

Le Québec municipal à l'épreuve de sa capacité organisationnelle

Constats, enjeux et proposition d'un système d'intelligence cognitive organisationnelle mutualisé



Sylvain Langlais, MBA



Le collectif québécois sur la capacité municipale et l'avenir du modèle municipal

Du manifeste à l'action

Le modèle municipal québécois repose sur une idée simple et profondément démocratique : les décisions qui touchent directement la vie des communautés doivent pouvoir être prises le plus près possible des citoyens, par des personnes qui connaissent leur territoire, leurs réalités, leurs contraintes et leurs aspirations. Cette proximité demeure l'une des grandes forces du monde municipal québécois et elle doit être préservée.

Toutefois, protéger cette proximité ne signifie pas que nous devons éviter de nous questionner sur la capacité réelle des organisations municipales à assumer durablement les responsabilités qui leur sont confiées. Au fil des décennies, ces responsabilités se sont multipliées et complexifiées. Les municipalités doivent aujourd'hui composer avec des obligations légales, financières, environnementales, administratives et technologiques beaucoup plus nombreuses. Elles doivent gérer leurs infrastructures, répondre aux enjeux de cybersécurité, protéger les renseignements personnels, s'adapter aux changements climatiques, encadrer leurs contrats, soutenir la participation citoyenne, assurer la sécurité civile, gérer leurs documents, moderniser leurs systèmes et intégrer de nouvelles technologies. Pendant ce temps, les capacités organisationnelles n'ont pas toujours progressé au même rythme.

Cette tension devient particulièrement visible dans les petites organisations municipales. Une municipalité peut compter sur des personnes très compétentes, engagées et expérimentées tout en demeurant vulnérable parce qu'une grande partie de sa mémoire, de ses méthodes, de ses relations et de ses connaissances repose sur seulement quelques personnes. Le problème n'est donc pas d'abord celui des individus. Il concerne plutôt l'architecture organisationnelle qui doit permettre à ces personnes de réussir sans avoir à porter seules toute la complexité de l'organisation. C'est de cette réflexion qu'est né le **Manifeste québécois de l'intelligence cognitive organisationnelle municipale**. Le manifeste propose de faire évoluer progressivement les organisations municipales d'un modèle fortement dépendant de certaines personnes vers un modèle où l'institution elle-même développe une capacité durable à comprendre, se souvenir, apprendre, collaborer, décider et évoluer. Le **Collectif québécois sur la capacité municipale** représente la prochaine étape de cette réflexion. Il vise à transformer le manifeste en démarche collective, puis cette démarche en apprentissages concrets, vérifiables et transférables.

Notre raison d'être

La raison d'être du collectif peut être résumée par une question fondamentale : **le modèle municipal québécois dispose-t-il encore, dans tous les territoires, des capacités organisationnelles nécessaires pour répondre durablement aux responsabilités qui lui sont confiées?** Le mot important est ici « durablement ». Une organisation peut réussir

aujourd'hui grâce à l'engagement exceptionnel d'une direction générale, à l'expérience d'un employé, à l'intervention ponctuelle d'un professionnel externe ou aux efforts considérables d'une petite équipe. Mais cette capacité peut-elle être reproduite? Peut-elle être transmise à la relève? Résiste-t-elle au départ d'une personne clé, à une retraite, à une absence prolongée, à une crise ou à un changement réglementaire? Est-elle financièrement soutenable? Permet-elle aux employés de travailler dans des conditions viables? Permet-elle de préparer l'avenir plutôt que de fonctionner constamment dans l'urgence?

C'est précisément cette distinction entre la compétence des personnes et la capacité de l'organisation que le collectif souhaite approfondir. Une municipalité peut compter sur des employés hautement compétents et demeurer malgré tout vulnérable si ses processus sont peu documentés, si ses systèmes communiquent mal entre eux, si ses connaissances sont dispersées, si sa relève est insuffisamment préparée ou si ses obligations augmentent plus rapidement que ses ressources. Une organisation performante ne peut donc pas dépendre uniquement de personnes exceptionnelles. Elle doit également développer des mécanismes qui permettent à leurs connaissances, à leurs expériences et à leurs pratiques de devenir une capacité durable de l'institution.

Nous ne partons pas de l'idée que le modèle municipal a échoué

La démarche ne cherche pas à démontrer que le modèle municipal québécois est dépassé ou qu'il doit être remplacé. Le point de départ est plutôt inverse. Ce modèle a permis à des milliers de communautés de se développer, de préserver leur identité et de maintenir une forme de gouvernement de proximité profondément enracinée dans leur territoire. Cette proximité constitue une richesse qui doit être protégée. Toutefois, protéger une institution ne signifie pas refuser de la faire évoluer. Le véritable questionnement consiste à déterminer si l'architecture administrative, professionnelle, informationnelle et technologique qui soutient aujourd'hui cette démocratie locale demeure adaptée au niveau de complexité que les municipalités doivent maintenant gérer.

L'objectif n'est donc pas de remplacer les municipalités, mais de renforcer leur capacité à remplir leur mission. Il n'est pas de centraliser les décisions, mais d'examiner si certaines expertises, certaines connaissances, certaines infrastructures ou certaines capacités pourraient être partagées plus intelligemment. Il n'est pas de réduire la démocratie locale, mais de lui donner les moyens de demeurer forte, viable et résiliente dans un environnement qui devient de plus en plus exigeant.

Réfléchir à la capacité plutôt qu'à la taille

Pendant longtemps, la population a été utilisée comme l'un des principaux indicateurs pour comparer les municipalités. Cet indicateur demeure utile, mais il ne suffit plus à lui

seul pour mesurer la complexité d'une organisation. Deux municipalités comptant le même nombre d'habitants peuvent vivre des réalités complètement différentes selon leur territoire, leurs infrastructures, leur activité touristique, leur développement, leurs obligations particulières, leurs projets, leur niveau de maturité administrative et les expertises disponibles localement.

C'est pourquoi le manifeste propose éventuellement d'explorer un **indice de charge municipale** qui permettrait de mieux comprendre la capacité réellement nécessaire à une organisation plutôt que de présumer cette capacité simplement à partir de sa population. Une municipalité de quelques milliers d'habitants peut devoir gérer un territoire immense, des infrastructures complexes, une forte activité saisonnière ou plusieurs obligations particulières. Une autre municipalité de taille comparable peut présenter un contexte beaucoup plus stable. La démarche cherche donc à éviter les réponses simplistes à des situations qui sont, par nature, complexes.

Une définition plus large de la capacité municipale

La capacité municipale ne peut pas être réduite au nombre d'employés ou au budget disponible. Elle représente plutôt une combinaison dynamique de plusieurs formes de capacité qui doivent fonctionner ensemble. La capacité humaine concerne la possibilité de recruter, développer, soutenir et retenir les personnes nécessaires. La capacité professionnelle représente l'accès aux expertises spécialisées dont l'organisation a besoin. La capacité administrative concerne la documentation des processus, la répartition des responsabilités et la qualité des suivis. La capacité juridique et réglementaire permet de comprendre et d'appliquer correctement les obligations. La capacité financière permet de maintenir les services et de planifier les investissements.

À ces dimensions s'ajoutent la capacité technologique, qui concerne l'utilisation de systèmes fiables et interopérables, et la capacité informationnelle, qui permet de retrouver la bonne information au bon moment. La capacité cognitive devient tout aussi importante puisqu'elle touche la capacité de conserver les raisons qui ont mené aux décisions, de retrouver l'expérience accumulée et d'apprendre de ce qui a déjà été vécu. La capacité collaborative concerne la manière dont l'organisation travaille avec ses partenaires, tandis que la capacité stratégique permet de prendre du recul, d'anticiper les transformations et de préparer l'avenir. Une organisation peut donc posséder énormément d'information sans pour autant être capable de la relier, de la contextualiser et de la réutiliser efficacement. C'est précisément dans cet espace que se situe l'**intelligence cognitive organisationnelle municipale**.

Le manifeste comme fondation, pas comme conclusion

Le manifeste demeure le document fondateur de la démarche, mais il ne doit pas être considéré comme une conclusion définitive. Il constitue plutôt une contribution initiale qui présente des constats, des principes, des propositions et des pistes de réflexion devant être examinés avec esprit critique. Certaines idées pourront être confirmées, d'autres nuancées, certaines réfutées et plusieurs bonifiées. Cette ouverture est essentielle à la crédibilité du collectif.

Les personnes qui participeront à la démarche ne seront donc pas invitées à défendre une doctrine ou à adhérer à toutes les propositions du manifeste. Elles seront invitées à examiner une question. Certaines pourront partager largement ses principes tout en remettant en question certaines solutions proposées. D'autres pourront apporter des exemples qui contredisent certaines hypothèses. Ces contributions seront non seulement acceptées, mais souhaitées. Un collectif composé uniquement de personnes déjà convaincues de ses conclusions risquerait rapidement de devenir une chambre d'écho. La qualité de la démarche dépendra au contraire de sa capacité à réunir des perspectives différentes et à confronter les idées aux réalités du terrain.

Le collectif comme espace humain et ouvert

Le collectif doit être compris comme l'espace où cette réflexion pourra prendre vie. Il ne doit pas devenir une nouvelle structure administrative lourde. Il doit plutôt demeurer suffisamment ouvert pour permettre à des personnes provenant d'horizons différents de contribuer, tout en étant suffisamment structuré pour produire des résultats crédibles. La participation devra donc être flexible et évolutive.

Une personne pourra simplement devenir supporteur du manifeste, suivre les travaux et contribuer à leur rayonnement. Une autre pourra agir comme contributeur en partageant une expérience, des données, une expertise, une étude, un cas terrain, une critique ou une initiative inspirante. Une personne souhaitant s'impliquer davantage pourra devenir participante active et contribuer aux rencontres, aux groupes de travail, aux analyses ou aux expérimentations. Une municipalité ou une MRC pourra éventuellement devenir un territoire pilote pour tester une hypothèse. Une université, une association, un organisme, une entreprise ou un professionnel pourra également contribuer à certains travaux selon son expertise. L'objectif n'est donc pas d'exiger le même niveau d'engagement de tous, mais de créer différentes portes d'entrée permettant à chacun de contribuer là où sa participation apporte le plus de valeur.

Une gouvernance légère, mais crédible

Une démarche ouverte ne signifie pas une démarche sans gouvernance. Au contraire, plus le collectif gagnera en importance, plus son indépendance, sa neutralité et sa crédibilité

devront être protégées. Un petit noyau de gouvernance pourra donc être constitué parmi les personnes participant activement à la démarche. Son rôle ne sera pas de devenir propriétaire des conclusions ou de déterminer les résultats à l'avance. Il devra plutôt protéger la qualité du processus.

Ce noyau devra préserver la pluralité des points de vue, assurer une certaine rigueur méthodologique, encadrer les conflits d'intérêts, protéger la neutralité politique, favoriser une représentation suffisamment diversifiée et éviter qu'une organisation, un fournisseur, une association, une technologie ou un intérêt particulier s'approprie la démarche. Le collectif ne doit pas devenir la plateforme d'une seule organisation, un véhicule politique, un outil promotionnel ou un mécanisme destiné à légitimer une solution déjà choisie. Cette règle doit demeurer fondamentale.

Aucune solution ne doit être prédéterminée

Le collectif ne partira pas de la conclusion qu'il faut fusionner des municipalités. Il ne présumera pas davantage que les MRC doivent prendre en charge toutes les responsabilités, que l'intelligence artificielle constitue nécessairement la solution ou que le statu quo est forcément inadéquat. Plusieurs hypothèses doivent pouvoir être étudiées en parallèle, même lorsqu'elles sont contradictoires.

Il est possible que le modèle actuel demeure viable moyennant davantage de ressources, de formation ou d'accompagnement. Il est aussi possible que certaines difficultés soient davantage liées à l'organisation des capacités qu'à leur quantité. Certaines responsabilités pourraient bénéficier de capacités partagées. Les structures régionales existantes pourraient jouer un rôle différent. Les technologies et les infrastructures de connaissances pourraient augmenter la capacité sans nécessiter de transformations politiques importantes. Dans certains territoires, des transformations organisationnelles plus profondes pourraient également être pertinentes. La démarche devra donc confronter ces hypothèses aux faits plutôt que de les accepter ou de les rejeter à l'avance. Le principe demeure simple : **nous ne cherchons pas à confirmer une solution, nous cherchons d'abord à comprendre le problème.**

Du manifeste au laboratoire

Le collectif ne doit pas se limiter à produire des réflexions ou des rapports. Il doit progressivement développer une véritable capacité d'expérimentation. C'est pourquoi la création d'un **Laboratoire québécois de capacité municipale** est proposée à l'intérieur même du collectif. Le collectif représenterait l'espace de réflexion, de mobilisation et de dialogue, tandis que le laboratoire deviendrait son dispositif d'expérimentation.

Des municipalités et des MRC volontaires pourraient y tester certaines hypothèses dans des contextes réels et contrôlés. Chaque expérimentation devrait commencer par un

problème clairement documenté. La situation initiale devrait être mesurée avant toute intervention. Une hypothèse devrait ensuite être formulée et les résultats attendus ainsi que les indicateurs de mesure devraient être déterminés à l'avance. L'expérimentation pourrait alors être réalisée, observée, ajustée et évaluée. À la fin du processus, le modèle testé pourrait être maintenu, corrigé, prolongé, transféré vers d'autres organisations ou abandonné. Cette logique permettrait de comparer véritablement les pratiques, les coûts, les délais, les risques et les capacités avant et après l'intervention.

Accepter aussi que certaines idées ne fonctionnent pas

Une démarche crédible doit accepter la possibilité de l'échec. Une expérimentation démontrant qu'une idée ne fonctionne pas peut avoir autant de valeur qu'une expérimentation réussie, puisqu'elle permet d'éviter que plusieurs municipalités répètent la même erreur. Les résultats négatifs devront donc être documentés avec la même rigueur que les résultats positifs.

Une approche qui réduit un délai tout en augmentant les coûts de manière disproportionnée n'est pas nécessairement une réussite. Une mutualisation qui diminue certains coûts mais ajoute tellement de coordination qu'elle ralentit les organisations doit être analysée avec lucidité. Une technologie qui automatise une tâche mais augmente fortement la dépendance envers un fournisseur peut simplement déplacer le risque. Une transformation qui améliore certains indicateurs mais détériore la qualité de vie au travail ne peut pas non plus être considérée automatiquement comme positive. La capacité à reconnaître les limites d'une idée devra donc faire partie intégrante de la culture du collectif.

Observer, comprendre, expérimenter et apprendre

La démarche devra demeurer évolutive. Elle ne suivra pas un échéancier rigide visant à produire rapidement une conclusion définitive. Elle fonctionnera plutôt comme une boucle d'apprentissage continu. Le collectif devra d'abord observer les réalités du terrain, chercher à les comprendre et les documenter. Il pourra ensuite formuler des hypothèses, les expérimenter, mesurer les résultats, corriger ce qui doit l'être et transférer les apprentissages pertinents vers d'autres organisations. Les résultats d'une expérimentation pourront également conduire à remettre en question une hypothèse ou une analyse antérieure.

Cette démarche applique ainsi au collectif lui-même l'un des principes fondamentaux du manifeste : une organisation apprenante doit être capable de remettre en question ses propres hypothèses, d'apprendre de l'expérience et d'ajuster ses pratiques.

Des groupes de travail selon les enjeux

Le collectif pourra progressivement créer des groupes de travail temporaires ou permanents en fonction des enjeux étudiés. Quatre grands champs apparaissent déjà dans les travaux préparatoires : la gouvernance et l'évolution du modèle municipal, la capacité humaine et organisationnelle, la mutualisation et le financement, ainsi que les données, les technologies et la mémoire organisationnelle.

Ces groupes ne devront toutefois pas devenir de nouveaux silos. Leur rôle sera plutôt de réunir temporairement les personnes possédant les connaissances nécessaires autour d'une question concrète. Un même participant pourra contribuer à plusieurs groupes, un spécialiste pourra être invité seulement pour une question précise et une municipalité pourra participer uniquement au projet directement lié à son territoire. La structure devra demeurer suffisamment flexible pour mobiliser les bonnes expertises au bon moment sans créer inutilement de nouvelles structures permanentes.

Déterminer ce qui doit demeurer local et ce qui peut être partagé

L'une des questions les plus importantes du collectif concernera l'échelle à laquelle certaines capacités devraient être organisées. Certaines responsabilités doivent clairement demeurer locales parce qu'elles sont directement liées à la démocratie de proximité, à la connaissance du territoire ou à la relation avec les citoyens. D'autres capacités pourraient cependant être partagées lorsqu'il est plus efficace de le faire.

Il pourrait s'agir de certaines expertises professionnelles, de mécanismes de veille, d'infrastructures numériques, de cybersécurité, de gestion documentaire, de formation, de référentiels communs ou de certaines fonctions administratives. Le manifeste résume cette logique par une formule simple : **mutualiser ce qui est commun et contextualiser ce qui est local**. Le collectif ne cherchera donc pas à imposer une seule échelle de fonctionnement. Il cherchera plutôt à déterminer quelle échelle est la plus pertinente pour chaque capacité.

Une nouvelle réflexion sur le rôle territorial

Cette démarche ouvre naturellement une réflexion sur le rôle des MRC et des autres formes de coopération territoriale. Il ne s'agit pas de présumer que toutes les MRC devraient devenir de grands centres de services. Les territoires québécois sont trop différents pour qu'une formule unique puisse être appliquée partout. Certains territoires pourraient toutefois souhaiter expérimenter une fonction de **plateforme territoriale de capacité municipale**.

Dans un tel modèle, certaines expertises spécialisées pourraient être rendues accessibles à plusieurs municipalités. Des mécanismes de veille pourraient être partagés. Une

mémoire documentaire commune pourrait être développée. Certaines ressources professionnelles pourraient intervenir auprès de plusieurs administrations et certaines capacités numériques pourraient être mutualisées. La proximité et la décision demeurerait locales, tandis que certaines capacités pourraient devenir territoriales lorsqu'il est avantageux de les organiser ainsi.

La technologie comme infrastructure, jamais comme finalité

La technologie occupera nécessairement une place importante dans les travaux du collectif, mais elle ne devra jamais constituer le point de départ de la réflexion. Le manifeste pose un principe clair : **la gouvernance doit précéder la technologie**. Avant d'automatiser une décision, il faut savoir qui en est responsable. Avant d'ouvrir des données, il faut déterminer qui peut y accéder. Avant de connecter des systèmes, il faut comprendre les règles qui encadrent les informations qu'ils contiennent.

L'intelligence artificielle pourra certainement contribuer à rechercher l'information, comparer des documents, synthétiser des dossiers, détecter certaines incohérences ou automatiser certaines étapes. Elle peut augmenter la capacité de l'organisation, mais elle ne doit jamais devenir la détentrice de la responsabilité publique. Le jugement demeure humain, l'imputabilité demeure humaine et la décision doit toujours pouvoir être attribuée.

Ne jamais automatiser la désorganisation

La transformation numérique ne doit pas servir à accélérer des processus que personne n'a pris le temps de comprendre. Un mauvais processus automatisé demeure un mauvais processus, même s'il devient plus rapide. C'est pourquoi la séquence proposée par le manifeste commence par la compréhension du processus. Il faut ensuite le simplifier, le structurer, déterminer clairement les responsabilités, gouverner les données, numériser lorsque cela est nécessaire, automatiser lorsque cela est pertinent, mesurer les résultats et apprendre de l'expérience.

Cette séquence devra également devenir l'un des réflexes méthodologiques du laboratoire. La technologie doit venir soutenir une organisation mieux comprise, et non masquer ou accélérer ses problèmes.

Construire une mémoire collective du Québec municipal

L'un des résultats les plus importants du collectif pourrait ne pas être une recommandation particulière, mais plutôt la connaissance accumulée au fil de ses travaux. Chaque étude de cas, chaque expérimentation, chaque erreur, chaque donnée, chaque méthode, chaque outil et chaque résultat représente un apprentissage qui peut être utile à d'autres organisations.

Ces connaissances ne devraient pas disparaître à la fin d'un projet. Elles pourraient progressivement alimenter une **Bibliothèque québécoise de capacité municipale** regroupant les constats, les diagnostics, les scénarios, les expérimentations, les résultats, les outils, les conditions de réussite, les limites et les recommandations. L'objectif serait simple : éviter que chaque municipalité doive recommencer seule les mêmes recherches, répéter les mêmes erreurs et reconstruire les mêmes apprentissages. Le monde municipal appliquerait ainsi à lui-même le principe central du manifeste : **faire de la connaissance un patrimoine**.

Produire des résultats accessibles, pas seulement des rapports

Le collectif pourra évidemment produire des rapports, mais sa réussite ne devra pas être mesurée au nombre de documents publiés. Elle devra plutôt être évaluée à partir de l'utilité réelle de ce qu'il produit. Une recherche pourra devenir un guide. Une expérimentation pourra produire un modèle de procédure. Un diagnostic pourra devenir un outil d'autodiagnostic. Une comparaison pourra donner naissance à un référentiel. Une expérience réussie pourra devenir une formation. Une erreur bien documentée pourra devenir une mise en garde utile pour des centaines d'organisations.

Les résultats pourront donc prendre différentes formes selon les besoins : synthèses, guides pratiques, référentiels, modèles, études de cas, tableaux de bord, conférences, ateliers, formations ou bases de connaissances. Ils devront également être adaptés aux différents publics plutôt que diffusés dans un format unique.

Les grands livrables de la démarche

À terme, plusieurs livrables structurants pourraient émerger du collectif. Une charte fondatrice pourrait définir sa raison d'être, ses règles d'indépendance et sa gouvernance. Un diagnostic partagé pourrait dresser un portrait des capacités municipales et de leurs principales vulnérabilités. Plusieurs scénarios pourraient être développés pour explorer différentes avenues d'évolution du modèle municipal québécois.

Un référentiel commun pourrait également préciser les composantes de la capacité municipale, les niveaux de maturité, les principes de mutualisation, les exigences de gouvernance des données et les mécanismes nécessaires pour préserver la validation humaine. Une feuille de route d'expérimentation pourrait enfin identifier des territoires pilotes et des processus permettant de tester progressivement certaines hypothèses.

Une relation complémentaire avec les organisations existantes

Le collectif n'a pas vocation à remplacer les associations municipales, les ministères, les universités, les ordres professionnels, les organismes de contrôle, les centres de recherche ou les autres acteurs déjà présents dans l'écosystème municipal. Ces

organisations possèdent des expertises, des responsabilités et des mandats essentiels. La démarche doit plutôt adopter une posture complémentaire.

Le collectif souhaite créer un espace transversal permettant d'examiner les interactions entre les différentes composantes du système municipal. La question ne sera donc pas : « Quelle organisation devrait prendre le contrôle? » Elle sera plutôt : **quelle capacité est nécessaire, à quelle échelle devrait-elle être organisée, qui devrait en être responsable et comment peut-elle être développée sans affaiblir la démocratie locale?**

Une démarche indépendante et non partisane

Le collectif devra demeurer indépendant et non partisan. Des élus pourront y participer, tout comme des représentants gouvernementaux, des entreprises, des associations, des professionnels et des chercheurs. Toutefois, aucune organisation ou personne ne devrait pouvoir déterminer les conclusions à l'avance.

Les conflits d'intérêts ne doivent pas nécessairement empêcher la participation, mais ils doivent être déclarés et gérés. Lorsqu'une personne ou une organisation possède un intérêt commercial, institutionnel ou politique particulier à l'égard d'une proposition, cet intérêt doit être connu. Cette transparence protège davantage la démarche qu'une prétention irréaliste à l'absence complète d'intérêts.

La place des entreprises et des technologies

Les entreprises technologiques et les fournisseurs peuvent contribuer utilement à la réflexion parce qu'ils possèdent des expertises qu'il serait contre-productif d'exclure. Leur participation doit toutefois demeurer clairement distincte d'une démarche de vente. Une technologie peut devenir une hypothèse d'expérimentation. Elle ne doit jamais devenir la conclusion préalable de cette expérimentation.

Cette distinction est importante pour préserver la crédibilité du collectif et permettre de comparer équitablement différentes approches, qu'elles soient technologiques, organisationnelles, humaines ou administratives.

La place des citoyens

La capacité municipale n'est pas uniquement un enjeu administratif. Sa finalité demeure le citoyen. Lorsque les capacités d'une organisation se fragilisent, ce sont ultimement les citoyens qui en ressentent les conséquences à travers des délais, des reports, des difficultés d'accès à l'information, une diminution de certains services, une augmentation des coûts ou un manque de continuité.

Les citoyens possèdent également une connaissance vécue de leur territoire et des services municipaux. Cette connaissance peut être très utile pour comprendre certaines problématiques ou évaluer certaines solutions. La participation citoyenne ne signifie toutefois pas que chaque question technique doit faire l'objet d'une consultation publique. Il s'agit plutôt d'identifier les moments où l'expérience des citoyens apporte une connaissance véritablement nécessaire au diagnostic ou à l'évaluation.

Une démarche qui protège aussi les personnes

Au centre de toute cette réflexion se trouvent les femmes et les hommes qui font fonctionner quotidiennement les municipalités. Le manifeste est clair sur ce point : une administration intelligente n'est pas une administration qui fonctionne sans humains. C'est plutôt une administration qui cesse de demander aux humains de porter seuls une complexité devenue trop importante.

La transformation recherchée doit donc aussi contribuer à améliorer la qualité de vie au travail. Elle doit réduire la recherche répétitive d'information, les doubles saisies, les suivis inutiles et la reconstruction constante de l'historique des dossiers. Elle doit permettre aux personnes de consacrer davantage de temps à ce qui nécessite réellement leurs compétences humaines : comprendre, écouter, réfléchir, planifier, accompagner, créer des liens et décider.

Notre ambition

Notre ambition n'est pas de définir aujourd'hui ce que sera exactement le modèle municipal québécois de 2035. Elle consiste plutôt à créer les conditions permettant au Québec municipal de le construire progressivement. Nous souhaitons développer une capacité collective à observer les transformations, identifier les vulnérabilités, expérimenter de nouvelles approches, mesurer leurs effets et préserver les apprentissages.

À terme, une petite municipalité ne devrait pas être condamnée à disposer d'une capacité institutionnelle fragile simplement parce qu'elle compte moins d'habitants. Une nouvelle direction générale ne devrait pas devoir reconstruire seule toute l'histoire de son organisation. Un départ à la retraite ne devrait pas entraîner la disparition de plusieurs années de connaissances. Une municipalité ne devrait pas recommencer une recherche déjà effectuée vingt fois ailleurs. Une MRC ou un regroupement devrait pouvoir partager certaines capacités sans absorber la gouvernance locale. Une technologie devrait pouvoir être remplacée sans que l'organisation perde sa mémoire. Un élu devrait pouvoir comprendre le contexte qui soutient une recommandation. Un citoyen devrait pouvoir recevoir une réponse cohérente indépendamment de la personne qui traite son dossier. Et

les personnes qui travaillent dans les municipalités devraient pouvoir consacrer davantage de temps à ce qui nécessite véritablement leur intelligence et leur jugement.

Une architecture simple

L'ensemble du concept peut être compris comme un écosystème relativement simple. Le **manifeste** constitue la fondation intellectuelle. Le **collectif** rassemble les personnes et les organisations souhaitant contribuer à la réflexion. Le **noyau de gouvernance** protège l'indépendance et la rigueur de la démarche. Les **groupes de travail** mobilisent temporairement les expertises nécessaires autour de questions précises. Le **Laboratoire québécois de capacité municipale** transforme certaines hypothèses en expérimentations concrètes. Les **territoires pilotes** permettent de confronter ces hypothèses à la réalité. La **Bibliothèque québécoise de capacité municipale** conserve et rend accessibles les apprentissages. Enfin, les recommandations, outils et référentiels permettent de transférer ce qui fonctionne vers les organisations qui peuvent en bénéficier.

Le mouvement devient ainsi une boucle continue : **manifeste, collectif, observation, hypothèses, expérimentation, mesure, apprentissage, transfert et nouvelle expérimentation**. Il ne s'agit donc pas d'un projet ayant un début et une fin parfaitement définis. Il s'agit plutôt de développer une véritable capacité collective d'apprentissage.

Notre principe directeur

Le principe directeur de la démarche est de préserver ce qui fait la force du modèle municipal québécois tout en développant les capacités nécessaires pour qu'il puisse continuer à remplir sa mission dans un environnement beaucoup plus complexe. La démocratie doit demeurer locale. La proximité doit demeurer humaine. La responsabilité doit demeurer clairement attribuable. Toutefois, les connaissances peuvent circuler, les expertises peuvent être partagées, les apprentissages peuvent devenir collectifs, les infrastructures peuvent être rendues plus interopérables et la capacité des organisations peut devenir beaucoup plus résiliente.

L'enjeu n'est donc pas d'opposer proximité et capacité. Il consiste à utiliser la capacité pour protéger la proximité.

L'appel

Cette démarche ne peut pas être construite par une seule personne. Elle ne devrait pas davantage appartenir à une seule association, une seule entreprise, une seule profession ou un seul ordre de gouvernement. Elle doit réunir celles et ceux qui connaissent le monde municipal à partir de perspectives différentes : élus, directions générales, employés, MRC, professionnels, chercheurs, citoyens, associations, partenaires institutionnels, spécialistes, personnes d'expérience et représentants de la relève.

Certains deviendront simplement supporteurs du manifeste. D'autres partageront une expérience, une critique ou un commentaire. D'autres participeront activement aux travaux. Certaines municipalités accepteront peut-être de devenir des territoires pilotes. Toutes ces formes de participation auront leur place, parce que la véritable question n'est pas de déterminer qui possède déjà la bonne réponse. Elle est beaucoup plus importante : **si nous devons aujourd'hui construire les capacités nécessaires pour permettre à la démocratie municipale québécoise de traverser les prochaines décennies, que devrions-nous préserver, que devrions-nous renforcer, que pourrions-nous partager et que devrions-nous apprendre à faire autrement?**

C'est cette question que le collectif souhaite explorer. Non pas pour imposer une réforme déjà définie, mais pour construire progressivement, avec les acteurs du terrain, les connaissances nécessaires pour éclairer les choix futurs.

Notre conviction

Notre conviction peut finalement être exprimée simplement. Le Québec municipal n'a pas besoin de moins de proximité. Il a besoin de davantage de capacité pour protéger cette proximité. Il n'a pas besoin de remplacer les personnes par des systèmes. Il doit construire des systèmes qui permettent aux personnes de mieux réussir. Il n'a pas besoin d'une solution unique applicable partout. Il a besoin d'une capacité collective à apprendre ce qui fonctionne, où cela fonctionne, pourquoi cela fonctionne et dans quelles conditions.

C'est cette capacité que le **Collectif québécois sur la capacité municipale** souhaite contribuer à construire : préserver la démocratie locale, renforcer les capacités des organisations, partager les apprentissages, construire une mémoire collective, expérimenter avant de généraliser et faire évoluer ensemble le modèle municipal québécois.



Sylvain Langlais

23 août 2026