



# L'innovation municipale

*Sortir des sentiers battus*

GÉRARD BEAUDET et RICHARD SHEARMUR



Gérard Beaudet et Richard Shearmur

# **L'INNOVATION MUNICIPALE**

**Sortir des sentiers battus**

**Les Presses de l'Université de Montréal**

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada*

L'innovation municipale : sortir des sentiers battus / Gérard Beaudet, Richard G. Shearmur.  
Beaudet, Gérard, 1954- auteur. | Shearmur, Richard G., auteur.

(PUM)

Comprend des références bibliographiques.

Publié en formats imprimé(s) et électronique(s).

ISBN 9782760640498

ISBN 9782760640504 (PDF)

ISBN 9782760640511 (EPUB)

Vedettes-matière : RVM : Municipalités-Innovations-Québec (Province) | RVM :  
Administration municipale-Innovations-Québec (Province)

LCC JS1721.Q8 B43 2019

320.8

509714-DC23

Mise en pages : Chantal Poisson

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2019

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le Conseil des arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Financé par le gouvernement du Canada

| **Canada**

IMPRIMÉ AU CANADA

Ce livre s'adresse à tous les artisans de l'innovation municipale,  
aux municipalités, aux municipalités régionales de comté,  
aux organismes et partenaires du monde municipal et  
à toute l'équipe de l'Union des municipalités du Québec.  
Il se veut un hommage à tous ceux qui, de près ou de loin,  
font de l'excellence de leur municipalité un travail quotidien.



## Mot de la présidence de l'UMQ



Alexandre Cusson

Les municipalités doivent constamment se réinventer. Leur histoire est riche en changements, défis, projets et... innovations. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) s'est toujours fait un devoir d'encourager ses membres et ses partenaires à aller plus loin et à choisir l'innovation, non pas comme un marqueur de leur vitalité, mais comme une condition de leur dynamisme.

Depuis sa création en 2004, le prix mérite Ovation municipale récompense le meilleur de l'innovation du monde municipal. Par ses différentes catégories telles que sécurité publique, transport, mobilité et accessibilité, culture, patrimoine, loisir et tourisme, développement socio-communautaire et interculturalité, et j'en passe, et par une évaluation d'experts chevronnés, le prix souligne les avancées dans tous les secteurs et joue un rôle de puissant levier de changement au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

C'est pourquoi je suis particulièrement heureux de la collaboration de l'UMQ avec les auteurs du présent ouvrage qui prend appui sur 15 ans d'excellence dans nos villes et municipalités. L'écoulement des années aura participé à pousser toujours plus loin l'innovation municipale et les exemples concrets ne manquent pas. Ils se dévoileront dans les pages qui suivent.

L'UMQ fête également en 2019 son 100<sup>e</sup> anniversaire. Ce livre se veut un cadeau pour l'occasion à tous les amoureux des villes, tous les curieux de la chose publique et tous les architectes de nos milieux de vie — mairesses et maires, conseillères et conseillers municipaux, cadres, employées et employés du monde municipal.

En terminant, j'aimerais saluer notre éditeur, les Presses de l'Université de Montréal, qui, par ses conseils et son écoute, a fait de ce projet une réussite. Je salue également la contribution des auteurs. Leur science et leur expertise transpirent dans les pages de ce livre. Leur travail ajoute une pierre à la petite histoire de l'innovation municipale au Québec.

Alexandre Cusson,  
Président de l'Union des municipalités du Québec  
Maire de Drummondville

## Mot de la direction générale de l'UMQ



Jasmin Savard

Toute l'équipe de l'Union des municipalités du Québec est fière de présenter un livre aussi précis et achevé sur l'innovation municipale. Voilà maintenant 100 ans que notre institution s'emploie à outiller les villes et à représenter les intérêts des municipalités, et la production de cet ouvrage s'inscrit en droite ligne avec notre travail quotidien.

Comme directeur général de l'UMQ, je suis à même de constater tout le chemin parcouru par notre organisation depuis le lancement du prix mérite Ovation municipale.

D'une courte célébration du génie dans les municipalités, à l'origine, nous sommes maintenant des centaines à nous réunir et à proposer de nouvelles idées pour pousser plus loin l'innovation municipale.

En fait, par la plume des professeurs Gérard Beaudet et Richard Shearmur, c'est toute l'histoire du monde municipal et de son adaptation au changement qui se dévoile, et c'est aussi en partie l'évolution de notre Union qui y est illustrée.

La lecture de cet ouvrage vous promettra une incursion dans notre travail. Nous espérons que vous y trouverez intérêt et informations utiles.

Jasmin Savard  
Directeur général de l'Union des municipalités du Québec



## Introduction

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'échiquier municipal québécois est sur le point de connaître de grands bouleversements. Combinée avec une croissance démographique soutenue et une prospérité économique inédite, l'évasion banlieusarde entraînera un changement de statut pour plusieurs municipalités de paroisse et la création de nombreuses autres municipalités. Pour bon nombre de conseils municipaux, l'ampleur des défis à relever est considérable. Aménagement de nouvelles rues, mise en place des réseaux techniques, construction d'équipements collectifs obligent élus et fonctionnaires, habituellement peu nombreux et souvent insuffisamment qualifiés, à revoir des façons de faire empreintes d'une routine rassurante. Quant aux villes-centres, elles devront s'adapter au déclin de leurs quartiers anciens, à la croissance du parc automobile, à l'augmentation de la congestion et à l'érosion de leurs assises économiques traditionnelles.

L'ampleur de ces bouleversements des cadres et des modalités de l'intervention municipale ne doit cependant pas faire oublier que, pour plusieurs dizaines de municipalités qui avaient été le terreau de l'industrialisation de la province, la modernisation des cadres administratifs et professionnels s'était imposée dès le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. « Filles de la Province », comme aimait à le rappeler Maurice Duplessis, les municipalités ont néanmoins longtemps été considérées comme des institutions conservatrices et routinières, comme si seules les grandes missions de l'État pouvaient se prêter à l'innovation. Force est d'admettre que le peu d'engouement du duplessisme pour l'intervention publique n'était guère propice à une valorisation de l'innovation.

Or, si la Révolution tranquille tourne la page sur le conservatisme politique et gestionnaire entretenu par le gouvernement Duplessis, elle contribue à occulter l'innovation municipale en multipliant les grands chantiers de modernisation de l'État. Tout se passe comme si villes, villages et paroisses n'étaient que le prolongement de l'État en vertu d'une délégation de compétences, l'innovation, si tant est qu'elle existe, étant d'emblée initiée dans et par l'appareil gouvernemental.

L'angle mort dans lequel se trouve l'innovation municipale est par ailleurs également attribuable au fait que les travaux sur l'innovation portent essentiellement sur le monde des entreprises et des grandes organisations publiques. On accorde en effet généralement peu d'attention à ce qui se passe dans le monde municipal.

Ici comme dans les autres pays industrialisés, le désengagement de l'État qui a cours depuis la révolution conservatrice entreprise en Grande-Bretagne par Margaret Thatcher a cependant progressivement contribué à donner plus de visibilité aux administrations locales. Recherchée ou subie, la redéfinition de leurs compétences les a souvent obligées à faire preuve d'originalité, à sortir des sentiers battus.

C'est dans ce contexte qu'a été lancé, en 2004, le prix mérite Ovation municipale. Celui-ci récompense les municipalités qui, toutes tailles confondues, se distinguent par les efforts déployés pour innover, créer ou développer une activité, un programme ou un projet dans le but d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens et citoyennes et la qualité des services qui leur sont offerts.

La célébration du 15<sup>e</sup> anniversaire du prix est toutefois davantage le prétexte que l'objet du présent ouvrage. Il semblait en effet pertinent, à l'occasion du centième anniversaire de fondation de l'UMQ, de braquer les projecteurs sur l'innovation municipale. Le survol de la transformation du contexte dans lequel se trouvent les municipalités et des défis qu'elles doivent relever servira de toile de fond à un examen des tenants et des aboutissants de l'innovation municipale. Un retour sur les 14 premières éditions du prix permettra par ailleurs de souligner les diverses déclinaisons de l'innovation telle qu'elle se pratique dans des municipalités de toutes tailles et de souligner l'importance d'une telle reconnaissance pour ses principaux artisans. Nous souhaitons ainsi contribuer à la valorisation de pratiques innovantes dont on doit reconnaître qu'elles sont plus nécessaires que jamais.