



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

# APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU QUEBEC

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



# 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

# 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.

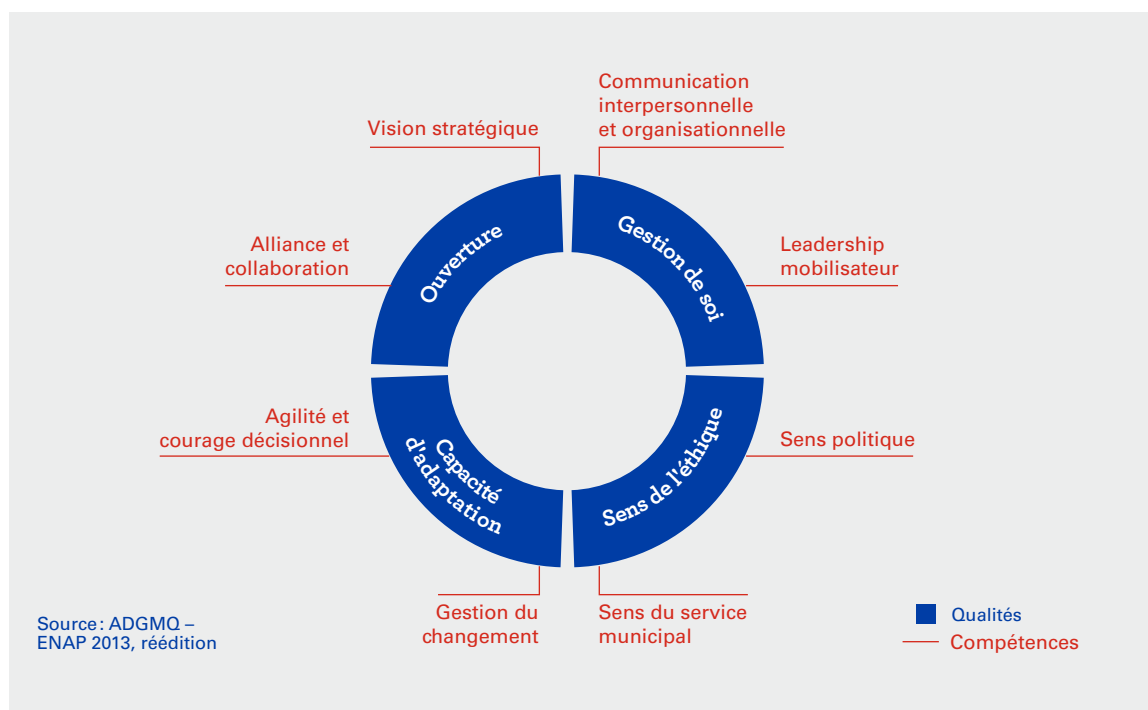
## LE PROFIL DU DIRECTEUR GÉNÉRAL QUÉBÉCOIS

● **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...).

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 (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 BAMBIA, CNFPT-INET

Illustrations & mise en page:

Cercle Studio

Édition 2024

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

