



VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 23

# APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU QUEBEC





# SOMMAIRE

p. 4 — **INTRODUCTION**

p. 9 — **1. TERRITOIRES, RÉFORMES MUNICIPALES  
ET GOUVERNANCE TERRITORIALE**

p. 10 — 1.1 Une organisation décentralisée complexe

p. 15 — 1.2 Une autonomie réglementaire et financière en question

p. 20 — 1.3 Perspectives : des élus locaux qui appellent à une loi  
cadre de décentralisation

p. 22 — **2. STRATÉGIES ET MISE EN ŒUVRE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

p. 24 — 2.1 La relation à l'utilisateur dans une logique anglo-saxonne de clientèle

p. 28 — 2.2 La co-construction des politiques publiques et implication citoyenne

p. 33 — 2.3 Le développement communautaire et l'innovation sociale

p. 42 — **3. ORGANISATION DES POUVOIRS ÉLUS  
ET DE L'ADMINISTRATION : PARTICULARISMES  
ET RESSEMBLANCES AVEC LE MODÈLE FRANÇAIS**

p. 44 — 3.1 Le statut de l' élu et la durée du mandat : quelles incidences ?

p. 46 — 3.2 Direction générale et personnel administratif : quelles singularités ?  
Une fonction de direction générale en miroir de l'organisation politique

p. 51 — **CONCLUSION**

# INTRODUCTION

Destination Canada et plus précisément le Québec cette année, pour le voyage d'étude de la 23<sup>e</sup> promotion du cycle de formation de l'INET pour les directeurs généraux des collectivités territoriales. Le Québec est une Province de 3 fois la superficie de la France, de 8,6 millions d'habitants (23% du Canada) et dont 79% a pour langue maternelle le français.

Le Canada est un pays au **fonctionnement institutionnel spécifique**, de par son **système fédéral**, et qui intègre deux cultures, ou pour le moins, deux langues différentes: le français et l'anglais. Nous avons choisi pour cette année de centrer notre voyage d'études sur le Québec, communauté francophone du Canada.



Nous y avons découvert que la **gouvernance locale** relève directement et uniquement des **législatures provinciales**. Chaque province ou territoire a son propre système d'administration territoriale et de subdivisions de son territoire: comtés, districts, districts municipaux, districts régionaux, municipalités régionales, municipalités régionales de comté, régions administratives, villes, villages, paroisses, hameaux, cantons, agglomérations, arrondissements, communautés métropolitaines... De même, les provinces sont, à l'intérieur de leurs limites, responsables de l'administration de la santé et de l'éducation.

Les **collectivités territoriales** au Québec constituent l'un des niveaux de gouvernance locaux les plus essentiels pour la gestion quotidienne et le développement des communautés. Elles se divisent principalement en municipalités locales, Municipalités Régionales de Comté (MRC), agglomérations et Communautés métropolitaines, chacune ayant des rôles et des responsabilités spécifiques. Les municipalités locales, qui constituent le premier palier de l'administration territoriale, incluent les villes, villages et paroisses, et sont responsables de services de proximité. Les MRC, second palier supra local de l'administration territoriale, quant à elles, regroupent plusieurs municipalités locales pour coordonner des actions à une échelle « régionale » en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de gestion de services urbains. Les 11 agglomérations, faisant partie du palier supra local, concernent des regroupements de municipalités, suite aux réorganisations municipales de 2006, dans des zones urbaines importantes, souvent autour d'une grande ville centrale (5 d'entre elles, ont, sur leur territoire, les compétences attribuées aux MRC).

Les Communautés métropolitaines au nombre de deux (Montréal et Québec, créées respectivement en 2001 et 2002) sont des instances de planification et de coordination dans des domaines de compétences stratégiques à caractère métropolitain.

---

Le **gouvernement du Québec encadre** ces collectivités à travers des lois et des régulations, tout en leur laissant une **certaine autonomie réglementaire et financière** pour répondre aux besoins spécifiques de leurs populations locales; en favorisant une gestion territoriale intégrée grâce à l'existence d'instances de concertation régionale et au renforcement du rôle de la Commission Municipale du Québec (notamment en termes de médiation et d'optimisation des ressources).

Au **Québec, l'urbanisation** s'est accélérée ces dernières décennies avec 80% de la population qui vit dans des zones urbaines; conduisant à une forte pression sur le foncier, et à une demande accrue en logements. **L'étalement urbain** fut alors une réponse à ces tendances, sans pouvoir en même temps répondre aux enjeux de mobilité (congestion routière, transports en commun) et d'accessibilité aux activités économiques ou aux services.

C'est ainsi que sont désormais à relever des **défis en termes de développement durable**: densification des quartiers existants, redynamisation des friches industrielles, préservation des espaces verts, création d'îlots de fraîcheur, promotion de la mixité sociale dans les nouveaux aménagements. Les différents paliers de gouvernance locale sont conduits à déployer des investissements massifs pour améliorer les réseaux de transports en commun, développer des modes de déplacement alternatifs, réduire la dépendance à l'automobile, etc.; en un mot à engager de **nouvelles perspectives de transition écologique et solidaire**.

Pour rendre compte des rencontres menées, **trois thèmes particuliers** ont guidé le travail de réflexion et d'analyse réalisé par les participants.



© Eva Bronzini

Montréal

Le premier analyse la **gouvernance des institutions locales** qui repose sur un cadre juridique et administratif singulier visant à assurer une gestion efficace et démocratique des municipalités. Ce système, balisé principalement par la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec, a pour objectif de garantir une gouvernance adaptée aux réalités locales, aux défis socioéconomiques et écologiques (vieillesse de la population, étalement urbain, mobilités des popula-

tions, attractivité territoriale...) tout en confortant les principes de subsidiarité, d'équité et de proximité entre les administrateurs et les administrés. Les élus municipaux, comme les maires et les conseillers, jouent un rôle central dans la prise de décisions et la mise en œuvre des politiques locales, en collaboration avec les citoyens et les différents acteurs communautaires. Ce système vise à favoriser la transparence et l'efficacité dans la gestion des affaires locales.

---

Dans une deuxième partie, nous proposons d'aborder **la conception et la mise en œuvre des politiques publiques**, pour mettre en lumière les actions entreprises par les collectivités elles-mêmes comme par le gouvernement provincial pour répondre aux attentes aux aspirations de la population. Ces politiques couvrent un large éventail de domaines, notamment l'aménagement urbain, le logement, l'environnement, la culture, le développement économique, l'éducation ou la santé... Elles sont influencées par des valeurs telles que le bien-être, la solidarité et le respect de la diversité culturelle. Elles sont élaborées à travers un processus de consultation et de participation avec divers acteurs sociaux, économiques et politiques. Le Québec bénéficie d'une certaine autonomie au sein du Canada, ce qui lui permet de développer des politiques adaptées à ses particularités linguistiques, culturelles et sociales.

La troisième partie s'intéresse principalement aux **relations entre les élus et la direction générale dans les collectivités**. Les élus, notamment le maire et les conseillers municipaux, sont responsables de la représentation des citoyens et de la prise de décisions politiques. La direction générale, quant à elle, est chargée de la mise en œuvre des politiques et des décisions du conseil municipal, ainsi que de la gestion quotidienne des affaires municipales. Cette dynamique repose sur une collaboration étroite et harmonieuse pour assurer le bon fonctionnement de la municipalité. La clarté des rôles, la communication ouverte et la confiance mutuelle sont essentielles pour éviter les conflits et maximiser l'efficacité administrative et politique au sein des collectivités québécoises. Ce travail interroge aussi le management des collectivités territoriales au Québec en englobant l'administration et la gouvernance des municipalités, des municipalités régionales de comté (MRC) et des autres structures locales. Ce management vise à assurer le développement et le bien-être des communautés locales par une gestion efficace des ressources humaines, financières et matérielles. Pour ce faire, il repose sur des principes de transparence, de responsabilité, de communication et de collaboration pour répondre aux défis locaux et améliorer la qualité de vie des résidents.

Ce voyage a été réalisé sur **3 territoires différents** : les **villes de Québec** (540.000 hab. sur la ville, 840.000 à l'échelle de la Communauté métropolitaine, une forte attractivité de jeunes jusqu'à 24 ans, mais perte dans les autres tranches d'âge), **Montréal** (2 millions d'habitants. sur la ville, 4 millions à l'échelle de la Communauté métropolitaine, une population diversifiée avec 120 nationalités, 35% de sa population née à l'étranger, dynamisme économique - 53% du PIB québécois, mais des précarités et insécurités sanitaires et sociales) **et Laval** (37.000 habitants en 1950, 200.000 en 1965 suite à la fusion de 14 municipalités, et désormais près de 460.000, une forte immigration avec plus d'1 enfant sur 2 qui naît d'un parent immigrant, une augmentation des jeunes familles venant sur le territoire).



Québec





# 1. TERRITOIRES, RÉFORMES MUNICIPALES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE

- 1.1 Une organisation décentralisée complexe
- 1.2 Une autonomie réglementaire et financière en question
- 1.3 Perspectives : des élus locaux qui appellent à une loi-cadre de décentralisation





Les dynamiques territoriales reflètent les interrelations complexes entre les forces globales et locales, ainsi que les réponses stratégiques des institutions québécoises face aux enjeux contemporains. La comparaison entre les systèmes territoriaux québécois et français ne peut être que limitée, tant les deux systèmes sont de nature totalement différente, néanmoins, quelques lignes de force peuvent être soulignées.

Ainsi, au sein du système fédéral canadien, les deux échelons territoriaux essentiels du Québec sont la Province et la Municipalité (malgré l'existence de structures de coopération supra communales, mais avec peu de compétences et des budgets relativement faibles), alors qu'en France une multitude d'échelons « forts » entre la commune et l'État opèrent. En matière de gouvernance territoriale et de répartition des responsabilités, entre les différents échelons des administrations au Québec, et malgré sa complexité, les rôles, compétences et ressources de chacun semblent plus clairs et mieux définis qu'en France.

Toutefois, on observe, comme en France, des débats et désaccords entre, d'une part, un échelon local qui demande plus de ressources et compétences, et qui souhaite que l'État provincial ici assume financièrement certaines actions (ex : financement du déficit de fonctionnement du métro de Montréal) ; et d'autre part, un échelon provincial qui contrôle et encadre l'action des municipalités, tout en considérant que celle-ci dispose de l'ensemble des ressources nécessaires pour exercer efficacement leurs compétences.



## DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES QUI ONT STRUCTURÉ LE PAYSAGE TERRITORIAL

- Le gouvernement québécois a entrepris diverses actions depuis la Révolution Tranquille sur le plan de la gouvernance territoriale. Mentionnons la création des régions administratives en 1966 (modifiées en 1987 et 1993) et la mise en place des communautés urbaines et des MRC, respectivement en 1969 et 1979. Les regroupements de municipalités, communément appelés fusions (Loi sur les fusions volontaires de municipalités dès 1965, poursuivie par des fusions semi-volontaires à compter de 1971), constituent aussi une stratégie d'intervention sur la gouvernance territoriale utilisée au Québec, comme en Europe.
- **En 1979, une loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)** a fixé un cadre général de fonctionnement de l'organisation territoriale avec notamment :
  - création des municipalités régionales de comté (mrc);
  - réforme de la fiscalité municipale : un financement exclusif et unique sur le champ foncier;
  - protection du territoire et des activités agricoles et la cptaq;
  - les premières orientations gouvernementales d'aménagement du territoire (ogat).
- La réforme municipale constitue un changement majeur des pratiques de gestion locale et régionale, compte tenu des **regroupements de municipalités** survenus dans la plupart des agglomérations urbaines de la province après les cycles de **fusion (2001)** et les **défusions (2003-2006)**. Ont été aussi créées deux communautés métropolitaines à Montréal et à Québec ainsi que des conseils d'agglomération au sein des villes regroupées qui ont été touchées par le processus de reconstitution.
- La **municipalité** est reconnue comme **gouvernement de proximité** depuis le rapport Perreault de **2015**, qui, comme l'a confié Rémy Trudel lors du mini colloque à l'ENAP, a provoqué un véritable « virage historique » et a redéfini les relations entre le niveau municipal et le gouvernement provincial. Dans cette ligne, la **réforme de la LAU** (juin 2023) a consacré la mise en œuvre de **schémas d'aménagement** adossés à la politique provinciale de l'architecture et de l'aménagement du territoire définie depuis juin 2022. Enfin le **pacte fiscal de 2023** a scellé un **principe de réciprocité** autour d'une entente entre le Québec et les municipalités pour une meilleure gestion des territoires et pour faire face aux nouveaux défis collectifs. Cette entente a eu pour conséquence directe la prise de nouvelles responsabilités pour les municipalités.
- Ainsi à l'heure où la question du millefeuille territorial reprend du souffle en France, l'exemple québécois démontre que l'on peut allier strates et pragmatisme. Le système québécois n'est en rien plus simple que le modèle français, voire plus étagé. Aucun interlocuteur n'a évoqué de réelle difficulté de qui fait quoi, au-delà de la question du désengagement du niveau fédéral obligeant à intervenir sur des champs hors compétence. Sans en faire une particularité idiomatique, il est à noter que la notion « d'attribution de responsabilités » est usitée au Québec en lieu et place du « transfert de compétence » en France. Si cela ne traduit pas forcément – aux dires des interlocuteurs – un respect absolu de l'autonomie d'action de la part du niveau fédéral, cela reflète néanmoins un système qui fait confiance aux échelons locaux.

## LA MUNICIPALITÉ : ÉCHELON DE PROXIMITÉ

---

- Selon la constitution canadienne (1867), les **municipalités** relèvent des provinces, ce qui implique que celles-ci ont relativement peu de liens avec le gouvernement fédéral, et qu'elles n'ont pas de statut garanti. Les municipalités se révèlent donc être **des « créatures » des provinces** qui « peuvent les créer, les abolir ou les réorganiser », comme l'a indiqué Marie Claude Prémont lors du mini colloque à l'ENAP.
  - Le nombre de municipalités a connu une **forte diminution** depuis 1954. **Trois périodes** sont à distinguer dans cette évolution :
    - Depuis le début des années 1970 jusqu'à l'an 2000, ce nombre a constamment diminué du fait de quelques fusions volontaires, mais surtout en raison d'un processus remontant à la fin des années 1950 et s'intensifiant au cours des années 1970, visant la réduction du nombre de municipalités faiblement peuplées et la consolidation des principales agglomérations.
    - De 2000 à 2005, ce nombre a connu une brusque diminution du fait de la réorganisation municipale (les « fusions municipales ») consécutive à la mise en œuvre de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec, de l'Outaouais adoptée en décembre 2000 et d'autres regroupements municipaux qui ont eu lieu en dehors des 3 régions visées par la loi de 2000.
    - De 2006 à 2011, les défusions permises à la suite des référendums locaux de 2004 c'est-à-dire la reconstitution de 32 municipalités locales conformément à la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, se sont traduites entre 2005 et 2006 par une augmentation du nombre de municipalités au Québec. Depuis 2006, leur nombre est relativement stable.
  - En 2024 on recensait plus de **1104 municipalités** à travers la province, chacune avec ses propres compétences et responsabilités, établies en fonction soit de la Loi sur les cités et les villes (villes de taille supérieure à 2000 hab.) soit du Code municipal du Québec (municipalités rurales et villages). L'importante diminution du nombre de municipalités locales s'est produite alors que la population totale a augmenté d'environ 65% depuis 1954, une hausse qui a essentiellement profité aux zones urbaines au détriment des petites municipalités rurales.
  - **Depuis 2001**, afin de promouvoir la proximité entre les services publics locaux et le citoyen et de garantir une certaine représentativité aux municipalités fusionnées, des **arrondissements** ont été constitués sur le territoire de **quelques municipalités locales**. Leur système de gouvernance, qui relève de la démocratie représentative, est alors organisé à 2 niveaux :
    - Le conseil municipal composé du maire élu par l'ensemble des électeurs de la municipalité et des conseillers élus par les électeurs des arrondissements qu'ils représentent
    - Le conseil d'arrondissement composé des mêmes conseillers qui représentent l'arrondissement au conseil municipal. Ils nomment parmi eux un président d'arrondissement qui siège au conseil municipal; mais qui n'a aucun pouvoir décisionnel, ni de leadership au conseil d'arrondissement, seulement un rôle formel de présidence de séance des dits conseils.
- Leurs compétences portent principalement sur les services de proximité (modification de règlements d'urbanisme, organisation du service d'enlèvement des OM, gestion des équipements récréatifs locaux...).

## LE PALIER SUPRA LOCAL : PILOTAGE DE LA VISION STRATÉGIQUE DU TERRITOIRE

---

● Les instances supra-locales ont pour vocation d'assurer la prise en charge d'enjeux dépassant les frontières des municipalités locales. Elles forment le second palier de l'administration territoriale et fonctionnent en tant qu'instances de coordination des actions des municipalités qui les constituent. L'organisation territoriale de ces organismes connaît certaines superpositions afin de correspondre au mieux à l'occupation humaine très inégale du territoire québécois.

### → Les municipalités régionales de comté (MRC) : garantes de la planification

Les MRC ont été créées par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979 qui leur attribuait essentiellement des compétences en matière d'aménagement du territoire. Le gouvernement leur a progressivement conféré des compétences obligatoires en matière de sécurité civile, et d'environnement (matières résiduelles, cours d'eau) et facultatives en matière de transport collectif, de voirie ou de développement économique, notamment par l'intermédiaire de l'action d'un centre local de développement. Elles constituent des structures administratives régionales qui exercent des compétences spécifiques sur les territoires de plusieurs municipalités et sur les terres publiques non municipalisées limitrophes.

Elles sont dirigées par un conseil auquel siègent obligatoirement tous les maires des municipalités locales membres (et parfois des conseillers). Le conseil est présidé par un préfet qui est soit désigné par le conseil de la MRC pour 2 ans, soit élu au suffrage universel pour 4 ans. La possibilité d'élire le préfet est donnée aux citoyens de toutes les MRC, sauf pour les 10 MRC situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

On peut postuler que la fidélité première des élus municipaux demeure associée à la municipalité d'où ils proviennent. De plus, les MRC sont plus vulnérables que les municipalités locales eu égard à l'aspect financier. Elles ne disposent pas du pouvoir de taxation et opèrent les contributions des municipalités membres, les subventions gouvernementales et les redevances liées aux activités forestières, pour les MRC situées en régions périphériques.

L'existence de municipalités régionales de comté se fonde sur quatre justifications principales : les économies d'échelles pour les activités à fort contenu technologique, la création d'un pôle économique fort, l'efficacité et la coordination dans la prestation de certains services (transport en commun, aménagement et développement, sécurité civile, risques dont incendies) et l'équité entre les quartiers dans l'administration de certains services (parcs, loisirs ou équipements communautaires).



Vue de Montréal

### → Les Communautés métropolitaines

Deux Communautés métropolitaines, celle de Montréal et celle de Québec ont été créées respectivement en 2001 et 2002. Leur création était l'une des dispositions de la Loi sur la réorganisation municipale de décembre 2000 (anciennement le projet de loi 170). Ce sont des instances de planification et de coordination dans des domaines de compétences stratégiques à caractère métropolitain. Les compétences attribuées à ces 2 instances ne sont pas strictement identiques. Toutefois, dans leurs lois constitutives, les compétences suivantes leur sont communes :

- L'aménagement du territoire
- La promotion économique
- Le développement artistique & culturel
- Les orientations en matière de transport en commun métropolitain
- La planification de la gestion des matières résiduelles, le partage de la croissance de l'assiette foncière
- La détermination et le financement des équipements, des infrastructures, des activités et des services à caractère métropolitain.

### → La Communauté métropolitaine de Montréal

Elle a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. En 2008, son territoire était en partie ou en totalité, commun à celui de 14 MRC, dont 4 villes ayant des compétences de MRC, de 82 municipalités locales, de 5 régions administratives et de 7 conférences des élus. Son conseil était composé de 28 membres (14 membres du conseil municipal de Montréal, 3 de celui de Laval et 3 de celui de Longueuil, 4 représentants des municipalités de la partie nord de la couronne métropolitaine et 4 représentants de la partie sud de la couronne). Il est présidé par la mairesse de la ville de Montréal qui préside également le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal.

### → La Communauté métropolitaine de Québec

Elle a été établie le 1<sup>er</sup> janvier 2002. En 2011, son territoire couvrait la totalité de 28 municipalités locales et de 3 MRC. Son conseil était composé de 17 membres, soit les maires des villes de Québec, Lévis et de Saint-Augustin de Desmaures, 8 conseillers municipaux de Québec, 4 conseillers municipaux de Lévis et les 3 préfets des MRC qui sont nommés d'office. Il est présidé par le maire de la ville de Québec qui préside également le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Québec.

Ainsi, la gouvernance territoriale se fait dorénavant à une échelle plus vaste, c'est-à-dire que les villes regroupées opèrent à l'échelle de l'agglomération et les communautés métropolitaines de Québec et Montréal couvrent le territoire des régions métropolitaines de recensement. Toutefois, au système antérieur uniformisé composé de la municipalité, de la MRC ou de la Communauté urbaine, se substituent plusieurs paliers administratifs (5 par exemple à Québec si l'on compte les conseils de quartiers).

C'est d'ailleurs une spécificité qui mérite d'être soulignée. Alors qu'en France, les collectivités peuvent être tout à la fois planificatrices, normatives et opératrices de services publics, l'exemple de la Communauté métropolitaine de Montréal, dédiée à la planification dans la concertation et la prescription, met en exergue une séparation des fonctions de cadrage stratégique du développement et celles de mise en œuvre. Cela en fait « un espace de médiation entre élus, et une agence intermunicipale de planification stratégique » (en matière d'aménagement avec le PMAD, de développement économique avec le PMDE, d'habitat avec le PMH, de culture avec le PMDCP ou d'équipements à caractère métropolitain). Il serait intéressant de comparer par l'expérience si cette séparation est productive de meilleurs résultats en termes de cohérence d'aménagement et de niveau d'exigence collective du développement territorial.

## LE PALIER RÉGIONAL : UNE ÉMERGENCE PROGRESSIVE SOUS LE LEADERSHIP DU GOUVERNEMENT

---

● Deux objectifs majeurs présidaient à la création de régions administratives en 1966 : celui de planification et celui de développement socioéconomique. La régionalisation est ainsi un processus de « décentralisation » à la fois fonctionnelle (logique de déconcentration) et politique (logique d'autonomisation), dans la mesure où il s'agissait initialement pour le gouvernement de « décentraliser » les services administratifs et de permettre aux ministères et aux organismes de mieux coordonner leurs activités en direction des régions. 17 régions administratives ont donc été créées, chacune étant représentée par un ministre responsable au sein du Conseil des ministres provincial.



Montréal

● Pour favoriser une gestion territoriale intégrée, plusieurs régions ont mis en place des instances de concertation régionale. Les conseils régionaux de développement (CRD), les conférences régionales des élus (CRÉ), les organismes de bassins versants (OBV), sont des exemples d'organismes qui réunissent les différents acteurs locaux pour discuter des enjeux régionaux, élaborer des stratégies de développement et coordonner les actions à l'échelle régionale.

● Si chacune des structures possède une responsabilité exclusive, voire une autonomie dans ses missions, selon le **principe de subsidiarité**, le dialogue s'instaure dans le cadre d'un **principe de réciprocité** entre les municipalités (gouvernement de proximité) et les municipalités régionales de comté (MRC), ainsi que dans celui d'un **principe de concordance** avec le niveau provincial contractué dans un pacte fiscal. Plusieurs instances de concertation (Table Québec-municipalités sur les grands enjeux du milieu municipal, Table Québec-Montréal Métropolitain et Table Québec-Québec métropolitain sur ceux de l'aménagement et le développement durable de ces régions métropolitaines...) ont été ainsi mises en place pour faciliter la gouvernance partagée entre les différents paliers administratifs québécois.

# 1.2

## UNE AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIÈRE RELATIVE

---

### UNE AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIÈRE RELATIVE

---

- Les municipalités québécoises jouissent d'un **certain degré d'autonomie réglementaire** dans la prise de décision concernant les affaires locales. Elles ont le pouvoir de réglementer l'utilisation des terres, de percevoir des taxes foncières, de gérer les services municipaux (urbanisme, évaluation foncière, parcs, espaces verts, bibliothèques, sports, loisirs et vie communautaire, réseau routier, police, incendie, eau potable, eaux usées, tourisme...) et de planifier le développement urbain. Cependant, certains domaines restent sous la juridiction provinciale, tels que l'éducation et la santé.
- Pour assurer leurs compétences au service du citoyen, les municipalités disposent d'une **relative autonomie financière** en tirant leurs recettes très majoritairement de taxes (taxes foncières et/ou taxes locales équivalentes à la « TVA » dans notre système français) qui représentent 79% de leurs

ressources, 11% prélevés sur les usagers au titre des services rendus, les 10% restants étant liés à diverses dotations de la Province (celles-ci représentant 8% de son budget). Cela pourrait potentiellement expliquer l'étalement urbain aux abords des grandes villes, car, dans une approche court-termiste, plus il y a de foncier aménagé, plus cela génère des recettes fiscales... mais c'est sans compter les coûts d'aménagement et de services induits par l'étalement sur une vision de plus long terme !

Cette répartition de la fiscalité, bien qu'étant placée sous le contrôle du gouvernement, leur confère une grande autonomie d'action. Cela questionne toutefois la péréquation à l'échelle provinciale entre les municipalités riches et les pauvres, mais cette situation semble assumée comme une saine concurrence entre collectivités, du moins du point de vue des plus riches.

## UN RESSERREMENT DE L'AUTONOMIE DE GESTION DU NIVEAU LOCAL

---

● Selon le principe de subsidiarité, à partir du moment où la compétence est donnée de la Province, l'échelon local ne rencontre que « peu d'interférence de la Province du Québec, sauf :

- certaines redditions de comptes, surtout financières (emprunt, budgets...)
- certaines approbations gouvernementales sont nécessaires (emprunts, dsp...)
- certaines décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme : priorité aux orientations nationales (orientations générales d'aménagement du territoire – ogat, et orientations pour la protection agricole)
- certains recours de la province contre la municipalité ou élus (en matière constitutionnelle, criminelle, déontologique) »

● Cette autonomie est une forme de confiance donnée aux municipalités, dans l'espoir de créer une dynamique d'adhésion aux objectifs nationaux. Depuis quelques années, les municipalités québécoises doivent désormais faire face à un resserrement des contrôles exercés par divers ministères.

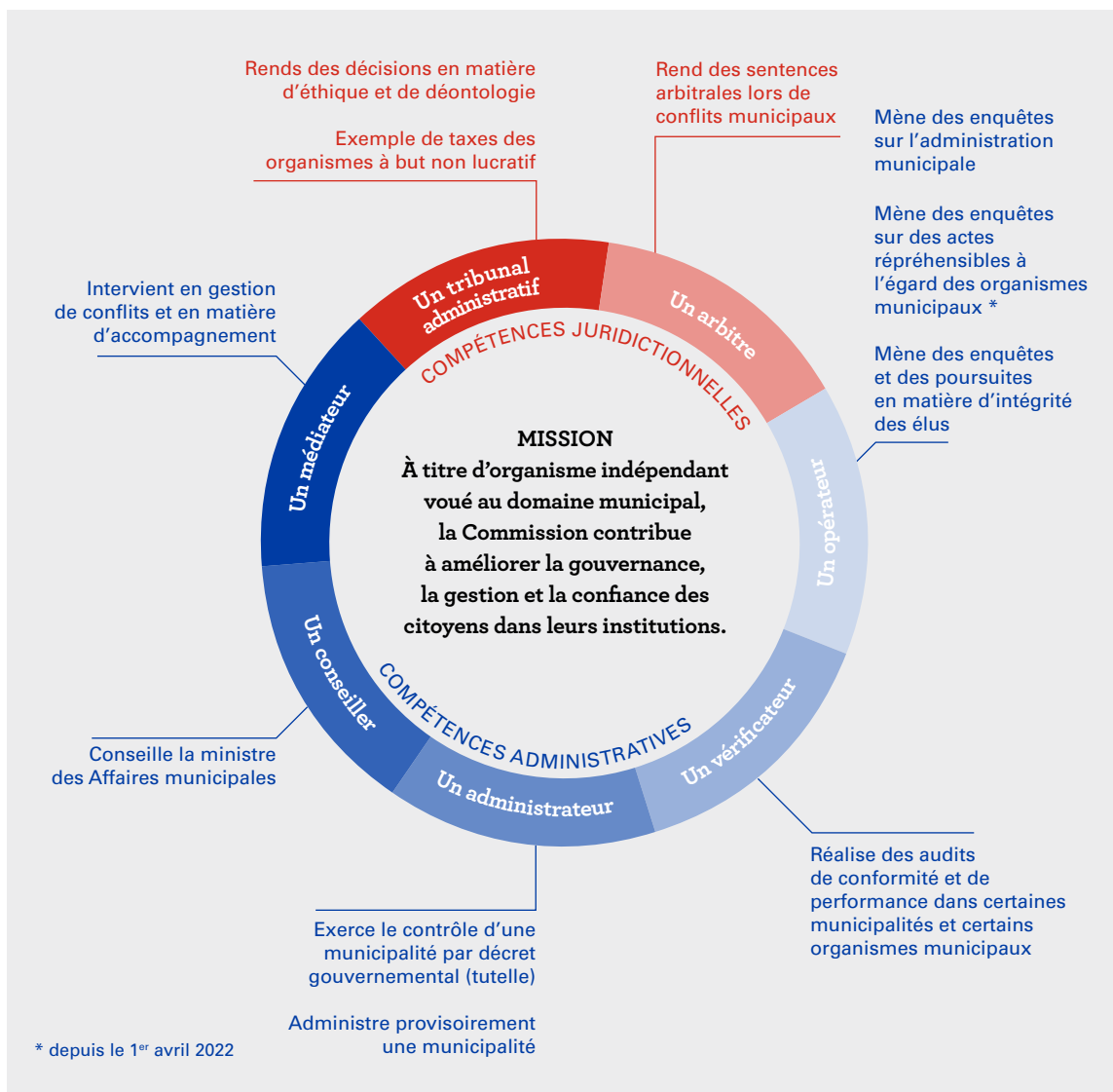
À la suite du dépôt du budget fédéral 2024-2025, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a ainsi dénoncé plusieurs atteintes à l'autonomie municipale, notamment en matière :

- d'aménagement du territoire :
  - la mise en disponibilité des terrains fédéraux pour la construction de 250 000 logements devra se faire en collaboration avec les municipalités qui sont les mieux placées pour planifier l'aménagement du territoire.
  - l'absence de fonds spécifique visant le déploiement de transport collectif et l'ajout de critères touchant l'aménagement du territoire pour les municipalités qui souhaitent obtenir un financement par l'intermédiaire du fonds permanent pour le transport en commun
- de fiscalité : des consultations sont à venir cette année sur l'idée d'instaurer une nouvelle taxe sur les terrains vacants en zone résidentielle. Cette taxation représenterait une intrusion dans les champs fiscaux des municipalités alors que les sources de financement de ces dernières sont déjà limitées.



# UNE AUTONOMIE RELATIVE AVEC LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL ET ADMINISTRATIF DE L'ACTION DES COLLECTIVITÉS QUÉBÉCOISES

● Créée en 1932, suite à une crise économique et une charge financière pesant lourd sur les collectivités en défaut de paiement, la Commission Municipale du Québec (CMQ) est à la fois un tribunal administratif (depuis 1987), un arbitre, un enquêteur, un vérificateur, un administrateur, un conseiller et un médiateur comme l'illustre le schéma ci-après.



Source: CMQ

● Cet organisme gouvernemental émanant de la Province, indépendant et voué au monde municipal, exerce à la fois des fonctions juridictionnelles et administratives. L'exercice simultané de ces deux fonctions conduit à identifier en son sein des « pôles de compétences » dédiés. Son rôle est d'effectuer des audits de régularités et de performance afin de garantir une éthique et une transparence des collectivités, d'améliorer la gouvernance, la gestion de la collectivité, mais également la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Exemples de rapports d'audit rendus ses derniers mois :

- un audit de performance sur la gestion de la relève et la formation du personnel municipal;
- un audit de performance sur la communication de l'information financière à la Municipalité de Franklin;
- un audit de performance ciblant l'autorisation et le remboursement des dépenses à la Municipalité de Saint-Omer;
- un audit de performance sur le contrôle des travaux et des usages en matière d'urbanisme dans la Ville de Portneuf.

Il convient en outre de souligner que les municipalités ont l'obligation de procéder à l'audit soit en ayant recours à la CMQ, soit de manière autonome avec un cabinet vérificateur indépendant.

● Si les chambres régionales des comptes (CRC) et la CMQ partagent certaines similitudes (ex : rôle de vérificateur et d'audit des finances publiques), elles diffèrent fondamentalement dans leurs statuts, méthodes, compétences et positionnement. Sur ce dernier point, là où les CRC se placent souvent en vérificateur et enquêteur dans le cadre du contrôle de la gestion, la CMQ, elle, se situe plutôt comme un partenaire dont l'objectif est de proposer des améliorations de la performance du service municipal. La CMQ est un organisme « multi fonctions » relevant directement du gouvernement du Québec avec des fonctions juridictionnelles, tandis que les chambres régionales des comptes en France sont principalement des juridictions financières.

● Selon la Loi sur les cités et les villes, les municipalités de 100 000 habitants et plus (soit 10 municipalités) ont l'obligation de nommer un **vérificateur général**. Ce dernier joue un rôle essentiel dans la gouvernance de la Ville. Indépendant du maire et du comité exécutif, il rend compte au conseil municipal. Ses constats et ses recommandations permettent aux élus d'avoir un portrait de la gestion de la Ville, plus particulièrement en ce qui concerne la qualité des prestations de services et celle de la gestion financière.

Le rapport annuel 2022 de la vérificatrice générale de **Laval** faisait ainsi état des quatre chapitres découlant d'audits de performance qui ont donné lieu à 31 recommandations sur des thématiques variées telles que l'éthique, les subventions, les projets d'investissement, la gestion des actifs ou la maîtrise des terres agricoles.

## UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE QUESTIONNÉE DANS SON DEVENIR

● Comme le précisant Marie Claude Prémont, « la politique québécoise d'autonomie financière des municipalités a été largement alimentée par les objectifs nationaux de libérer le crédit de la province pour l'aider à poursuivre ses propres objectifs ».

Or, la fiscalité foncière est la source de revenus la plus malléable pour les municipalités, puisque les taux sont déterminés par les conseils et les sommes sont perçues directement ; mais ce mécanisme n'offre pas beaucoup de flexibilité aux municipalités pour augmenter leurs revenus afin d'être en mesure de répondre aux demandes grandissantes de leurs citoyens. De même, en termes de transferts, une part des revenus des municipalités provient, de manière indirecte, d'une portion reversée de la Taxe de Vente du Québec, mais celles-ci n'ont toutefois aucun contrôle sur le taux imposé décidé par le gouvernement.

Le contexte économique actuel, marqué par une forte inflation dans tous les secteurs d'activité, met en évidence le déséquilibre réel qui existe entre les revenus des municipalités et les coûts des services rendus. La hausse des prix du carburant et des matériaux de construction ainsi que l'augmentation constante des taux d'intérêt sur les emprunts ont un impact majeur sur les municipalités et leur capacité à exercer leur rôle de gouvernement de proximité.

● En plus de l'augmentation des coûts des opérations courantes, les dépenses en lien avec la lutte aux changements climatiques, l'aménagement du territoire et les problématiques sociodémographiques doivent être prises en considération.



Vue depuis le port de Montréal

Tous les cinq ans, un pacte fiscal est négocié entre Québec et les municipalités pour repenser les transferts qui seront distribués ainsi que le partage des pouvoirs de perception. La dernière de ces négociations s'est conclue en 2019 et portait sur la période 2020-2024. Dans ce cadre, le Québec poursuit sa politique de diversification des revenus autonomes des municipalités en favorisant des objectifs d'écofiscalité.

● Valérie Plante, présidente du caucus des grandes villes de l'Union des Maires Québécois et mairesse de Montréal, considère ainsi que « le modèle de la taxe foncière n'est plus viable pour répondre aux responsabilités grandissantes des villes et aux attentes de la population ». Dans le cadre de la négociation du nouveau Pacte fiscal entre les villes et le Gouvernement, les villes sont unies pour demander tant une diversification des revenus autonomes des municipalités, un partage des revenus générés par la croissance de la TVQ qu'un financement additionnel pérenne afin de garantir l'adhésion des municipalités aux objectifs nationaux tout en assurant l'équité des contributions et des services à travers le territoire.

# 1.3

## PERSPECTIVES : DES ÉLUS LOCAUX QUI APPELLENT À UNE LOI CADRE DE DÉCENTRALISATION

Au cours des dernières années, les Québécois semblent dénoncer le fait que les décisions soient déconnectées de la réalité et des besoins de la population. Maires et préfets ont, à maintes reprises, exprimé leur position en faveur de la décentralisation des pouvoirs. Leurs requêtes sont principalement fondées sur leur désir de faire des paliers municipal et supra municipal un lieu d'action privilégiée en matière de développement territorial. Les MRC et les municipalités locales désirent prendre une part active à l'ensemble du processus qui conduira à la mise en œuvre de la loi-cadre sur la décentralisation et, par conséquent, obtenir les compétences et les moyens qu'elles jugent nécessaires pour jouer un rôle déterminant dans le développement régional et local.

## UN LOBBYING DES ÉLUS LOCAUX POUR UN NOUVEL ENGAGEMENT GOUVERNEMENTAL POUR LA DÉCENTRALISATION

---

● [L'Union des Municipalités du Québec](#) comme la [Fédération Québécoise des Maires](#) plaident pour la nécessité d'une loi-cadre sur la décentralisation qui serait en quelque sorte un coffre à outils au service d'un projet de société axé sur l'occupation et la vitalité de tous les territoires du Québec :

- en valorisant la proximité entre les pouvoirs locaux, les citoyens et les territoires qu'ils habitent ; prenant en compte les besoins de compétences « à la carte » en fonction des particularités des territoires ;

- en favorisant l'équilibre et l'équité entre les territoires ;

- et en contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de vie, répondant tout autant aux enjeux présents comme l'itinérance, la crise du logement, l'adaptation aux changements climatiques.

## UN POTENTIEL RENFORCEMENT DES MRC

---

● Malgré les avantages de la décentralisation, des défis persistent en matière de gouvernance locale. Certains observateurs soulignent les disparités de capacités administratives entre les municipalités, ainsi que les inégalités de financement qui peuvent exister entre les régions. De plus, la fragmentation municipale (468 sur 1104 municipalités comptent moins de 1 000 habitants et 462 entre 1 000 et 4 999 habitants) peut parfois rendre plus complexe la coordination des politiques et des services.

● Il est de plus en plus difficile aujourd'hui, étant donné un tel morcellement de l'organisation municipale et les responsabilités sans cesse grandissantes, d'assurer une planification adéquate du développement local et d'offrir la gamme et la qualité de services que requièrent les populations. Compte tenu de la dispersion de ces communautés sur de grandes distances, la fusion municipale n'apparaît plus adaptée.

● De nombreux élus plaident pour le renforcement des MRC ; rappelant les conclusions du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale de 1999 qui envisageait déjà cette piste en attribuant des revenus autonomes aux MRC, en promouvant l'élection de leurs membres au scrutin universel, leur permettant alors de devenir des coopératives de services. En tant que palier supramunicipal, cela ne se ferait pas au détriment des municipalités, mais par l'attribution de nouvelles compétences décentralisées de l'État provincial à la MRC (comme celles relatives à la gestion des forêts), permettant d'offrir les services attendus grâce à un bassin de population qui rend cela possible.

● Seul endroit où sont représentées toutes les municipalités du territoire, la MRC deviendrait alors ce lieu de renforcement de chacune de ses composantes que sont les municipalités en respectant leurs identités propres. Enfin, dans la droite ligne de la loi de 1979 qui instituait les MRC au service de la complémentarité entre milieux urbains et ruraux, cette consolidation serait de nature à façonner le cadre de vie future des communautés en conviant les deux parties au dialogue et à la concertation.

● Les institutions québécoises (gouvernements provincial et local, ainsi que les organismes communautaires) semblent être organisées pour s'adapter rapidement aux enjeux territoriaux d'autonomie locale, de gestion équitable et responsable des ressources et de prise en considération des spécificités régionales. Cependant, il reste des défis à relever en termes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement et de maintien de l'unité du Québec en tant que Nation tout en imaginant des politiques publiques flexibles et une participation citoyenne active pour renforcer la dynamique collective.

# 2. STRATÉGIES ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

- 2.1 La relation à l'utilisateur dans une logique anglo-saxonne de clientèle
- 2.2 La Co-construction des politiques publiques et implication citoyenne
- 2.3 Le développement communautaire et l'innovation sociale

**Les innovations dans les stratégies et la mise en œuvre des politiques publiques à Québec, Montréal et Laval se distinguent par trois axes principaux :**

- les institutions manifestent une forte volonté de développer une relation à l'utilisateur, selon une logique anglo-saxonne de service à la clientèle ;
- l'organisation des institutions repose sur l'implication des citoyens dans la co-construction des politiques publiques ;
- ces villes se démarquent par leurs politiques et initiatives innovantes sur le plan social, fortement mises en œuvre par le tissu « communautaire ».





# 2.1

## LA RELATION À L'USAGER DANS UNE LOGIQUE ANGLO-SAXONNE DE CLIENTÈLE

Les villes de Québec et de Montréal mettent en exergue l'importance de la relation à l'utilisateur dans leurs politiques publiques sur la base du concept de « client » propre au modèle anglo-saxon.



Montréal

Ce modèle anglo-saxon de relation à l'utilisateur se distingue par une approche centrée sur la satisfaction et l'expérience de l'utilisateur. Dans celui-ci, l'utilisateur est perçu, non seulement comme un bénéficiaire de services, mais également comme un client à part entière, dont les besoins et attentes doivent être au cœur des préoccupations de l'organisation municipale. Cette perspective implique une manière d'interagir avec l'utilisateur particulièrement développée au sein de ces villes, la satisfaction du client étant une priorité. Les organisations communales sont donc encouragées à recueillir régulièrement les retours des clients pour adapter et améliorer continuellement leurs services.

À ce titre, plusieurs processus ou organisation spécifiques sont mises en place tels que l'Ombudsman à Québec, le principe de « guichet unique 3.1.1 » identifié sur les trois communes rencontrées, l'intégration de la notion de « Qualité Clients » au sein du « centre d'hébergement public de longue durée pour les aînés » de Laval ou la création d'indicateurs à disposition à la fois du public, mais aussi des services dans un objectif d'amélioration continue à la ville de Québec.

L'Ombudsman de la ville de Québec est une institution indépendante dont le rôle principal est d'assurer une médiation auprès de l'administration publique de la commune et de garantir que les citoyens reçoivent un traitement équitable.



Il constitue un dispositif permettant d'optimiser la confiance et le dialogue avec le citoyen. Il n'a pas vocation à endosser un rôle « d'avocat », son rôle étant d'émettre des recommandations. Celles-ci n'interviennent pas dans les décisions du conseil, des commissions, de la police ou dans la sphère privée des usagers. La création d'un Ombudsman n'est pas une obligation institutionnelle ; elle relève de la décision du conseil municipal de Québec. Ses règles sont également définies par le conseil municipal.

**Ses grands principes sont les suivants :**

→ **Indépendance** : L'ombudsman est indépendant de l'administration publique, garantissant ainsi une impartialité dans ses enquêtes et recommandations.

→ **Impartialité** : Il agit de manière neutre, sans préjugés, et s'assure que toutes les parties impliquées dans une plainte sont entendues équitablement.

→ **Confidentialité** : Les informations obtenues dans le cadre de ses enquêtes sont traitées de manière confidentielle. Aucune information n'est divulguée sans l'accord du pétitionnaire,

→ **Accessibilité** : Le service est accessible à tous les citoyens, sans frais, et vise à simplifier les procédures pour ceux qui souhaitent porter plainte.

Ses principaux objectifs concernent notamment la protection des droits des citoyens, l'amélioration des services publics, la médiation en aidant à résoudre les conflits entre les citoyens et l'administration publique de manière amiable, ainsi que la promotion de la transparence et de la responsabilité en encourageant l'administration publique à être transparente et responsable dans son fonctionnement et ses décisions. Son activité soutenue mérite d'être reconnue : 267 demandes traitées, 74% étant traitées en moins de 10 jours, les motifs les plus significatifs étant l'application de la réglementation, ou les lacunes dans la qualité des services.

### Le **système d'appel sous forme de guichet unique 3.1.1**

mis en place dans certaines villes du Québec est également mis en place afin de simplifier le service à l'habitant. Il permet aux citoyens de contacter un seul numéro de téléphone pour accéder à divers services municipaux. Lorsqu'un citoyen appelle, un agent de service à la clientèle l'oriente vers le département approprié. Compte tenu de la taille de ces collectivités, ce système simplifie l'accès aux services, réduisant la confusion et les délais d'attente pour les utilisateurs. De plus, il permet aux municipalités de mieux gérer et de suivre les requêtes des citoyens, améliorant ainsi l'efficacité et la satisfaction globale et permet de compléter les bases de données et indicateurs de satisfaction. Cette approche se rapproche des systèmes de Gestion Relation Usagers qui se mettent en place dans les municipalités françaises.

À la **ville de Québec**, l'amélioration continue du service public au bénéfice des « Clients-usagers » est également fondée sur une démarche de **création** et de **mise à disposition d'indicateurs de qualité du service rendu** à partir d'**enquêtes de satisfaction**. Elles sont utilisées pour recueillir l'opinion du « citoyen-client » sur les services municipaux (aménagement, sécurité, environnement, santé, productivité, coûts...) et les adapter en conséquence.

Ce travail de recueil des attentes des citoyens requiert également la capacité de collecter des données, ainsi que l'utilisation de technologies aptes à les traiter. L'intelligence artificielle est donc fortement mobilisée pour analyser la masse de données et fournir des analyses rapides et pertinentes.

Ces indicateurs, sont non seulement accessibles à la population, mais également utilisés par les services municipaux comme outils de gestion et de management dans le but d'une amélioration continue. Ce système semble générer une certaine pression et compétition auprès des services.

Ces enquêtes de satisfaction touchent des thématiques, telles que les opérations de déneigement ou la qualité des infrastructures, par exemple. Leurs résultats permettent de cibler les points faibles et de mettre en place des actions correctives pour améliorer la qualité des services municipaux. Ils permettent également de prioriser les investissements et d'allouer les ressources au plus proche des attentes et besoins des citoyens.



Comité des résidents  
du CHSLD de  
Val-des-Brises de Laval

Les mesures prises au retour des enquêtes sont donc intégrées dans la planification stratégique de la ville, orientant les projets futurs et les politiques publiques de la Ville de Québec et jouent donc un rôle crucial dans l'amélioration des services municipaux, la satisfaction des citoyens et la gouvernance participative.

Enfin, ce souhait d'intégration de **l'amélioration continue et de la qualité du service client** a pu être également constaté au sein du « **centre d'hébergement public de longue durée pour les aînés** » placé au sein du réseau public de santé du « Centre intégré de santé et de services sociaux » de **Laval**.

Conformément à la loi sur les services de santé et des services sociaux, ce centre a mis en place un Comité des Résidents, dont le rôle est notamment d'évaluer le degré de satisfaction des résidents à l'égard des services obtenus et de promouvoir l'amélioration de la qualité des conditions de vie des usagers. À ce titre, au sein même des « quartiers » de l'établissement, à côté du bureau de l'infirmière, un tableau recense les dysfonctionnements ou difficultés et précise les mesures correctives.

## 2.2

# LA CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET IMPLICATION CITOYENNE



Maison de la littérature  
de Québec

Au Québec, la co-construction des politiques publiques implique la **participation des citoyens à toutes les étapes du processus décisionnel**. Cela dénote une réelle volonté de permettre l'expression et l'apport de l'expertise des usagers dans le fonctionnement des institutions. Cela signifie que les citoyens sont consultés, écoutés et que leurs opinions sont censées être prises en compte lors de l'élaboration des politiques publiques afin d'améliorer les projets et de faciliter leur acceptabilité sociale. Si plusieurs formes de consultation publiques (en matière d'urbanisme et d'aménagement comme en cas de changement de zonage) sont institutionnalisées, d'autres relèvent de l'initiative locale. C'est ainsi que depuis 1980 les citoyens de **Montréal** peuvent poser des questions par écrit aux élus, et depuis 1986 ils peuvent le faire en personne dans la salle du Conseil.

**Plusieurs formes de co-construction** ont pu être étudiées lors des rencontres, ayant ainsi donné une première appréhension de la diversité de process par concertation :

## LA CONSULTATION PUBLIQUE ET LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA VILLE DE QUÉBEC

---

- Celle-ci s'opère notamment par les Conseils de quartier. Leur création remonte à 1996 avec l'adoption de la première politique de consultation publique, la modification de la charte de la ville et la création formelle des deux premiers conseils de quartier. Ils sont aujourd'hui au nombre de 31, avec la possibilité d'en créer 35.

- Un conseil de quartier est un OBNL (Organisme à but non lucratif), avec un conseil d'administration formé de citoyens bénévoles, élus par la population du quartier une fois par an. Les conseillers municipaux siègent au Conseil de quartier sans droit de vote.

- Il a pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs besoins sur le quartier pour tout ce qui a trait à l'aménagement du territoire, le développement des propriétés municipales, la vie communautaire et la sécurité publique. C'est une instance de dialogue entre les élus, les fonctionnaires et les usagers, dans une recherche permanente de consensus en amont sur tous les projets.

- Chaque Conseil de quartier se réunit généralement une fois par mois. L'ordre du jour et le procès-verbal de la séance sont transmis à l'avance. Lors de chaque séance, il est prévu une période d'information du conseiller ou de la conseillère municipale. C'est un conseiller en consultations publiques qui accompagne les administrateurs du Conseil de quartier, dont l' élu municipal, dans le mandat et le fonctionnement de l'instance. Chaque Conseil de Quartier a un budget de fonctionnement alloué par la Ville. Il peut également obtenir du financement discrétionnaire de la Ville pour des projets d'initiatives ou après de bailleurs de fonds externes.

- Dans un esprit de partenariat avec la ville, le conseil de quartier exerce les mandats suivants :
  - émet des recommandations sur des projets de modification au règlement d'urbanisme ou tout autre projet touchant le quartier soumis par la ville, et notamment les projets de modification de la circulation et du stationnement. À noter que ces recommandations sont soumises avant la production du texte définitif, ce qui facilite les modifications et permet l'acceptation des citoyens. Ce process est différent de nos enquêtes publiques diligentées dans nos collectivités.

- tient des consultations publiques demandées par la ville ou de sa propre initiative sur un sujet qui concerne le quartier.

- transmet à la ville son avis sur toute autre matière concernant le quartier.

- en accord avec la ville : bonifie l'offre de services ou planifie, voire met en œuvre un projet touchant le quartier

Enfin, il existe un pouvoir d'initiative des conseils de quartier notamment sur les placettes et parcs de quartier, la sensibilisation routière, les fêtes et marchés de quartier.

● Aux conseils de quartier s'ajoutent d'**autres organes de participation active des habitants** :

• des **commissions consultatives** qui réunissent des citoyens détenant une expérience, une expertise ou des intérêts sur un sujet donné. Elles ont pour but de s'assurer de la pertinence d'actions mises en place, de favoriser l'adhésion de la communauté aux initiatives municipales et d'optimiser le déploiement des plans d'action.

- un **conseil municipal** des enfants,
- des **balades urbaines** ou **marches exploratoires**, associant des professionnels et des personnes intéressées à visiter un secteur donné pour y recenser des enjeux et des opportunités
- des **ateliers participatifs**, réunissant un ou plusieurs groupes de personnes intéressées pour discuter ou faire des propositions relativement à un projet ou à un thème
- des **enquêtes et sondages**,
- des **référendums consultatifs**,
- une **plateforme web de participation citoyenne**, etc.

Pour piloter l'ensemble de ces instances et la participation citoyenne en général, la Ville de Québec a dédié **une équipe de 20 personnes**, dont 15 conseillers experts en participation publique diplômés, et un budget annuel de 2,5 millions de dollars canadiens.

Quelques statistiques illustrent l'importance des « créatures » de la ville de Québec sur une année :

**30 000**  
visiteurs sur la  
plateforme Web

**15 000**  
participants  
en présentiel

**500**  
activités de  
participation publique

**250**  
assemblées de  
conseil de Quartier  
dans un contexte  
de vie communautaire  
très active

**653**  
organismes soutenus  
par la ville

près de  
**165 000**  
bénévoles sur  
le territoire

**26M**  
d'heures  
de bénévolat

## LES COMITÉS CONSULTATIFS COMME VÉHICULE DE PARTICIPATION CITOYENNE À LA VILLE DE LAVAL

---

● Leur existence est beaucoup plus récente. Ils ont été créés lors d'un virage démocratique à la ville de Laval en 2019. Ils sont au nombre de quinze aujourd'hui. On peut citer **le Conseil des Lavalloises, le comité consultatif jeunesse ou le comité consultatif des personnes âgées...**

Les Comités consultatifs se veulent des espaces d'exercice de la participation citoyenne visant à placer la voix des citoyennes et citoyens au cœur de la prise de décision. Le rôle des comités consultatifs citoyens est de réaliser des avis écrits contenant des recommandations sur des enjeux et des thématiques déterminés par le comité exécutif.

Les citoyens sont choisis par un processus rigoureux de sélection des candidatures au vu de leur profil. Une personne-ressource experte est embauchée pour accompagner les membres des comités dans leurs réflexions et dans la rédaction des avis. La durée des mandats varie selon la complexité, mais peut généralement s'étendre sur une période allant de 8 à 12 mois.

● La démarche d'élaboration des avis est particulièrement précise avec une recherche de la littérature existante et des précédents écrits en lien avec la thématique un diagnostic, une collecte de données, un benchmark, mais aussi une relecture stratégique des recommandations.

À titre d'exemples d'innovations, on peut citer les travaux du **Comité consultatif relatif à l'immigration**, la diversité ethnoculturelle et les relations interculturelles qui a été créé afin de renforcer le rôle de la ville de Laval comme ville accueillante et inclusive. Il a ainsi produit deux avis depuis sa création :

→ Avis sur **l'accès à l'égalité en emploi** : vers une culture de l'équité visant notamment à favoriser l'accès à l'emploi des MVE (Minorités Visibles ou Ethniques). Cet avis propose 40 recommandations regroupées en grande famille (offre d'emploi, sélection des candidats, intégration des employés, communication et partenariat).

→ Avis sur le **profilage racial « Bâtir la confiance, restaurer le dialogue »**. Cet avis préconise des recommandations sériées autour de cinq thématiques :

1. La formation des policières et des policiers.
2. La création des nouvelles escouades.
3. La mise en place du système de collecte de données.
4. Les activités de rapprochement avec les minorités ethnoculturelles.
5. Le traitement des plaintes citoyennes.

Ces recommandations sont en cohérence avec les différentes compétences gérées par la Ville de Laval, proposant ainsi un panel de recommandations un peu plus large qu'une Ville française. Ces comités consultatifs ont une ressemblance avec nos conseils de développement, mais la sélection des participants est totalement différente, ainsi que l'accompagnement et la production d'avis argumentés et engageants.

## LES TABLES DE QUARTIER À LA VILLE DE MONTRÉAL

---

● **32 tables de quartier sont mandataires de l'initiative montréalaise de soutien au développement social local** visant à améliorer les conditions de vie des Montréalaises et Montréalais en pilotant des initiatives intersectorielles avec une diversité d'acteurs. Leur création remonte à 1995 avec la mise en place également d'une coalition montréalaise des tables de quartier.

Elles rassemblent les acteurs du quartier et animent la concertation. On y retrouve des citoyens, des organismes communautaires (le milieu associatif), l'arrondissement, mais aussi le CIUSSS (Centre Intégré Universitaire de Santé et de Services sociaux), des écoles, sans oublier le milieu des affaires et des entreprises d'économie sociale.

Il s'agit d'une [approche multi-réseaux, globale, intégrée et inclusive](#). L'objectif est de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elles définissent des priorités collectivement et assurent la mise en œuvre des actions. Par leur connaissance fine des milieux, c'est la porte d'entrée pour ceux qui veulent intervenir dans le quartier.

[Deux types d'actions principales peuvent être relevés](#) :

→ des actions (intersectorielles) sur les conditions de vie : fêtes de quartier, jardins partagés, marchés de quartier...

→ des actions d'influence pour faire évoluer les politiques publiques : demandeurs d'asile, aménagements urbains, transition socio écologique, santé, logement, emploi, sécurité alimentaire, etc.

Les tables de quartier chérissent leur indépendance et leur liberté d'action grâce à trois bailleurs de fonds (Le Centraide du Grand Montréal, le CIUSSS du Centre-Sud-de l'île de Montréal et la Municipalité de Montréal) qui procurent un budget de 3,2 millions de dollars canadiens par an, soit 100.000 par table de quartier.

● Contrairement à la France où l'on retrouve des conseils de quartier, les tables de quartier rassemblent l'ensemble des acteurs d'un même quartier, ce qui en fait sa force et sa particularité au service d'un mieux vivre ensemble.

Ainsi, une étude du Centre de recherche en Santé publique a étudié les résultats de ces tables de quartier à travers un répertoire de 12 résultats transitoires et a démontré que cette mise en œuvre de l'acteur-réseau :

→ fait converger les acteurs vers une définition commune des problèmes et des résolutions,

→ facilite la négociation d'intérêts partagés,

→ soutient leur engagement dans de nouveaux rôles,

→ et permet la réalisation de projets communs.

Toutefois nous avons pu identifier [quelques écueils](#) éventuels portant sur ces démarches. La perception des organismes communautaires comme des « entreprises » de services communautaires vers lesquelles les populations défavorisées se trouvent orientées; l'institutionnalisation des organismes communautaires devenant des canaux de décision de priorités déterminées en aval; des tensions pouvant naître entre participants aux tables de quartier et bailleurs de fonds, élus et promoteurs, écartelant les groupes communautaires entre leur mission défense des droits et celle de service aux habitants.



Centre communautaire de la Petite Côte à Montréal



## 2.3

# LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET L'INNOVATION SOCIALE

Le Québec se démarque par ses **politiques de développement**, grâce au monde communautaire (associatif) et à ses politiques et **initiatives innovantes sur le plan social**. Cela en fait un laboratoire d'idées passionnant.

Parmi les **organismes communautaires**, on retrouve les OBNL, les Centres d'action bénévole, les Organismes parapublics (réseaux santé, éducation...), les Coopératives de solidarité et entreprises de l'ESS. Ils constituent des acteurs importants de l'écosystème social du Québec, tant du point de vue de la participation-concertation citoyenne, que de la cohésion sociale, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de l'immigration, de la culture, du sport...

Un des enjeux majeurs pour les municipalités est de s'appuyer sur ces organismes qui jouent un rôle clé en termes d'**implication citoyenne**. La plupart de directions rencontrées à **Québec** insistent sur la nécessaire mise en réseau des acteurs, le rôle de « catalyseur » qu'elles sont amenées à jouer (Direction de la culture, Maison de la littérature par exemple : partenariat entre la Ville de Québec et l'Institut Canadien de Québec, organisme culturel à but non lucratif qui gère les bibliothèques de la ville). Il s'agit de « renforcer les réseaux communautaires afin de garantir un continuum de service ».

La **dimension « innovation »** dans la conduite des politiques publiques est parfaitement illustrée par le programme « **Montréal en commun** » qui résulte d'une réponse à un appel à projets organisé par l'État fédéral. Il s'agit d'une **communauté formée d'organismes** réunis pour développer, tester et déployer des solutions face à des enjeux de mobilité et d'alimentation.

Une quinzaine de **projets expérimentaux** contribuent ainsi à la transition écologique et favorisent l'inclusion sociale.

L'innovation se déploie dans trois  
domaines spécifiques :

#### LA MOBILITÉ

Lutte contre  
l'autosolisme, mobilités  
actives, coordination des  
grands transporteurs...

#### L'ALIMENTATION

Soutien aux organismes  
communautaires de  
distribution alimentaire,  
accès à une alimentation  
saine et aux produits  
locaux à des prix  
abordables pour les  
populations vulnérables  
en utilisant en particulier  
la Carte Proximité  
fermière et solidaire  
offerte gratuitement aux  
ménages qui vivent dans  
l'insécurité alimentaire,  
mutualisation des  
ressources...

#### LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DONNÉES NUMÉRIQUES

Adapter la  
réglementation pour  
encourager l'innovation,  
accès aux données.



L'**innovation sociale** repose souvent sur le **développement communautaire** et donc sur les OBNL qui constituent de véritables opérateurs/partenaires des municipalités. Nous prendrons pour exemple, la démarche partenariale entre la **ville de Montréal** et l'OBNL « **Cirque Hors-Piste** », utilisant les arts du cirque pour proposer aux jeunes en grande difficulté un parcours alternatif de développement personnel, avec un accompagnement social renforcé (partage de connaissances et échanges culturels entre les jeunes en situation d'exclusion, les artistes professionnels et les praticiens en cirque social).

Cirque Hors-Piste  
à Montréal

Il s'agit d'un accompagnement individualisé permettant aux jeunes de 15 à 30 ans de vivre des expériences personnelles ayant un impact positif sur leur estime de soi et leur identité avec un objectif de réinsertion sociale. Cette structure associative consacre un budget annuel d'1,2 à 1,3 million de dollars canadiens par an et touche environ 600 jeunes de façon plus ou moins importante. Elle est financée à travers différents programmes par la municipalité de Montréal, la province de Québec, le gouvernement du Canada (Ministère de la Santé et des Services sociaux), le Conseil des Arts de Montréal, des organismes culturels et de jeunesse et quelques donateurs privés. Elle emploie 25 intervenants et une centaine d'artistes y interviennent.

**D'autres projets sociaux alternatifs** sont portés par des organismes communautaires et soutenus par la municipalité de **Montréal**. C'est le cas notamment de **projets d'agriculture urbaine**.

Ainsi, le [programme des jardins communautaires](#) de la Ville de Montréal développe 98 jardins communautaires, regroupant 8.311 jardinets. Chaque jardin communautaire est géré par un mandataire, financé par la Ville. Son rôle consiste à coordonner et animer les jardins, en lien avec les services municipaux et le comité de jardin (sous forme d'OBNL). Ces jardins permettent à de nombreuses familles d'accéder à des fruits et légumes frais, à faible coût, et participent du lien social dans le quartier, à travers de nombreuses animations, notamment.

Le « [Carrefour Solidaire](#) » distribue, à des ménages vulnérables, des cartes d'alimentation leur permettant d'acheter des produits provenant de producteurs locaux partenaires.

D'autres OBNL animent des [potagers urbains](#), en bacs ou en serres, en alliant insertion professionnelle, agriculture écologique et animation de quartier.

Enfin, la **Centrale agricole** est la plus grande coopérative d'agriculture urbaine mondiale. Elle regroupe 18 producteurs et plus de 100 employés, au sein d'un immeuble désaffecté et réhabilité pour l'occasion. La Centrale agricole offre à ses membres des espaces, des biens et des services professionnels adaptés et abordables, dans le domaine de la production agricole urbaine, en synergie avec la transformation et la (re)valorisation alimentaire, tout en regroupant des personnes et des sociétés ayant un intérêt économique, culturel ou social dans le développement d'un système alimentaire circulaire et responsable.



Potagers urbains

**Montréal** a également initié une démarche innovante sous l'impulsion notamment de son directeur général, Serge Lamontagne, dans le cadre de la **stratégie « Montréal 2030 »**.

Il s'agit d'offrir aux Montréalais des « milieux de vie sécuritaires, inclusifs et résilients ». Dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement, il a été fait le choix d'une approche par « **Quartiers Inclusifs et Résilients (QIR)** » pour mieux intervenir dans les quartiers qui cumulent des vulnérabilités (mise en place d'un indice territorialisé d'équité des milieux de vie en termes de ressources de proximité, d'environnement, de développement social, de culture & sport, de sécurité...). Les services de la Ville travaillent de concert avec les organismes communautaires. Tout nouvel aménagement urbain doit être conçu en intégrant toutes les dimensions :

impact social, santé, environnement, sécurité... (Exemple : quartier Louvain Est). Cela permet d'agir de manière concertée et intégrée avec les communautés et d'avoir une approche globale (convergence des leviers : infrastructures, développement social, amélioration du cadre de vie...). Les directions de la Ville portent également cette stratégie d'intervention intégrée.

En matière de politique de **santé** et de **prise en charge des personnes en perte d'autonomie**, on peut également noter le rôle majeur du **CISSS de Laval** (Centre Intégré de Santé et de Services sociaux) qui regroupe 13 000 employés pour une couverture des besoins d'environ 450 000 habitants. La spécificité du CISSS réside dans le fait d'avoir une approche englobant la santé et les besoins sociaux. Sur Laval, qui connaît un vieillissement de sa population, le CISSS est en mesure de proposer une offre de service de haut niveau avec des Centres d'Hébergement et Maison des Aînés exemplaires dans leur fonctionnement (à titre d'exemple : le nouveau centre



Une chambre au CSHLD  
Val-des-Brises à Laval

de soin de longue durée pour les personnes âgées en grande perte d'autonomie aménagé en 22 micro-milieus appelés « maisonnées » présentés dans un style résidentiel, regroupant une dizaine de chambres, salon, cuisine, salle d'activités thématiques, pièce où les proches peuvent organiser des repas de famille et y dormir occasionnellement, bar et jardins) avec une approche centrée sur les besoins des résidents et de leurs familles où les personnes âgées doivent

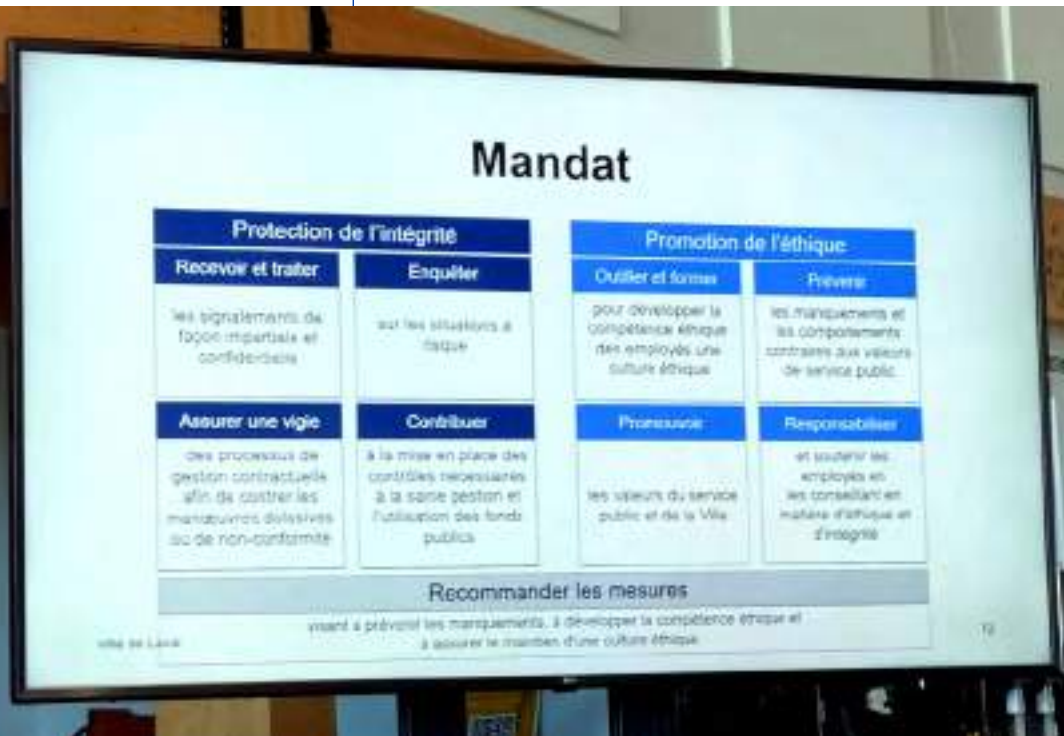
« se sentir comme à la maison » et retrouver leurs repères. La prise en compte de l'humanité de la personne dans son entièreté, sa culture et jusqu'à son parcours de vie, affiché dans chaque chambre, est remarquable.

**Les critères d'évaluation du Ministère pour cet établissement sont également significatifs :**

- L'adaptation des soins aux spécificités de la personne,
- accueil, soutien et mobilisation des proches,
- qualité des soins et qualité des conditions de travail,
- milieux de vie de qualité, inclusifs et évolutifs,
- ouverture des portes de l'établissement à la communauté, à la ville.

On note cependant que cette démarche exemplaire nécessite des moyens humains et financiers importants. Cet établissement emploie 500 personnes pour 242 aînés.

**En termes d'innovation organisationnelle, la Ville de Laval** a créé des directions spécifiques qui peuvent être inspirantes pour nos propres organisations. Suite à une crise majeure en 2013, où le maire et la direction générale ont été mis en cause dans une vaste affaire de corruption, la Ville a été mise momentanément sous tutelle. Dès 2015, suite aux recommandations des audits, un cadre de gouvernance (Commission et Secrétariat de la gouvernance) a été instauré pour établir un processus transparent d'appel à candidatures, de recrutement, de sélection et de désignation des membres des comités, conseiller le conseil municipal en matière



Bureau d'intégrité et d'éthique de la ville de Laval

d'imputabilité des organismes subventionnés supérieur à 100.000 dollars canadiens et recevoir la reddition de leurs comptes. Au sein de l'organigramme se trouve un « **Bureau d'intégrité et d'éthique** » placé sous la responsabilité du Service de police, chargé de surveiller

les risques d'intégrité et d'éthique des opérations municipales, d'assurer le traitement indépendant des signalements, avec possibilité de mener des enquêtes et de proposer des recommandations sur des mesures à mettre en place; ces missions sont d'ailleurs inscrites dans le règlement intérieur de la ville).

Il s'appuie sur deux pôles: un pôle administratif sur les avis et les enquêtes internes, un pôle de police qui peut enquêter jusqu'à la juridiction pénale. La protection des lanceurs d'alerte est par ailleurs garantie. De plus, tous les employés sont soumis à une déclaration de conflit d'intérêts. Cette démarche, très poussée au regard du contexte, démontre une volonté de la ville de Laval d'être tout à fait exemplaire dans ce domaine.

En 2023, ce sont 99 avis, 300 divulgations de conflits d'intérêts et 66 signalements qui ont été effectués. Malgré tout, certaines limites apparaissent à ce système. Tout d'abord, les agents du bureau sont eux-mêmes agents de la ville. Ils sont de plus parfois taxés d'ingérence dans le projet politique. Enfin, la pérennité du bureau n'est pas garantie par une loi, rendant ce système tout à fait unique. La Ville de Laval dispose également d'un « **Bureau de la résilience municipale** », qui assure la gestion des risques (y compris les risques émergents), le rôle de vigie, la coordination, le suivi de la continuité de service, la sensibilisation des citoyens, avec des ambassadeurs de la sécurité civile dans chaque service. Il a également été créé un **Bureau de l'innovation sociale et de la transition écologique** dont la mise en œuvre trop récente ne permet pas d'en décrypter la portée à ce jour.

Enfin, **en matière éducative**, nous avons pu noter, lors de notre rencontre avec les représentants de la **Fédération des Centres des Services scolaires du Québec, une singularité institutionnelle plus qu'une innovation organisationnelle.**

Elle propose une offre de services à ses membres (les 61 centres de services scolaires, regroupant 2370 écoles publiques ainsi que des centres d'éducation

pour adultes et centres de formation professionnelle, ont pour mission « *d'assurer l'accès à l'éducation à tous les élèves de 4 à 18 ans sur les territoires et de répartir les ressources humaines, financières et matérielles entre les établissements en tenant compte des besoins et des inégalités sociales et économiques* ». Elle les soutient « *dans le déploiement des meilleures pratiques pédagogiques, administratives et de gouvernance* » et fonctionne comme centre de ressources (gestion du personnel, des infrastructures, des matériels, des technologies de l'information ; soutien dans la gestion quotidienne à travers des Commissions d'Étude et d'Expertise...). Elle représente et fédère les employeurs des centres scolaires en assurant la « *veille des lois, règlements et politiques applicables aux CSS et analyse des impacts* » sur leur fonctionnement et leur gestion.

Chaque centre de services scolaires est dirigé depuis 2020 par une nouvelle instance de gouvernance, le conseil d'administration (formé de parents, de membres issus de la communauté et de membres du personnel) et est aidé dans sa mission par des comités consultatifs (le comité d'engagement pour la réussite des élèves, le comité de répartition des ressources, le comité consultatif de gestion). Ce sont ces centres qui sont en relation avec les municipalités pour intégrer les questions de réussite éducative dans les projets municipaux, sans que les villes n'exercent directement cette compétence. Ce mode de fonctionnement et de gouvernance semble reposer sur la logique de réseau et de coopération partenariale et peut faire naître, vu de France, un réel étonnement.

Ainsi, bien que ces initiatives visent à renforcer la démocratie locale et l'engagement citoyen, elles soulèvent également des défis et des enjeux. Certains remettent en question l'influence réelle des citoyens sur les décisions finales, les instances participatives ayant parfois un rôle consultatif limité.




La participation demeure souvent limitée à certains groupes de citoyens plus engagés ou mieux informés. Un défi persiste quant à l'articulation entre la démocratie participative et la démocratie représentative traditionnelle, afin d'éviter les conflits de légitimité et de garantir la complémentarité des deux modes de gouvernance.

Néanmoins, à aucun moment la dérive technocratique n'a été évoquée, ce qui laisse à penser qu'il existe une forme d'équilibre juste entre le pouvoir politique, la parole citoyenne, et la mise en œuvre administrative ; et ce, grâce aux différentes initiatives d'innovations sociales (« sociales » autant dans leurs finalités que dans leurs processus) qui favorisent la mobilisation des savoirs et expériences ainsi que leur intégration dans la vie quotidienne et les pratiques courantes.

# 3. ORGANISATION DES POUVOIRS ÉLUS ET DE L'ADMINISTRATION: PARTICULARISMES ET RESSEMBLANCES AVEC LE MODÈLE FRANÇAIS



- 
- 3.1** Le statut de l'élu et la durée du mandat :  
quelles incidences ?
  - 3.2** Direction générale et personnel  
administratif : quelles singularités ?  
Une fonction de direction générale  
en miroir de l'organisation politique



# 3.1

## LE STATUT DE L'ÉLU ET LA DURÉE DU MANDAT : QUELLES INCIDENCES ?

Lors des élections municipales québécoises de 2021, la participation est en baisse (38,7% pour 44,8% en 2017), ce qui est assez proche des résultats français avec 45% en 2020. Si 56% sont de nouveaux élus (69% en France), la question de la « relève » se pose avec force.

Le Québec traverse, comme en France, **une crise forte de démission** des élus locaux. 741 démissions de conseillers municipaux ont été enregistrées depuis 2021. Une situation à mettre en exergue des rôles et responsabilités des élus notamment dans les toutes petites communes.

Il est intéressant de constater que tant pour les élus que pour les directeurs généraux, la rémunération n'est globalement pas encadrée. La faible rémunération des élus – on parle d'indemnités en France – dans les communes de moins de 500 habitants avait été pointée comme l'une des raisons de l'absence de candidats aux élections de 2021.

Au-delà, un/une maire dans une municipalité québécoise (il n'y a que 23 municipalités de plus de 50 000 habitants au Québec pour rappel) est souvent quasiment seul avec son/sa directeur général pour assumer le service municipal et la gestion des urgences 24/24 7jours sur 7. L'obligation de formation des élus – conditionnant le maintien dans la fonction électorale – est en ce sens tout à la fois une mesure d'accompagnement que de nécessité opérationnelle.

Le **mandat électif local** est d'une **durée de 4 ans**, temporalité courte qui a sûrement une incidence sur l'agenda politique. Des présentations et des échanges tenus, la projection sur le temps long est particulièrement frappante, à rebours de la durée du mandat, mais sûrement en conséquence de cette dernière. La capacité à créer et capitaliser politiquement sur une période aussi

courte est faible, en termes de réalisations physiques par exemple. Aussi le récit collectif d'un dessein à 10 ans ou 20 ans semble-t-il être un fil conducteur beaucoup plus fort dans les projets municipaux et la lettre mission des équipes administratives; les élus laissant, à l'issue de leur mandat, une feuille de route sur les projets en cours qui doit permettre une bonne continuité. Il serait intéressant de s'interroger pour savoir si l'association citoyenne est aussi renforcée par un mandat électoral plus court, nécessitant de mettre au cœur de la décision (donc de l'opposabilité) la démocratie citoyenne comme cotitulaire du projet de territoire porté par les élus en place.



Enfin, à l'heure où à nouveau cette question revient en France, notamment sur le nombre de conseillers municipaux, il est à noter que le nombre d'élus semble moindre qu'en France (par exemple : 65 élus pour 2 millions d'habitants à Montréal, à comparer avec 163 conseillers de Paris pour le même nombre d'habitants, 28 élus au Conseil de la CMM; 21 élus à la ville Québec pour 550.000 habitants. ; à comparer avec les 73 élus lyonnais pour un nombre d'habitants quasi équivalent sans que nous ayons pu mesurer au gré des échanges si cela a une réelle incidence sur le fonctionnement des collectivités québécoises. L'élu semble prendre une place moins importante qu'en France dans l'organisation, notamment managériale, des collectivités, en se cantonnant à un espace de développement des projets en cours et de vision du territoire.

Salon de quiétude de la maison de la littérature de Québec

## 3.2

# DIRECTION GÉNÉRALE ET PERSONNEL ADMINISTRATIF : QUELLES SINGULARITÉS ? UNE FONCTION DE DIRECTION GÉNÉRALE EN MIROIR DE L'ORGANISATION POLITIQUE

S'il existe une loi régissant de manière globale les fonctionnaires du gouvernement de Québec, il n'existe en revanche pas de traduction territoriale. L'exercice des agents publics territoriaux se réalise **en dehors d'un statut** comme en France.

Ainsi, c'est une **convention collective** qui encadre a minima des relations principalement contractuelles entre les agents publics, et en particulier les directions générales, et leurs administrations. Cette approche génère une mobilité facilitée et plus importante des directeurs généraux, même si certains ont évolué et exercé principalement au sein d'une même collectivité.

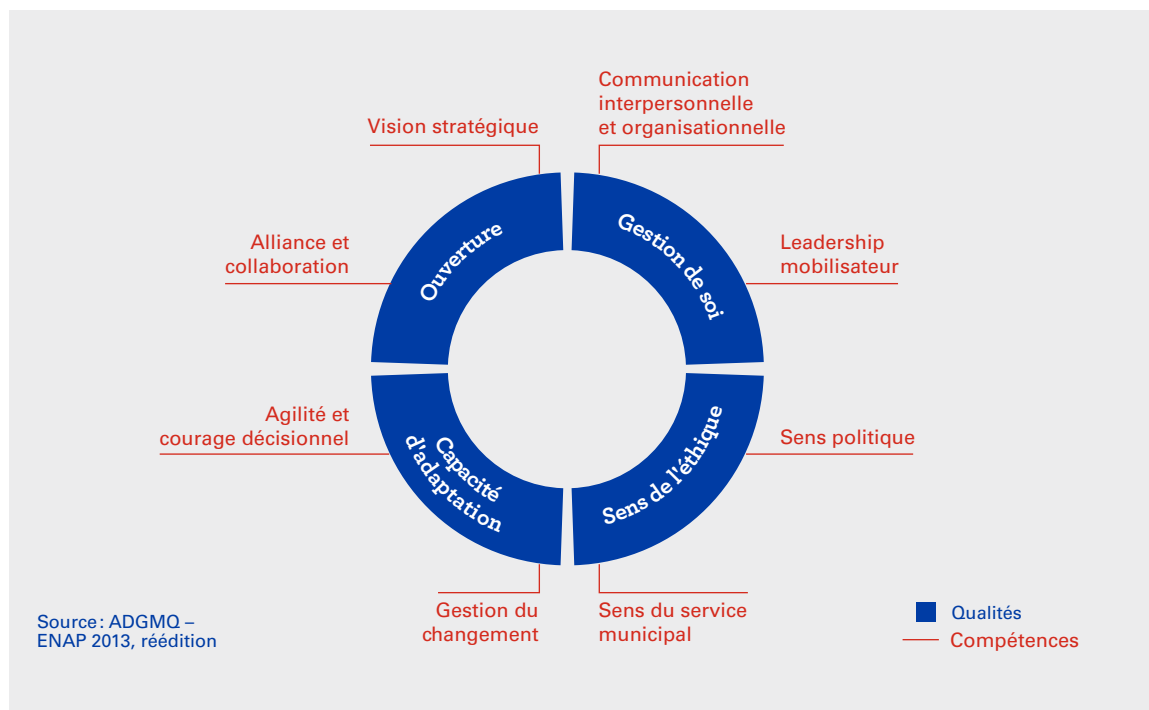
## LE PROFIL DU DIRECTEUR GÉNÉRAL QUÉBÉCOIS

● **Le recrutement** des directeurs généraux québécois ne se fait pas suite à la réussite à un concours et son intégration dans un grade donné, mais sur une **grille d'analyse** privilégiant les **savoir-faire** et les **savoir-être** selon les besoins à un moment donné de la collectivité. Ainsi, l'Association des Directeurs généraux des Municipalités du Québec (seul réseau professionnel constitué depuis 1935 uniquement et exclusivement de directeurs généraux et directrices générales, de directeurs généraux adjoints, de directrices générales adjointes, de directeurs et directrices d'arrondissement de municipalités) définit le [profil](#) du directeur général.

Les **valeurs** qui l'inspirent se formulent de la manière suivante :

- avoir l'esprit d'ouverture pour être réceptif aux nouvelles idées et façons de faire;
- être pleinement en contrôle de ses émotions même en situation difficile;
- avoir une capacité d'adaptation pour répondre à de nouvelles exigences, y compris en modifiant ses priorités;
- avoir un sens de l'éthique prononcé.

Ces valeurs fondatrices se traduisent ensuite par des **qualités et compétences clés** :



L'Association des Directeurs généraux des Municipalités du Québec (ADGMQ) a développé un **test** pour vérifier qu'une personne a le profil adapté à la fonction de directeur général. Ainsi, et exemple constaté, un professeur de sports peut devenir directeur général d'une collectivité.

Sur ce point précis, les rencontres ont permis de mettre en avant deux aspects/qualités importants dans le recrutement des directeurs généraux :

- l'appétence et le plaisir à exercer pour la chose publique;
- les compétences managériales pour accompagner au mieux les élus et les équipes.

Dans ce registre, un concept est ressorti des échanges sur la qualité d'un DG : la maturité émotionnelle. Au-delà de la dimension critique que peut susciter cette approche, on peut s'interroger sur les modalités d'évaluation du plein développement émotionnel. Depuis de nombreuses années, le concept d'intelligence émotionnelle est apparu en France et des formations sont organisées sur le sujet. Cette dernière approche a l'avantage de présenter les émotions comme une évolution constante et non comme une fin.

L'ADGMQ a également développé, en collaboration avec l'ENAP, une **certification en gouvernance municipale**. Celle-ci vise à accroître les habiletés en regard des compétences et qualités précédemment développées pour exercer les fonctions DG.

Excepté les services du gouvernement provincial, les associations professionnelles accompagnent les directeurs généraux dans l'exercice de leurs fonctions. L'ADGMQ est aussi un [\*espace de partage et d'amélioration des connaissances sur les pratiques de gestion municipale\*](#).

## LA DÉSIGNATION DU DG QUÉBÉCOIS

---

● Le DG est un « travailleur indépendant » qui n'est d'ailleurs pas nommé officiellement par le maire ou le président, mais par le conseil municipal, même si le maire exerce très certainement une influence notable dans le choix de la personne et sa révocation. En France, le conseil crée le poste et est informé de la fin de fonction d'un DGS. Le salaire du DG est public. Il est d'ailleurs le seul à l'être.

## LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ÉLUS ET DG

---

● Le conseil municipal décide de tout et peut déléguer certains pouvoirs au DGS. **Le maire** a, quant à lui, une **fonction d'animation** sur la base d'une stratégie politique et de représentation. Il a aussi un pouvoir de contrôle et d'investigation, mais également de suspension du DG. L' élu semble prendre une place moins importante qu'en France dans l'organisation, notamment managériale, des collectivités, en se cantonnant à un espace de développement des projets en cours et de vision du territoire.

Contrairement à la France où l'autorité territoriale est exercée par le maire ou le président, le directeur général au Québec est **le seul responsable de l'administration**, tout du moins en théorie. Il a en particulier un pouvoir de suspension de ses collaborateurs.

Cette répartition permet une véritable reconnaissance de la technicité sans que cela ne devienne de la technocratie puisque les élus peuvent consacrer toute leur énergie dans l'élaboration d'une vision et sa traduction dans un projet au service des citoyens.

Les élus peuvent toutefois être aussi tentés d'endosser des rôles qui, soit ne sont pas de leur ressort, soit ne sont d'aucune valeur ajoutée sur le fonctionnement de la collectivité. Ainsi, et comme nous avons pu le partager avec plusieurs directeurs généraux, c'est « un combat de tous les instants » pour assurer cette répartition équilibrée des responsabilités de chacun.



## UN ÉQUILIBRE QUI REPOSE SUR LE COUPLE DG/EXÉCUTIF

---

● Entre le maire et le DG, il y a des obligations concourantes, un pouvoir de proposition et **un rôle d'inter influence**. Cela peut conduire à des situations particulières où l'administration municipale, sous l'autorité du directeur général, peut être amenée à construire un projet de territoire au-delà des mandats politiques. C'est bien à ce titre qu'il convient de parler d'interinfluence entre le projet de territoire et le projet politique porté par l'équipe en place, en souhaitant qu'une concordance des visions s'opère!

Les responsabilités respectives du maire et du directeur général concourent au même objectif, à savoir la réponse aux attentes des citoyens. Toutefois, une collectivité n'est pas qu'une entreprise de production de services et c'est sur ce point que doit se faire la différence entre l' élu et le directeur général, le premier devant être garant d'une vision pour son territoire. Non que le directeur général soit dépourvu de vision, son action ne va pas **conduire** à l'imposer au conseil, mais au contraire à traduire celle des élus en services dans le respect de la loi. Il dispose alors des moyens de l'administration pour assurer cette traduction, normalement sans interférence politique (micromanagement).

À ce titre, le directeur général requiert, dans ses relations avec son exécutif et ses élus, les qualités de Loyauté, de Respect, de Complicité, de Transparence et de Courage.

Les échanges entre l'exécutif et la direction générale s'enrichissent mutuellement. Il faut donc savoir faire preuve de discernement pour ne pas succomber au risque d'**ingérence** d'une partie sur l'autre; que ce soit celui de l'ingérence politique lorsqu'un élu intervient dans les affaires relevant des fonctionnaires, ou celui de l'ingérence administrative lorsqu'un fonctionnaire s'immisce dans les affaires relevant du conseil ou du maire. C'est pourquoi des rencontres régulières sont extrêmement importantes pour assurer cette régulation et éviter qu'un manque de respect ou de confiance réciproque ne nuise au bon fonctionnement de la collectivité.

La taille des collectivités fait la différence dans ce tandem élu/DG. Dans les plus petites collectivités, le directeur général assure souvent l'appui politique aux élus, tandis que dans les plus grandes, les élus disposent d'un personnel politique, le cabinet. Il convient de noter que les personnels politiques sont rémunérés par les partis et non par les collectivités. Cela amène à une relative répartition des rôles même s'il est constaté que certains personnels politiques peuvent avoir tendance à s'immiscer dans la gestion des services.

Ainsi, comme le précisait en 2018 le sous-ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de l'époque, M. Marc Croteau, en préface du livre TANDEM : Réussir la relation maire-DG paru aux éditions de l'ADGMQ, « *la gouvernance de proximité exercée par les élus locaux doit pouvoir s'appuyer sur la compétence des femmes et des hommes qui exercent la profession de directeur général dans les municipalités du Québec. Cette compétence ne se limite pas à la maîtrise des lois et des processus de gestion. Elle comprend la capacité de bâtir des collaborations pérennes et dynamiques entre les paliers politique et administratif* ».



Montréal

● Si des **parcours de formation**, tant pour les **élus** (via l'UMQ ou la FMQ) que pour les **cadres dirigeants** (via l'ADGMQ), sont proposés (journées de sensibilisation, parcours d'approfondissement, cycles de qualification et de certification) et largement suivis; nous avons pu apprécier la place réservée aux **travaux de recherche dans la gestion des villes et autres paliers de collectivités**. Certains ponts existent entre chercheurs et acteurs municipaux à travers des recherches-actions, des audits, des projets d'accompagnement à la transformation... comme ce fut le cas à la ville de Laval en 2013-2014.

**L'École Nationale d'Administration Publique**<sup>1</sup> adossée à l'Université du Québec et basée sur 3 campus au Québec, lors d'un mini colloque consacré aux réformes municipales et aux fonctions de DG municipaux, est particulièrement active auprès des collectivités québécoises. Notons aussi que de nombreux DG québécois sont lauréats de ses diplômes (maîtrise en administration publique-gestion municipale, DESS d'administration publique locale et régionale...).

On peut relever une forte **intégration des connaissances scientifiques dans le développement des politiques publiques**. Enfin, des **Chaires de recherches et des plateformes de collaboration entre scientifiques et élus**, dédiées à la mise à profit des connaissances aux services des municipalités, ont été déployées; comme la Chaire de recherche municipale pour les villes durables de Victoriaville, ou le Carrefour de la

1. L'ENAP, fondée en 1969, « est une institution hybride qui conjugue la formation et la recherche à une expertise de pointe en matière de services-conseils aux administrations publiques. Grâce à son guichet unique de services, elle couvre l'ensemble des besoins de soutien et de modernisation de l'administration publique, tant au Québec et à l'international. »

recherche urbaine de Montréal (CRUM) qui vise à faciliter la collaboration entre la Ville de Montréal et le milieu de la recherche, ou Collaboratoire Uni-Cité qui est un espace de conseil scientifique en milieu urbain appuyé par le Bureau du scientifique en chef du Québec, ou encore le groupe de recherche Cité-ID Living Lab associant l'Asso-

ciation de Sécurité civile du Québec et le ministère de la Sécurité publique qui a réalisé un projet de recherche-action visant à améliorer et renforcer les pratiques municipales en matière de rétablissement économique, social et environnemental post-crise.

# CONCLUSION

Par Jérôme Dupuis,  
assistant à maîtrise d'ouvrage du voyage d'études

Si chacun, chacune d'entre nous a pu porter un regard sur la diversité des territoires québécois (province, régions administratives, agglomérations, communautés métropolitaines, municipalités...) selon les trois angles d'approche privilégiés dans ce rapport, plusieurs dimensions pourraient désormais être mises en exergue de nature à en « qualifier » la singularité.

Pour résumer ces aspects, nous avons choisi de les décliner autour de neuf thèmes-clés :

- **Le fédéralisme**
- **Les municipalités, gouvernements de proximité**
- **La métropolisation**
- **Les valeurs et les visions au cœur des stratégies municipales**
- **L'innovation et la créativité**
- **La délibération, l'engagement et l'expérience citoyenne**
- **L'articulation administration/élus et les relations DG/Maire-Mairesse**
- **Les compétences organisationnelles et managériales**
- **L'organisation éthique**

# 1. LE FÉDÉRALISME

---

En premier lieu, c'est un cadre fédéral que nous avons découvert, loin de nos registres propres à l'État unitaire que nous connaissons.

Plusieurs traits viennent en définir ses **caractéristiques**<sup>2</sup> :

→ L'établissement de la fédération canadienne est le résultat d'un contrat politique liant les anglophones et les francophones canadiens à la Confédération.

→ En répartissant les compétences législatives entre l'autorité fédérale et les provinces sur une base d'exclusivité, ce régime « dualiste » consacre la mise en œuvre des lois fédérales par l'administration publique fédérale, et celle des lois provinciales et territoriales, par leurs administrations respectives.

→ Malgré l'autonomie reconnue aux différentes provinces constitutives de l'État canadien, ce dernier dispose du « pouvoir fédéral de dépenser », pouvoir qu'au nom des intérêts supérieurs du pays il peut exercer dans quelque domaine de politiques publiques.

→ Enfin, pour « régler » les tensions éventuelles entre les deux niveaux, des mécanismes et institutions de coopération comme les ententes inter-gouvernementales ont été institués pour coordonner les compétences exclusives (touchant un domaine d'action publique commun : exemples du logement, de l'intelligence artificielle...) et ainsi répartir les tâches des uns et des autres (exemples du logement, de la santé, de l'environnement ou encore plus récemment de l'intelligence artificielle...).

2. Sources :  
Alain-G. Gagnon,  
*Analyse du fédéralisme canadien d'une perspective politologique* (2010) ;  
Johanne Poirier,  
*Le fédéralisme coopératif au Canada : Quand les registres juridique et politique jouent au chat et à la souris* (2018).

3. Source :  
André Lecours  
et François Rocher,  
*Le fédéralisme comme mode de gestion de la diversité : le cas du Canada et de l'Espagne* (2007).

4. Source :  
Johanne Poirier,  
*Fédéralisme en Belgique et au Canada : parallèles, dissonances et paradoxes* (2004).

En ce qui concerne **l'appréciation des Québécois sur ce type de fédéralisme**, il est plutôt perçu de façon positive, « dans la mesure où il a été vu comme étant l'expression de la diversité sociale » ; avec la sauvegarde, parfois relative ou tendue des spécificités de cette Province, de ses intérêts et de ses besoins propres. D'ailleurs, l'Assemblée nationale du Québec est le lieu privilégié de l'expression de la voix québécoise et de son « projet sociétal dans le cadre des négociations avec Ottawa ». Ainsi, la dynamique Québec-Canada se traduit dans un attachement au principe d'autonomie, au respect voire à l'élargissement des compétences provinciales, à l'obtention d'un statut particulier et à la concrétisation d'un fédéralisme asymétrique<sup>3</sup>.

Si l'on tente de faire un **parallèle avec les états fédéraux européens** ; notre regard se tournera plus naturellement vers la **Belgique** que vers l'Allemagne ou la Suisse. En effet, son « pacte fédéral » s'est construit en bonne partie pour répondre à la diversité culturelle et linguistique (francophone et flamande principalement). Toutefois, cette dualité ne se traduit pas au Québec dans des organes dotés de pouvoir décisionnel (avec la « parité » et le veto reconnus aux francophones en Belgique, et l'existence de communautés linguistiques institutionnalisées). Enfin, le fait que le Canada soit composé de dix provinces et trois territoires autochtones et qu'il ait officialisé le multiculturalisme conduit à ne pas limiter les tensions aux oppositions entre francophones et anglophones, et ainsi à favoriser une imbrication plus forte entre les enjeux économiques, sociaux, politiques, culturels et linguistiques<sup>4</sup>.

## 2. LES MUNICIPALITÉS, GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Notons d'emblée que le Québec se distingue à l'échelle canadienne par le **nombre élevé de ses municipalités locales**; où l'Ontario compte deux fois moins de municipalités pour une population supérieure en nombre à celle du Québec. Mais, comme à l'échelle européenne, pour la France, la comparaison ne peut se limiter aux chiffres, et considérer l'histoire, la géographie (étendue et distances), ou la vie démocratique. Ces facteurs viennent aussi expliquer les allers et retours en termes de fusions, défusions, ou recompositions territoriales diverses.

Tous nos interlocuteurs ont mentionné que les **municipalités** sont des « **créatures** » des **Provinces** sans reconnaissance constitutionnelle; celles-ci pouvant ainsi, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, modifier à tout moment, les responsabilités municipales. Concrètement, ce statut inférieur soumis au pouvoir législatif et réglementaire du palier provincial, comme les complexités induites par les délégations de responsabilités à différents échelons des ministères, ou encore l'approche de la régionalisation aux dépens de la subsidiarité viennent en tension avec l'exercice de l'autonomie municipale pour déterminer l'étendue et le contenu des services municipaux. Ce sont là des particularités avec les **réalités européennes** où **l'ancrage social et historique des municipalités** est largement présent; la Charte européenne de l'autonomie locale venant garantir les droits des collectivités et de leurs élus ([Livre blanc municipal – UMQ, 2013](#)).

Malgré cela, les **municipalités** sont désormais reconnues (depuis la Loi 122 de 2017) comme **gouvernement de proximité** permettant ainsi de les reconnaître comme institution (palier local de gouvernance publique) et comme **organisation** (concevant, planifiant et/ou influençant le développement du territoire et son milieu de vie sur

les plans économique, culturel et environnemental). Les municipalités ont progressivement mis en œuvre une série de **services à la propriété**: aménagement de l'espace et infrastructures (voiries, réseaux eau-assainissement-gaz-électricité, transports en commun...) avec des **ressources principalement prélevées sur les propriétaires immobiliers et résidentiels**. En conséquence, les villes ont été tentées (contraintes) d'étendre leur périmètre d'urbanisation (étalement urbain). Or, cette **situation** a été présentée comme aujourd'hui **inadaptée** aux enjeux de financement de politiques publiques diversifiées répondant aux besoins actuels de la population et à l'aménagement durable du territoire. Enfin, si l'impôt foncier est (fut) une recette prévisible et maîtrisable sans évasion fiscale majeure; il ne tient pas compte de la capacité à payer des différentes catégories de contribuables et citoyens bénéficiaires des services municipaux.



Hotel de ville de Québec

### 3. LA MÉTROPOLISATION

---

La **métropolisation** est **largement présente en Europe** avec des **formes différentes d'un pays à l'autre**: logique intégrée avec des compétences et des ressources propres, logique coopérative avec des responsabilités à géométrie variable, logique politique avec un leadership assuré par une légitimité issue du suffrage universel direct, logique administrative avec une part importante de négociations en fonction des projets et programmes faisant une grande place à la « diplomatie territoriale »...

**Au Québec**, nous avons pu noter une **singularité**: une reconnaissance limitée (2 communautés uniquement), une reconnaissance tardive (Québec) ou ayant connu des attermoissements sur la forme et la profondeur (Montréal).

Sur ce dernier cas, nos rencontres nous ont permis d'en mesurer la nature :

→ entre 1970 et 1982, une affirmation du pouvoir métropolitain avec la création de la Communauté urbaine de Montréal compétente pour la police, le transport public, les services urbains la planification urbaine, le développement économique ;

→ entre 1982 et 2000, une contestation du pouvoir métropolitain avec l'obtention par les élus de banlieue d'une réforme imposant une double majorité et leur donnant, de fait, un droit de veto ;

→ depuis 2001, une agencésation du pouvoir métropolitain avec l'institution de la Communauté métropolitaine de Montréal qui n'est plus, (comme la CUM coopérative de services urbains) qu'une instance de planification stratégique, de coordination et de financement portant sur les enjeux métropolitains majeurs (aménagement du territoire, développement économique, transport en commun, matières résiduelles, infrastructures et équipements métropolitains...), ne disposant pas de fiscalité propre (75% de ses ressources issues des contributions municipales, 25% de transferts provinciaux) et ne pouvant s'appuyer que sur une organisation légère. Son expertise semble plus limitée que l'AMT qui intervient dans le domaine du transport métropolitain). Elle s'apparente désormais aux institu-

tions métropolitaines de nouvelle génération comme celles de Londres ou de Stuttgart, qui opèrent comme structures de pilotage pour faire des choix collectifs mis ensuite en œuvre par d'autres autorités.

Nous avons pu aussi remarquer la réelle **complexité**, à ce titre plus importante que la nôtre en la matière, des **frontières administratives et territoriales** qui se juxtaposent (une métropole de 2 millions d'habitants avec 82 municipalités dont 4 de 100.000 et plus et 33 de moins de 10.000 ; 14 MRC et agglomérations dont 6 seulement incluses en partie au périmètre de la CMM ; 5 secteurs géographiques, des arrondissements sur la ville de Montréal ; le Grand Montréal recoupant 5 régions administratives, dont 3 seulement comprises sur le territoire de la CMM<sup>5</sup>) ; pouvant rendre parfois **difficile la coordination des interventions publiques à l'échelle métropolitaine**. Nos échanges laissent penser que ; plutôt que d'envisager des changements législatifs portant révision de limites territoriales et de compétences afférentes (ce qui ouvrirait des débats peu consensuels et prendrait du temps) ; les perspectives privilégieraient la conclusion d'ententes avec les municipalités locales et régionales contiguës.

**Le réseau urbain**, fondé sur les grandes métropoles, les villes-centres et les petites villes, contribue largement à structurer l'organisation et l'occupation du territoire. Or, parallèlement, les récentes évolutions ont conduit à l'émergence de **deux phénomènes nouveaux** qui s'accroîtront dans les années à venir :

- une dissociation de plus en plus marquée entre lieux de travail et lieux de résidence et de vie du fait de la mobilité accrue des personnes et de l'incidence des technologies de l'information et des communications ;

- une attractivité reconquise de plusieurs territoires ruraux non seulement pour la résidence, la villégiature et les activités récréotouristiques, mais aussi pour une gamme diversifiée d'activités de production et de services.

5. Seule la ville de Laval dispose à la fois du statut de municipalité et de région administrative, possédant en outre les compétences attribuées à une MRC.

---

## 4. LES VALEURS ET LES VISIONS AU CŒUR DES STRATÉGIES MUNICIPALES

---

Les **structures québécoises de gouvernance territoriale** qui ont été créées ou transformées par les multiples réformes ont implicitement la tâche de s'attaquer aux problèmes d'aménagement et de développement qui hypothèquent le niveau et la qualité de vie des citoyens. En effet, les réformes résultent en bonne partie des débats publics ayant eu lieu **sur les questions de développement territorial**, que ce soit la problématique de l'étalement urbain, l'enjeu du développement rural ou qu'il s'agisse de la controverse sur l'état de la forêt boréale. La décentralisation de la gouvernance territoriale au Québec pourrait permettre une meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités locales, en prenant en compte les besoins spécifiques de chaque région. Cela pourrait également favoriser une plus grande participation citoyenne et renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté locale.

Cependant, il faudrait également veiller à ce que cette décentralisation ne conduise pas à des inégalités entre les différentes régions, en assurant une coordination efficace entre les différents niveaux de gouvernement et en garantissant des mécanismes de solidarité entre les régions. En somme, la décentralisation de la gouvernance territoriale au Québec présente à la fois des opportunités et des défis qu'il convient de prendre en compte de manière équilibrée pour assurer une gouvernance territoriale efficace et équitable.

En premier lieu, nous avons pu identifier, **dans l'expression des projets et plans stratégiques municipaux, le rappel régulier de valeurs** comme étant « l'énergie nécessaire au moteur de l'action collective et une motivation comportementale professionnelle pour chacun » (Divay et al., 2018). Pour les 3 villes rencontrées (Québec, Montréal et Laval), celles-ci portent tout autant sur le « milieu de vie » (par exemple le bien-être, l'ouverture à la diversité, l'accessibilité, l'équité ou l'écoute citoyenne) que sur la municipalité notamment dans sa responsabilité à l'égard du milieu (par exemple le leadership, l'intégrité, le respect, la confiance, l'engagement des parties prenantes).

En second lieu, ce sont aussi des **visions stratégiques** qui irriguent les projets et plans municipaux touchant l'ensemble des domaines de l'action locale au service de la vie quotidienne des citoyens. Elles se déclinent dans les 3 villes évoquées en défis à relever par les municipalités et en rôles spécifiques que les municipalités peuvent jouer par rapport à ceux des autres intervenants sur le territoire (organismes communautaires, écoles, réseau de la santé, ministères provinciaux, entreprises, etc.) dans chacun des domaines considérés. C'est ainsi que sont affirmées et concrétisées des alliances partenariales sans ignorer les difficultés d'arrimage avec les réseaux publics d'éducation et santé sociale qui relèvent de la Province.

Cette combinaison de stratégies de politiques publiques (transition écologique-action climatique-nature, solidarité-inclusion-développement social-familles, patrimoine-culture-sports, économie-agriculture urbaine-innovation-créativité, démocratie-participation citoyenne-réconciliation avec les populations autochtones...) et de stratégies d'action (répartition des rôles et responsabilités des acteurs pour porter et mettre en œuvre les différentes politiques publiques) semble centrale dans les villes rencontrées au Québec alors qu'on la retrouve moins systématiquement dans le management stratégique de nos collectivités.

## 5. L'INNOVATION ET LA CRÉATIVITÉ

---

Les échanges tant avec les responsables des villes qu'avec les acteurs communautaires nous ont convaincus de la **place essentielle** qui est réservée à **l'innovation** sous ses différentes formes qu'à **la créativité** comme modalité d'émergence et de diffusion de l'esprit d'innovation, dans leur **contribution transversale aux différentes politiques publiques et actions collectives** partagées entre parties prenantes (transport et mobilité; numérique, sciences des données et IA; industries culturelles et créatives; alimentation et agriculture urbaine...).

Dans ce contexte, c'est certainement **l'innovation sociale**<sup>6</sup> transformatrice et systémique qui est la plus « emblématique » des expériences découvertes lors de ce voyage et dont le second chapitre tente d'en rendre compte. Là encore, ce n'est pas l'existence de telles initiatives qui en font la singularité québécoise, mais le fait que cette dynamique vienne irriguer tous les champs de l'action publique et collective et soit autant portée par les municipalités ainsi que par les acteurs de l'économie sociale (OBNL des mutuelles ou coopératives) et l'entrepreneuriat social.

Plusieurs expériences ont marqué nos échanges :

- Celles relatives à l'agriculture urbaine et à l'alimentation solidaire plutôt issues de l'initiative communautaire (coopératives, associations entrepreneurs sociaux...), bénéficiant de l'accompagnement municipal;

6. Définie comme « une idée, une approche, une intervention, un service ou un produit, constituant une nouveauté qui répond plus adéquatement et plus durablement que les solutions existantes à un besoin social encore mal satisfait et qui produit un bénéfice mesurable pour la collectivité et non seulement pour certains individus » (AVISE, l'innovation sociale un levier pour le développement des territoires, 2012)

- Celles portant sur l'utilisation des espaces (nouvelles façons d'occuper l'espace de manière à assurer un développement durable, une cohésion sociale et une qualité de vie pour l'ensemble des citoyens et citoyennes;

- Les nouvelles formes de gouvernance de ces espaces à travers un soutien dans les processus d'innovation sociale sur chacune de ses phases

d'émergence, d'expérimentation et d'appropriation). Les villes rencontrées ont insisté sur les **voies et moyens internes** (services dédiés au sein de leurs organisations, laboratoires d'innovation, méthodes de design-coproduction...) déployés, de nature à faire émerger une culture organisationnelle ouverte à l'expérimentation urbaine, au droit à l'erreur et à l'apprentissage, tant pour la recherche de solutions aux enjeux urbains que pour la remise en question des mécanismes en place.

Enfin, en considérant, sur chacune des villes visitées, que l'innovation sociale contribue à dynamiser des territoires aux caractéristiques différentes à partir de l'initiative collective; elle s'ouvre à l'approche de **l'innovation territoriale** qui associe confrontation des valeurs et des connaissances au moment de la mise en débat des termes du besoin/problème/réponse, mise en commun des perspectives, approches collaboratives de travail, hybridation des ressources...



## 6. LA DÉLIBÉRATION, L'ENGAGEMENT ET L'EXPÉRIENCE CITOYENNE

---

Les politiques de **consultation publique** et de **participation citoyenne** sont une vraie réalité au Québec, comme nous avons pu le constater dans les 3 villes rencontrées. Leurs objectifs communs sont de contribuer au renforcement du lien de confiance et à la valorisation d'une saine relation citoyens-élus fondée sur l'écoute, le dialogue et la collaboration.

À ce titre, nous avons pu noter :

- l'usage de **nombreux dispositifs** déjà connus en France, mais plus fortement et systématiquement déployés et utilisés : des mesures d'information (production et communication d'informations au bénéfice des personnes intéressées) ;
- des mesures de consultation (permettant aux personnes intéressées de poser des questions ou de faire des observations, notamment en exprimant des préoccupations, des attentes ou des opinions et en formulant des suggestions ; y compris en séances de conseil municipal) ;
- des mesures de participation active (reconnaissance aux personnes intéressées de la possibilité de fournir un apport dans le processus décisionnel, tant dans l'identification des enjeux, la définition d'options, l'évaluation de scénarios, que dans la formulation de recommandations) ;
- des mesures de rétroaction (pour rendre compte, au bénéfice des personnes intéressées, de la manière dont les résultats d'une mesure de consultation ou de participation active ont été considérés par la municipalité).

Au-delà de l'existence et de l'usage même de ces pratiques, qui semblent très satisfaisantes au premier regard ; nous avons pu relever **quelques paradoxes** : une participation au système tout en doutant du système mis en place ; des citoyens qui s'engagent tout en assimilant le politique à la défense des intérêts de quelques-uns (les multiples sujets de tensions ou de conflits en particulier sur Québec et Montréal autour des transports,

de l'urbanisme, de l'environnement en sont les illustrations) ; une utilisation des débats et « dialogues » entre élus et citoyens pour défendre des points de vue particuliers tout en venant questionner de façon plus large les formes et modalités d'exercice de la démocratie ; un détournement des mécanismes participatifs par des minorités tout en réclamant une négociation entre intérêts individuels pour faire émerger le bien commun (« community empowerment »)...

Enfin, sans revenir sur les développements que nous avons pu faire sur l'importance de la **relation à l'utilisateur** dans les politiques publiques municipales sur la base d'un concept du « **Client** » propre au modèle anglo-saxon ; nous avons été aussi marqués par un usage récurrent des **engagements de services aux citoyens** en termes :

- d'accessibilité (centre d'urgence 911 ouvert jour et nuit, sept jours par semaine, pour répondre et gérer les appels de la sécurité publique)
- de professionnalisme de l'accueil et de l'accompagnement tout au long des sollicitations et démarches (avec un réel suivi) ; d'équité (en expliquant les critères et les normes qui guident les décisions) ;
- d'efficacité (avec des délais chiffrés pour répondre puis retourner auprès de l'utilisateur lorsque l'expertise d'un professionnel est requise) ;
- de respect de la capacité à payer (en évaluant les activités municipales de façon régulière, a dans une perspective de coûts et de bénéfices).

## 7. L'ARTICULATION ADMINISTRATION/ÉLUS ET LES RELATIONS DG/MAIRE-MAIRESSE

Nos échanges avec des élus et dirigeants territoriaux québécois nous ont aidés à comprendre que, dans les municipalités, les **décisions sont prises collectivement par les élus**, au sein du comité exécutif et du conseil municipal<sup>7</sup> alors que **pris individuellement, un élu n'a pas de pouvoir**. Le **maire** dispose cependant de **prérogatives** particulières énoncées à l'article 52, alinéa 1 de la Loi sur les cités et villes (LCV) : surveillance, investigation et contrôle de l'appareil administratif, vigilance sur la légalité des opérations et sur la mise en œuvre des décisions du conseil, vérification à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, initiatives sur tout projet susceptible de faire progresser la municipalité, imposition de mesures disciplinaires. Comme en France, les élus locaux se plaignent de l'érosion du pouvoir local en raison du surencadrement imposé par le gouvernement provincial, de la dévalorisation de la fonction ainsi que du manque de relève.

De façon similaire à la France et à la plupart des collectivités européennes, les administrations municipales doivent savoir maintenir une **collaboration étroite** et fonctionnelle **entre les élus et les fonctionnaires** dans le respect de leurs fonctions réciproques. Les lois qui encadrent le monde municipal disent **peu de choses** au Québec **sur la relation entre le politique et l'administratif** sauf pour les titulaires de certains postes (greffier, trésorier, directeurs des services de police et d'incendie) qui jouissent d'une protection dans l'exercice de leurs responsabilités par le fait qu'elles sont clairement définies. Il revient donc au **directeur général**, comme fonctionnaire principal de la

municipalité, d'assurer le lien entre le conseil et l'appareil administratif, en assurant « les communications entre le conseil, le comité exécutif et les commissions, d'une part, et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, d'autre part » (LCV, a. 114.1). Il ne bénéficie toutefois **pas**

**de protection particulière** dans l'exercice de sa fonction. Même si la loi fait de lui un passage obligé entre les fonctionnaires et les instances d'élus, dans les faits ; un DG ne monopolise pas toute l'interface entre le politique et l'administratif, car les gestionnaires principaux y sont présents aussi. Le peu de balisage juridique de **l'interface politico-administrative** laisse place à une **diversité de pratiques** : échanges ponctuels au gré de l'actualité interne et externe, rencontres hebdomadaires régulières avec DG/DGA et/ou responsables de directions ; parfois même assistance du maire lors de la première partie de la réunion du comité de direction...

Ainsi, « la construction de l'interface politico administrative et du sens commun »<sup>8</sup> entre exécutif et DG se traduit à chaque étape des processus décisionnels, sans réelle surprise pour nos pratiques professionnelles : des gestionnaires (DG et cadres) qui posent des diagnostics, établissent des plans d'action, communiquent leurs besoins et leurs recommandations aux élus par des rapports écrits ou non, formels et informels, et négocient avec plus ou moins de succès les ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes ; et sans être politisés au sens traditionnel du terme, sont proactifs sur le sens « politique » à donner aux projets tout en étant au cœur de tensions entre les exigences politiques, professionnelles et de service public.

Enfin, nous avons remarqué qu'une disposition de la LCV prévoit, à l'article 114.4, que le maire « de toute municipalité de 100 000 habitants ou plus peut nommer un directeur de son cabinet et les autres personnes nécessaires au bon fonctionnement de ce cabinet ». Si cette loi donne des indications sur le statut du **personnel du cabinet**, elle reste muette sur leurs fonctions. Des balises claires dans les relations entre le cabinet et l'appareil administratif sont donc alors, comme en France, nécessaires : En principe, le cabinet n'intervient pas dans le fonctionnement de l'appareil administratif ; mais, il participe avec plus ou moins d'insistance, dans les processus d'information et de décision au côté du maire.

7. Notons qu'au Québec, la majorité des listes sont d'intérêt local sans être adossées ou affiliées aux partis provinciaux.

8. Source : Marianne Audette-Chapdelaine, *Les défis du pilotage stratégique et de la gestion d'un service public local*, RISA (2016).

## 8. L'ORGANISATION ÉTHIQUE

---

Si la **ville de Laval** est particulièrement **emblématique** sur ce point (protection de l'intégrité et promotion de l'éthique, avec un mandat distinguant activités policières et administratives), les **éléments majeurs d'une organisation éthique** se retrouvent dans des cadres de référence, des chartes internes ou des pratiques de la plupart des municipalités québécoises.

Pour rappel, l'édilité de Montréal a recruté un DG en 2013 pour réorganiser et « faire le ménage » dans l'appareil municipal, malmené à l'issue d'un important scandale de collusion et de corruption.

Le rappel de l'**exemplarité des dirigeants** constitue le premier point: exercice d'un leadership éthique, visible et constant dans leurs pratiques individuelles, dans leur talent pédagogique pour illustrer ce que sont des comportements éthiques et dans leur vigilance pour repérer et sanctionner les actes inappropriés, mais aussi pour détecter les situations où les risques peuvent naître.

Le second aspect porte sur la **responsabilité collective et partagée** de tous les membres de l'organisation: développement de compétences éthiques en termes de capacités à porter un regard critique sur les activités et les situations (règles, procédures, dispositifs de prévention, évaluation et sanctions); encouragement de la réflexion éthique au sein de l'ensemble des fonctions de l'organisation en intégrant cette culture aux décisions et actions quotidiennes des élus, des employés et gestionnaires.

Le troisième volet peut consacrer un **service ou un bureau** dédié à la **gestion de l'éthique** afin de s'assurer que celle-ci est bien enchâssée dans toutes les politiques et procédures, et de contribuer à la prévention des risques et à la résolution des dilemmes éthiques pour les parties prenantes.

Le **regard porté sur les réalités québécoises** nous a particulièrement instruits sur une forme d'**hybridation culturelle**, notamment entre les registres francophones et anglophones. Nous retiendrons **quatre aspects** sur cette question:

→ Le Québec est une petite entité, démographiquement parlant, au sein du Canada (8 millions d'habitants par rapport au 38 millions) et encore plus si l'on raisonne à l'échelle de l'Amérique du Nord (333 millions d'habitants aux États-Unis). Par son histoire et sa culture **francophone**, il a plutôt développé une **« attitude de minoritaire »**<sup>9</sup> se caractérisant par un esprit de dialogue, de conciliation voire de compromis, nécessaire à sa survie vis-à-vis du « majoritaire ».

Dans ce contexte, il fut et reste traversé par une **tension** entre **« le même »** (être français en Amérique en s'y intégrant) et le **« différent »** (être canadien français ou québécois en y construisant une société singulière affranchie de sa dépendance au modèle étatsunien comme aux modèles européens)<sup>10</sup>;

9. Victor Armony  
*Des Latins du Nord? L'identité culturelle québécoise dans le contexte panaméricain.* Recherches socio-graphiques, (2002).

10. Source: Jocelyn Létourneau, *Penser le Québec (dans le paysage canadien)*, In M. Venne (dir.), *Penser la nation québécoise*, Montréal, Québec Amérique (2000)

→ le Québec est imprégné de **cette double culture (anglaise et française)** permettant à chacun de passer de l'une à l'autre et de retenir certains éléments des deux<sup>11</sup>; d'ailleurs, les communautés d'immigration plus récentes sont aussi dans ce registre, certaines (indiens, pakistanais, chinois...) plutôt intégrées dans l'univers anglo-saxon, d'autres (haïtiens, nord-africains, vietnamiens...) davantage dans celui francophone<sup>12</sup>;

→ En même temps, c'est une société soumise à de très **nombreuses influences** créant des « **dépendances entremêlées simultanément ou succes-**

**sivement** » (« la France sur les

11. Marcel Rioux, *Un peuple dans le siècle, Montréal/Boréal* (1990)

12. Jean-Pierre Dupuis, *Culture et gestion au Québec: entre cultures latine, anglo-saxonne et nordique*, In Eduardo Davel, Jean-Pierre Dupuis & Jean-François Chanlat (dir.), *Gestion en contexte interculturel: approches, problématiques, pratiques et plongées*, Québec, Presses de l'Université Laval et Télé-université-UQAM (2008).

13. Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde, Montréal/Boréal* (2000)

14. Gilles L. Bourque, *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, PUQ (2000).

15. Alain Noël, *Les valeurs québécoises, Le Devoir* (31 octobre 2000).

16. Isabelle Fortier, *La modernisation de l'État québécois: la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme, Nouvelles pratiques sociales* (2010)

plans politique et culturel, le Vatican sur le plan religieux, la Grande-Bretagne et les États-Unis sur le plan économique et culturel, la Grande-Bretagne et le Canada sur le plan politique, le Vatican sur le plan religieux<sup>13</sup>; la Suède et la Norvège sur le plan de la politique industrielle et des relations sociales<sup>14</sup>). De fait, elle assure à ses habitants une capacité à entrer en relation avec des gens d'origines diverses, à les accueillir et à favoriser un esprit d'ouverture et de respect multiculturel;

→ Enfin, en termes de **valeurs sociétales**, le Québec se distinguerait par son « **euro-péanité** » (esprit de justice, moindre valorisation de l'ordre social/valeurs d'inspiration francophone), sa « **nordaméricanité** » (défense de la responsabilité, valorisation du succès individuel, matérialisme/valeurs d'inspiration étasunienne) et sa « **nordicité** » (sensibilité aux



Montréal

autres, acceptation de l'altérité, autonomie normative de la personne/valeurs d'inspiration du Canada anglais)<sup>15</sup>.

Dans ce contexte, nous avons pu observer **la « traduction » de ces quelques aspects** (intégration-différenciation, double culture anglo-francophone, carrefour culturel, valeurs sociétales sous influences multiples) dans **trois dimensions** qui font écho à nos pratiques professionnelles :

→ Celle des **rapports aux institutions et à la société**: d'un côté, les valeurs anglo-saxonnes (États-Unis et Canada anglais) plus orientées tolérance, responsabilité et individualité (par ailleurs valeurs de type minoritaire) qui conduisent à des attitudes plus favorables à l'épanouissement de la démocratie, de la société civile et du capital social; et de l'autre, celles francophones plus empreintes d'ordre et de légalité qui prédisposent à des pratiques plus autoritaires, parfois contournant les étapes de consultations publiques. Le néo managérialisme québécois<sup>16</sup> (qui irrigue les échelons provinciaux et locaux d'administration) se retrouve d'ailleurs au cœur de tensions entre promesses de droits individuels et d'empowerment du client, d'une part; et enjeux d'équité dans le traitement des usagers et de plus grande participation citoyenne, d'autre part.

---

→ Où prospèrent la culture entrepreneuriale, la prise de risque et le droit à l'erreur comme source d'innovations; même si les résultats sont parfois contrastés.

→ Celles des **logiques organisationnelles et managériales**: l'hybridation franco-anglophone conduit à d'autres rapports aux structures (avec des organisations répartissant les rôles et responsabilités et donc les pouvoirs; mais introduisant aussi plus de flexibilité et de souplesse dans l'utilisation des règles et statuts); aux hiérarchies (celles-ci existent, mais semblent moins rigides, avec de moindres distances hiérarchiques dans les relations managériales); aux marges de manœuvre managériales (avec des cadres et référentiels très présents, mais une plus grande place laissée à l'initiative individuelle et collective, aux négociations, aux contrats et à la confiance managériale).

Tout ceci a laissé penser que les multiples influences dont a bénéficié le Québec laissent cohabiter au sein des organisations, en reprenant les termes (et « Cadres de Valeurs Concurrentes » de Quinn et Rohrbaugh<sup>17</sup>) culture hiérarchique (autorité et règles), culture développementale (flexibilité et relations) et culture rationnelle (performance et atteinte des objectifs organisationnels et individuels). On peut suivre J-P Dupuis<sup>18</sup> qui considère que les traits de la gestion organisationnelle et managériale pratiquée dans la société

québécoise place le Québec dans la même catégorie que les petites sociétés d'Europe du Nord (Belgique, Pays-Bas, Pays scandinaves).

*In fine*, **ce voyage d'études** au Québec nous a permis d'analyser d'un **regard** à la fois proche (la double culture francophone et anglo-saxonne) et **lointain** (l'influence de l'Europe et de l'Amérique du Nord) nos propres réalités, nos difficultés, nos réussites;

et d'enrichir nos pratiques d'initiatives inspirantes et parfois de pistes de solutions éprouvées. Sans avoir la prétention d'une évaluation comparative entre nos deux pays, cela nous aura toutefois permis de mieux apprécier **l'importance de l'impact des différences culturelles sur les pratiques de gestion des territoires, des politiques publiques et des organisations**; car ces dimensions, avant d'être des systèmes institutionnels ou économiques, sont avant tout des systèmes politiques, sociaux, éthiques et culturels. Espérons que notre contribution puisse, selon les mots de Russell, « (détruire) le dogmatisme arrogant de ceux qui n'ont jamais traversé le doute libérateur » et « (maintenir) vivante notre faculté d'émerveillement en nous montrant les choses familières sous un jour inattendu »<sup>19</sup>.

17. Robert Quinn & John Rohrbaugh, *A spatial model of effectiveness criteria : towards a competing values approach to organizational analysis*, Management Science (1983)

18. Jean-Pierre Dupuis, *La gestion québécoise à la lumière des études comparatives*, Recherches sociographiques (2002)

19. Bertrand Russel, *Problèmes de philosophie*, Payot (1989), Ed. Originale (1912).

# LES STAGIAIRES DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET (2023-2024):

**Audrey ANTONETTI-GIACOBBI**

DGA Aménagement et développement des territoires  
Collectivité de Corse

**Muriel BATTY**

DGA Patrimoine  
Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

**Christophe BIDAUD**

Directeur Général Redon Agglomeration

**Nadège BONNEFOUS**

DGA Action et Cohésion sociale Sicoval  
Communaute d'agglomération Labège Toulouse Sud Est

**Pascal CARNEAU**

DGS  
Communauté d'Agglomération de Cambrai

**Vincent CHAUMONT**

DGA  
Commune de Charleville-Mézières

**Hélène DABO**

DGA Patrimoine Bâti et Cadre de vie  
Commune de Pantin

**Marc DUCHENNE**

DGA Environnement et Mobilités Communauté d'agglomération  
Nimes Metropole

**Sabine FRANÇOIS**

DGA en charge des transitions  
Région Grand Est

**Jean-Sébastien GOTIN**

DGA Appui Support et Stratégie  
Collectivité de Saint Martin

**Sébastien GRAS**

Directeur départemental du SDIS d'Eure et Loire  
SDIS d'Eure et Loir

**David HARDOUIN**

DGS  
Vallons de Haute-Bretagne Communauté

**Jérôme LARUE**

DGA en charge des Finances  
Région Nouvelle-Aquitaine (Site Bordeaux)

**Mireille MAILLOT**

DGS  
SM Traitement Dechets Microreg So  
Réunion (Ileva)

**Mickael MANCEAU**

DGS  
Communauté d'Agglomeration du Bocage Bressuires

**Olivia METZ**

DGA Ville Durable  
Commune de Saint-Denis

**Myriam ROBERT**

DGS  
Département de la Drôme

**Ertgren SHEHU**

DGA territoires et transitions  
Conseil Régional des Hauts-De-France

**Mathias TROGRILIC**

DGS  
Commune de Sarcelles

**Fabienne TURPIN**

DGA  
Communauté de Communes Le Grésivaudan

Responsable du cycle:

**Maxence CHORVOT**, CNFPT-INET

Conception éditoriale:

**Patricia BAMBÀ**, CNFPT-INET

Illustrations & mise en page:

**Cercle Studio**

Édition 2024

En savoir plus sur ce cycle de formation : [consulter le lien](#)



