



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

# APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU QUEBEC

## 1. TERRITOIRES, RÉFORMES MUNICIPALES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE



# 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.

● 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 contractualisé 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.



Montréal

# 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) »

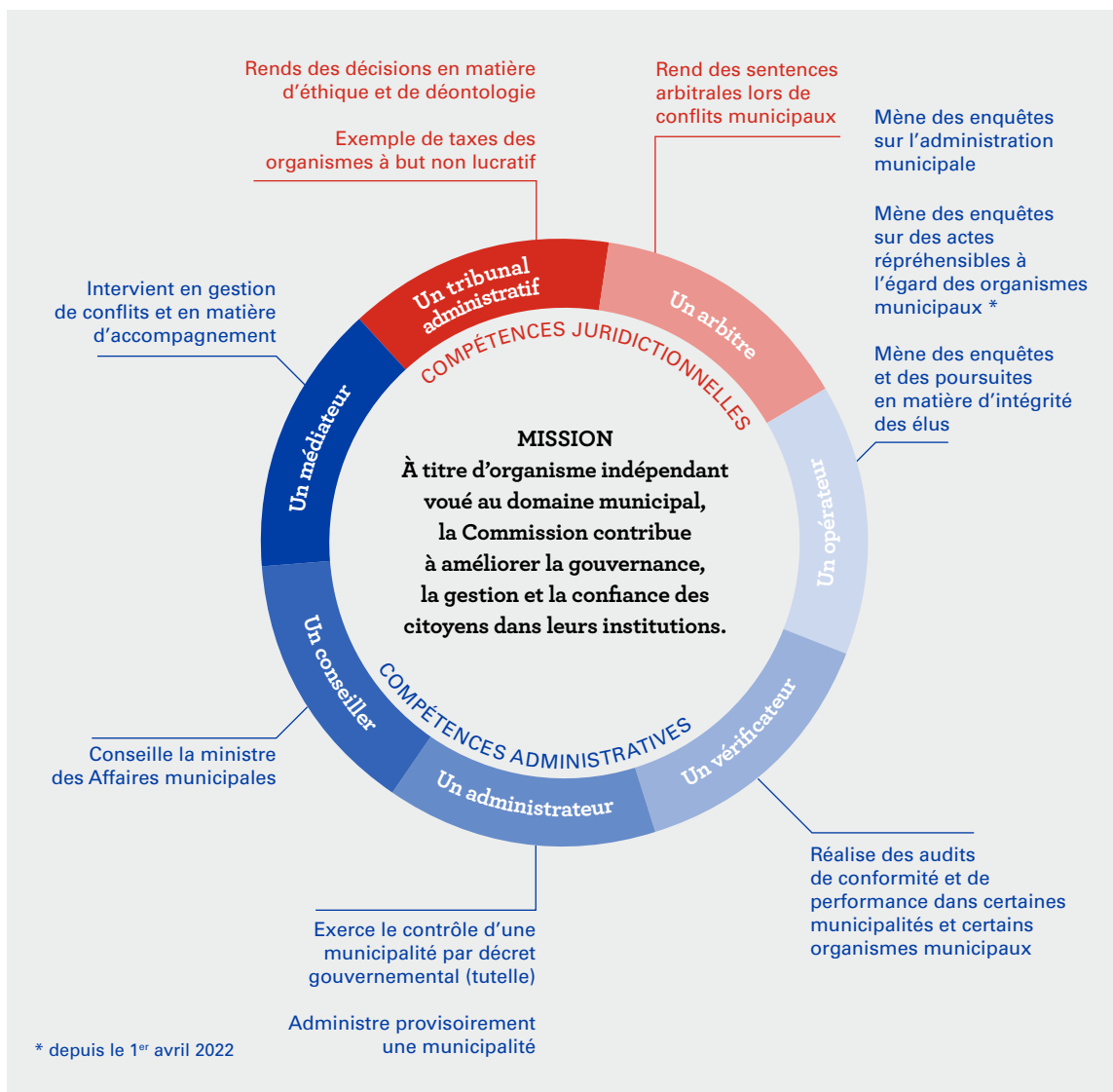
● Cette autonomie est une forme de confiance donnée aux municipalités, dans l'espoir de créer une dynamique d'adhésion aux objectifs nationaux. Depuis quelques années, les municipalités québécoises doivent désormais faire face à un resserrement des contrôles exercés par divers ministères.

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.

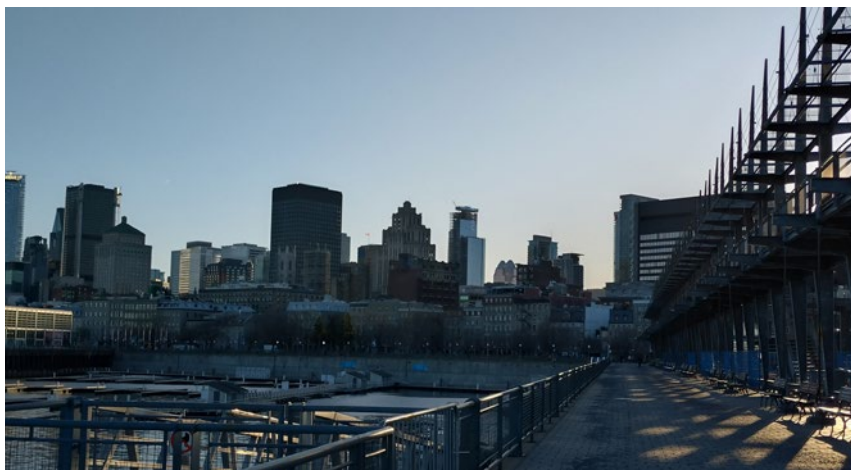
## UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE QUESTIONNÉE DANS SON DEVENIR

● 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.

# 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...).

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. 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).

## 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, à 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 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

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)



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 (Ilewa)

## 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 BAMBIA, CNFPT-INET

Illustrations & mise en page:

Cercle Studio

Édition 2024

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

