.

La prise de parole peut prendre plusieurs formes, mais revient à tenter d'influencer l'administration municipale ou les élus. Le citoyen qui se lance en politique municipale fait aussi partie de cette catégorie. Cette option est d'autant plus intéressante que le coût d'un déménagement pour fuir une situation légèrement insatisfaisante peut sembler très élevé. En outre, le système démocratique municipal encourage les dirigeants à écouter les citoyens mécontents.

La loyauté, dans ce contexte, consiste à attendre que quelqu'un d'autre agisse ou que la situation s'améliore d'elle-même. C'est souvent le choix fait par le citoyen qui calcule que la quantité d'énergie nécessaire pour rétablir l'équilibre est trop importante en rapport aux bénéfices escomptés[24]. Même si cette option peut sembler désavantageuse pour le citoyen, Hirschman rappelle le rôle indispensable d'une certaine loyauté pour supporter l'organisation dans les moments de crise.

C – Implications des choix du citoyen

Ainsi, ces trois choix ont un coût. Celui du déménagement est élevé. Il empêche les gens d'agir comme dans le modèle de Tiebout et de faire défection dès que la situation est insatisfaisante. En outre, les avantages que procure une municipalité en dehors de la performance de son administration (proximité de l'emploi ou de membres de la famille) encouragent la loyauté du citoyen. Ces deux faits et l'existence d'un système démocratique réduisent le coût relatif de la prise de parole.

---

[24] Mario Polèse et Richard Shearmur. *Op. Cit.* p. 141 à 143.

Donc, le déclin d'une municipalité entraînera principalement la prise de parole des citoyens. Justement, le système démocratique municipal est plus sensible à cette forme de contestation qu'à la défection. La prise de parole devient donc l'outil majeur pour le développement des municipalités[25]. C'est en fournissant au citoyen des outils pour la facilité qu'une évaluation de la performance a le plus de chances de contribuer au développement du monde municipal.

B.3. L'importance de l'information

L'information sur la performance municipale permet ainsi au citoyen de faire des choix plus éclairés dans la relation économique et politique qu'il entretient avec sa municipalité. Cependant, l'information est un bien dont le coût ne peut être ignoré. Les évaluations publiées ont justement pour but de le réduire.

Cette partie s'avance sur un terrain prescriptif en décrivant les besoins d'information du citoyen en se basant sur les conclusions tirées de l'analyse de la relation entre celui-ci et sa municipalité. Ainsi, une évaluation de la performance des administrations municipales destinée au citoyen doit répondre à quatre critères pour être efficace : elle doit être accessible, conviviale, offrir des informations pertinentes et permettre de comparer les administrations.

A – L'importance de l'information

L'information est un élément essentiel de la prise de décision dans une économie de marché, car elle permet de réduire le niveau de risque associé à une décision. L'importance de l'information est telle que les économistes

[25] Albert O. Hirschman. *Op. Cit.* pp. 121 à 129.

doivent postuler que les individus dispose d'une information parfaite (et la comprennent) pour qu'ils agissent de façon optimale dans les modèles comme celui de Tiebout. Dans le contexte de la concurrence entre les municipalités, le citoyen doit donc être informé pour faire des choix optimaux. En cas d'insatisfaction, la décision de faire défection, de prendre la parole ou de rester loyal a des conséquences qu'il est possible de mieux apprécier en possédant de l'information pertinente.

B – Le coût de l'information

En 1980, Ejan Mackaay a publié un ouvrage s'intéressant au coût (monétaire, temps, effort) de l'information et à son rôle dans le processus de décision[26]. Il expliquait qu'il faut du temps et des ressources pour collecter des données, en faire l'analyse, produire des informations et transformer celles-ci en connaissances utiles lors de la prise de décisions[27]. Éventuellement, le citoyen ayant à prendre une décision se procure de l'information jusqu'au moment où il juge le risque acceptable et que la collecte de nouvelles informations aurait un coût trop élevé, compte tenu de son utilité pour réduire encore le risque. Il consacrera alors son temps à une activité qui comblera un autre besoin.

Toutefois, la production de connaissances peut être une tâche trop importante pour être entreprise individuellement. Il est alors préférable de coopérer ou d'acheter le l'information. Dans cette optique, la spécialisation des tâches contribue à réduire le coût d'acquisition, en laissant un individu effectuer la production d'une information et en favorisant le transfert à plusieurs autres par un média. Une seule personne peut collecter des données,

---

[26] Ejan Mackaay. *Op. Cit.*
[27] *Ibid.* pp. 115 à 117.

les analyser et les distribuer, mais la transformation de celles-ci en connaissances utiles au quotidien est un processus individuel[28].

L'information bénéficie de deux caractéristiques qui l'apparentent aux biens publics et contribuent à sa transmission : il est impossible d'empêcher un individu qui possède une information de s'en servir et l'utilisation qu'il en fait n'empêche pas les autres de faire de même. Ainsi, la production d'une information par une personne et son transfert grâce à un média adéquat permet à plusieurs individus d'en tirer profit[29].

C – Caractéristiques d'une évaluation accessible pour le citoyen

Cependant, il peut y avoir une concurrence entre les producteurs d'information. Ainsi, des lecteurs aux attentes différentes sont mis devant la diversité des travaux produits. Ils jugent la qualité de chacun par rapport aux possibilités offertes par le « marché de l'évaluation ». L'importance accordée à chaque évaluation dépend alors de sa capacité à répondre aux besoins des lecteurs ou à celle d'être mis entre les mains de ses véritables destinataires.

L'analyse précédente a permis de montrer l'importance de l'information dans la prise de décision, mais aussi la difficulté associée à son acquisition. Pour répondre aux besoins du citoyen, un bulletin d'évaluation de la performance des municipalités devrait avoir quatre caractéristiques déduites de l'analyse de Mackaay et qui permettent de réduire l'effort devant être consenti :

1) L'accessibilité : il faut réduire le coût que le citoyen doit assumer pour se procurer l'information. Outre la gratuité de celle-ci, il faudrait qu'elle soit publiée à grande échelle.

---

[28] *Ibid.* pp. 153 à 160.
[29] Wesley A. Magat. « Information régulation » dans Robert H. Palgrave et Peter K. Newman. *The New Palgrave Dictionnary of Economics and the Law*. Vol. 2. New York, Stockton, 1998. p. 309.

2) La convivialité : il faut rendre l'information conviviale pour réduire le coût associé à sa transformation en connaissance. Le citoyen doit faire lui-même le travail qui permet d'associer mentalement l'information nouvelle à celle qu'il possède déjà.

3) La pertinence : les informations fournies doivent être pertinentes et avoir une grande valeur pour inciter le citoyen à investir dans leur compréhension.

4) La comparabilité : les comparaisons entre les municipalités permettent d'introduire au citoyen le système de concurrence dans lequel il doit faire ses choix.

C. Objectif de l'analyse

Nous désirons cerner les caractéristiques qu'un bulletin d'évaluation de la performance des administrations municipales québécoises devrait posséder. Pour ce faire, nous avons analysé un échantillon de 44 évaluations de la performance municipale (couramment appelées « bulletins ») à partir de critères tirés de la théorie en évaluation. Cet exercice a permis de faire ressortir les combinaisons de caractéristiques les plus à même de transmettre la meilleure information, au coût le plus faible pour le citoyen.

D. Hypothèse et questions de recherche

Pour arriver au résultat attendu, nous avons trouvé une réponse à quatre questions de recherche :

1) Comment s'articule la relation économique et politique entre le citoyen et sa municipalité?

2) Quelle est l'importance de l'information sur la performance de l'administration municipale dans cette relation?

3) Dans quelle mesure les bulletins existants répondent-ils aux besoins d'information des citoyens?

4) Quelles sont les caractéristiques du type de bulletin qui répondrait le mieux aux besoins des citoyens de la province de Québec?

II – Recension des écrits

Plusieurs évaluations de la performance des administrations municipales ont déjà été produites et il est intéressant de voir comment leurs principales caractéristiques ont déjà été définies. La réflexion théorique étant relativement avancée dans la discipline, les divisions sont connues et les débats portent sur la façon d'agencer les méthodes. Au Québec, peu d'évaluation de la performance ont été publiées en dehors de la série offerte par Jacques Desbiens, professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi. Toutefois, il est possible de déduire quel modèle d'évaluation serait le mieux adapté aux citoyens de la province et serait à même de proposer la meilleure combinaison d'accessibilité, de convivialité, de pertinence et de comparabilité.

A. Les caractéristiques des évaluations de la performance municipale

Dans tous les cas, l'objectif à long terme de l'évaluateur est de repérer les problèmes et de souligner les bons coups dans le but de produire de l'information facilitant la prise de décision[30]. Cette tâche est importante, surtout à cause des enjeux financiers, stratégiques et sociaux y étant associés.

La diversité des fondements théoriques adoptés par les différents auteurs se reflète dans une diversité des travaux d'évaluation produits. Toutefois,

---

[30] Richard Marceau, Daniel Otis et Pierre Simard. « La planification d'une évaluation de programme », pp. 446 et 447, dans Roland Parenteau *et al.* (dir.). *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992. 640 p.

celle-ci n'est pas le fruit du hasard, puisque les auteurs se concentrent autour de paradigmes et de tendances méthodologiques qui peuvent s'affronter. Par exemple, les paradigmes à la base des théories constructiviste et post-positiviste sont en opposition directe. Le premier prétend que les évaluations sont des constructions devant être négociées avec toutes les parties prenantes[31], alors que le second fonde sa légitimité sur le calcul de la performance[32]. De même, si certaines évaluations plus formatives sont manifestement destinées aux gestionnaires, pour les aider à prendre des décisions[33], d'autres sont orientées vers le citoyen et l'informent de la performance de l'administration publique[34]. Des travaux très différents se méritent donc l'étiquette « évaluation », tant qu'ils poursuivent l'objectif fondamental de pointer des problèmes dans l'espoir d'y remédier.

Toutefois, l'instabilité qui persiste dans la discipline[35] motive les chercheurs à faire le point régulièrement. Plusieurs auteurs abordent la question de la diversité et offrent un tableau d'ensemble. Ils apportent de l'eau au moulin en présentant leur propre vision d'une discipline aux pratiques éclatées[36]. Le débat peut donc aller très loin, à mesure que chacun montre comment sa science peut apporter des réponses[37].

---

[31] Egon G. Guba et Yvonna S. Lincoln. *Fourth Generation Evaluation.* Newbury Park, Sage, 1989. p. 43.

[32] Michael Scriven. *Hard-Won Lessons in Program Evaluation.* San Francisco. Jossey-Bass, 1993. 107 p.

[33] David N. Ammons. *Municipal Benchmarks. Assessing Local Performance and Establising Community Standards.* 2e édition. London, Sage Publications, 2001. 501 p.

[34] Jacques Desbiens. *Le coût de l'administration générale des municipalités québécoises.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1998. 615 p.

[35] Nathalie Dubois et Richard Marceau. « Un état des lieux théoriques de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution qui n'en finit pas », *The Canadian Journal of Program Evaluation,* vol. 20, no. 1 (printemps 2005), p. 25.

[36] Le groupe d'ouvrages suivant témoigne de cette tendance : Daniel L. Stufflebeam *Evaluation Models.* Coll. New Directions for Program Evaluation, no. 89. San Francisco, Jossey-Bass, 2001. pp. 8 à 12. David N. Ammons. *Municipal Benchmarks. Op. Cit.* pp. 10 à 26. Peter H. Rossi, Howard E. Freeman et Mark W. Lipsey. *Evaluation : A Systematic Approach.* 6e édition. Thousand

De plus, si l'évaluation se pratique dans tous les pays, elle l'est de façon « inégale ». Les États-Unis sont les meneurs dans l'institutionnalisation de l'évaluation et dans la structuration d'un « milieu professionnel et académique spécialisé ». Cependant, plusieurs pays anglophones (Canada, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande) ont une longueur d'avance[38]. Il est donc normal que la diversité de l'évaluation dans chaque pays reflète une hésitation devant les pratiques étrangères.

Il ressort que les écrits ont fait émerger cinq caractéristiques qui permettent d'effectuer un classement sommaire des travaux d'évaluation de la performance des administrations municipales : l'objectif de l'évaluation, sa portée, le type de mesure utilisé, la présence de comparaison et la façon de les effectuer. Ces caractéristiques peuvent être vues comme des continuums au sein desquels chaque évaluation se positionne dans la zone grise, mais où l'équilibre parfait est difficile à atteindre.

Oaks, Sage, 1999. pp. 20 à 27. Jan-Éric Furubo, Ray C. Rist et Rolf Sandahl (dir.). *International Atlas of Evaluation*. London, Transaction, 2002. pp. 1 à 27. Emil J. Posavac et Raymond G. Carey. *Program Evaluation. Methods and Case Studies*. 6e édition. Upper Saddle River, Prentice Hall, 2003. pp. 7 à 12. Institue of public administration of Canada / Institut de l'administration publique du Canada. *Op. Cit.* pp. 2 à 5. Steve Jacob. « L'évaluation de programme au Québec : un état des lieux » *Télescope*, vol. 13, no. 1 (printemps-été 2006), pp. 9 à 18

[37] Un exemple de débat qui anime la discipline peut être vu dans la série de critiques et réponses entourant la sortie d'un ouvrage traitant de l'*Empowerment Evaluation* écrit par David M. Fetterman et Abraham Wandersman. Celle-ci a été présentée dans le numéro de septembre 2005 de l'*American Journal of Evaluation* : Michael Quinn Patton. « Toward distinguishing empowerment evaluation and placing it in a larger context : take two » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 408 à 414. Michael Scriven. (article sans titre) *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 415 à 417. David M. Fetterman. « In response to Drs. Patton and Scriven » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 418 à 420. Abraham Wandersman et Jessica Snell-Johns. « Empowerment evaluation. Clarity, dialogue, and growth » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 421 à 428. Michael Quinn Patton. « Patton Responds to Feetterman, Wandersman, and Snell-Johns » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 429 à 430. Michael Scriven. « A note on David Fetterman's response » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), p. 431.

[38] Bernard Perret. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris, La Découverte, 2001. p. 63.

A.1. Formatif et sommatif

D'abord, une évaluation de la performance peut prendre deux tendances générales dont la distinction est attribuée à Michael Scriven[39] : formative ou sommative. Celles formatives sont conduites périodiquement et sont destinées aux gestionnaires, dans le but d'améliorer l'objet évalué. La pertinence de ce dernier n'est pas remise en question et l'accent est mis sur la recherche de faiblesses à corriger[40]. Par contre, les évaluations sommatives impliquent une remise en question en profondeur. Elles sont conduites quand l'objet évalué est en place depuis un certain temps et sont souvent destinées à des observateurs externes (élus, citoyens, agences centrales). Les auteurs émettent alors des recommandations sur la pertinence de conserver, modifier ou abolir l'objet évalué[41].

A.2. La portée : l'évaluation sectorielle et la note globale

Il est possible d'aborder la performance de l'administration municipale dans son ensemble ou pour un service spécifique. Par exemple, plusieurs ouvrages insistent fortement sur l'évaluation de la situation financière des municipalités. Cet aspect peut facilement être séparé de l'ensemble du fait municipal et son importance justifie effectivement une attention poussée. Plusieurs écrits mettent donc l'accent sur l'importance d'une saine gestion des finances municipales et proposent des normes pour assurer un contrôle serré.

---

[39] James C. McDavid et Laura R. L. Hawthorn. *Program Evaluation & Performance Measurement. An Introduction to Practice*. Thousand Oaks, Sage, 2006. p. 21.
[40] Michael Scriven. *Evaluation Thesaurus*. 4e édition. Newbury Park, Sage, 1991. pp. 168 et 169.
[41] *Ibid.* pp. 340 et 341.

De même, plusieurs évaluations se centrent sur la performance d'un service municipal en particulier[42]. Elles se destinent aux administrations et cherchent surtout l'amélioration du service en augmentant la productivité. Au Québec, la série d'ouvrage de Jacques Desbiens témoigne de cette tendance en traitant successivement des services policiers[43], de la protection contre les incendies[44], des bibliothèques[45] et du coût de l'administration[46].

A.3. Extrants et effets

Ensuite, les données utilisées pour mener l'évaluation peuvent être des mesures d'extrants ou des mesures d'effets.

Mesurer les extrants revient à mesurer la somme de travail effectué ou le nombre de services rendus[47]. Par exemple, pour un service de police, il est possible de calculer le nombre de policiers en patrouille, le nombre d'arrestations effectuées ou le nombre de voitures utilisées. Le lien entre ces données et les ressources investies se fait facilement. Cependant, si le coût unitaire du service produit est une préoccupation constante pour certaines entités publiques, ces dernières doivent aussi composer avec l'obligation d'arriver à des résultats concrets.

Les mesures d'effets, quant à elles, se centrent sur la situation qui découle de l'action entreprise par l'objet évalué[48]. Les effets sont plus

---

[42] Comme par exemple : Adrian Moore, James Nolan et Geoffrey F. Segal. « Putting out the trash. Measuring municipal service efficiency in U.S. cities » *Urban Affairs Review*, vol. 41, no. 2 (novembre 2005), pp. 237 à 259

[43] Jacques Desbiens. *La police municipale au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1997. 162 pages.

[44] Jacques Desbiens. *La protection contre l'incendie au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1998. 615 pages.

[45] Jacques Desbiens. *Les bibliothèques publiques au Québec. Leur coût et leur efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 2000. 82 pages.

[46] Jacques Desbiens. *Le coût de l'administration générale des municipalités québécoises. Op. Cit.*

[47] David N. Ammons. *Municipal Benchmarks. Op. Cit.* p. 13.

[48] Michael Scriven. *Evaluation... Op. Cit.* pp. 250 et 251.

difficiles à mettre en relation avec les ressources financières investies, surtout quand leur appréciation se traduit mal quantitativement. L'amélioration de la qualité de vie, une plus grande sécurité et le temps épargné constituent des exemples révélateurs[49]. Pour le même service de police choisi en exemple, le taux de criminalité et le taux de résolution des crimes sont des mesures d'effets.

Aujourd'hui, de plus en plus de bulletins intègrent des mesures d'effets, mais ils conservent une part importante de mesures d'extrants. Souvent parce que les gestionnaires à qui les évaluations sont destinées veulent savoir si les différentes équipes de travail atteignent leurs objectifs[50]. Les mesures d'effets sont intéressantes pour ceux qui produisent les services, mais ce sont les citoyens qui bénéficient le plus de cette information.

A.4. Ratios et statistiques élaborées

Les données colligées sont couramment comparées à celles d'autres municipalités, ou aux années antérieures, pour déterminer un niveau de performance relative. Pour ce faire, les auteurs proposent deux méthodes : les ratios ou les régressions[51].

Les ratios correspondent aux mesures citées précédemment, mais ramenées sur un dénominateur commun pour faciliter les comparaisons. Ainsi, le nombre d'arrestations par policier en service est un ratio d'extrant, alors que taux de criminalité est un ratio d'effet. Les ratios ont l'avantage d'être faciles à comprendre et à comparer. Cependant, s'il faut en utiliser

---

[49] James C. McDavid et Laura R. L. Hawthorn. *Op. Cit.* p. 264.

[50] Theodore H. Poister et Gregory Streib. « Performance measurement in municipal government : assessing the state of the practice » *Public Administration Review*, vol. 59, no. 4 (juillet / août 1999), p. 329.

[51] Ronald C. Nyhan et Lawrence L. Martin. « Comparative performance measurement. A primer on data envelopment analysis » *Publilc Productivity Review*, vol. 22, no. 3 (mars 1999), p. 350.

plusieurs pour analyser un phénomène complexe, leur manipulation devient difficile[52].

Il est alors possible d'utiliser les régressions. Cette technique statistique élaborée utilise la performance d'un échantillon pour déterminer les résultats qui devraient être obtenus par une administration, si une certaine quantité donnée de ressources est investie. Cette technique permet de prendre en compte des facteurs extérieurs à l'objet évalué, mais ayant un impact sur sa performance. Toutefois, les régressions demandent une méthodologie plus complexe qui rend le processus plus exigent en données et les conclusions statistiques plus difficiles à expliquer aux destinataires

Dans la majorité des évaluations de la performance des municipalités, les mesures sont comparées sur la base de ratios. Les régressions sont plus rares, probablement à cause de la somme d'information plus importante qu'il faut amasser et de l'importance de la théorie supportant la méthodologie.

A.5. La comparaison de la performance

Enfin, les administrations municipales évoluent dans un environnement où les seuils de performance sont majoritairement implicites. Par exemple, le taux de criminalité d'une municipalité devrait idéalement être nul. Toutefois, dans les faits, la norme est définie par rapport à la performance des autres administrations. Le citoyen se satisfera probablement d'un taux de criminalité équivalent à la moyenne régionale ou d'un coût de ramassage des déchets plus bas que celui des municipalités avoisinantes. De ce fait, la comparaison de la performance est une stratégie récurrente dans l'évaluation de la performance municipale. Il peut être rassurant de limiter les comparaisons

[52] Ejan Mackaay. *Op. Cit.* pp. 110 à 113.

d'une municipalité à sa performance antérieure[53]. Cependant, c'est la comparaison avec la performance moyenne de ses concurrentes qui donne toute la mesure des résultats atteints.

B. L'éventail des possibilités théoriques et méthodologiques

Ainsi donc, les nombreuses caractéristiques des évaluations de la performance municipales font ressortir l'éventail de possibilités théoriques et méthodologiques qui s'offrent à l'évaluateur. Grâce à ces cinq caractéristiques et à leurs possibilités de combinaison, les auteurs ont élaboré une vaste gamme de modèles d'évaluation. Il est possible de produire pour un gestionnaire une évaluation formative se basant sur des ratios d'extrants pour donner une note globale à une ville et la comparer à sa performance passée. Alors qu'une évaluation avec une combinaison radicalement différente pourrait aussi exister et mieux répondre aux besoins d'information d'un autre individu. Cependant, certains modèles d'évaluation seraient difficiles à réaliser, ou ne répondraient pas aux questionnements qui préoccupent leurs destinataires. Ainsi, seulement quelques combinaisons sont utilisées assez fréquemment pour attirer l'attention des auteurs qui ont étudié la diversité en évaluation.

Généralement, les évaluations formatives sont destinées aux gestionnaires et s'attardent aux extrants. Ceux-ci sont souvent présentés par secteur, en ratio et se limite souvent aux comparaisons dans le temps pour la même municipalité ou avec d'autres qui participent à un même programme. C'est généralement ce type de démarche qui se tient derrière l'étiquette du « benchmarking »[54]. Alors que les évaluations sommatives destinées aux citoyens s'attardent sur les effets et se permettent plus facilement les

---

[53] David N. Ammons. *Municipal Benchmarks. Op. Cit.* pp. 2 et 3.
[54] *Ibid.* 501 p.

techniques régressives (surtout pour les classements où l'on attribue une note globale à l'objet évalué)[55]. Ces deux modèles évaluatifs, en dehors de leur combinaison respective déterminée par le destinataire, reposent sur des fondements théoriques et méthodologiques différents. Les contraintes conduisent à retenir la méthodologie la plus adaptée à chaque situation.

C. Les caractéristiques qui correspondent aux besoins du citoyen

Les différents destinataires d'une évaluation ont des préoccupations qui peuvent être très éloignées. La démarcation est si nette que la discipline utilise des termes différents pour les qualifier. Les gestionnaires, comme producteurs de services, sont plus souvent intéressés par les méthodes visant à mesurer la productivité[56] dans une logique proche de celle utilisée dans les compagnies privées. Cela provient du fait que leur action est jugée sur cette base. À l'opposé, le citoyen qui consomme le service produit par l'État ou qui subit l'effet de son action est plus intéressé par l'évaluation des effets. Pour reprendre l'exemple du service de police, le citoyen est plus intéressé par le taux de criminalité que par le nombre de policiers en service. Il préférera cette dernière mesure, qui apporte l'information dans un format plus accessible[57].

Selon le cadre théorique échafaudé à partir des théories de Tiebout et Hirschman, le citoyen se comporte surtout comme un consommateur porté à prendre la parole en cas d'insatisfaction. L'évaluation de la performance municipale qui lui est destinée devrait être sommative en donnant une note globale basée sur une analyse statistique des mesures d'effets et en comparant

---

[55] Kate Ashford, Carolyn Bigda, Tara Kalwarski, Sarah Max et Donna Rosato. « Best places to live » *Money*, vol. 35, no. 8 (août 2006), pp. 95 à 108

[56] Jay M. Shafritz, E. W. Russell et Christopher P. Borick. *Introducing Public Administration.* 5e édition. Pearson, 2007. p. 323 et 324.

[57] René Y. Darmon *et al. Le marketting. Fondements et applications*. 5e éditions. Montréal, Chenelière & McGraw-Hill, 1996. pp. 284 à 288.

différentes municipalités entre elles. De plus, cette évaluation devrait être peu coûteuse (ou gratuite), distribuée à grande échelle et se présenter sous un format convivial pour faciliter la compréhension.

Ainsi, il est difficile de compter sur les municipalités pour commanditer une telle évaluation destinée au citoyen. Celle-ci apporte une information qui est peu utile aux administrateurs et qui les expose indûment aux réactions des résidents. Ce sont éventuellement des agents extérieurs qui ont le plus de chances de s'en charger[58].

D. La contribution que l'étude fera à la discipline

Ce mémoire explique les caractéristiques d'une méthode objective pour évaluer la performance des municipalités québécoises en se basant sur un cadre théorique qui met les besoins du citoyen à l'avant-plan. L'objectif de la publication serait de renseigner les citoyens de la province, pour mieux les outiller dans le cas où ils seraient insatisfaits et sentiraient le besoin d'agir.

Cette façon d'évaluer les municipalités a la qualité d'être réalisable sans leur participation. Plusieurs données utiles sont déjà colligées par les gouvernements provincial et fédéral. La démarche est donc à l'abri de l'influence des municipalités (comme groupe de pression), à l'inverse de celle entamée par le ministère québécois des Affaires municipales et des régions, où plusieurs membres du comité proviennent de ce milieu. De plus, aucune municipalité ne pourrait se soustraire à l'évaluation en refusant de partager des données.

---

[58] Ejan Mackaay. *Op. Cit.* pp. 153 à 155.

III – Procédure de recherche

L'analyse comparative est la stratégie choisie pour mettre en valeur la diversité théorique et méthodologique qui existe en évaluation de la performance des administrations municipales. L'utilisation de celle-ci permet de montrer comment certaines évaluations déjà produites s'approchent beaucoup du type qui correspond le mieux aux besoins d'information du citoyen. De plus, l'analyse comparative fait preuve d'une grande validité interne et autorise des généralisations qui permettent de dresser un portrait réaliste de la situation actuelle.

A. Le processus

L'analyse comparative est une méthode connue et abondamment utilisée. La démarche qu'elle commande, sans être répétitive, se base sur un tronc commun d'étapes précises. Typiquement, la recherche débute par la spécification d'un phénomène possédant un intérêt. Son cadre spatial et temporel est ensuite précisé pour fournir des balises au moment du choix des cas.

Ainsi, pour une variable indépendante précise (le phénomène constituant l'objet d'étude) il faut déterminer les conditions susceptibles d'expliquer ce résultat. Pour chaque cas provenant d'un échantillon, la présence ou l'absence de chaque condition est enregistrée pour faire ressortir la combinaison spécifique à celui-ci. Ces éléments sont souvent réduits à une simple dichotomie « oui / non », pour simplifier le processus et augmenter les chances de percevoir des combinaisons récurrentes. Le chercheur crée ainsi

un tableau, avec les cas en rangée et les variables en colonne, offrant un portrait global[59].

Si une combinaison de similarités et de différences est rencontrée pour plusieurs cas, elle s'élève au rang de « configuration » et constitue une avenue explicative. À mesure que des liens sont créés entre les différents cas, le tableau est simplifié et le nombre de fois que chaque configuration apparaît est pris en note. Les combinaisons plus fréquentes peuvent être analysées sous ce nouvel angle, alors que les exceptions peuvent recevoir l'attention méritée selon l'objectif poursuivi par le chercheur[60].

Si la preuve est faite que certaines conditions n'influencent pas la variable indépendante, il est possible de les éliminer de l'analyse. Inversement, si deux cas ont des configurations identiques, mais que la variable indépendante n'a pas la même valeur, cela traduit l'existence d'une nouvelle condition qu'il reste à découvrir. Grâce au tableau ainsi simplifié, l'analyse comparative permet de percevoir la diversité dans les conditions influant sur la variable indépendante[61].

B. Possibilités méthodologiques offertes par l'analyse comparative

Un des avantages de l'analyse comparative est qu'elle permet de suivre l'avenue empruntée jusqu'à présent par la littérature qui s'est penchée sur la diversité en évaluation municipale. En outre, il sera possible d'utiliser les caractéristiques qui sont ressorties de la recension des écrits. Cette technique permettra de tester les théories et les combinaisons qu'elles supposent.

---

[59] Charles C. Ragin. *Constructing Social Research.* Coll. Sociology for New Century. Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994. pp. 115 à 120.
[60] *Ibid.* pp. 123 à 129.
[61] *Ibid.* pp. 118 et 120.

La valeur de la démarche s'améliore à mesure que le nombre de cas augmente, il est alors possible de faire ressortir les configurations les plus utilisées par les auteurs. Le but est de brosser un portrait de la diversité actuelle pour faire ressortir les combinaisons les plus à même de servir l'intérêt du citoyen.

C. La validité de la démarche

Il est intéressant de voir que l'analyse comparative rencontre les quatre critères de validité présentés par Robert K. Yin (validité interne, validité externe, validité de construit et fiabilité externe)[62]. De façon générale, l'étude de cas a une validité interne plus grande, mais une validité externe plus faible. Cela parce que l'accent est mis sur la compréhension en profondeur des phénomènes et que la possibilité de généraliser les résultats en souffre[63]. Cependant, les conséquences de ce défaut peuvent être réduites au minimum.

Ainsi, la validité interne (la capacité à récolter une information juste et à guider le chercheur dans sa recherche de liens entre les variables[64]) est la grande force de l'étude de cas. Le chercheur est familier avec chacun d'eux, ce qui améliore ses chances de comprendre leurs caractéristiques et permet de recueillir des informations justes. Cependant, même si l'analyse comparative a une validité interne beaucoup plus grande que n'importe quelle méthode quantitative, elle sacrifie un peu de cette qualité pour gagner en validité externe. De plus, les cas doivent être choisis de façon à représenter la réalité

---

[62] Robert K. Yin. *Case Study Research Desing and Methods.* 3e édition. Coll. Applied Social Research Methods Series, vol. 5. Thousand Oaks, Sage, 2003. pp. 32 à 38.
[63] Yves-Chantal Gagnon. *L'étude de cas comme méthode de recherche.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005. p. 14.
[64] Robert K. Yin *Case Op. Cit.* p. 35.

observée, puisqu'un oubli pourrait mener à des conclusions plus faibles, voir fausses[65].

Selon le second critère de Yin, l'analyse comparative est le type d'étude de cas qui possède les meilleures possibilités de généralisations (validité externe), surtout à mesure que le nombre de cas augmente. En effet, pour une étude de cas, le niveau de généralisation qu'il faut atteindre n'est pas celui couramment attendu des analyses quantitatives avec des échantillons représentatifs de la population étudiée. Il faut être capable de généraliser l'étude de cas en la raccrochant à une théorie, qui trouvera des échos dans les autres cas qui pourraient être analysés. Donc, la généralisation ne sera pas de l'ordre de la force statistique d'un lien entre deux variables, mais plutôt sur la présence de ce lien dans un contexte social rassemblant les mêmes conditions.

Le nombre relativement élevé de cas contribue à affirmer la validité externe de la démarche, en augmentant les chances de repérer la majorité des configurations de caractéristiques utilisées par les auteurs. Cependant, le chercheur doit définir le nombre optimal, qui mariera les besoins de généralisation de la validité externe tout en laissant le temps d'entreprendre une analyse assez approfondie pour répondre à la question de recherche[66].

Par ailleurs, la validité de construit (la possibilité de généraliser les concepts utilisés pour l'étude[67]) est une autre force de l'analyse comparative. Elle implique un classement des cas selon des conditions reconnues et arrimées à des théories existantes. Toutefois, les concepts choisis doivent être définis avec précision, pour s'assurer qu'ils s'arriment aux définitions

---

[65] Yves-Chantal Gagnon. *Op. Cit.* p. 33.
[66] *Ibid.* p. 44.
[67] Thomas D. Cook et Donald T. Campbell. *Quasi-Experimentation. Desing & Analysis Issues for Field Settings*. Boston, Houghton Mifflin, 1979. p. 82.

utilisées par les auteurs reconnus. En outre, le fait de réduire le classement à des variables discriminantes, souvent dichotomiques, permet à l'analyse comparative de rester hors d'éventuelles zones grises associées à ces concepts[68].

Finalement, la démarche a une bonne fiabilité externe, puisqu'un chercheur pourrait subséquemment appliquer la même méthodologie sur les mêmes cas, ou des semblables, et arriver aux mêmes configurations. Le mode de sélection des cas doit être décrit suffisamment pour que le lecteur ait une image claire de la technique employée[69].

D. Critères pour le choix des cas

La démarche de sélection des cas est une étape importante, puisque sa qualité se reflétera sur les conclusions de l'étude[70]. S'il est entendu que les cas devraient être représentatifs de la « population étudiée », ils doivent principalement contribuer à répondre à la question. Ainsi, la capacité à informer que possède un cas est un facteur plus important que sa représentativité. Un cas atypique peut donc être plus intéressant qu'un « éminemment typique »[71]. L'échantillonnage est alors plus théorique que statistique, faisant une place importante au potentiel des cas, à leur équilibre, à l'homogénéité ou à la diversité[72].

Pour notre étude, les cas devaient être des documents ayant pour objectif d'améliorer la gestion municipale en mesurant le rendement de l'administration. Ils devaient comporter une dimension comparative, avec les

---

[68] Yves-Chantal Gagnon. *Op. Cit.* p. 119.
[69] *Ibid.* p. 30.
[70] *Ibid.* p. 46.
[71] *Ibid.*, qui cite R. E. Stake. « Case studies », dans Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln (dir.). *Handbook of Qualitative Research.* Thousand Oaks, Sage Publications, s. d. pp. 236 à 247.
[72] *Ibid.* p. 47.

performances antérieures ou avec d'autres villes. L'étude s'est limitée aux documents rédigés en français et en anglais.

Les cas retenus se divisent en deux groupes aux caractéristiques distinctes. Dans un premier temps, il y a des démarches d'évaluation de la performance échafaudées par des « théoriciens » et appliquées à certaines municipalités. Ces cas sont souvent plus explicites sur les bases théoriques qui les supportent et leurs auteurs ont souvent écrit d'autres ouvrages ou articles qui permettent d'enrichir l'analyse. Leur compréhension pose les bases sur lesquelles s'appuyer pour déduire les fondements soutenant les cas du second type.

En effet, le second groupe est constitué de documents produits par des municipalités et mis en ligne. Ceux-ci ont l'avantage d'être récents, d'être nombreux et de témoigner du niveau d'intégration des concepts théoriques et méthodologiques dans le monde municipal. Le désavantage est qu'ils ont tous deux caractéristiques en commun : d'abord, ils proviennent de municipalités assez grandes pour disposer des fonds nécessaires pour produire un rapport annuel sur leur propre performance. Ensuite, ces documents ont tous été trouvés sur internet, ce qui laissait prévoir une surreprésentation du fondement théorique « diffuser gratuitement l'information produite »[73]. Ces cas sont normalement peu bavards sur les fondements théoriques et méthodologiques qui supportent leur démarche, ils doivent donc être déduits. L'avantage principal de ce groupe est qu'il permet d'augmenter le nombre de cas et qu'il contribue à faire ressortir les configurations plus fréquentes.

[73] Cette faiblesse de l'étude peut difficilement être compensée, puisque les travaux d'évaluation de la performance municipale destinés aux gestionnaires et jalousement gardés à l'interne ne seront jamais accessibles.

IV – Description de l'échantillon

L'échantillon analysé comptait quarante-quatre cas. Neuf ont été accessibles par le biais de bibliothèques, six proviennent de revues grand public et vingt-neuf ont été téléchargés sur Internet. L'ensemble est représentatif des lectures faites avant l'analyse et durant celle-ci.

Tableau 2 – Description des bulletins composant l'échantillon

Numéro	*Nom*	*Langue*	*Pays*	*Nombre de municipalité*	*Année de publication*	*Période couverte*
1	Actualité - 1993	Français	Canada	50	1993	1993
2	Actualité - 1995	Français	Canada	50	1995	1995
3	Alfred et Plantagenet	Français	Canada	1	2005	2004-2005
4	Arrondissement La Cité (Québec)	Français	Canada	1	2005	2002-2005
5	Austin	Anglais	États-Unis	1	2002	2000-2002
6	Canadian Business	Anglais	Canada	40	2006	2006
7	Conference Board	Français	Canada et États-Unis	20	2006	2006
8	Cushman & Wakefield	Anglais	Europe	30	2005	2004-2005
9	Des Moines	Anglais	États-Unis	1	2005	2001-2005
10	Desbiens - Bibliothèques	Français	Canada	N/D	2000	2000
11	Desbiens - Gestion	Français	Canada	N/D	1995	1995
12	Desbiens - Incendie	Français	Canada	N/D	1998	1998
13	Desbiens - Police	Français	Canada	N/D	1997	1997
14	Desbiens - Taille idéale	Français	Canada	Toutes québécoises	1996	1996
15	EIU (CME)	Anglais	Suisse	10	2006	2006
16	Garcia-Sanchez	Anglais	Espagne	24	2006	2005
17	Gouvernement de l'Ontario	Anglais	Canada	Toutes ontariennes	2003	2000-2003
18	Gouvernement du Québec	Français	Canada	Toutes québécoises	2006	2006
19	Halifax	Anglais	Canada	1	2005	2003-2005
20	Le Point - Société	Français	France	100	2006	2006
21	Lévis	Français	Canada	1	2006	2003-2006
22	Lynnwood	Anglais	États-Unis	1	2003	1998-2003
23	Mercer's Avril 2006 (CME)	Anglais	Suisse	N/D	2006	N/D
24	Mercer's Juin 2006 (CME)	Anglais	Suisse	50	2006	2006
25	Money	Anglais	États-Unis	90	2006	2006
26	MoneySense 2006	Anglais	Canada	100	2006	2006
27	MoneySense 2007	Anglais	Canada	10	2007	2007

28	Moore, Nolan et Segal	Anglais	États-Unis	46	2005	1993-1998
29	New South Wales - 1999/00	Anglais	Australie	1	2000	1997-2000
30	New York	Anglais	États-Unis	1	2005	1995-2005
31	North Carolina Project	Anglais	États-Unis	N/D	1999	1999
32	OMBI	Anglais	Canada	14	2005	2005
33	OMIS	Anglais	Royaume-Uni	28	2004	2003-2004
34	Palo Alto	Anglais	États-Unis	1	2006	200-2005
35	Philadelphie	Anglais	États-Unis	1	2005	2001-2005
36	Scottish Executive	Anglais	Royaume-Uni	29	2005	1994-2005
37	Smooth Rock Falls	Anglais	Canada	1	2004	2004
38	Sudbury 2004	Français	Canada	1	2005	2000-2004
39	Sudbury 2006	Français	Canada	1	2006	2003-2006
40	Taxpayer Federation	Anglais	Canada	Toutes ontariennes	2003	2003
41	UBS (CME)	Anglais	Monde	71	2006	2006
42	Van Ryzin et al.	Anglais	États-Unis	1	2004	2000-2001
43	Ville de Saco (Maine)	Anglais	États-Unis	1	2004	2003-2004
44	Worldwide ERC	Français	États-Unis	100	2005	2005

Pour chaque cas, une valeur a été assignée pour chacun des 15 facteurs choisis. Le tableau rassemblant l'ensemble des facteurs et des cas est produit en *Annexe*. Le « 0 » indique que le facteur est absent, alors que le « 1 » indique sa présence. Par exemple, les bulletins produits par des villes se sont vus attribués un « 1 » pour le facteur « Auto-évaluation », alors que ceux produits par un agent extérieur ont un « 0 ». Un autre exemple, les bulletins avec un « 0 » pour le facteur « Objectivité » utilisent des données principalement tirées de sondages d'opinion. Cela n'exclut pas l'utilisation de certaines données objectives, mais elles étaient en minorité et ne faisaient pas partie de l'analyse principale comme dans le cas des évaluations qui se basaient surtout sur ce type de données. La valeur a donc été assignée parce que le bulletin n'atteint pas le niveau moyen retrouvé dans l'ensemble de l'échantillon.

Tableau 3 – Énumération des conditions nécessaire pour qu'un bulletin se voit attribué la mention "Présence" dans chacun des facteurs

Aspect	*Facteurs*	*Description*
Pertinence	Sommatif	Avoir comme but de fournir de l'information au citoyen pour qu'il puisse juger de la qualité de la municipalité. Souvent en comparaison avec d'autres municipalités.
	Extrant	Mettre de l'avant des mesures se centrant sur la quantité de services rendus.
	Effet	Mettre de l'avant de mesures se centrant sur les effets attribuables à la quantité et la qualité des services rendus par la municipalité.
	Environnement	Utiliser des mesures sur lesquels la municipalité n'a aucun contrôle, pour nuancer les mesures d'extrants ou d'effet.
	Objectivité	Baser la plus grande partie des mesures sur des données objectives qui ne sont pas tirées de sondages de satisfaction ou de réponses subjectives des citoyens.
Comparabilité	Antérieure	Comparaison de la performance d'une municipalité avec celle des années antérieures.
	Inconnue	Comparaison avec la moyenne d'un groupe de municipalité.
	Connue	Comparaison avec la performance d'autres municipalités pour les mêmes indicateurs de performances.
Accessibilité	Gratuité	La possibilité d'obtenir le bulletin gratuitement ou avec peu d'effort.
	Publication	Publication par une maison d'édition, une revue scientifique ou une revue grand public.
Convivialité	Statistiques	Utilisation d'outils statistiques développés, tel que les régressions multiples ou des indicateurs de performance pondérés, dont le calcule demande une explication.
	Présentation	Le bulletin est présenté sous un format intéressant visuellement et avec des tableaux, graphiques, images ou autres éléments permettant de rendre la consultation divertissante.
	Explication	L'explication de la démarche méthodologique est assez développée pour permettre à un citoyen intéressé de produire un bulletin semblable.
	Note globale	Basé le classement de plusieurs municipalité sur l'attribution d'une note unique résumant la performance.
	Auto-évaluation	Le bulletin est produit et diffusé par la municipalité. C'est l'information que la ville offre à ses citoyens.

Le *Tableau 4* montre comment l'ensemble des cas s'est réparti entre les facteurs. Cet échantillon ne permet pas d'analyses statistiques. Cela à cause du petit nombre de cas, mais aussi parce que certains ont été choisis selon des critères autres que la représentativité. C'est leur caractère singulier et leur

potentiel pour expliquer une combinaison spécifique de facteurs qui a motivé l'intégration de ceux-ci dans l'échantillon.

Tableau 4 – Répartition de l'ensemble des cas de l'échantillon selon les différents aspects et facteurs

Aspect	*Facteurs*	*Présence*	*Absence*
Pertinence	Sommatif	57 %	43 %
	Extrant	70 %	30 %
	Effet	50 %	50 %
	Environnement	37 %	63 %
	Objectivité	84 %	16 %
Comparabilité	Antérieure	61 %	39 %
	Inconnue	32 %	68 %
	Connue	68 %	32 %
Accessibilité	Gratuité	68 %	32 %
	Publication	16 %	84 %
Convivialité	Statistiques	18 %	82 %
	Présentation	66 %	34 %
	Explication	39 %	61 %
	Note globale	45 %	55 %
	Auto-évaluation	36 %	64 %
	Moyenne des facteurs	*50 %*	*50 %*

IV – Résultats de l'analyse comparative

Ainsi, après avoir donné une valeur à chaque bulletin pour chacun des 15 facteurs, il fut possible d'effectuer des regroupements. Ils permettent de voir les différentes combinaisons possibles et celles les plus fréquentes. Elles servent finalement à déterminer ceux qui ont les meilleures chances de rendre service au citoyen.

A. La note globale

La présence d'une note globale est un facteur qui oriente les bulletins de façon très significative. D'abord, ceux qui en offrent une se classent d'office dans la catégorie des évaluations sommatives. Les municipalités sont alors présentées en ordre de performance pour l'ensemble des critères utilisés. Le lecteur peut ainsi distinguer celles qui ont obtenu la meilleure performance.

Ensuite, le second point d'importance est qu'aucune auto-évaluation ne propose de note globale. Les municipalités qui offrent des informations sur leur performance ne désirent visiblement pas proposer une façon de la comparer facilement avec celle des concurrentes. Les évaluations avec note ont donc toutes été produites par des agents extérieurs.

Pour le citoyen québécois, il faut absolument que le bulletin comprenne une note globale. Il faut une référence officielle pour déterminer si l'ensemble des actions d'une ville donne de meilleurs résultats que pour les autres. Une bonne méthodologie peut aussi aider le citoyen à mieux comprendre le classement et à repérer les faiblesses de son administration municipale. Par exemple, des sous-classements thématiques peuvent faire ressortir les municipalités qui ont mis l'accent sur un service particulier et dont les résultats leur permettent de se distinguer dans ce domaine.

Les possibilités de sous-classements sont dépendantes des facteurs qui font partie de la note globale, mais peuvent varier énormément selon le type d'information que les auteurs désirent fournir au citoyen. Par exemple, dans l'échantillon, la revue l'*Actualité de 1993* proposait quatre sous-classements centrés sur les services rendus : l'administration, l'économie, les loisirs, les services communautaires[74]. Alors que *Money Sense 2007* proposait des sous-classements plus spécialisés : sur la météo, les possibilités de retraite et la valeur moyenne des habitations[75].

B. L'auto-évaluation

Ensuite, il est intéressant de voir comment la relation est forte entre certains facteurs et le fait qu'un bulletin soit une auto-évaluation.

---

[74] Robert Goyette. « Le palmarès des villes » *L'Actualité*, vol. 18, no. 6 (15 avril 1993), p. 17.
[75] Phil Froasts et Ducan Hood. « Canada's best places to live », *Money Sense*, vol. 9, no. 2 (mai 2007), p. 31 à 34.

- Comme spécifié plus haut, aucune auto-évaluation ne fournit de note globale.
- Elles sont produites par des villes et sont très majoritairement formatives.
- Les comparaisons avec les années antérieures sont fréquentes.
- Aucune n'utilise d'outils statistiques élaborés.
- Elles sont presque toutes accessibles gratuitement, puisque publiées sur Internet.

Dans un sens, il est difficile de compter sur les municipalités pour offrir un bulletin de performance qui répond réellement aux besoins d'information du citoyen. Elles sont trop impliquées dans ce marché concurrentiel. Ce serait comme demander à des compagnies de classer objectivement la valeur de leurs produits par rapport à ceux des concurrents.

Le citoyen devra donc se fier sur un agent extérieur pour produire un bulletin adapté à ses besoins. Cependant, certains agents extérieurs, comme *Canadian Taxpayer Federation*, sont plus préoccupés par l'avancement de leurs propres objectifs que celui du transfert d'information au citoyen. Ce groupe a produit un bulletin après un problème de gestion de l'eau potable à Walkerton (en Ontario). Dans l'analyse, deux facteurs sur sept étaient reliés à l'eau, en plus d'un sous-classement directement axés sur cette responsabilité municipale[76]. Un bulletin québécois devrait donc être produit par un agent extérieur réellement motivé à fournir de l'information au citoyen, dans le but

[76] Canadien Taxpayers Federation. *Report Card on Municipal Performance Measurements. How 70 Ontario Municipalities Spend Your Tax Dollars.* s. l., Canadian Taxpayers Federation, juillet 2003. 13 pages.

de l'aider à juger la satisfaction qu'il retire de la relation avec sa municipalité.

C. La pertinence

Évidemment, il faut aussi que le bulletin offre des informations qui intéressent le citoyen. Le reste est important, mais constitue un ajout. L'exemple du *Conference Board* permet de voir qu'un bon bulletin, mais centré sur les besoins des entreprises, n'est pas pertinent pour le citoyen[77]. De même, *OMBI* est un bon exercice d'auto-évaluation avec « benchmarking », c'est un effort intéressant et probablement formateur pour les municipalités, mais il est destiné aux administrateurs[78].

La pertinence se subdivise en cinq facteurs.

C.1. Sommatif et formatif

D'entrée de jeu, les évaluations formatives sont plus souvent associées à :

- L'auto-évaluation.
- La mesure d'extrant.
- L'absence de mesures d'environnement.
- La gratuité.
- L'absence de publication en dehors d'Internet.
- L'absence de statistiques élaborées.
- L'absence de note globale.

Le bulletin de la ville d'*Halifax* possède un extrait d'une couleur très « formative » et montre comment il est plutôt un outil d'amélioration constante :

---

[77] Pôle Québec-Chaudière-Appalaches. *Portrait économique comparé 2006*. Québec, 2006, 50 pages.
[78] Ontario Municipal Benchmarking Initiative. *2005 : Performance Benchmarking Report*. Ontario, OMBI, 2006. 69 pages.

> « It is not a set of new priorities; it is not a tool to criticize performance but to explore how to do it better; it is not just one business unit's responsibility; it is not a short term fix but rather an evolution; and it is not a justification for budgets, but is intended to inform and improve decision-making and where and how we spend taxpayer money[79]. »

De leur côté, les évaluations sommatives présentent des combinaisons différentes de celles formatives, surtout sur les points suivants :

- Les cas publiés par une maison d'édition sont tous sommatifs.
- Les explications de la démarche utilisée sont souvent moins conviviales.
- Il y a une note globale.
- Il y a très peu d'auto-évaluations.

Dans ce cas, l'objectif est de faire un bilan de l'action des administrations municipale et de transmettre cette information. Un extrait du bulletin de la *Canadian Taxpayer Federation* permet de donner un exemple de volonté clairement sommative, dans l'optique où les objectifs de cet agent extérieur se trouve en première page de son bulletin :

> « The [Canadian Taxpayers Federation]'s three-fold mission statement is :
>
> 1. To act as a watchdog on government spending and to inform taxpayers of governments' impact on their economic well-being;
> 2. To promote responsible fiscal and democratic reforms, and to advocate the common interest of taxpayers, and
> 3. To mobilize taxpayers to exercise their democratic responsibilities. »[80]

Il est impératif qu'un bulletin québécois emprunte la voie résolument sommative associée à la note globale. Il est possible de l'atteindre qu'en se libérant du cadre de l'auto-évaluation. L'objectif est de donner au citoyen l'information nécessaire pour remettre en question la relation qu'il entretient avec sa municipalité et pour qu'il corrige la situation s'il est insatisfait.

---

[79] Ville d'Halifax. *Managing For Results*. Juillet 2005. p. 2.
[80] Canadien Taxpayers Federation. *Op. Cit.* p. i.

C.2. Les extrants

La mesure d'extrant est l'information la plus facile à trouver. Évidemment, toutes les auto-évaluations disposent de mesures d'extrants, puisées à même l'information de gestion de l'administration municipale. Plusieurs bulletins produits par des agents extérieurs utilisent aussi ces mesures. Pour certains, ce sont même les seules disponibles.

La publication de ces mesures peut faire l'objet d'une censure de la part de l'administration municipale, puisqu'elles lui appartiennent. Selon l'objectif de la ville et les informations disponibles, les bulletins d'extrants peuvent être très courts, comme pour la ville de *Smooth Rock Falls* (6 pages)[81], ou très longs, comme pour *New York* (276 pages)[82].

Les bulletins qui n'utilisent pas de mesures d'extrants sont surtout produits par des agents extérieurs et comparent des villes de pays différents. Dans ces cas, la collecte d'information et les comparaisons peuvent être difficiles. Il est alors plus facile d'utiliser des mesures d'effets ou d'environnement que ceux d'extrant.

Il existe trois raisons pour lesquelles un bulletin des municipalités québécoises devrait s'affranchir des mesures d'extrants.

D'abord, la démarche du *ministère québécois des Affaires municipales et des régions* est très avancée dans la voie du coût-extrant[83]. De plus, elle fait déjà l'objet d'une publication gratuite en collaboration avec le *Centre de*

---

[81] Corporation of the Town of Smooth Rock Falls. *Municipal Performance Measurement Report : As Required by the Ministry of Municipal Affairs and Housing.* Smooth Rock Falls, 2005. 6 pages.
[82] New York (New York). *The Mayor's Management Report : Fiscal 2005.* New York, Ville de New York, septembre 2005. 276 pages.
[83] Ministères des Affaires municipales et des régions. *Listes des indicateurs de gestion municipaux du Québec obligatoire en 2006.* Québec, Gouvernement du Québec, janvier 2007. Adresse : http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/list_ind_oblig.pdf

promotion de l'excellence en gestion municipale (HEC Montréal)[84]. Concurrencer directement le ministère sur ce terrain méthodologique demanderait l'accès aux mêmes chiffres que lui, ce qui peut s'avérer difficile, surtout si les municipalités ne sont pas forcées de coopérer avec les auteurs. Même dans le meilleur des cas, la question se résumerait à la façon de présenter les résultats.

Ensuite, l'utilisation des extrants ouvre le flanc à la critique et demande un travail important pour prendre en compte tous les efforts qu'une municipalité peut fournir. L'oubli d'un seul service revient à pénaliser les villes qui investissent le plus dans sa production. Éventuellement, le nombre d'indicateurs peut devenir très important à mesure que les municipalités désirent montrer l'éventail de leurs réalisations. La ville d'*Austin* correspond à ce modèle et a publié en 2002 un bulletin de 80 pages proposant plus de 110 indicateurs d'extrants, plusieurs pour chaque service municipal[85].

Enfin, la contrainte de calculer l'ensemble des extrants oblige l'utilisation de nombreuses mesures et entraîne une grande complexification de la note globale. Cela augmente le coût de la compréhension pour le citoyen et réduit les possibilités de publication. Les deux bulletins que la revue l'*Actualité* a publiés en collaboration avec Jacques Desbiens étaient de ce type et souffraient d'un trop grand nombre d'indicateurs (92 pour l'évaluation du milieu de vie[86] en 1993 et 85 pour le coût de production des services municipaux[87] en 1995).

---

[84] M. Guindon, F. Bellavance et S. Messier. *Indicateurs de gestion pour les organismes municipaux. Résultats de l'année 2006.*, Mai 2008.
http://neumann.hec.ca/cpegm/Publication_fichiers/Resultats_indicateurs_2006.pdf
[85] City of Austin. *Memorandum*. Austin, City of Austin, octobre 2002. 80 pages.
[86] Robert Goyette. *Loc. Cit.* pp. 16 à 25.
[87] Luc Chartrand. « 50 villes à livres ouverts » *L'Actualité*, vol. 20, no. 6 (15 avril 1995), pp. 24 à 41.

Il faudrait donc laisser les extrants de côté, pour se concentrer sur la voie des effets nuancés par les mesures d'environnement. Cela autant pour contourner le coût de collecte de l'information que pour se protéger des critiques dirigées contre un nombre élevé d'indicateurs dans une note globale sommative.

C.3. Les effets

Il est intéressant de voir que la présence de mesures d'effets ne semble pas avoir de lien avec les autres facteurs de l'analyse comparative. Ces mesures se retrouvent indistinctement dans les évaluations sommatives, formatives, les auto-évaluations, l'accessibilité ou la convivialité. Leur présence semble tenir plus de la volonté des auteurs et de la disponibilité des informations que d'une façon d'aborder le processus d'évaluation. Par exemple, le *gouvernement de l'Ontario* intègre des mesures d'effets dans le bulletin que chaque municipalité doit remplir[88], alors que le Québec ne le fait pas.

Exemples de mesures d'effets :

- Croissance de l'emploi : Conférence Board.
- Croissance de l'investissement non résidentiel : Conférence Board.
- Investissement non résidentiel par habitant : Conférence Board.
- PIB par habitant : Conférence Board.
- Pourcentage de fumeurs : New York.
- Pourcentage de gens qui marchent ou prennent leur vélo pour aller travailler : Money Sense 2007.
- Taux de criminalité (global) : Sudbury.
- Taux de criminalité (meurtres) : Money Sense 2007.
- Taux de croissance du PIB : Conférence Board.
- Taux de croissance de la population : Money Sense 2007, Conférence Board.
- Taux de mortalité infantile : New York.
- Valeur foncière commerciale : Halifax.

---

[88] Gouvernement de l'Ontario. *Municipal Performance Measurement Program : Summary of 2003 Results*. Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2004. 170 pages.

Ce sont les mesures les plus pratiques pour le citoyen. D'abord, elles témoignent d'une réalité plus près de celui-ci. Par exemple, il est souvent plus intéressé à connaître le taux de criminalité de sa municipalité que le nombre de policier en service. Aussi, plusieurs mesures d'effets sont standardisées et il est possible de trouver facilement de l'information sur la façon de les calculer, ainsi que leurs forces et faiblesses méthodologiques. Enfin, ces mesures sont souvent ramenées à un dénominateur commun qui facilite les comparaisons. Les municipalités ne sont pas les seules à avoir une influence sur ces facteurs, mais elles en ont la responsabilité et doivent rendre des comptes sur la façon d'en gérer l'évolution. Un bulletin québécois devrait donc les inclure, en faisant même les mesures principales.

C.4. L'environnement

Les mesures d'environnement ressemblent aux mesures d'effets dans le sens où elles relèvent plus de la capacité des auteurs à les colliger et à les insérer dans le bulletin que d'un modèle d'évaluation spécifique. Cependant, elles sont plus souvent associées aux évaluations sommatives et peu d'auto-évaluation les ont prises en compte. Les bulletins qui utilisent de telles mesures peuvent être très simples : comme celui d'*UBS (CME)*, qui classe les villes selon le revenu net des habitants[89].

Moore, Nolan et Ségal ont offert un bon exemple de bulletin où des mesures d'extrants sont nuancées avec des mesures d'environnement. Ils ont comparé la performance de 46 villes pour 11 services municipaux en utilisant 16 facteurs pour nuancer les résultats. L'exercice demande des outils statistiques plus développés, mais permet d'arriver à une note globale qui

[89] UBS. *City Majors :* « London is the most expensive city in the world while Swiss cities are home to highest earnes », *World's Richest Cities*, 2 octobre 2006.
http://www.citymayors.com/economics/richest_cities.html

tient compte, par exemple, de la quantité de neige tombée avant de comparer le coût d'entretien des routes de Denver et d'Honolulu[90]. *Money* est aussi un exemple intéressant, avec une combinaison de mesures d'effets et d'environnement. Cela rend ce bulletin plus utile pour la critique des administrations publiques[91].

Dans un autre genre, *Money Sence 2007* est un bulletin complètement basé sur des mesures d'environnement. Il répond à la question « Où habiter ? »[92]. *Canadian Business* offre aussi une note globale fabriquée à partir de mesures d'effets et d'environnement, mais centrée sur les besoins des entreprises[93].

Cependant, avec les mesures d'environnement, la ligne est mince entre le bulletin de performance « nuancé » et l'appréciation du « contexte » de la ville. La première possibilité permet d'évaluer plus précisément la valeur de l'action municipale. Alors que la seconde se centre sur l'attrait de la ville, comme lieu où s'installer, en dehors de l'action de l'administration municipale.

Exemples de mesures d'environnement :

- Augmentation de la population : Money Sense 2006.
- Augmentation des permis de bâtir (commercial) : Canadian Business.
- Coût de la vie : Canadian Busines.
- Coût des maisons (en lien avec le salaire moyen) : Money Sense 2006.
- Croissance du revenu personnel disponible par habitant : Conférence Board.
- Diversité des secteurs économiques : Money Sense 006.
- La météo (nombre de jours à -30 degrés Celsius et nombre de jours ensoleillés) : Money Sense 2007.

---

[90] Adrian Moore, James Nolan et Geoffrey F. Segal. *Loc. Cit.*, pp. 237 à 259.
[91] Kate Ashford, Carolyn Bigda, Tara Kalwarski, Sarah Max et Donna Rosato. *Loc. Cit.*
[92] Phil Froasts et Ducan Hood. *Loc. Cit.*
[93] Andy Holloway « The best places to do business in Canada » *Canadian Business*, vol. 79, no. 19 (25 septembre au 8 octobre 2006), pp. 32 à 36.

- Le coût des maisons (nombre d'années qu'il faut à un couple au salaire moyen pour acheter une maison de la valeur moyenne dans leur communauté) : Money Sense 2007.
- Le salaire moyen : Money Sense 2007.
- Nombre d'emploi à temps complet (en lien avec le taux de chômage) : Scottish Executive.
- Nombre d'individus inscrits comme « sans emploi » (défini la pression sur le filet social) : Scottish Executive.
- Nombre de brevets par habitant : Scottish Executive.
- Nombre de passagers à l'aéroport (indicateur de relations avec d'autres marchés) : Scottish Executive.
- Population totale : Scottish Executive
- Pourcentage d'employé détenant l'équivalent d'un baccalauréat : Scottish Executive.
- Pourcentage de la population de moins de 16 ans et à la retraite : Scottish Executive.
- Revenu personnel disponible par habitant : Conférence Board.
- Signes de prospérité (taux de professionnels de la santé[94] et taux de nouvelles voitures) : Money Sense 2007.
- Taux d'activité : Conférence Board.
- Taux de chômage : Money Sense 2007.

Un bulletin québécois devrait d'utiliser des mesures d'environnement, parce que le contexte dans lequel une administration évolue peut influencer sa performance. Surtout au Québec, où les municipalités sont très hétérogènes et les conditions dans lesquelles elles travaillent sont réellement différentes.

C.5. L'objectivité

L'absence de ce facteur signifie que les données qui ont servi à construire l'évaluation sont principalement tirées de sondages. Ces évaluations possèdent une certaine valeur, mais ce n'est pas la direction qu'un bulletin québécois devrait prendre. Le citoyen qui doit prendre une décision a besoin de faits. De plus, il faut réaliser le sondage, ce qui serait très coûteux pour un bulletin où chaque municipalité québécoise serait représentée.

---

[94] Prenant pour acquis que les professionnels de la santé sont plus mobile (car ils ont plus de facilité à trouver de l'emploi où ils veulent), un taux plus important serait un signe que la ville est attrayante de façon générale.

Toutefois, certains bulletins font une utilisation intéressante des sondages d'opinion. *Gregg Van Rysin* utilise une méthode statistique élaborée pour nuancer la satisfaction des citoyens. Entre autres, en prenant en compte les attentes des individus et la confiance envers le gouvernement[95]. Aussi, une succession de sondages, comme pour *Cushman & Wakefield*, acquiert de la profondeur grâce à la possibilité de montrer une certaine évolution[96]. De même, l'utilisation d'un sondage n'exclut pas l'utilisation de mesures plus objectives. La ville de *Des Moines* a produit une évaluation de la satisfaction des citoyens envers l'action municipale, mais a profité de la publication pour y insérer les mesures d'extrants qu'elle jugeait nécessaires de partager avec la population[97].

L'objectivité ne s'associe pas à un type d'évaluation. Parmi les six cas qui se basaient sur des sondages, il y en a trois sommatifs, avec note globale, produits par un agent extérieur... mais aussi trois auto-évaluations formatives, sans note globale.

En résumé, le *Tableau 5* montre les différentes combinaisons de facteurs retrouvés dans l'aspect « Pertinence » et donne des exemples de bulletins qui ont emprunté ces voies.

Tableau 5 – Combinaisons possibles pour l'aspect « Pertinence » et exemples de cas représentatifs de chacune d'elles.

	Pertinence				
Nom du cas	*Sommatif*	*Extrant*	*Effet*	*Environnement*	*Objectivité*
Scottish Executive	0	0	1	1	1
Gouvernement du Québec	0	1	0	0	1
Gouvernement de	0	1	1	0	1

[95] Gregg G. Van Ryzin *et al.* « Drivers and consequences of citizen satisfaction : an application of the americain customer satisfaction in dex model to New York City » *Public Administration Review*, vol. 64, no. 3 (mai / juin 2004), pp. 331 à 341.
[96] Cushman & Wakefield. *European Cities Minotor 2005*. s. l., Cushman & Wakefield, 2005. 36 pages.
[97] Ville de Des Moines. *The Art of Community. 2005 Performance Report*. Des Moines, Villes de Des Moines, février 2006. 44 pages.

l'Ontario					
Cushman & Wakefield	1	0	0	0	0
MoneySense 2007	1	0	0	1	1
MoneySense 2006	1	0	1	1	1
Desbiens - Gestion	1	1	0	0	1
Actualité - 1995	1	1	1	0	1
Desbiens - Police	1	1	1	1	1

Pour un bulletin québécois, la meilleure combinaison serait la même que pour *Money Sense 2006* (sommative et basée sur des mesures objectives d'effets et d'environnement). La difficulté principale reste alors de s'affranchir des mesures d'extrants dans le but de fournir au citoyen des informations plus adaptées à ses besoins.

D. La comparabilité

La comparabilité est un facteur qui se présente sous trois formes :

- Antérieure : la performance actuelle de la municipalité est comparée à celles des années antérieures pour les mêmes facteurs.
- Inconnue : la performance actuelle est comparée à celle moyenne d'un ensemble.
- Connue : la performance actuelle est comparée à celles des autres unités d'un ensemble.

Dans les différents bulletins de l'échantillon, ces trois formes ont été représentées de façons différentes et cohabitent dans plusieurs cas.

D.1. Antérieure

La plupart des auto-évaluations utilisaient exclusivement les comparaisons « antérieures ». Seulement, ce type de comparaison a peu d'utilité pour le citoyen s'il est utilisé seul. Par exemple, la ville de

Philadelphie propose un bulletin basé presque exclusivement sur des comparaisons annuelles[98]. Même si la ville semble s'améliorer, les citoyens peuvent difficilement critiquer l'administration, ne sachant pas si elle est plus performante que ses voisines.

D.2. Inconnue

La comparaison « inconnue » se rapporte à l'utilisation de la moyenne d'un groupe pour définir les éléments les plus performants. Parmi les bulletins, ce facteur était présent sous plusieurs angles.

Le plus fréquent était de fournir la moyenne de l'échantillon en même temps que la note globale de chaque municipalité. Cela permettait de placer chaque note en relation avec un point de référence, en plus de la comparaison « connue » qui restait le cœur du bulletin.

D'autres façons plus disparates de présenter l'information ont aussi été recensées. Par exemple, le classement de la revue *Money* est visiblement produit à partir d'une note globale, mais les municipalités sont classées dans la revue sans que la note ne soit inscrite. Cependant, la publication Internet permet de connaître la performance d'une municipalité pour chaque variable et la moyenne de l'échantillon est donnée. Toutefois, pour comparer les résultats de deux municipalités, il faut donc consulter chaque page et effectuer l'exercice soi-même[99].

Un autre exemple est l'essai de Desbiens sur la *taille idéale d'une municipalité*. Il crée un classement par rapport à une droite de régression fondée sur la moyenne de l'échantillon (qui reste inconnue, à moins que le

---

[98] Ville de Philadelphie. *Mayor's Report on City Services. July 1,2004 – June 30, 2005.* Philadelphie, Ville de Philadelphie, 2005. 136 pages.
[99] Kate Ashord, Carolyn Bigda, Tara Kalwarski, Sarah Max et Donna Rosato. *Loc. Cit.*, pp. 95 à 108.

lecteur calcule lui-même la valeur pour un point donnée). À parti de cela, il est possible de comparer les municipalités à l'aide d'une valeur qui correspond à leur éloignement de cette droite[100].

Un dernier exemple, la ville de *New York* s'est démarquée en présentant ses performances de l'année en rapport avec la moyenne de l'État, ce qui offrait un moyen de relativiser les comparaisons « antérieures » sur lesquelles le bulletin est principalement basé[101].

D.3. Connue

La comparaison « connue » est largement plus fréquente. Les bulletins produits par des agents extérieurs classaient les municipalités en ordre selon leur performance et inscrivaient la note de chacune. Au Québec, les travaux de *Jacques Desbiens*, entre 1987 et 2003, constituent un exercice théorique très intéressant qui avait la qualité de prendre en compte l'ensemble des municipalités de la province[102]. Le « benchmarking » municipal est une seconde utilité de la comparaison connue. Comme pour le bulletin de

---

[100] Jacques Desbiens. *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1996. 309 p.

[101] New York. *Op. Cit.*

[102] Jacques Desbiens. *Le point sur la productivité dans le secteur public.* Rapport théorique, École des hautes études commerciales, mars 1987. 171 p. Jacques Desbiens. *Tout savoir ou presque sur les 50 plus grandes villes du Québec.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1993. 180 p. Jacques Desbiens. *Les grandes villes les mieux gérées au Québec.* Édition 1995. Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1995. 179 p. Jacques Desbiens. *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec. Op. Cit.* Jacques Desbiens et Carl Simon. *La gestion des services municipaux au Québec. Les villes qui en donnent le plus aux citoyens pour leur argent. Les villes qui ont le plus réduit leurs coûts de fonctionnement.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1997. 515 p. Jacques Desbiens. *La police municipale au Québec. Son coût et son efficacité. Op. Cit.* Jacques Desbiens. *La protection contre l'incendie au Québec. Son coût et son efficacité. Op. Cit.* Jacques Desbiens. « La productivité des services de police au Québec » *Revue organisation et territoire*, vol. 7, no. 2 (automne 1998), pp. 25 à 33. Jacques Desbiens. *Fusions municipales et économies d'échelle – Mythes et réalités. Op. Cit.* Jacques Desbiens. *Les bibliothèques publiques au Québec. Leur coût et leur efficacité. Op. Cit.* Jacques Desbiens. *Le coût de l'administration générale des municipalités québécoises.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 2001. 295 p. Jacques Desbiens. « L'éternel compromis entre l'équité et la performance en administration publique appliqué au monde municipal » *Gestion*, vol. 28, no. 3 (automne 2003), pp. 13 à 18.

New South Wales 1999/2000. Dans ce type de cas, la quantité d'information fournie par les municipalités pour les comparaisons peut être très élevée[103]. Surtout si le bulletin est principalement destiné aux fonctionnaires et se préoccupe peu de fournir des explications conviviales. Cela est encore plus fréquent si les indicateurs définis ailleurs et sont généralement acceptés (ou obligatoires).

Il est intéressant de spécifier que le jumelage de la comparaison « connue » d'une note globale avec celle « inconnue » de la moyenne permet de bien relativiser un classement. Surtout dans des cas où certaines positions sont serrées et qu'un groupe de municipalités, pourtant séparées par plusieurs positions, a fournis des performances relativement comparables.

Le *Tableau 6* témoigne des différentes combinaisons utilisées par les auteurs.

Tableau 6 – Combinaisons possibles pour l'aspect « Comparabilité » et exemples de cas représentatifs de chacune d'elles.

	Comparabilité		
Nom du cas	*Antérieure*	*Inconnue*	*Connue*
Smooth Rock Falls	0	0	0
Desbiens - Police	0	0	1
Money	0	1	0
Desbiens - Bibliothèques	0	1	1
Philadelphie	1	0	0
Actualité - 1995	1	0	1
Ville de Saco (Maine)	1	1	0
New York	1	1	1

Il ressort qu'un bulletin québécois devrait inévitablement avoir une comparabilité « connue » pour marquer son caractère sommatif. De même, la

[103] New South Wales. *Access to Service. Comparative Information 1999/2000*. Bankstown, New South Wales, 2000. 264 p.

comparabilité « inconnue » (moyenne de l'échantillon) est un ajout important. La question de la comparabilité antérieure est plus délicate. Une deuxième version du bulletin peut donner la position de chaque municipalité dans le classement précédent, mais ce facteur n'est pas directement inséré dans la méthodologie. Toutefois, il est possible de pondérer chaque variable qui compose la note globale de façon à la bonifier si la municipalité s'est améliorée par rapport à une année de référence, ou l'inverse si la situation de la municipalité s'est détériorée. Il faudra expliquer en détail cette opération pour réduire le coût d'intégration de l'information pour le citoyen, ce qui peut s'avérer une tâche difficile. Jacques Desbiens a tenté l'expérience dans le bulletin de l'*Actualité de 1995*. La variation des dépenses totales des municipalités (entre 1990 et 1993) comptait comme un indicateur. Une augmentation plus rapide que l'inflation était associée à une mauvaise note[104].

E. L'accessibilité

L'accessibilité se décompose en deux facteurs : la gratuité et la publication.

La gratuité est la possibilité de s'approprier l'information sans débourser d'argent. Dans la majorité des cas étudiés, cela implique l'accès par le biais d'Internet. L'ensemble des auto-évaluations de l'échantillon y était accessible gratuitement. Évidemment, le fait d'avoir cherché presque exclusivement par informatique implique que la plupart des cas proviennent de ce média. Cependant, comment obtenir l'auto-évaluation de la ville de *Philadelphie* sans s'y rendre ? Elle n'est pas publiée par une maison d'édition, ni distribuée en librairie. La gratuité reste le meilleur moyen d'être accessible à un maximum de citoyens, surtout que le but d'un bulletin est d'être consulté.

---

[104] Luc Chartrand. « 50 villes à livres ouverts » *L'Actualité*, vol. 20, no. 6 (15 avril 1995), p. 41.

La publication est le second facteur entrant en jeu dans l'accessibilité. La plupart des cas « publiés » sont parus dans des magazines grand public, quelques-uns dans des revues scientifiques. Cela implique qu'un nombre important d'individus ont accédé au bulletin sans faire un effort de recherche. De même, la publication dans les magazines grand public permet souvent de faire l'objet de discussions dans les autres médias, ce qui avertit plus de citoyens de l'existence du bulletin.

Encore une fois, le *Tableau 7* donne des exemples de bulletins pour chaque combinaison rencontrée lors de l'analyse comparative.

Tableau 7 – Combinaisons possibles pour l'aspect « Accessibilité » et exemples de cas représentatifs de chacune d'elles.

	Accessibilité	
Nom du cas	*Gratuité*	*Publication*
Desbiens - Bibliothèques	0	0
Actualité - 1995	0	1
Lévis	1	0
Money Sense 2006	1	1

Pour un bulletin québécois, les deux facteurs devraient être réunis, comme dans le cas du classement de la revue *Money*[105]. Celle-ci a publié un bulletin et offrait en même temps un dossier très étendu sur Internet. La méthodologie y était présentée de façon extensive et il était possible de voir la performance de chaque municipalité pour chacun des indicateurs pris en compte. Il faudrait donc que l'agent extérieur qui produit le bulletin trouve un éditeur avec qui s'associer pour la publication. L'éditeur pourrait aussi s'occuper de faire la promotion du bulletin auprès des autres médias. Enfin, il faudrait trouver un moyen de laisser l'information en ligne pour assurer son accessibilité pendant une période relativement longue.

[105] Kate Ashord, Carolyn Bigda, Tara Kalwarski, Sarah Max et Donna Rosato. *Loc. Cit.*, pp. 95 à 108.

F. La convivialité

Cet aspect est directement relié au coût que le citoyen doit assumer pour recevoir l'information fournie et l'intégrer à ses connaissances. Il est donc dans l'intérêt du bulletin d'être le plus convivial qui soit et de rester accessible au plus grand nombre. Ainsi, cet aspect se décline en trois facteurs :

F.1. Les statistiques

C'est la complexité de l'outil statistique utilisé pour produire une note globale. La majorité des bulletins utilisant cette technique accordaient une note aux villes pour chacun des indicateurs choisis et le résultat final était une moyenne des notes obtenues. En fait, peu de cas de l'échantillon se sont démarqués par la complexité de cet outil et la plupart sont des publications scientifiques. Par exemple, *Garcia-Sanchez* utilise une technique statistique élaborée (avec régression) pour évaluer la performance de municipalités dans le traitement de l'eau potable[106]. Cependant, ce bulletin se limite à un seul service et est basé sur des mesures d'extrants. Sa complexité empêche la diffusion dans un magazine grand public.

Éventuellement, un bulletin peut devenir très complexe sans même avoir de techniques statistiques élaborées. Le bulletin de l'*Actualité de 1993* utilisait la formule habituelle et donnait une note à chaque municipalité. Toutefois, l'auteur (supporté par *Jacques Desbiens*) utilisait 92 indicateurs. C'était beaucoup trop pour un article de revue grand public. L'explication

---

[106] Isabel M. Garcia-Sanchez « Efficiency measurement in spanish local government : the case of municipal water services » *Review of Policy Research*, vol. 23, no. 2 (2006), p. 355 à 371.

méthodologique, qui tenait sur une demi-page, ne pouvait pas résister à la critique[107].

Idéalement, un bulletin québécois devrait utiliser une méthodologie comparable à celle de la plupart des bulletins qui proposaient une note globale. Ils choisissaient de ne pas attribuer de pondération aux facteurs, puisque cela amène à la justifier. Mettre chaque facteur sur un pied d'égalité est un choix méthodologique qui se défend bien et qui est facilement compréhensible pour le citoyen.

Éventuellement, la banque de données ayant servi à fabriquer le bulletin peut être utilisée pour produire d'autres ouvrages utilisant des outils statistiques plus élaborés. Ils pourraient être présentés comme des « produits complémentaires », pour les citoyens désireux d'obtenir de l'information très pointue, ou comme des publications autonomes. Il est aussi possible que la publication Internet dispose d'un outil permettant au citoyen de produire un classement à partir de la pondération de son choix (selon ses propres priorités).

F.2. La présentation

Plus un bulletin est présenté de façon attirante et dans un format qui facilite la consultation, moins il en coûtera au citoyen pour intégrer l'information à ses connaissances actuelles. La plupart des bulletins de l'échantillon avaient une bonne présentation. Ceux plus difficiles à lire étaient des publications scientifiques, des bulletins vraiment minimalistes ou des « résumés de données » sur la performance de municipalités.

---

[107] Robert Goyette. *Loc. Cit.*.

Il est certain qu'un bulletin québécois devrait avoir une belle présentation. Par exemple, avec une carte où chaque municipalité apparaît d'une couleur qui correspond à son classement. Les meilleures en vert, les autres de différentes couleurs, et les dernières en rouge.

F.3. L'explication

Plus le bulletin est agrémenté d'explications sur sa méthodologie, plus le coût de compréhension est réduit. Pour l'échantillon étudié, la note pour le facteur « Explication » était donnée après la première lecture, dépendamment de l'intérêt suscité et du degré de compréhension atteint. De façon surprenante, cette méthode a fait en sorte que les bulletins ont été divisés en deux groupes approximativement égaux.

Mercer's avril 2006 (CME) est un exemple de bulletin presque sans explication : un classement selon le coût de la vie, sans explication méthodologique, mais avec un petit article sur les facteurs qui ont pénalisé chaque ville[108]. Même chose pour *Mercer's juin 2006 (CME)*, le bulletin se centre sur la qualité de vie et semble prendre en compte plusieurs facteurs, mais ils ne sont pas tous mentionnés et il n'y a aucune indication sur la façon de les calculer[109].

Un bulletin québécois devrait être bien expliqué. Cependant, l'explication a ses limites, comme le montre le bulletin *Scotish Executive*. Malgré un effort impressionnant de vulgarisation, il reste un texte scientifique qui s'attarde à la notion de compétitivité urbaine[110]. L'analyse est

---

[108] Mercer Consulting. *Zurich Named Again Best City in the World to live in.* 10 avril 2006. http://www.citymayors.com/featues/quality_survey.html

[109] Mercer Consulting. *Moscow is the World's Most Expensive City While Leipzig is the Cheapest One in Europe.* 27 juin 2006. http://www.citymayors.com/features/cost_survey.html

[110] Scottish Executive. *Competitive Scottish Cities ? Placing Scotland's Cities in the UK and European Context.* s. l., Scottish Executive Social Research, 2005. 60 pages.

complexe et les informations seront surtout utiles aux fonctionnaires municipaux. Cependant, ce bulletin ne répond pas aux besoins d'information du citoyen.

Un bon exemple de bulletin convivial est celui de *Money Sense 2006*. Il compare 108 municipalités canadiennes, donne de bonnes explications, et se lit bien[111]. Cependant, la méthodologie est moins expliquée, les facteurs utilisés sont nommés, mais pas réellement détaillés.

Tableau 8 – Combinaisons possibles pour l'aspect « Convivialité » et exemples de cas représentatifs de chacune d'elles.

		Convivialité	
Nom du cas	*Statistiques*	*Présentation*	*Explication*
Moore, Nolan et Segal	0	0	0
Scottish Executive	0	0	1
Actualité - 1995	0	1	0
New York	0	1	1
Desbiens - Police	1	0	0
Desbiens - Bibliothèques	1	1	0
Money Sense 2007	1	1	1

Évidemment, un bulletin québécois devrait contenir le plus d'explication possible. La publication par une maison d'édition peut restreindre la longueur du texte qui accompagne un classement, mais l'éventuel volet Internet peut offrir l'espace nécessaire pour être très précis. En outre, alors qu'un simple classement sera reçu avec suspicion par le monde municipal, de nombreuses explications sur le véritable but recherché par les auteurs contribuera à apaiser les craintes. Cependant, les municipalités mal classées seront toujours tentées d'attaquer la crédibilité des publications qui les désavantagent dans la concurrence du marché municipal.

[111] Kate Ashord, Carolyn Bigda, Tara Kalwarski, Sarah Max et Donna Rosato. *Loc. Cit.*, pp. 95 à 108.

V – Les caractéristiques d'un bulletin québécois

Ainsi donc, une combinaison de facteurs plus favorable à un bulletin adapté aux besoins du citoyen québécois est ressortie de l'analyse.

D'abord, le bulletin devrait avoir une note globale qui sert de référence et permet de juger de la valeur de l'action des administrations municipales. Cela dans une optique sommative où le citoyen insatisfait pourra agir pour faire défection, prendre parole ou rester loyal. La note pourrait être accompagnée de sous-classements qui permettraient au citoyen de mieux connaître les caractéristiques de sa municipalité.

Cependant, cette note devrait éviter d'être formée à partir de mesures d'extrants, pour se concentrer sur les mesures d'effets. Celles-ci sont plus près des préoccupations du citoyen et sont plus faciles à comparer. Aussi, le bulletin devrait nuancer les résultats obtenus par des mesures d'environnement, pour prendre en compte les caractéristiques très différentes des municipalités québécoises.

De même, il devrait permettre la comparaison de la note de chaque municipalité avec celles des autres. Il serait possible de déterminer l'écart entre eux et de voir lesquelles se sont distinguées. De même, l'utilisation de la moyenne offre la possibilité de reconnaître les municipalités aux performances comparables, même si quelques positions peuvent les séparer.

La méthodologie utilisée devrait être assez simple pour réduire l'explication nécessaire. Il est préférable d'éviter de pousser sur le plan statistique, parce qu'il faut déployer encore plus d'efforts pour justifier les choix méthodologiques. De plus, si la publication dans une revue grand public est souhaitable, les contraintes généralement associées à l'édition

peuvent restreindre l'espace accordé aux auteurs pour justifier leurs choix. Cela les oblige à recourir à la publication Internet pour fournir l'ensemble de la justification méthodologique. Enfin, le bulletin devrait être présenté de façon conviviale pour susciter l'intérêt et réduire le coût relatif de la compréhension.

Conclusion

La performance de l'État est plus difficile à évaluer que celle d'une entreprise privée, il n'y a pas d'indicateur fondamental comme le profit. Cependant, l'État fait l'objet d'évaluations de la performance et les municipalités ne peuvent pas se soustraire à cette tendance. Ces municipalités sont importantes pour le citoyen, ne serait-ce que par leurs responsabilités liées à la qualité de vie et à leur place dans l'économie. Toutefois, leur hétérogénéité demande une utilisation judicieuse des outils théoriques et méthodologiques existants pour en faire l'évaluation.

Notre démarche a mené à la création d'un modèle d'évaluation de la performance des administrations municipales québécoises. Pour ce faire, la relation économique et politique que le citoyen entretient avec sa municipalité a été étudiée et permet de constater l'existence d'une concurrence dont il peut bénéficier. En cas d'insatisfaction, il peut utiliser la défection ou la prise de parole pour faire valoir son opinion et changer la situation. Si les bénéfices escomptés sont plus faibles que le coût de l'insatisfaction, le citoyen fera preuve de loyauté et soutiendra la municipalité dans la phase de transition qu'elle va entreprendre. Cependant, faire un choix entre les trois possibilités implique un risque, mais il est possible de le réduire en recueillant de l'information pertinente. La construction d'une évaluation utile aux Québécois dépend donc de la capacité à fournir l'information attendue. C'est à partir de l'étude de 44 cas de bulletins de performance municipale déjà publiés qu'il fut possible de définir le meilleur modèle.

Pour s'acquitter de cette tâche, l'analyse comparative était la méthode la plus à même de faire ressortir la diversité dans les travaux d'évaluation. Cette forme d'étude de cas implique la collecte d'information dans une grille. Cette

dernière permet de juger chaque cas avec l'aide de plusieurs facteurs qui sont « présents » ou « absents ». Ensuite, les combinaisons sont analysées selon leur fréquence. Cette technique permet de bien comprendre les cas et d'insérer ceux-ci dans leur contexte. Un second avantage est qu'un échantillon élevé offre une meilleure vision d'ensemble des fondements théoriques et méthodologiques utilisés par les auteurs et laisse la possibilité de mettre de côté les avenues non exploitée à cause d'incompatibilités.

Ainsi, il ressort qu'un bulletin de la performance des administrations municipales québécoise destiné au citoyen devrait prendre une voie sommative. Sa production par un agent extérieur au monde municipal permettrait de s'éloigner des auto-évaluations et de rester neutre face à la concurrence du marché municipal. Le bulletin devrait présenter un classement où les municipalités québécoises se voient attribuer une note globale. Il pourrait aussi proposer des sous-classements thématiques. La note devrait être calculée à partir de mesures d'effets nuancées par des mesures d'environnement, ce qui permettrait d'englober l'ensemble de l'action municipale et s'approcher le plus possible du résultat attribuable à l'administration. La méthodologie devrait rester relativement simple, pour faciliter la compréhension autant que pour la justifier aisément lors de la publication. Le bulletin devrait paraître dans une revue grand public pour favoriser son accessibilité et faire aussi l'objet d'une publication sur Internet. L'espace n'y est pas restreint et permet de diffuser beaucoup d'information gratuitement. Enfin, le bulletin devrait comparer la performance de l'ensemble des municipalités de la province pour être le plus représentatif et être utile au maximum de citoyens.

Bibliographie

A. Ouvrages

AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS, MINISTÈRE DES. *L'organisation municipale du Québec*. Québec, Gouvernement du Québec, février 2005. 33 pages.

AMMONS, David N. *Municipal Benchmarks. Assessing Local Performance and Establising Community Standards*. 2e édition. London, Sage, 2001. 501 pages.

AMMONS, David N. *Municipal Productivity. A Comparison of Fourteen High-Quality-Service Cities*. New York, Praeger, 1984. 294 pages.

AUSTIN, City of. *Memorandum*. Austin, City of Austin, octobre 2002. 80 pages.

CANADIAN TAXPAYERS FEDERATION. *Report Card on Municipal Performance Measurements. How 70 Ontario Municipalities Spend Your Tax Dollars*. s. l., Canadian Taxpayers Federation, juillet 2003. 13 pages.

CONFERENCE BOARD et PÔLE QUÉBEC-CHAUDIÈRE-APPALACHES. *Portrait économique comparé 2006*. Québec, 2006, 50 pages.

COOK, Thomas D. et Donald T. CAMPBELL. *Quasi-Experimentation. Desing & Analysis Issues for Field Settings*. Boston, Houghton Mifflin, 1979. 405 pages.

CUSHMAN & WAKEFIELD. *European Cities Minotor 2005*. s. l., Cushman & Wakefield, 2005. 36 pages.

DARMON, René Y. *et al. Le marketting. Fondements et applications.* 5e éditions. Montréal, Chenelière & McGraw-Hill, 1996. 373 pages.

DES MOINES, Ville de. *The Art of Community. 2005 Performance Report.* Des Moines, Villes de Des Moines, février 2006. 44 pages.

DESBIENS, Jacques et Carl SIMON. *La gestion des services municipaux au Québec. Les villes qui en donnent le plus aux citoyens pour leur argent. Les villes qui ont le plus réduit leurs coûts de fonctionnement.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1997. 515 pages.

DESBIENS, Jacques. *Fusions municipales et économies d'échelle – Mythes et réalités.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1999. 143 pages.

DESBIENS, Jacques. *La police municipale au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1997. 162 pages.

DESBIENS, Jacques. *La protection contre l'incendie au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1998. 615 pages.

DESBIENS, Jacques. *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1996. 309 p.

DESBIENS, Jacques. *Le coût de l'administration générale des municipalités québécoises.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 2001. 295 pages.

DESBIENS, Jacques. *Le point sur la productivité dans le secteur public.* Rapport théorique, École des hautes études commerciales, mars 1987. 171 pages.

DESBIENS, Jacques. *Les bibliothèques publiques au Québec. Leur coût et leur efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 2000. 82 pages.

DESBIENS, Jacques. *Les grandes villes les mieux gérées au Québec.* Édition 1995. Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1995. 179 pages.

DESBIENS, Jacques. *Tout savoir ou presque sur les 50 plus grandes villes du Québec.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1993. 180 pages.

FURUBO, Jan-Éric, Ray C. RIST et Rolf SANDAHL (dir.). *International Atlas of Evaluation.* London, Transaction, 2002. 471 pages.

GAGNON, Yves-Chantal. *L'étude de cas comme méthode de recherche.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005. 128 pages.

GUINDON, M., F. BELLEAVANCE et S. MESSIER. *Indicateurs de gestion pour les organismes municipaux. Résultats de l'année 2006.*, Mai 2008. http://neumann.hec.ca/cpegm/Publication_fichiers/Resultats_indicateurs_2006.pdf

GUAY, Pierre-Yves. *Introduction à l'urbanisme : Approches théoriques, instruments et critères.* Mont-Royal, Modulo, 2001. 178 pages.

GUBA, Egon G. et Yvonna S. LINCOLN. *Fourth Generation Evaluation.* Newbury Park, Sage, 1989. 294 pages.

HALIFAX, VILLE D'. *Managing For Results.* Juillet 2005. p. 2.

HIRSCHMAN, Albert O. *Face au déclin des entreprises et des institutions.* Paris, Ouvrières, 1972. 143 pages.

INSTITUE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CANADA / INSTITUT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA. *Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement. Report on Proceedings*. Toronto, Ontario, 17 et 18 mai 2004. 68 pages.

MACKAAY, Ejan. *Economics of Information and Law*. Boston, Kluwer, 1980. 293 pages.

McDAVID, James C. et Laura R. L. HAWTHORN. *Program Evaluation & Performance Measurement. An Introduction to Practice*. Thousand Oaks, Sage, 2006. 477 pages.

NEW SOUTH WALES. *Access to Service. Comparative Information 1999/2000*. Bankstown, New South Wales, 2000. 264 p.

NEW YORK (New York). *The Mayor's Management Report : Fiscal 2005*. New York, Ville de New York, septembre 2005. 276 pages.

ONTARIO MUNICIPAL BENCHMARKING INITIATIVE. *2005 : Performance Benchmarking Report*. Ontario, OMBI, 2006. 69 pages.

ONTARIO, Gouvernement de l'. *Municipal Performance Measurement Program : Summary of 2003 Results*. Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2004. 170 pages.

PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris, La Découverte, 2001. 124 pages.

PHILADELPHIE, Ville de. *Mayor's Report on City Services. July 1,2004 – June 30, 2005*. Philadelphie, Ville de Philadelphie, 2005. 136 pages.

POLÈSE, Mario et Richard SHEARMUR. *Économie urbaine et régionale. Introduction à la géographie économique.* 2e édition. Paris, Économica, 2005. 376 pages.

POSAVAC, Emil J. et Raymond G. CAREY. *Program Evaluation. Methods and Case Studies.* 6e édition. Upper Saddle River, Prentice Hall, 2003. 344 pages.

QUÉBEC, Ministères des Affaires municipales et des régions du. *Listes des indicateurs de gestion municipaux du Québec obligatoire en 2006.* Québec, Gouvernement du Québec, janvier 2007. Adresse : http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/list_ind_oblig.pdf

RAGIN, Charles C. *Constructing Social Research.* Coll. Sociology for a New Century. Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994. 194 pages.

ROSSI, Peter H., Howard E. FREEMAN et Mark W. LIPSEY. *Evaluation : A Systematic Approach.* 6e édition. Thousand Oaks, Sage, 1999. 500 pages.

SCOTTISH EXECUTIVE. *Competitive Scottish Cities ? Placing Scotland's Cities in the UK and European Context.* s. l., Scottish Executive Social Research, 2005. 60

SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus.* 4e édition. Newbury Park, Sage, 1991. 391 pages.

SCRIVEN, Michael. *Hard-Won Lessons in Program Evaluation.* San Francisco. Jossey-Bass, 1993. 107 pages.

SHAFRITZ, Jay M., E. W. RUSSELL et Christopher P. BORICK. *Introducing Public Administration.* 5e édition. Pearson, 2007. 571 pages.

SMOOTH ROCK FALLS, Corporation of the Town of. *Municipal Performance Measurement Report : As Required by the Ministry of Municipal Affairs and Housing.* Smooth Rock Falls, 2005. 6 pages.

STUFFLEBEAM, Daniel L. *Evaluation Models.* Coll. New Directions for Program Evaluation, no. 89. San Francisco, Jossey-Bass, 2001. 106 pages.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle et Rémy TREMBLAY (dir.). *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie. Enjeux et défis.* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005. 410 pages.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle et Vincent Van SCHENDEL. *Économie du Québec : régions, acteurs, enjeux.* Télé-université, Saint-Martin, 2004. 887 pages.

YIN, Robert K. *Case Study Research Desing and Methods.* 3e édition. Coll. Applied Social Research Methods Series, vol. 5. Thousand Oaks, Sage, 2003. 179 pages.

B. Articles

« Les provinces canadiennes : des états unitaires centralisés? » *Le Soleil*, lundi 2 février 2004, Opinions, p. A13.

ASHFORD, Kate, Carolyn BIGDA, Tara KALWARSKI, Sarah MAX et Donna ROSATO. « Best places to live » *Money*, vol. 35, no. 8 (août 2006), pp. 95 à 108.

CHARTRAND, Luc. « 50 villes à livres ouverts » *L'Actualité*, vol. 20, no. 6 (15 avril 1995), p. 41.

DESBIENS, Jacques. « L'éternel compromis entre l'équité et la performance en administration publique appliqué au monde municipal » *Gestion*, vol. 28, no. 3 (automne 2003), pp. 13 à 18.

DESBIENS, Jacques. « La productivité des services de police au Québec » *Revue organisation et territoire*, vol. 7, no. 2 (automne 1998), pp. 25 à 33.

DUBOIS, Nathalie et Richard MARCEAU. « Un état des lieux théoriques de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution qui n'en finit pas », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 20, no. 1 (printemps 2005), pp 1 à 36.

FETTERMAN, David M. « In response to Drs. Patton and Scriven » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 418 à 420.

FROAST, Phil et Ducan HOOD. « Canada's best places to live », *Money Sense*, vol. 9, no. 2 (mai 2007), p. 31 à 34.

GARCIA-SANCHEZ, Isabel M. « Efficiency measurement in spanish local government : the case of municipal water services » *Review of Policy Research*, vol. 23, no. 2 (2006), p. 355 à 371.

GOYETTE, Robert. « Le palmarès des villes » *L'Actualité*, vol. 18, no. 6 (15 avril 1993), p. 17.

HAMEL, Pierre J. « Ne le dites pas à mon maire... mais il est responsable de ma santé ! », dans Michel Venne (dir.). *L'annuaire du Québec 2004*. s. l., Fides, 2003. 1007 pages

HOLLOWAY, Andy « The best places to do business in Canada » *Canadian Business*, vol. 79, no. 19 (25 septembre au 8 octobre 2006), pp. 32 à 36.

JACOB, Steve. « L'évaluation de programme au Québec : un état des lieux » *Télescope*, vol. 13, no. 1 (printemps-été 2006), pp. 9 à 18.

LAWSON, Michael. « The world is flat for local government, too. Why performance matters », *Public Management*, vol. 88, no. 3 (avril 2006), pp. 8 à 12.

MAGAT, Wesley A. « Information regulation », pp. 307 à 311 dans Robert H. PALGRAVE et Peter K. NEWMAN. *The New Palgrave Dictionnary of Economics and the Law*. Vol. 2. New York, Stockton, 1998. 742 pages.

MARCEAU, Richard, Daniel OTIS et Pierre SIMARD. « La planification d'une évaluation de programme », pp. 445 à 480, dans Roland PARENTEAU *et al.* (dir.). *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992. 640 pages.

MOORE, Adrian, James NOLAN et Geoffrey F. SEGAL. « Putting out the trash. Measuring municipal service efficiency in U.S. cities » *Urban Affairs Review*, vol. 41, no. 2 (novembre 2005), pp. 237 à 259.

NYHAN, Ronald C. et Lawrence L. MARTIN. « Comparative performance measurement. A primer on data envelopment analysis » *Public Productivity Review*, vol. 22, no. 3 (mars 1999), pp. 348 à 364.

PATTON, Michael Quinn. « Patton Responds to Feetterman, Wandersman, and Snell-Johns » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), pp. 429 à 430.

PATTON, Michael Quinn. « Toward distinguishing empowerment evaluation and placing it in a larger context : take two » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), p. 408 à 414.

POISTER, Theodore H. et Gregory STREIB. « Performance measurement in municipal government : assessing the state of the practice » *Public Administration Review*, vol. 59, no. 4 (juillet / août 1999), pp. 325 à 335.

RHODE, Paul W. et Koleman S. STRUMPF. « Assessing the importance of Tiebout sorting : local heterogeneity from 1850 to 1990 » *The American Economic Review*, (décembre 2003), pp. 1648 à 1677.

SAMUELSON, Paul A. « The pure theory of public expenditure » *The Review of Economic and statistics*, vol. 36, no. 4 (nov. 1954), pp. 387-389.

SCRIVEN, Michael. (article sans titre) *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), p. 415 à 417.

SCRIVEN, Michael. « A note on David Fetterman's response » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. 3 (septembre 2005), p. 431.

TIEBOUT, Charles M. « A pure theory of local expenditures » *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5 (octobre 1956), pp. 416 à 424.

VAN RYZIN, Gregg G. *et al.* « Drivers and consequences of citizen satisfaction : an application of the americain customer satisfaction index model to New York City » *Public Administration Review*, vol. 64, no. 3 (mai / juin 2004), pp. 331 à 341.

WANDERSMAN, Abraham et Jessica SELL-JOHNS. « Empowerment evaluation. Clarity, dialogue, and growth » *American Journal of Evaluation*, vol. 26, no. (septembre 2005), pp. 421 à 428.

WANG, Xiao Hu. « Perception and reality in developing an outcome performance measurement system » *International Journal of Public Administration*, vol. 25, no. 6 (2002), p. 809 et 810.

C. Sites Internet

http://municipalite.lac-etchemin.qc.ca/

http://www.cldmontmagny.com/cld_montmagny

MERCER CONSULTING. *Moscow is the World's Most Expensive City While Leipzig is the Cheapest One in Europe*. 27 juin 2006. http://www.citymayors.com/features/cost_survey.html

MERCER CONSULTING. *Zurich Named Again Best City in the World to live in*. 10 avril 2006. http://www.citymayors.com/featues/quality_survey.html

UBS. *City Majors :* « London is the most expensive city in the world while Swiss cities are home to highest earnes », *World's Richest Cities*, 2 octobre 2006. http://www.citymayors.com/economics/richest_cities.html

Annexe - Notice complète des cas de l'échantillon et numéro associé lors de l'analyse comparative

1 – GOYETTE, Robert. « Le palmarès des villes » *L'Actualité*, vol. 18, no. 6 (15 avril 1993), p. 17.

2 – CHARTRAND, Luc. « 50 villes à livres ouverts » *L'Actualité*, vol. 20, no. 6 (15 avril 1995), p. 41.

3 – ALFRED ET PLANTAGENET, VILLE DE. *Rapport aux contribuables – Mesures de la performance des services municipaux.* Alfred et Plantagenet, Ville d'Alfred et Plantagenet, 2005. 9 pages.

4 – QUÉBEC, VILLE DE. *La Cité. Rapport annuel.* Québec, Arrondissement La Cité, 2005. 32 pages.

5 – AUSTIN, City of. *Memorandum.* Austin, City of Austin, octobre 2002. 80 pages.

6 – HOLLOWAY, Andy « The best places to do business in Canada » *Canadian Business*, vol. 79, no. 19 (25 septembre au 8 octobre 2006), pp. 32 à 36.

7 – CONFERENCE BOARD et PÔLE QUÉBEC-CHAUDIÈRE-APPALACHES. *Portrait économique comparé 2006.* Québec, 2006, 50 pages.

8 – CUSHMAN & WAKEFIELD. *European Cities Minotor 2005.* s. l., Cushman & Wakefield, 2005. 36 pages.

9 – DES MOINES, Ville de. *The Art of Community. 2005 Performance Report.* Des Moines, Villes de Des Moines, février 2006. 44 pages.

10 – DESBIENS, Jacques. *Les bibliothèques publiques au Québec. Leur coût et leur efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 2000. 82 pages.

11 – DESBIENS, Jacques. *Les grandes villes les mieux gérées au Québec.* Édition 1995. Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1995. 179 pages.

12 – DESBIENS, Jacques. *La protection contre l'incendie au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1998. 615 pages.

13 – DESBIENS, Jacques. *La police municipale au Québec. Son coût et son efficacité.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1997. 162 pages.

14 – DESBIENS, Jacques. *La taille idéale pour offrir les services municipaux au Québec.* Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens, 1996. 309 p.

15 – EIU. *Oslo joins the group of most expensive cities in the world.* City Economics, 1er février 2006, consulté en ligne le 5 octobre 2006.

16 – GARCIA-SANCHEZ, Isabel M. « Efficiency measurement in spanish local government : the case of municipal water services » *Review of Policy Research*, vol. 23, no. 2 (2006), p. 355 à 371.

17 – ONTARIO, Gouvernement de l'. *Municipal Performance Measurement Program : Summary of 2003 Results.* Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2004. 170 pages.

18 – QUÉBEC, Ministères des Affaires municipales et des régions du. *Listes des indicateurs de gestion municipaux du Québec obligatoire en 2006.* Québec,

Gouvernement du Québec, janvier 2007. Adresse : http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/list_ind_oblig.pdf

19 – HALIFAX, VILLE D'. *Managing For Results*. Juillet 2005. p. 2.

20 – « Où vit-on le mieux en France? », *Le Point*, consulté en ligne le mercredi 21 septembre 2006.

21 – LÉVIS, VILLE DE. *Rapport concernant les indicateurs de gestion de l'année 2005*. Lévis, Ville de Lévis, 2006. 22 pages.

22 – LYNNWOOD, CITY OF. *Annual Performance Report*. Lynnwood, City of Lynnwood, 2003. 68 pages.

23 - MERCER CONSULTING. *Zurich Named Again Best City in the World to live in*. 10 avril 2006. http://www.citymayors.com/featues/quality_survey.html

24 – MERCER CONSULTING. *Moscow is the World's Most Expensive City While Leipzig is the Cheapest One in Europe*. 27 juin 2006. http://www.citymayors.com/features/cost_survey.html

25 – ASHFORD, Kate, Carolyn BIGDA, Tara KALWARSKI, Sarah MAX et Donna ROSATO. « Best places to live » *Money*, vol. 35, no. 8 (août 2006), pp. 95 à 108.

26 – « Canada's best places to live », *MoneySense*, consulté en ligne le mercredi 21 septembre 2006.

27 – FROAST, Phil et Ducan HOOD. « Canada's best places to live », *Money Sense*, vol. 9, no. 2 (mai 2007), p. 31 à 34.

28 – MOORE, Adrian, James NOLAN et Geoffrey F. SEGAL. « Putting out the trash. Measuring municipal service efficiency in U.S. cities » *Urban Affairs Review*, vol. 41, no. 2 (novembre 2005), pp. 237 à 259.

29 – NEW SOUTH WALES. *Access to Service. Comparative Information 1999/2000*. Bankstown, New South Wales, 2000. 264 p.

30 – NEW YORK (New York). *The Mayor's Management Report : Fiscal 2005*. New York, Ville de New York, septembre 2005. 276 pages.

31 – North Carolina Project Management Institut. *Performance and cost date : Phase III : City Srvices : medium and Smaller Cities*. Chapel Hill, University of North Carolina, 1999. 205 pages.

32 – ONTARIO MUNICIPAL BENCHMARKING INITIATIVE. *2005 : Performance Benchmarking Report*. Ontario, OMBI, 2006. 69 pages.

33 – OMIS. *Britain's Best Cities 2003-2004. Executive Summary*. Londres, OMIS Research, 2004. 12 pages.

34 – PALO ALTO, CITY OF. *Service Efforts and Accomplishments. Report FY 2004-05. Annual Report on City Government Performance*. Palo Alto, City of Palo Alto, 2006. Pages 1.1 à 9.5.

35 – PHILADELPHIE, Ville de. *Mayor's Report on City Services. July 1,2004 – June 30, 2005*. Philadelphie, Ville de Philadelphie, 2005. 136 pages.

36 – SCOTTISH EXECUTIVE. *Competitive Scottish Cities ? Placing Scotland's Cities in the UK and European Context*. s. l., Scottish Executive Social Research, 2005. 60

37 – SMOOTH ROCK FALLS, Corporation of the Town of. *Municipal Performance Measurement Report : As Required by the Ministry of Municipal Affairs and Housing.* Smooth Rock Falls, 2005. 6 pages.

38 – GRAND SUDBURY, VILLE DU. *Rapport 2004 à l'intention des citoyens.* Sudbury, Ville du Grande Sudbury, septembre 2005. 46 pages.

39 – GRAND SUDBURY, VILLE DU. *Rapport 2005 à l'intention des citoyens.* Sudbury, Ville du Grande Sudbury, septembre 2006. 51 pages.

40 – CANADIAN TAXPAYERS FEDERATION. *Report Card on Municipal Performance Measurements. How 70 Ontario Municipalities Spend Your Tax Dollars.* s. l., Canadian Taxpayers Federation, juillet 2003. 13 pages.

41 – UBS. *City Majors :* « London is the most expensive city in the world while Swiss cities are home to highest earnes », *World's Richest Cities*, 2 octobre 2006. http://www.citymayors.com/economics/richest_cities.htm

42 – VAN RYZIN, Gregg G. *et al.* « Drivers and consequences of citizen satisfaction : an application of the americain customer satisfaction index model to New York City » *Public Administration Review*, vol. 64, no. 3 (mai / juin 2004), pp. 331 à 341.

43 – SACO, CITY OF. *First Annual Performance Report. Delivery of City Service. Fiscal Year 2004.* Saco (Maine), City of Saco, 2004. Nombre de pages inconnu.

44 – WORDWIDE ERC et PRIMACY. *Meilleures villes pour les célibataires mutés.* Chicago, Primacy, 2006. Consulté en ligne le 3 octobre 2006.

Annexe - Valeurs assignées aux cas de l'échantillon pour les différents facteurs de l'analyse comparative

		Pertinence					Comparabilité			Accessibilité		Convivialité				
No	Nom du cas	Sommatif	Extrant	Effet	Environnement	Objectivité	Antérieure	Inconnue	Connue	Gratuité	Publication	Statistiques	Présentation	Explication	Note globale	Auto-évaluation
1	Actualité - 1993	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0
2	Actualité - 1995	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
3	Alfred et Plantagenet	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1
4	Arrondissement La Cité (Québec)	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
5	Austin	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1
6	Canadian Business	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0
7	Conference Board	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0
8	Cushman & Wakefield	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0
9	Des Moines	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1
10	Desbiens - Bibliothèques	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0
11	Desbiens - Gestion	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0
12	Desbiens - Incendie	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
13	Desbiens - Police	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
14	Desbiens - Taille idéale	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
15	EIU (CME)	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0
16	Garcia-Sanchez	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
17	Gouvernement de l'Ontario	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0
18	Gouvernement du Québec	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0
19	Halifax	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1
20	Le Point - Société	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0
21	Lévis	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
22	Lynnwood	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1
23	Mercer's Avril 2006 (CME)	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0
24	Mercer's Juin 2006 (CME)	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0
25	Money	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0
26	MoneySense 2006	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0
27	MoneySense 2007	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0
28	Moore, Nolan et Segal	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0
29	New South Wales - 1999/00	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1
30	New York	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1
31	North Carolina Project	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0
32	OMBI	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1
33	OMIS	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0
34	Palo Alto	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1
35	Philadelphie	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1
36	Scottish Executive	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0
37	Smooth Rock Falls	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
38	Sudbury 2004	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1
39	Sudbury 2006	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1
40	Taxpayer Federation	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
41	UBS (CME)	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
42	Van Ryzin et al.	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0
43	Ville de Saco (Maine)	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1
44	Worldwide ERC	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0
	1 = Présence, 0 = Abscence															