

Rubrique Expériences & pratiques exemplaires**ENSEMBLE. GUIDE POUR UNE SAINE RELATION POLITICO-ADMINISTRATIVE
DANS LES MUNICIPALITÉS****UNE RÉALISATION DU MILIEU MUNICIPAL QUÉBÉCOIS ET SA RÉSONANCE
DANS LES DIRECTIONS GÉNÉRALES DE SERVICES PUBLICS LOCAUX EN
FRANCE****Jean MATTE**

Directeur général de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec

Gérard DIVAY

Professeur associé à l'École nationale d'administration publique

Hélène GUILLET

Présidente du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales

Résumé

Cet article présente une démarche unique dans le monde municipal québécois : les principaux acteurs et actrices, les deux associations d'élues et élus municipaux et les deux associations de directrices et directeurs généraux ainsi que le ministère des Affaires municipales ont co-élaboré un Guide pour rendre les relations entre élu.es et directions générales, plus fluides, plus sereines et plus efficaces. L'article évoque aussi certaines similitudes dans les expériences de cette interface entre le Québec et la France.

Abstract

This article presents a unique approach in the Quebec municipal world: the main actors, the two associations of municipal elected officials, and the two associations of city managers as well as the Ministry of Municipal Affairs, have codeveloped a Guide to make relations between elected officials and general managers more fluid, more serene, and more effective. The article also mentions some similarities between Quebec and France in the experiences of this political-administrative interface.

Mots clés

Interface entre élu.es et directions générales dans les municipalités, guide de bonnes pratiques

Key words

Interface between elected officials and city manager, good practices guide

Pour citer cet article : MATTE, J., DIVAY, G. et GUILLET, H.(2025). « Ensemble. Guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités. Une réalisation du milieu municipal québécois et sa résonance dans les directions générales de services publics locaux en France », *Télescope SMP&OE*, Dossier spécial GIPA, Vol. 22, décembre 2025.

Cet article présente une démarche novatrice menée au Québec pour rendre les relations plus fluides, plus sereines et plus efficaces entre les élu.e.s et les directions générales (DG) des organisations municipales. Il se déroule en trois temps. Dans un premier temps, la réalisation du Guide québécois est (re)située dans le contexte de l'évolution institutionnelle de la fonction de DG ; puis sa finalité et son contenu sont exposés. Dans un second temps, la lecture du Guide à partir de l'expérience française fait ressortir certaines similitudes dans les problématiques que vivent les titulaires de ce poste charnière entre le politique et l'administratif, malgré les différences institutionnelles et historiques. Dans un troisième temps, ces similitudes inspirent

une façon synthétique de concevoir une relation fonctionnelle et efficace entre élu.e.s et DG.

Ensemble. Présentation du Guide

par **Jean Matte** et **Gérard Divay**

Les deux associations d'élu.e.s, l'Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités du Québec (FQM) et les deux associations de DG, l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) et l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) ont élaboré, avec le soutien du ministère des Affaires municipales, un document intitulé *Ensemble. Guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités (2025)*.

Après un bref historique, les caractéristiques essentielles de la fonction de DG dans le régime municipal du Québec sont rappelées ; les justifications et les objectifs de la démarche sont présentés et le contenu du *Guide* est synthétisé.

Bref survol historique de la fonction de direction générale dans le régime municipal québécois

Le régime municipal québécois n'a même pas deux siècles d'existence. Les premiers essais d'implantation d'une structure municipale, suite au rapport Durham (1839) qui déplorait l'absence d'organisation locale autre que religieuse, avaient rencontré beaucoup de résistance populaire. Le régime municipal s'impose dans le dernier quart du XIX^e siècle sous deux versions : une pour le milieu rural avec le *Code municipal* (CM) adopté en 1970, une autre pour le milieu plus urbain avec l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* en 1876 remplacé en 1903 par la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Le ministère des Affaires municipales n'est créé qu'en 1918. Et, malgré de nombreux ajustements dans ces lois, au fil des décennies, la dualité

originelle du régime municipal persiste encore ; car les contextes locaux sont extrêmement variés. Néanmoins, et ce point est important pour comprendre la démarche d'élaboration du *Guide*, les composantes principales du cadre institutionnel sont maintenant les mêmes dans toutes les municipalités : une instance décisionnelle centrale, le Conseil, un poste de Maire·sse avec des responsabilités qui lui sont propres et la présence obligatoire d'une ou d'un DG.

La fonction de directeur·trice général·e au sein de l'administration municipale est encore plus récente (Gravel et Petrelli, 1994). Elle apparaît dans quelques banlieues riches de Montréal et certaines villes industrielles à partir des années 1910 avec le titre de gérant·e municipal·e, sous l'influence des premières expériences réformistes américaines du *city manager*¹. Ce dispositif pionnier dans la gestion municipale s'est progressivement répandu dans les municipalités régies par la LCV. Optionnel au départ avec des modalités d'adoption restrictives (obligation d'un règlement soumis à tous les électeur·trices), le poste de gérant·e,

¹ La première association des gérants a d'ailleurs été le chapitre québécois de l'International City Manager Association (ICMA).

renommé directeur général, est devenu obligatoire en 2006 dans toutes les municipalités régies par la LCV ; il est désormais pourvu par une simple décision majoritaire du Conseil municipal. L'obligation d'avoir une directrice ou un directeur général a aussi été imposée aux municipalités régies par le Code municipal, avec la possibilité de cumul de la fonction de secrétaire-trésorier qui était traditionnellement centrale dans le fonctionnement de ces municipalités.

Trois constats sur la généralisation du poste de DG dans l'organisation municipale sont à souligner pour comprendre le contexte dans lequel le *Guide* a été élaboré.

Premièrement, les principales² responsabilités liées au poste de DG sont similaires dans toutes les municipalités, qu'elles soient régies par la LCV ou par le CM.

Deuxièmement, l'attribution des responsabilités au ou à la DG s'est faite sans qu'il y ait des ajustements aux responsabilités de Maire·sse, ce qui maintient des zones d'ombre, exposées ci-dessous.

Troisièmement, les DG qui vivent des réalités différentes selon la taille des municipalités se sont regroupés en deux associations, tout comme les élu.e.s, une qui s'adresse davantage aux petites municipalités et l'autre davantage aux municipalités plus urbaines. Mais ces associations ne sont pas des syndicats qui représentent leurs membres collectivement et individuellement. Chaque DG négocie son contrat de travail. Les deux associations défendent et font la promotion de la fonction de DG.

Une dynamique fonctionnelle trinitaire dans la relation Maire.sse, Conseil municipal et DG

La dynamique fonctionnelle qui s'établit entre les trois pôles de l'institution municipale, Maire·sse, DG et Conseil déborde les liens hiérarchiques. De manière assez paradoxale, la personne avec laquelle la ou le DG travaille couramment, la Mairesse ou le Maire, n'est pas son ou sa supérieur.e hiérarchique ; les DG relèvent du Conseil qui les nomme, éventuellement les sanctionne en les suspendant sans recours

² Cependant, la responsabilité hiérarchique sur les ressources humaines dans les municipalités sous

CM doit faire l'objet d'une décision spécifique du Conseil.

possible pour 20 jours³ ou en les destituant. Le ou la Maire pour sa part n'a pas d'autorité hiérarchique sur le Conseil. Les décisions sont prises par le Conseil et le Maire ou la Mairesse n'a qu'un pouvoir de veto suspensif temporaire ; en situation d'urgence, ils ont cependant un pouvoir de dépenser. Les DG ont en quelque sorte deux maîtres, un hiérarchique et l'autre opérationnel. Le climat de cette dynamique trinitaire est fonction notamment du leadership du Maire ou de la Mairesse et de la conjoncture politique au sein du Conseil⁴.

Dans la Loi, Maire.sse et DG ont des responsabilités qui leur sont propres et d'autres qui sont concurrentes. Notamment, outre de présider les séances du Conseil, les Maire.sses signent toutes les mesures adoptées par le conseil. Les responsabilités des DG sont clairement définies dans la Loi ; globalement, « sous l'autorité du conseil ou du comité administratif, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de

la municipalité » ; ils ont aussi d'autres obligations spécifiques.

Cependant, le fait que la figure de DG ait été introduite sans ajustement dans les articles de loi concernant le ou la Maire.sse fait perdurer un certain chevauchement dans leurs responsabilités respectives. Le et la DG sont les fonctionnaires principaux de la municipalité qui a autorité sur tous les fonctionnaires et employé.es ; le et la Maire.sse, pour leur part, sont les chefs exécutifs de l'administration municipale. Les deux peuvent faire des propositions au Conseil qui visent le progrès de la municipalité et le bien-être des citoyen.nes. Les deux veillent à l'exécution des décisions du Conseil. Les deux ont un pouvoir de suspension des employé.es sous réserve d'en référer rapidement au Conseil. Les DG contrôlent les activités ; le ou la Maire.sse, de son côté « exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, à l'exception du vérificateur général ». En s'appuyant notamment sur un constat de la Cour

³ Les deux associations de DG revendiquent depuis longtemps un droit de recours, comme pour les autres employé.es.

⁴ Rappelons dans une perspective comparative que les partis municipaux au Québec, lorsqu'ils existent, ne reproduisent pas localement les clivages politiques nationaux.

suprême, la Commission municipale du Québec, l'organisme de contrôle et de surveillance des administrations municipales, a déjà recommandé que « les droits et obligations du maire soient clairement énoncés, dans le respect des pouvoirs du conseil, du directeur général et des autres officiers municipaux » (CMQ, 2015). Jusqu'à maintenant, dans un contexte où les municipalités ont à faire face aux multiples défis des problématiques sociétales, le législateur et la législatrice ne se sont pas attardés à un tel exercice de clarification, opération très délicate en ce qu'elle interpelle la vitalité démocratique des municipalités, reconnues formellement depuis 2017 comme des « gouvernements de proximité » (Divay, 2024).

Ces quelques indications générales sur l'historique du poste de DG et sur la dynamique fonctionnelle trinitaire éclairent le contexte institutionnel dans lequel le *Guide* a été élaboré, tout en laissant entrevoir sa pertinence.

La genèse du *Guide*

En 2022, dans un contexte de marché d'emploi serré et de taux élevé de départs des DG, les deux associations de DG, en collaboration avec le ministère des

Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), ont mené une vaste consultation auprès de leurs membres pour cerner les causes des difficultés et identifier les solutions possibles. Des entretiens individuels et des groupes de discussion ont été menés ; un tiers de toutes les DG ont répondu à un sondage en ligne. Trois constats principaux ont été faits dans le rapport (ADGMQ et ADMQ, 2022) : « la méconnaissance de la fonction de DG et de ses défis ; la perception d'imprévisibilité dans la relation avec les élu·e·s ; le manque de soutien dans l'exercice de la fonction, notamment dans les petites municipalités ». Pour réduire l'imprévisibilité, un meilleur balisage des rôles et responsabilités était proposé, sous forme d'un guide.

Suite à ce rapport, l'ADGMQ a sondé le MAMH sur l'opportunité de procéder à l'élaboration du guide et sur la possibilité d'un soutien pour mener cette opération à terme. La réponse a été positive ; des échanges ont eu lieu avec les autres associations, en mettant de l'avant cinq balises pour encadrer la préparation du guide.

Premièrement, le guide devrait permettre d'agir en prévention. Les ambiguïtés dans

le partage des responsabilités, mentionnées ci-dessus, nourrissent les risques d'ingérence, génèrent parfois des relations conflictuelles, mènent dans quelques cas à des départs forcés qui peuvent coûter cher aux contribuables et perturber l'organisation. À cet égard, les préconisations dans un guide ont été perçues comme une stratégie gagnante pour toutes les associations.

Deuxièmement le guide devrait reposer sur un équilibre entre les préoccupations de toutes les parties prenantes, autant des DG que des élu·e·s et chercher à préciser les rôles sans aborder les questions litigieuses liées au statut de DG.

Troisièmement, le guide devrait s'inspirer des bonnes pratiques existantes. Il devrait donc être nourri d'observations et de témoignages venant autant d'élus·e·s que de DG, répondre à des questions pratiques, par exemple une que se pose un nouveau maire ou une nouvelle mairesse : qu'est-ce que je peux exiger du ou de la DG ? Le guide devrait être une sorte de complément opérationnel au *Guide d'accueil et de référence pour les élues et les élus municipaux*, publié par le MAMH (2023).

Quatrièmement, tout le travail d'élaboration du Guide, dans ses

opérations et dans son contenu, devrait rester sous la supervision d'un comité de pilotage composé d'un·e représentant·e de chacune des associations sous la présidence du MAMH.

Cinquièmement, le travail devrait être effectué par un·e expert·e neutre non affilié·e à l'une ou l'autre des associations.

Ces balises acceptées, le MAMH a convoqué les représentant·es des associations en avril 2023. Le mandat et la démarche ont été avalisés. L'objectif général a été clairement établi : « Le Guide vise à soutenir Maires.sses et DG dans un exercice pleinement assumé de toutes leurs responsabilités respectives et à maintenir des interactions entre les deux qui soient fonctionnelles et efficaces ».

La collecte des informations pertinentes s'est ensuite échelonnée jusqu'au début de 2024 : repérage dans toutes sortes de documents des sources de détérioration de la relation et validation avec les parties prenantes, échanges individuels avec des personnes ayant une longue expérience dans le monde municipal, réalisation d'une quarantaine d'entrevues avec un canevas approuvé par le comité de pilotage et une recherche de bonne représentativité de l'échantillon (membres des quatre

associations, municipalités de toute taille et de toutes les régions, équilibre hommes/femmes), repérage des conseils pertinents dans la documentation de l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM/CAMA) et de l'International City/County Management Association (ICMA). La première version du *Guide* a été soumise à toutes les membres du comité de pilotage et s'en est suivie une série d'échanges, avec tout le monde en copie, pour peaufiner certaines formulations jusqu'à l'obtention d'un consensus. La version pour publication a été finalisée en novembre 2024.

Le contenu du Guide

Après un avant-propos qui précise les intentions du *Guide*, la prévention des gestes inappropriés et une assurance dans un exercice pleinement assumé des responsabilités respectives, le *Guide* comprend trois premières sections générales. Leurs titres reprennent les mots clés qui ont été spontanément et presque unanimement prononcés en réponse à une question d'entrevue sur les ingrédients de base d'une interaction fonctionnelle et efficace : la confiance, car la relation Maire·sse/DG est une relation

professionnelle **personnalisée** ; la transparence pour éviter les surprises de part et d'autre, à moins de réels imprévus ; une compréhension commune des sphères d'action politique et administrative et surtout de leur entrecroisement, normal et nécessaire. Des pratiques souhaitables pour entretenir ces trois qualités de relation sont proposées.

La section suivante, la plus longue, développe le message central du *Guide* : la nécessité d'une collaboration étroite entre les trois parties et, de manière positive, la possibilité de l'assurer en contexte d'ambiguïté juridique sans avoir à confondre les rôles du politique et de l'administratif et sans commettre « d'ingérence ». Cette notion d'ingérence est devenue une hantise dans le milieu municipal québécois, depuis que la CMQ s'est vu confier le pouvoir de la surveiller et de la sanctionner dans le cadre de la supervision du respect des codes d'éthique que toutes les municipalités doivent adopter. La CMQ a d'ailleurs récemment publié un document qui illustre divers cas où elle a été commise (CMQ, 2024).

Dans une perspective purement juridique, comme le rappelle Prémont (2018), « il faut d'abord souligner que, dans les faits,

l'élu participe à nombre de décisions à caractère administratif, tandis que le fonctionnaire doit constamment s'impliquer dans les démarches menant à des décisions à caractère politique ». Et cet entrecroisement n'est pas anormal du moment que tous et toutes respectent les pouvoirs qui leur sont accordés et les processus formels de décision. Mais d'un point de vue de management au quotidien de l'organisation municipale, les ambiguïtés du chevauchement des responsabilités peuvent couvrir des comportements inappropriés de part et d'autre. Tout en mentionnant les risques d'ingérence, le *Guide* qui ne se veut pas prescriptif comme l'est un code, ne s'y attarde pas. Dans une perspective de prévention, il illustre plutôt comment la collaboration peut s'effectuer en pleine conscience des rôles respectifs.

Concrètement, cette section expose les modalités que peut prendre le support de chacune des parties aux deux autres pour que chacune puisse pleinement assumer ses responsabilités :

- support de la ou du DG aux divers rôles de la Mairesse ou du Maire;
- support du ou de la DG et du Maire ou de la Mairesse au fonctionnement

du Conseil et à ses principaux travaux : choix des orientations, adoption et suivi du budget et du programme d'immobilisation, acquisition et gestion des ressources nécessaires pour la réalisation des projets et des programmes d'activités;

- support du Maire ou de la Mairesse et du Conseil au DG ou à la DG. Dans cette rubrique, des modalités d'échanges constants sont détaillées, notamment des rencontres en tête à tête avec le Maire ou la Mairesse, des suivis réguliers sur les principaux dossiers avec le Conseil. Un processus annuel d'appréciation de la qualité de la relation entre le politique et l'administratif est aussi proposé, alors que la pratique d'évaluation annuelle de la performance des DG n'existe actuellement que dans environ un tiers des municipalités, sous des formats inégalement développés.

La section suivante aborde quelques aspects plus délicats dans les relations que le Maire ou la Mairesse ainsi que le ou la DG entretiennent avec les organismes du milieu, les développeur·euses et les citoyen·nes.

La conclusion insiste sur le bon usage du Guide qui ne se veut pas prescriptif, mais un incitatif à une prudence non timorée dans un dialogue tout aussi franc que respectueux.

Le lancement du Guide et les attentes pour la suite

La ministre des Affaires municipales, la présidente de l'ADMQ, les présidents de l'UMQ, de la FQM et de l'ADGMQ ont préfacé le Guide. Son lancement officiel a eu lieu le 16 avril 2025, dans le hall de l'École nationale d'administration publique (ENAP). Les diverses associations s'assurent de la diffusion du livre.

L'ADGMQ qui a lancé l'initiative et mobilisé les partenaires pour la mener à terme souhaite qu'au cours des prochaines années le *Guide* inspire des changements de mentalités et renforce une saine relation politico-administrative, dans un contexte où par ailleurs, les rapports de la CMQ identifient les pratiques inappropriées.

RÉSONANCE DU GUIDE DANS L'EXPÉRIENCE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE SERVICES (DGS) EN FRANCE

par **Hélène Guillet**

C'est un travail remarquable que cette démarche novatrice menée au Québec.

Elle prend encore davantage sens et valeur dans la coopération mise en place par les 4 associations pour y parvenir.

Elle est source d'inspiration. Car si, en France, histoire et environnement juridique apparaissent assez différents, les problématiques sont similaires et les effets induits par les dysfonctionnements issus de ces problématiques sont les mêmes : désaffectation des fonctions de direction générale, difficultés pour les personnes élues, charges mentales inappropriées, ralentissement des dynamiques locales...

Dans leur ouvrage intitulé *le DGS communal identité, fonctions formation* (2014), Laurence Durat et Loïc Brémaud soulignent combien la loi du 12 avril 2000, en instituant l'évolution de dénomination de secrétaire général de mairie vers directeur général des services, a marqué un tournant pour cette profession en France. Ce changement préfigurait une reconnaissance plus forte de cette catégorie de professionnel·les aux responsabilités élevées. Ainsi que le mentionnent ces deux auteurs « *L'histoire de ce groupe professionnel est indissociable de l'histoire et de la place faite aux communes, puis plus tard aux collectivités territoriales, dont les*

prémices remontent au haut moyen-âge. Notable instruit sous l'Ancien Régime, déclassé par l'Empire et la République jacobine, et plus récemment dirigeant reconnu comme haut fonctionnaire sous un statut fonctionnel. »

Le changement de dénomination est loin d'être anodin. Il ne s'agit pas là simplement de vocabulaire ou de revendications d'une corporation en mal de reconnaissance, mais bien d'une véritable et profonde évolution de la fonction et de la posture. Au fil des années, la complexité croissante de l'action publique, la disparité des exigences émanant des élu·es, des publics concernés par le service public et la professionnalisation des interventions ont contribué à cette transformation. De secrétaire général·e, juriste affirmé·e et assumé·e chargé·e de sécuriser les actes de la collectivité et de servir le projet politique à Direction Générale, c'est plus qu'un grand pas. C'est l'émergence d'une nouvelle génération de dirigeant·es qui placent le management au cœur de leur action : manager des territoires, manager de l'organisation, manager des politiques publiques. Quelles que soient la strate et la nature de la collectivité, les DGS, et plus largement les équipes de direction

générale, tiennent un poste clé, à l'articulation entre politique et administration.

Pourtant, en France en 2025, cette profession reste méconnue du grand public, souvent ignorée par de nombreuses parties prenantes de l'action publique locale, parfois même reléguée au rang de simple exécutante des décisions politiques, au mieux dans une relation à peu près équilibrée avec les élu·es, au pire rendue responsable des moindres erreurs ou faux pas.

Plusieurs phrases illustrant l'intention de ce guide m'apparaissent fondamentales et parfaitement transposables à nos propres préoccupations.

En premier lieu, le sujet de l'ambiguïté dans le partage des responsabilités et la question qui se pose pour un·e maire·sse de ce qu'il et elle peut exiger de son ou sa DGS.

Depuis de très nombreuses années, le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités (SNDGCT) milite pour une reconnaissance du périmètre de responsabilité des directrices et directeurs généraux des collectivités. Il ne s'agit pas là d'une fantaisie de pouvoir ou de place au soleil, mais simplement de

s'inscrire dans un mouvement de modernité : celui de la transparence des gouvernances qui contribue à assurer la qualité, la fiabilité et l'efficacité de la mise en œuvre des décisions. En matière d'action publique, quoi de plus essentiel au service de l'intérêt général et d'un usage pertinent et performant des deniers publics ?

L'absence de périmètre défini génère de nombreux risques : risques de confusion des rôles, tentations d'ingérence, interprétations de la place que chacun·e se sent « autorisé·e » ou pas à occuper. En France, la complexité de nos organisations est accrue par la juxtaposition de multiples acteurs internes aux places inégalement définies : la tête de l'exécutif bien sûr, élu par ses pairs, chef·fe de l'administration, les adjoint·es, sans relation hiérarchique avec les services et pourtant au cœur des processus de décisions et informations, le ou les membres des cabinets, tenus par le rythme du mandat, les pressions politiques...

Clarifier les rôles et responsabilités nous apparaît dès lors une impérieuse nécessité permettant de recentrer l'énergie individuelle et collective sur les projets, la qualité du service rendu, l'écoute des

besoins et du territoire plutôt que sur le déminage de jeux de pouvoirs et d'acteurs contreproductifs.

L'évolution récente du régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics, qui dépend aujourd'hui de la seule jurisprudence, en est une criante illustration. Les directions générales sont directement impactées et mises en cause sur le plan pénal, administratif et financier avec des conséquences potentielles importantes : complexité des prises de décision, inertie de l'action publique, désaffection pour la fonction...

Il est essentiel que les élu·es main dans la main avec les directions générales prennent la mesure de ces risques et abordent le sujet de la définition des responsabilités, non pas comme une prise de pouvoir, mais bien comme une sécurisation pour eux-mêmes et l'ensemble des équipes qui agissent au quotidien dans les collectivités. C'est le sens du travail de conviction que nous poursuivons inlassablement au SNDGCT.

La deuxième mise en lumière que je ferais est celle de la confiance. Encore faut-il que cette confiance soit construite et nourrie. Cela engage les deux parties. D'un côté la tête de l'exécutif, de l'autre, la direction

générale des services, impliquant aussi plus largement l'ensemble des élu·es, le cabinet et les services.

Car Oui ! la direction générale des services tient ce rôle bien spécifique de l'articulation harmonieuse entre politique et administration ; elle est garante de la fluidité des relations et des productions. Et elle doit pour cela disposer d'un cap clair, de marges de manœuvre à la hauteur des défis et des enjeux et disposer, sans réserve, du même degré de loyauté que ce qu'elle-même s'engage à donner et à servir.

Traduire un projet politique en réussites humaines et financières pour le territoire et ses habitant·es nécessite un pilotage affuté. La qualité de la relation entre le, la Maire et le, la DG est l'une des clés de réussite, mais pas que. Cela nécessite de s'accorder sur le but à atteindre, sur les modalités de cette alliance, sur la capacité à débattre et à coopérer, sur le qui décide de quoi et où. Et cela ne s'improvise pas.

Cela suppose de la méthode et du dialogue et cela impose de « se choisir » et de réinterroger régulièrement l'accord initial pour se réaligner.

Cela signifie dès lors de sortir des logiques très verticales, ultra-hiérarchisées et de

« l'archaïsme de la chefferie » pour s'intéresser davantage au socle de valeurs communes, au contrat d'objectif et d'engagement mutuel, ainsi qu'aux champs de délégation, aux modes relationnels. Ces points, à plus forte raison en l'absence de périmètre des champs de responsabilité pour les DGS français, devraient être systématiquement débattus deux à deux, partagés avec les collectifs politiques et administratifs et vérifiés, voire renouvelés régulièrement.

Cela participe des conditions de réussite du but à atteindre : une production de projets et actions pertinentes et efficaces, respectueuse de la capacité à faire des équipes, ancrée sur le territoire de manière durable.

Cela participe de la transparence de la gouvernance, de la sécurité de travail des équipes, d'action des élu·es.

Cela relève de la modernité de nos organisations et de leur attractivité pour les jeunes générations.

Ainsi donc, la démarche commune engagée par les associations d'élu·es et de DG québécois et le livrable très pragmatique que représente ce guide m'apparaissent d'une grande lucidité,

d'une formidable maturité et une belle source d'inspiration !

UNE RELATION FONCTIONNELLE ENTRE ÉLU·E·S ET DG OU DGS COMME UN PACTE

Par **Jean Matte, Gérard Divay et Hélène Guillet**

Quelles que soient les clarifications institutionnelles souhaitables sur la relation entre élu·e·s et DG, celle-ci va toujours rester en zone grise. Elle fait interagir des personnes, avec toutes leurs singularités, qui sont astreintes à des logiques d'action différentes, politique ou administrative. Comment alors la concevoir pour qu'elle ne rebute pas les personnes talentueuses qui pourraient assumer la fonction de DG ?

Cette relation pourrait être conçue et présentée comme un PACTE. Un pacte au sens courant est un accord plus ou moins formalisé entre deux personnes ou deux organismes qui conviennent de la façon d'interagir en diverses circonstances. L'énorme avantage d'un pacte est d'introduire de la prévisibilité dans les interactions, de requérir des engagements de chacune des parties.

Le mot PACTE pris comme acronyme condense la sagesse nécessaire à la

pratique de cette relation ; car chacune des lettres renvoie à une de ses caractéristiques principales. Elles structurent en filigrane *Ensemble. Guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités* :

P pour **Prévention** et pour **Pragmatique**. Des arrangements convenus sur les façons courantes d'interagir de même que des moments d'appréciation de la relation sont un des moyens de gérer les attentes et de prévenir les malentendus. La gestion et la politique municipale sont très concrètes. Le discours managérial généraliste n'a d'effet qu'imprégné dans le concret.

A pour **Assurance** et pour **Adaptation**. Des balises d'interaction convenues, mais adaptables selon diverses conjonctures locales, permettent aux différentes parties d'exercer malgré tout avec assurance leurs responsabilités respectives.

C pour **Collaboration** et pour **Confiance**. La protection nécessaire de l'intégrité administrative a parfois pour effet d'antagoniser la sphère politique et la sphère administrative. Cet écueil peut être évité ou du moins amoindri si

la relation est d'emblée placée et maintenue sous le signe de la collaboration où les diverses parties s'entraident pour exercer leurs responsabilités respectives au bénéfice de toute la collectivité. Une telle collaboration est effective dans un climat de confiance mutuelle, à prouver au jour le jour et de manière continue, car elle reste toujours fragile.

T pour **Tension**. Compte tenu du caractère interpersonnel de la relation, des obligations respectives et des perspectives différentes, le surgissement de tensions est normal. Un dialogue franc et respectueux entre les parties peut, la plupart du temps, atténuer ces tensions et même les rendre productives pour le dynamisme de la municipalité.

E pour **Équilibre**. La vitalité démocratique municipale dépend de ce qui se joue sur le fil de la relation politico-administrative entre élu·e·s et DG. Comme les spectacles de funambulisme le montrent, maintenir l'équilibre en marchant sur un fil est un exercice délicat et nécessite habituellement une bonne barre d'équilibre. Des balises d'interaction

convenues peuvent jouer ce rôle de barre d'équilibre.

Notice biographique

Jean MATTE est Directeur général de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ).

Gérard DIVAY est Professeur associé à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire.

Hélène GUILLET est Présidente du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDFCT).

Bibliographie

ADGMQ et ADMQ (2022). *Valorisation de la fonction de DG municipal. Diagnostic et piste d'amélioration*, Québec, ADGMQ et ADMQ.

Collectif (2025). *Ensemble : guide pour une saine relation politico-administrative dans les municipalités* (2025). Une initiative de l'ADGMQ en collaboration avec le MAMH, l'UMQ, la FQM et l'ADMQ, Québec, Les Éditions Sablier.

Commission municipale du Québec (2015). *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la Ville de L'Assomption, à la suite d'une enquête publique*, Québec, CMQ.

Commission municipale du Québec. Direction des enquêtes et des poursuites en

intégrité municipale (2024). *Rapport particulier concernant les situations d'ingérence*, Québec.

Divay, G. (2024). « La proximité » et « L'interface politico-administrative » dans S. Breux et A. Mevellec *Dictionnaire politique de la scène municipale québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Durat, L. et Brémaud, L. (2014). *Le DGS communal identité, fonctions formation*, Presses universitaires de Rennes.

Gravel, R.J. et Petrelli, R. (1994). « Fonctions et rôles des directeurs généraux des municipalités du Québec »,

Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada, vol 37, no 2, p. 323-350.

Lord Durham (1839). *Rapport sur les affaires de l'Amérique du Nord britannique. Le Rapport Durham*, édition 1969, Montréal, Éditions Sainte-Marie.

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2023). *Guide d'accueil et de référence pour les élues et les élus*, Québec.

Prémont, M.-C. (2018). « Le droit public et l'interface politico-administrative : le contrôle de l'abus de pouvoir », *Éthique publique*, vol.20, n° 1.