



LES DÉFIS D'UNE MUTATION EN GRANDE VILLE

*Diagnostic organisationnel stratégique de
la Ville de Terrebonne*

PRÉSENTÉ À

Daniel Sauriol, directeur général
Stéphan Turcotte, directeur général adjoint
Ville de Terrebonne

AUTEURS

Gérard Divay, Yves Boisvert, Linda Caron, Daniel J. Caron et
Étienne Charbonneau avec la collaboration de Lilly Lemay et
Bachir Mazouz

Février 2018

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	VII
LISTE DES FIGURES.....	VII
LISTE DES ANNEXES	VII
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	VIII
LE MANDAT	1
LA DÉMARCHE.....	2
L'ÉQUIPE DE PROJET.....	2
LA MÉTHODOLOGIE	2
1 UNE VILLE CONSTRUITE PAR ACCOMMODEMENTS MUTUELS, POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS ENTRE TROIS ANCIENNES MUNICIPALITÉS	5
2 UNE PERFORMANCE MANIFESTE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET DES SERVICES.....	7
3 UNE ORGANISATION ESSOUFFLÉE.....	9
4 UNE ORGANISATION INQUIÈTE	12
4.1 LA SITUATION D'INTÉRIM	12
4.2 LES PERQUISITIONS DE L'UPAC	12
4.3 RYTHME DE CHANGEMENT DANS LES PROCÉDURES ET FAÇONS DE FAIRE	13
4.4 SITUATION BUDGÉTAIRE	13
5 LES DÉFIS DE LA MUTATION EN GRANDE VILLE À CROISSANCE RAPIDE	15
SECONDE PARTIE : LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DE TRANSFORMATION	16
1 CHANTIER 1 : ÉLABORER UNE FEUILLE DE ROUTE STRATÉGIQUE POUR ASSURER LA COHÉSION DE L'ORGANISATION.....	16
1.1 ABSENCE DE VISION D'ENSEMBLE.....	16
1.2 PRIORISATION À LA PIÈCE.....	17
1.3 MANQUE D'UNIFORMITÉ DANS LA GESTION.....	17
1.4 VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE LA COLLECTIVITÉ.....	19
1.5 PLANIFICATION PLURIANNUELLE INTÉGRÉE DES ACTIVITÉS MUNICIPALES	20
1.6 PLAN DE TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE	22
2 CHANTIER 2 : CLARIFIER L'ARTICULATION ENTRE LE POLITIQUE ET L'ADMINISTRATIF	23
2.1 PRÉPARATION DES DOSSIERS DÉCISIONNELS	25
2.2 SUPPORT À L'ÉTUDE DES DOSSIERS PAR LES ÉLUS.....	27
2.3 DÉLÉGATION DE POUVOIRS.....	27
2.4 COMMUNICATIONS	28
2.5 PRÉROGATIVES DU MAIRE	28
2.6 CABINET DU MAIRE	29

3	CHANTIER 3 : INTÉRIORISER L'ÉTHIQUE DE SERVICE PUBLIC	30
3.1	QUATRE ÉLÉMENTS ESSENTIELS D'UNE ORGANISATION ÉTHIQUE.....	33
3.2	PISTES D'ACTION POUR UNE TRANSFORMATION PROFONDE.....	33
4	CHANTIER 4 : DOCUMENTER DE FAÇON CONFORME ET OPTIMALE DANS UN ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE	35
4.1	LA PRODUCTION DOCUMENTAIRE.....	38
4.2	LA GESTION DOCUMENTAIRE.....	40
4.3	DOCUMENTATION ET ÉTHIQUE.....	44
5	CHANTIER 5 : S'APPUYER SUR DES STRATÉGIES NUMÉRIQUES.....	44
5.1	ABSENCE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE D'ENSEMBLE EN CE QUI A TRAIT AU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.....	45
5.2	ABSENCE D'ESPACE COLLABORATIF.....	45
5.3	NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIQUE NUMÉRIQUE.....	46
5.4	STRATÉGIE DU RETARD	47
5.5	INTERFACE AVEC LES CITOYENS	48
6	CHANTIER 6 : METTRE EN PLACE UN SYSTÈME UNIFORMISÉ DE RÉPONSE AUX REQUÊTES DES CITOYENS.....	49
6.1	TRAITEMENT FRAGMENTÉ DES REQUÊTES.....	50
6.2	NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN SYSTÈME UNIFORMISÉ DE RÉPONSE AUX CITOYENS.....	51
7	CHANTIER 7 : OPTIMISER LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE DES SERVICES CORPORATIFS.....	52
8	CHANTIER 8 : FLUIDIFIER LES MÉCANISMES DE COORDINATION	54
8.1	ORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE	54
8.2	COMITÉS ADMINISTRATIFS STATUTAIRE.....	55
8.3	GESTION DE PROJETS.....	56
8.4	DIRECTIVES ADMINISTRATIVES.....	58
8.5	COLLABORATION OPÉRATIONNELLE MULTISERVICES.....	58
9	CHANTIER 9 : REVOIR LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES RESSOURCES.....	59
10	CHANTIER 10 : ÉLABORER UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES	60
11	CHANTIER 11 : MIEUX SOUTENIR LA COPRODUCTION DU MILIEU	62
11.1	LA PARTICIPATION EN PAROLES.....	62
11.2	LA PARTICIPATION EN ACTES	63
12	CHANTIER 12 : MOBILISER TOUS LES NIVEAUX DE L'ORGANISATION DANS LA DÉMARCHE DE TRANSFORMATION	66
	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	68
	ANNEXE A : OBSERVATION DU COMITÉ DE DIRECTION	71
	APERÇU	71

CULTURE ET AMBIANCE	71
CONTENU	71
MÉTHODE.....	71
ANNEXE B : TAUX D'ABSENTÉISME COMPILÉ PAR LA VILLE DE TERREBONNE.....	75
ANNEXE C : ANALYSE DES SOMMAIRES DÉCISIONNELS	77
ANNEXE D : SOMMAIRE THÉMATIQUE DES POINTS SAILLANTS DU DIAGNOSTIC	80
ANNEXE E : ESQUISSE D'AIDE-MÉMOIRE POUR LES GESTIONNAIRES SUR LA TRANSFORMATION DE L'ORGANISATION.....	82
BIBLIOGRAPHIE.....	83

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1.1 : Évolution de la population de terrebonne de 2001 à 2016	7
TABLEAU 2.1 : Nombre de logements privés occupés de 2001 à 2016.....	7
TABLEAU 2.2 : Développement des infrastructures de 2004 à 2016.....	8
TABLEAU 3.1 : Taux d’employés par 1 000 habitants pour Terrebonne et 8 villes comparables.....	10
TABLEAU 3.2 : Taux de croissance des effectifs vs croissance de la population de 2007 à 2016	11
TABLEAU 4.1 : Données des profils financiers 2016 du MAMOT	14

LISTE DES FIGURES

FIGURE A1 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux relations avec les gouvernements supérieurs, les autres instances municipales, les citoyens, les entrepreneurs, les élus et les médias.....	72
FIGURE A2 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux affaires corporatives budgétaires et financières, aux ressources humaines, aux technologies de l’information, aux communications externes et internes, à l’équipement et au matériel ainsi qu’aux procédures et directives internes.	73
FIGURE A3 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux indicateurs de performance et aux meilleures pratiques issues de comparaisons avec d’autres municipalités, des comparaisons de la performance antérieures à terrebonne, à la moyenne de villes québécoises, à des cibles fixées antérieurement ou à des standards professionnels.	74

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE A : Observation du comité de direction	71
ANNEXE B : Taux d’absentéisme compilé par la ville de terrebonne.....	75
ANNEXE C : Analyse des sommaires décisionnels	77
ANNEXE D : Points saillants du diagnostic	80
ANNEXE E : Esquisse d’aide-mémoire pour les gestionnaires sur la transformation de l’organisation.....	82

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CCDM	Comité de coordination du développement municipal
CE	Comité exécutif
CEIC	Commission d'enquête sur l'industrie de la construction
CM	Conseil municipal
CPE	Centre de la petite enfance
CPGIU	Commission de la planification et de la gestion des infrastructures urbaines
CS	Commission scolaire
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
DRH	Direction des ressources humaines
ENAP	École nationale d'administration publique
FEPTU	Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées
GPAT	Groupe Plein Air Terrebonne
LCV	Loi sur les cités et villes
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
OSBL	Organisme sans but lucratif
PDDCT	Plan de développement durable de la Côte Terrebonne
PTI	Plan triennal des immobilisations
RAETM	Régie d'assainissement des eaux Terrebonne/Mascouche
RAIM	Régie d'aqueduc intermunicipale des Moulins
RFU	Richesse foncière uniformisée
RH	Ressources humaines
SODECT	Société de développement culturel de Terrebonne
TECQ	Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec
TI	Technologies de l'information
TGT	Taux global de taxation
UPAC	Unité permanente anticorruption
VG	Vérificatrice générale

LE MANDAT

La direction générale de la Ville de Terrebonne, désireuse de se doter d'une planification stratégique afin d'orienter le développement de la collectivité et l'ensemble des activités municipales, a demandé à l'ENAP de réaliser un diagnostic organisationnel stratégique. Il apparaissait nécessaire de dresser un état des lieux pour aider les gestionnaires à se donner une vue d'ensemble de l'organisation municipale, la plus lucide et la plus objective possible, avant de se lancer dans un exercice de planification stratégique. Le conseil municipal a entériné le mandat donné à l'ENAP le 10 avril 2017.

La première partie du présent rapport de diagnostic organisationnel stratégique brosse une rétrospective permettant de mieux comprendre la situation actuelle, qui découle du contexte du regroupement de la Ville de Terrebonne en 2001 et des décisions de gestion prises par la suite. Pour réaliser ce diagnostic, 106 personnes ont été rencontrées. Le présent rapport synthétise donc surtout les perceptions des personnes rencontrées et les opinions auxquelles elles en arrivent suite au questionnement des chercheurs. Divers documents administratifs ont aussi été analysés. Nous tenons à remercier toutes les personnes rencontrées à la Ville de Terrebonne, qui ont été généreuses de leur temps, qui n'ont pas hésité à nous fournir la documentation demandée et qui ont bien voulu répondre à nos questions durant les entrevues, les groupes de discussion et les rencontres pour faire le point sur l'évolution du projet.

La seconde partie du rapport fait ressortir la nécessité d'un plan de transformation en raffinant le diagnostic sur les points les plus critiques. La transformation proposée se décline en douze chantiers, dont le premier dresse le cadre général de la transformation, les dix autres portent sur des thématiques précises telles que l'articulation entre le politique et l'administratif, l'intériorisation de l'éthique de service public, la documentation dans un environnement numérique, les stratégies numériques, la mise en place d'un système uniformisé de réponse aux requêtes des citoyens, l'optimisation de la décentralisation fonctionnelle des services corporatifs, la fluidité des mécanismes de coordination, la répartition territoriale des ressources, l'élaboration d'un plan de développement des ressources humaines et le soutien à la coproduction du milieu. Le dernier chantier propose une méthode générale pour une mise en œuvre efficace et mobilisatrice de la transformation nécessaire.

Conformément au mandat, un second document porte sur l'état des savoir-faire en planification stratégique municipale.

LA DÉMARCHE

L'ÉQUIPE DE PROJET

L'équipe de projet était composée de quatre professeurs de la Direction de l'enseignement et de la recherche de l'ENAP, qui ont travaillé bénévolement à la réalisation de ce mandat d'accompagnement, d'une conseillère aux organisations de la Direction des services aux organisations, qui a agi comme chargée de projet, d'une assistante de recherche qui a assisté les chercheurs durant les groupes de discussion et d'un assistant de recherche qui a traité des données financières disponibles sur le site du MAMOT.

- Gérard Divay, professeur
- Yves Boisvert, professeur
- Daniel J. Caron, professeur, fellow du CIRANO
- Linda Caron, conseillère aux organisations
- Étienne Charbonneau, professeur
- Lilly Lemay, professeure (collaboratrice)
- Bachir Mazouz, professeur (collaborateur)
- Véronique Mongeau, assistante de recherche
- Emmanuel Saël, assistant de recherche

LA MÉTHODOLOGIE

Nous avons réalisé des entrevues individuelles d'une durée de 3 heures environ avec le directeur général, le directeur général adjoint, un conseiller à la direction générale, un conseiller adjoint à la direction générale, 12 directeurs et 2 directrices de direction, 1 employée et 2 employés. Nous avons également mené une entrevue de groupe de près de 4 heures avec les 3 coordonnateurs à la direction générale ainsi que 12 entrevues individuelles d'une heure chacune avec 8 élus et 4 élues. Les entrevues se sont déroulées entre le 27 avril 2017 et le 25 octobre 2017. Le Comité d'éthique en recherche de l'ENAP a octroyé le certificat éthique CÉR-ENAP 2017-09 qui stipule notamment l'anonymat dans le traitement des entrevues pour la réalisation du diagnostic.

FONCTIONS DES PERSONNES RENCONTRÉES DU 12 AVRIL 2017 AU 11 JANVIER 2018					
Catégorie	Directeurs et directrices	Conseiller, conseiller adjoint et coordonnateurs à la direction générale	Autres employés	Élus et élues	Comité de direction
Entrevues (32)	14	5 (dont 3 interviewés ensemble)	3 personnes	12 personnes	–
Groupes de discussion (9)	–	1 personne	75 personnes	–	–
Présentation du projet	–	–	–	Comité plénier	Comité de direction
Observation des rencontres du comité de direction	–	–	–	–	21 séances

Nous avons tenu en tout 9 groupes de discussion d'une durée de 3 heures chacun les 14, 19 et 21 juin 2017 ainsi que les 5 et 6 septembre 2017. Les 35 participantes et les 40 participants aux groupes de discussion ont été invités en fonction du poste occupé à la Ville de Terrebonne et du lien entre celui-ci et les sujets abordés dans les groupes. Des grilles de questions avaient été préparées à l'avance pour chaque thème, à savoir les citoyens-usagers (deux groupes sur ce thème); les groupes, associations et paramunicipales (un groupe); les organismes publics et les relations entre les élus et les citoyens (un groupe); les ressources humaines (un groupe); les fournisseurs et les entreprises (un groupe); les ressources informationnelles (un groupe); les ressources fiscales et financières (un groupe); les infrastructures et bâtiments, la conduite des opérations et la gestion de projets (un groupe). Nous tenons à remercier le conseiller adjoint à la direction générale pour son excellente collaboration en lien avec la logistique des groupes de discussion.

Répartition des participantes et participants aux groupes de discussion selon les échelons :

- 5 directeurs adjoints
- 24 chefs de service (dont 2 chefs opérations incendie)
- 1 chef de division
- 20 coordonnateurs
- 4 assistants-greffiers ou assistants-trésoriers
- 1 percepteur en chef
- 3 responsables

- 3 chargés de projets
- 3 capitaines
- 5 conseillers
- 1 régisseur
- 1 adjointe au directeur
- 1 inspecteur-chef
- 1 greffière adjointe
- 1 greffier à la cour municipale
- 1 contremaître

Répartition des participantes et participants aux groupes de discussion selon les directions :

- 8 – Administration et finances
- 2 – Communications
- 16 – Entretien du territoire
- 4 – Génie et projets spéciaux
- 8 – Loisir et vie communautaire
- 9 – Police
- 5 – Incendie
- 9 – Urbanisme durable
- 6 – Greffe et affaires juridiques
- 3 – Ressources humaines
- 3 – Technologies de l’information
- 1 – Environnement
- 1 – Direction générale

Observation du comité de direction

L’un des chercheurs a fait une observation systématique de 21 séances du comité de direction, du 29 mai au 12 décembre 2017. La méthode d’observation et les résultats sont décrits à l’annexe A.

Suivi du projet et validation des constats

Des suivis sur l’évolution du projet ont été faits tout au long du projet avec le directeur général et le directeur général adjoint.

PREMIÈRE PARTIE : RÉTROSPECTIVE POUR MIEUX COMPRENDRE LA SITUATION ACTUELLE

La situation de l'organisation municipale de la Ville de Terrebonne, en 2017, ne peut se comprendre pleinement sans une brève rétrospective des deux dernières décennies. En effet, le contexte de création d'une nouvelle institution pèse généralement lourd sur ses premières années d'existence et le cas de Terrebonne ne fait pas exception comme nous le montrerons ci-dessous.

1 UNE VILLE CONSTRUITE PAR ACCOMMODEMENTS MUTUELS, POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS ENTRE TROIS ANCIENNES MUNICIPALITÉS

L'actuelle Ville de Terrebonne résulte d'un regroupement volontaire et non d'une « fusion forcée » comme pour plusieurs autres villes québécoises. Au début des années 2000, dans un contexte de réorganisation municipale dicté par le ministère des Affaires municipales du Québec, la population s'attend au regroupement des quatre municipalités de la MRC Les Moulins, soit Terrebonne, Mascouche, Lachenaie et La Plaine. Or, des jeux de coulisses, des intérêts divergents et une grande compétition entre certaines municipalités amènent les maires de Terrebonne, Lachenaie et La Plaine à se coaliser et à proposer à la ministre des Affaires municipales un regroupement volontaire excluant Mascouche. Le décret 736-2001 adopté par le Gouvernement du Québec, le 20 juin 2001, entérine ce regroupement.

Selon nos répondants, l'entente entre les maires des trois anciennes villes ne porte pas seulement sur la création de la nouvelle ville, mais aussi sur leur propre statut au sein de la nouvelle municipalité locale. Le maire de Terrebonne briguera la mairie et le maire de La Plaine deviendra son chef de cabinet. Le maire de Lachenaie devait présider le comité exécutif (CE), mais il est décédé quelques mois après le décret gouvernemental, en octobre 2001. Le tandem politique (maires des anciennes villes de Terrebonne et de La Plaine) à l'origine de l'actuelle Ville de Terrebonne, demeurera stable jusqu'en 2016 et agira comme véritable centre décisionnel de la municipalité.

Un engagement, lors de la première campagne électorale, a pesé lourd dans l'organisation : une baisse de taxe de 1 ¢ par année pendant 4 ans.

Le contexte de départ explique que le cabinet ait tenu une place si importante dans le fonctionnement de l'administration. Un engagement du maire, lors de la première campagne électorale, a de surcroît pesé lourd dans l'organisation administrative de la nouvelle ville : une baisse de taxe de 1 ¢ par année pendant 4 ans, limitant de ce fait toute possibilité de dégager une marge de manœuvre administrative nécessaire à l'adaptation de l'organisation à son nouveau contexte. Surtout, la Ville choisissait ainsi de lier les futurs besoins de l'administration à l'attrition de personnel, à d'hypothétiques gains d'efficience

ou encore aux projets de développement immobilier à venir qui pourraient éventuellement générer davantage de revenus.

Les directeurs généraux des trois municipalités d'origine siègent au comité de transition alors que dans les cas de fusions forcées, ailleurs, ce comité comprenait des personnes externes. Dans le passage des trois organisations à une seule, les cadres des anciennes villes ne retrouvent pas tous le même niveau hiérarchique. Le directeur général (DG) de Lachenaie, nommé directeur général par intérim de la nouvelle ville, est confirmé dans ses fonctions après l'élection de l'automne 2001, après quoi il prépare plusieurs organigrammes pour structurer l'appareil municipal. En collaboration avec un consultant de la firme RCGT, le DG opte finalement pour un organigramme avec modules, lesquels seront remplacés deux ans plus tard par des directions.

Devant le refus du conseil municipal (CM) d'embaucher un directeur général adjoint (DGA), le DG doit au départ s'occuper de tous les dossiers avec le soutien d'une secrétaire de direction. Le CM nommera cependant en 2003, sans concours, le consultant de RCGT à titre de DGA. Un partage graduel des dossiers va s'effectuer, au terme duquel le DG conservera le développement résidentiel, l'entretien du territoire, le génie et les loisirs tandis que le nouveau DGA prendra le développement industriel, les ressources humaines (RH), la police et l'incendie. Le DGA deviendra DG en 2013 et sera perçu dans l'appareil comme étant sur la même longueur d'ondes que le cabinet du maire.

L'intégration du personnel des trois anciennes villes dans les nouvelles directions se fait à des rythmes variables, selon la croissance des effectifs, l'importance des départs à la retraite, l'arrivée de sang neuf et les niveaux de compétence antérieure par rapport aux exigences des nouveaux postes.

Le faible niveau d'investissements dans certains outils corporatifs n'a pas facilité l'intégration d'ensemble de l'appareil municipal. C'est le cas, en particulier, de la direction de l'administration et des finances, qui a dû continuer à travailler avec un logiciel obsolète. Par ailleurs, l'absence, 15 ans après le regroupement des 3 villes, d'un système uniformisé de gestion des adresses, pourtant un outil de base pour plusieurs services, est symptomatique de la lenteur de l'intégration sur certains plans.

Le faible niveau d'investissements dans certains outils corporatifs n'a pas facilité l'intégration d'ensemble.

Les lacunes dans l'intégration administrative ont commencé à être plus évidentes lorsque que la nouvelle ville a dépassé le seuil des 100 000 habitants et acquis le statut de grande ville. Ce statut vient en effet avec l'obligation de maintenir un poste indépendant de vérificateur général (VG), qui jette un regard neutre sur les pratiques de gestion administrative. Ce regard externe est venu changer profondément la dynamique d'une organisation qui, dans la foulée des accommodements initiaux du regroupement, avait tendance à fonctionner selon un mode d'entre-soi. Durant la même période, le tandem politique a dû faire face à une attention médiatique particulière, avivée par le contexte de

la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC ou « commission Charbonneau »). Ces deux facteurs externes, l'un plus administratif avec l'arrivée de la vérificatrice générale, l'autre plus politique avec le contexte de questionnement éthique dans le monde municipal, ont commencé à remettre en cause le mode de fonctionnement issu du regroupement volontaire qui, par ailleurs, avait démontré une certaine efficacité en ce qui a trait au développement du territoire et aux services aux citoyens.

Tableau 1.1 : Évolution de la population de Terrebonne de 2001 à 2016¹

	2016	2011	2006	2001
Terrebonne	112 191	106 322	94 703	43 149
Lachenaie	–	–	–	21 709
La Plaine	–	–	–	15 673
Total	112 191	106 322	94 703	80 531

2 UNE PERFORMANCE MANIFESTE DANS LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET DES SERVICES

De toute évidence, le territoire a continué à se développer rapidement et l'offre de services municipaux s'est améliorée. Plusieurs indicateurs témoignent d'ailleurs de la performance dans la prestation de services.

- Les infrastructures (rues, aqueduc, égouts) ont été développées pour supporter l'ajout de 14 252 logements entre 2001 et 2016, soit une augmentation de 50,24 %.

Tableau 2.1 : Nombre de logements privés occupés de 2001 à 2016²

	2016	2011	2006	2001
Terrebonne	42 622	39 385	34 835	15 930
Lachenaie	–	–	–	7 375
La Plaine	–	–	–	5 065
Total	42 622	39 385	34 835	28 370

¹ Institut de la statistique du Québec, données des recensements de 2001, 2006, 2011 et 2016, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/index.html>

² Institut de la statistique du Québec, données des recensements de 2001, 2006, 2011 et 2016, http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/recensement/2001/recens2001_14/logements/logocc14.htm

Tableau 2.2 : Développement des infrastructures de 2004 à 2016³

INFRASTRUCTURES	2004	2016
Kilomètres de rues	529,3	594,9
Kilomètres de trottoirs	67,0	94,3
Kilomètres d'aqueduc	475,6	561,2
Kilomètres d'égouts*	607,1	771,5

*Les données pour les égouts comprennent les conduites sanitaires, pluviales et combinées.

- De 2003 à 2013, les superficies commerciales ont augmenté de 24 %⁴.
- La réfection des infrastructures anciennes est très avancée, aux dires des responsables, grâce aux programmes tripartites avec les gouvernements supérieurs. Cependant, les égouts combinés dans certaines parties de la Ville n'ont pas encore été remplacés, ce qui limite la performance de la station d'épuration et sa capacité à absorber des projets immobiliers supplémentaires. Les ouvrages d'art n'ont pas été remis à niveau non plus.
- Tous les parcs ont été rénovés, en tout ou en partie, non seulement pour en améliorer la qualité, mais aussi dans une volonté de corriger les inégalités entre les secteurs et d'y rendre visible la marque de la nouvelle ville.
- L'offre d'équipements sportifs s'est élargie, notamment avec un complexe aquatique (bassin plage et piscine olympique) et gymnique (gymnase dédié à la gymnastique artistique), un centre de soccer multifonctionnel, le remplacement de l'aréna de Terrebonne, la remise à niveau de celui de Lachenaie et l'agrandissement du Forum de La Plaine avec une deuxième glace.
- L'offre d'équipements socioculturels a été bonifiée avec la construction du nouveau théâtre du Vieux-Terrebonne, inauguré en 2004, et celle de la Cité GénérAction 55+, inaugurée en 2013.
- La couverture de protection incendie a été renforcée. Terrebonne-Ouest n'est plus desservie par Bois-des-Filion et possède sa propre caserne. Les effectifs ont presque quadruplé, passant de 24 à 80, les exigences de Québec en matière de sécurité incendie ayant stimulé cette évolution.

Le non-remplacement d'égouts combinés dans certaines parties de la ville limite la performance de la station d'épuration et la capacité à absorber des projets immobiliers.

³ Les données disponibles remontent à 2004 seulement et ont été fournies par la direction de l'entretien du territoire de la Ville de Terrebonne (janvier 2018).

⁴ Ville de Terrebonne,

https://www.ville.terrebonne.qc.ca/uploads/html_content/terrebonne_docs/Profil_statistique.pdf, p. 61.

Depuis le regroupement, la Ville a aussi clairement manifesté sa volonté de devenir une ville multifonctionnelle et innovante en matière de développement, ce qui projette une image bien différente de celle d'une banlieue-dortoir. Elle a notamment développé 7 parcs industriels totalisant actuellement près de 12 000 emplois. Un huitième parc industriel est projeté avec un potentiel de 5 000 emplois.⁵

Une réorientation du développement résidentiel a aussi été affichée avec, à l'Est, une densification marquée du secteur de la Croisée urbaine et, à l'Ouest, le projet Urbanova, qui se veut un modèle de développement urbain durable avec une forte protection des milieux naturels. La valorisation du Vieux-Terrebonne s'est par ailleurs poursuivie⁶.

La performance dans la prestation des services est confirmée par le sondage que la Ville commande périodiquement à la firme Léger (2009, 2012, 2015). Sur les dix-sept services évalués dans le sondage, aucun n'a connu de baisse de satisfaction et cinq ont vu une augmentation⁷. À Terrebonne, le taux de satisfaction pour onze des dix-sept services est supérieur à celui du groupe de villes de taille comparable⁸. Du reste, le taux de satisfaction varie peu entre les secteurs des trois anciennes villes. Si l'on considère uniquement la perception des services offerts, le regroupement municipal de 2001 a donc été effectif.

La prestation de services s'effectue dans des conditions qui exigent beaucoup d'efforts de la part des cadres.

3 UNE ORGANISATION ESSOUFLÉE

La performance dans la prestation des services, appréciée par les citoyens, s'effectue dans des conditions organisationnelles qui exigent beaucoup d'efforts de la part des cadres. La plupart de ceux que nous avons rencontrés au printemps et à l'automne 2017 ont souligné l'intensité du rythme des opérations quotidiennes. Une impression d'essoufflement général se dégage des discussions. Les données sur les absences (invalidités de courte et de longue durée) confortent cette impression.⁹

Des analyses plus poussées seraient toutefois nécessaires pour démêler les causes de cette impression d'essoufflement. Les propos entendus suggèrent cinq pistes dont nous ne pouvons apprécier l'importance relative à ce stade-ci.

- Une première source d'essoufflement serait un manque d'effectifs plus marqué pour certaines fonctions ou certains postes d'encadrement.

⁵ Chiffres fournis par le service du développement économique de la Ville de Terrebonne (janvier 2018)

⁶ Beudet, Gérard (2017).

⁷ Léger (décembre 2015).

⁸ Sherbrooke (164k habitants), Saguenay (145k), Lévis (144k), Trois-Rivières (135k), Terrebonne (113k) Saint-Jean-sur-Richelieu (95k), Brossard (86k), Repentigny (84k) et Drummondville (75k). Il nous apparaît plus pertinent de comparer Terrebonne avec des villes de taille similaire plutôt qu'avec les neuf autres grandes villes du Québec vu certaines disparités de taille considérables.

⁹ Présentation budgétaire 2017 de la direction des ressources humaines, section 3, Annexe B.

Dans beaucoup d'organisations, cet argument est souvent avancé en premier. Une analyse des données très agrégées sur les effectifs que les municipalités envoient au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) en même temps que les prévisions budgétaires indique qu'il faudrait des données comparatives beaucoup plus détaillées pour être en mesure de jauger de l'importance relative de cette cause.

À partir des données du MAMOT, nous avons tout de même comparé le niveau et l'évolution des effectifs des cadres, des professionnels, des cols blancs et des cols bleus à Terrebonne et dans huit autres municipalités, dont quatre plus peuplées et quatre moins peuplées¹⁰. Soulignons que les données pour les policiers et les pompiers se prêtent plus difficilement à la comparaison en raison des territoires desservis qui peuvent dépasser les limites de la municipalité locale, d'ententes avec la Sûreté du Québec ou de l'existence d'une agglomération.

Comme seules quatre des neuf municipalités ont des professionnels selon les données du MAMOT, cette catégorie a été comptabilisée avec celle des cadres. Si, dans ce groupe de 9 villes, on impute des rangs selon le taux d'employés par 1 000 habitants (le premier rang correspondant au taux le plus élevé), Terrebonne se situe au quatrième rang après Lévis, Trois-Rivières et Saguenay pour les cadres et professionnels; au troisième rang *ex æquo* avec Brossard et après Saguenay pour les cols blancs; et au septième rang pour les cols bleus après Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Drummondville, Trois-Rivières et Saint-Jean-sur-Richelieu *ex æquo* comme le montre le tableau ci-dessous. Soulignons cependant que la comparaison pour la catégorie des cols bleus est particulièrement mal aisée, car elle dépend beaucoup du nombre de travaux exécutés à contrat.

Tableau 3.1 : Taux d'employés par 1 000 habitants pour Terrebonne et 8 villes comparables¹¹

MUNICIPALITÉ	POPULATION EN 2016	CADRES ET PROFESSIONNELS (par 1 000 hab)	COLS BLANCS (par 1 000 hab)	COLS BLEUS (par 1 000 hab)
Sherbrooke	163 623	1,28	2,92	4,03
Saguenay	145 850	1,52	2,69	2,73
Lévis	144 147	1,82	2,51	2,22
Trois-Rivières	135 054	1,53	2,49	1,76
Terrebonne	112 191	1,45	2,64	1,67
Saint-Jean-sur-Richelieu	95 139	1,23	2,35	1,76

¹⁰ Voir note 8.

¹¹ Données fournies par les villes au MAMOT, consultées en ligne (novembre 2017).

MUNICIPALITÉ	POPULATION EN 2016	CADRES ET PROFESSIONNELS (par 1 000 hab)	COLS BLANCS (par 1 000 hab)	COLS BLEUS (par 1 000 hab)
Brossard	86 054	0,84	2,64	0,88
Repentigny	83 862	1,35	2,31	1,55
Drummondville	75 091	1,17	1,37	1,95

En revanche, la comparaison de la croissance des effectifs dans chaque catégorie (cadres et professionnels ensemble, cols bleus, cols blancs) par rapport à la croissance de la population entre 2007 et 2016 laisse voir des évolutions différentes.

- Les effectifs de cols blancs ont diminué dans trois villes, dont Terrebonne, tandis qu'ils ont connu une hausse plus importante que celle de la population dans quatre villes.
- Pour les cols bleus, la croissance des effectifs a été moindre que celle de la population dans seulement trois villes et Terrebonne affiche la croissance la plus rapide.
- Pour les cadres et professionnels, la croissance des effectifs a été au moins deux fois plus rapide que celle de la population dans les neuf villes. Terrebonne occupe seulement le septième rang pour le ratio de la croissance des effectifs de la catégorie sur la croissance de la population.

Tableau 3.2 : Taux de croissance des effectifs vs croissance de la population de 2007 à 2016¹²

MUNICIPALITÉ	POPULATION DE 2007 À 2016	CADRES ET PROFESSIONNELS	COLS BLANCS	COLS BLEUS
Sherbrooke	10,9	25	10	26,80
Saguenay	0,5	16	16	2,31
Lévis	11,3	30	7	8,93
Trois-Rivières	6,7	41	(2)	3,76
Terrebonne	20,7	49	(3)	55,30
Saint-Jean-sur-Richelieu	9,6	38	13	21,67
Brossard	20,6	102	146	26,39
Repentigny	9,7	23	13	4,84
Drummondville	10,3	55	(6)	72,00

¹² Données consultées sur le site du MAMOT (novembre 2017).

En dehors du manque d'effectifs, quatre autres sources possibles d'essoufflement se dessinent dans les propos entendus :

- Les outils informatiques existants seraient en partie obsolètes et rendraient difficile le travail en commun. La sous-utilisation des solutions numériques retarde non seulement les gains d'efficacité dans les méthodes de travail, mais aussi dans les relations avec les citoyens et dans la gestion documentaire.
- La formation donnée aux employés dans certains postes serait insuffisante ou inexistante, ce qui réduirait leur efficacité et entraînerait un surcroît de travail pour les cadres.
- Les relations entre les cadres et les syndiqués seraient tendues dans plusieurs unités, en raison à la fois de la rigidité de diverses clauses de convention et d'une tradition de non-implication des syndiqués dans la discussion sur l'organisation du travail et la recherche d'améliorations possibles.
- Les employés, cadres comme syndiqués, opèrent vite dans les opérations quotidiennes, au jour le jour, sans avoir une vue d'ensemble des objectifs auxquels ils doivent contribuer et qui pourraient donner davantage de sens à leurs efforts individuels.

À l'impression d'essoufflement s'est surimposée au cours des deux dernières années une bonne dose d'inquiétude.

4 UNE ORGANISATION INQUIÈTE

Des entrevues et des groupes de discussion du printemps et de l'automne 2017 se dégagent six sources d'inquiétude. Certaines sont très conjoncturelles alors que d'autres sont plus profondes.

4.1 LA SITUATION D'INTÉRIM

Au moment des rencontres, la Ville avait un maire intérimaire, un DG intérimaire et un DGA intérimaire. Les cadres avaient l'impression de marcher dans des sables mouvants. Cette source d'inquiétude n'existe plus avec l'élection d'une équipe politique en grande partie renouvelée, avec un maire majoritaire, et avec la confirmation du DG et du DGA dans leurs postes en novembre 2017.

4.2 LES PERQUISITIONS DE L'UPAC

Les perquisitions faites par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) dans plusieurs services de la Ville, en juillet 2016, ont créé une commotion dans toute l'organisation et continueront de représenter une véritable épée de Damoclès jusqu'à l'aboutissement du processus d'enquête. L'attente des suites cause des inquiétudes par rapport au fonctionnement de l'organisation.

Plusieurs répondants ont mentionné que ces événements avaient miné leur fierté de travailler pour la Ville de Terrebonne. Jusqu'alors, ils avaient la certitude de travailler dans une organisation publique normale et dynamique, qui récoltait même des prix, notamment dans les domaines culturel, environnemental et communautaire. Ils ont maintenant des doutes, sont blessés par les remarques entendues, même s'ils ne vont pas jusqu'à cacher leur épinglette de Terrebonne comme certains l'ont indiqué. Ils ont surtout hâte de voir quelles mesures la Ville va prendre pour retrouver une image positive et sincère.

Certains ont aussi manifesté des inquiétudes sur leurs perspectives d'avancement de carrière en l'absence de perspectives sur l'évolution de l'organisation.

4.3 RYTHME DE CHANGEMENT DANS LES PROCÉDURES ET FAÇONS DE FAIRE

Une autre source d'inquiétude vient du rythme accéléré de changement dans les procédures et les façons de faire durant la période d'intérim. Comme les changements ont été introduits à la pièce, les cadres ne voyaient pas toujours clairement où l'on voulait en venir avec certains changements.

4.4 SITUATION BUDGÉTAIRE

La dernière source d'inquiétude, sans doute la plus importante, vient de la situation budgétaire qui, selon nos répondants, s'est très nettement resserrée à partir de 2015. Ils ont dû rogner dans plusieurs postes alors que les initiatives nouvelles ont été accordées au compte-gouttes. Cette inquiétude est renforcée du fait que le portrait global de la situation financière n'a jamais été exposé en détail aux cadres. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2017 qu'il a commencé à être analysé systématiquement. Une analyse des rapports financiers transmis au MAMOT confirme ce resserrement.

- Les réserves financières et fonds réservés ont fondu, passant d'un sommet de 31,3 millions en 2014 à 8,5 millions en 2015.
- Le resserrement vient en grande partie du ralentissement de la croissance de l'assiette foncière. Alors que la croissance annuelle des valeurs foncières imposables a varié de 6,34 à 10,35 % entre 2009 et 2014, elle n'a atteint que 3,60 % en 2015, 4,15 % en 2016 et 2,79 % en 2017. Ce ralentissement a eu d'autant plus d'effet que la Ville avait pris l'habitude d'anticiper les rentrées fiscales sur les bâtiments en cours de construction pour équilibrer le budget courant. Plus récemment, les revenus de la vente de terrains détenus par la Ville ont été utilisés pour équilibrer le budget. La dépendance récurrente de l'équilibre budgétaire au développement immobilier représente un risque important, qui met la Ville à la merci des revirements de conjoncture.

La dépendance récurrente de l'équilibre budgétaire au développement immobilier représente un risque important, qui met la Ville à la merci des revirements de conjoncture.

Néanmoins, dans le groupe des neuf villes de taille comparable¹³, Terrebonne occupe une position particulière. Si elle se situe au quatrième rang pour le taux global de taxation (TGT) et au cinquième rang pour les charges nettes par 100 \$ de richesse foncière uniformisée (RFU), elle est nettement au premier rang pour le plus grand endettement total net à long terme par 100 \$ de RFU et pour la charge fiscale moyenne des résidences d'un logement (incluant condominiums) la plus forte. L'écart entre la position sur les deux premiers indicateurs et celle sur les deux derniers laisse entendre que le secteur non résidentiel a été bien traité fiscalement.

Tableau 4.1 : Données des profils financiers 2016 du MAMOT¹⁴

MUNICIPALITÉ	TGT UNIFORMISÉ	CHARGES NETTES PAR 100 \$ DE RFU	ENDETTEMENT TOTAL NET À LONG TERME PAR 100 \$ DE RFU	CHARGE FISCALE MOYENNE DES RÉSIDENCES D'UN LOGEMENT (INCL. CONDOS)
Sherbrooke	1,21 \$	2,75 \$	2,85 \$	2 698 \$
Saguenay	1,22 \$	2,25 \$	2,63 \$	2 525 \$
Lévis	0,95 \$	1,56 \$	2,30 \$	2 696 \$
Trois-Rivières	1,58 \$	2,41 \$	3,17 \$	2 825 \$
Terrebonne	1,17 \$	1,68 \$	3,96 \$	3 290 \$
Saint-Jean-sur-Richelieu	1,05 \$	1,54 \$	1,54 \$	2 777 \$
Brossard	0,82 \$	1,30 \$	1,97 \$	2 679 \$
Repentigny	1,11 \$	1,45 \$	2,91 \$	2 984 \$
Drummondville	1,06 \$	1,56 \$	1,83 \$	2 114 \$

Les différents postes budgétaires ont crû à des rythmes différents entre 2007 et 2016. La croissance la plus forte (126,45 %) est observée au poste Voirie et transport, suivi de près par Loisirs et culture, qui atteint 123,70 %¹⁵. Le poste Administration et finances affiche la plus faible croissance (+ 23,62 %), avec cependant des différences marquées selon les activités : l'évaluation (+ 96,37 %) et la gestion du personnel (+ 101,91 %¹⁶) ont crû un peu plus vite que les dépenses totales (+ 90,32 %), mais la croissance a été nettement inférieure pour Gestion financière et administrative (+ 43,02 %) et pour Greffe et

¹³ Voir note 8.

¹⁴ Données provenant des profils financiers 2016 publiés par le MAMOT, consultés en ligne en octobre 2017.

¹⁵ Le chiffre de 2016 inclut toutefois des montants non récurrents. De 2007 à 2015, seulement 89 %.

¹⁶ De 2007 à 2015, la croissance est de 58 % seulement.

application de la loi (+ 19,73 %). L'endettement total net à long terme est passé de 264,8 millions en 2008 à 486 millions en 2016¹⁷. La présentation du budget 2018¹⁸ a bien mis en évidence les défis de gestion budgétaire des prochaines années.

5 LES DÉFIS DE LA MUTATION EN GRANDE VILLE À CROISSANCE RAPIDE

Deux constats majeurs se dégagent de cette brève mise en perspective de l'état de l'organisation au printemps 2017.

- Depuis le regroupement de 2001, la Ville a mis toute son énergie dans le soutien à la croissance urbaine et l'augmentation du niveau de plusieurs services. Cette double pression de développement n'a laissé guère de place à un effort systématique de développement organisationnel. Comme certains interlocuteurs l'ont dit, la nouvelle ville a continué à être gérée comme les trois anciens « villages », avec pour balises seulement deux impératifs politiques implicites : développer le territoire et répondre positivement à toutes les demandes individuelles des citoyens, sans insister sur l'intérêt public pour l'ensemble. Pendant ce temps, la capacité organisationnelle s'est développée inégalement entre les services.
- Le dépassement du seuil de 100 000 habitants, qui conférait à Terrebonne le statut de grande ville et marquait l'arrivée d'une vérificatrice générale, a coïncidé avec une période de grands questionnements, au Québec, sur les phénomènes de collusion, voire de corruption. Des façons de faire admises comme normales dans les décennies antérieures ont été remises en cause et l'organisation municipale s'est retrouvée dans un certain désarroi à la fin de 2016, particulièrement après les perquisitions de l'UPAC durant l'été.

Le sous-développement organisationnel tire son origine du contexte du regroupement municipal de 2001.

Dans la seconde partie du présent rapport de diagnostic, nous allons voir comment ce désarroi n'est pas simplement conjoncturel, mais alimenté par un sous-développement organisationnel dont l'origine remonte au contexte du regroupement municipal de 2001.

¹⁷ Profils financiers 2008 et 2016 de la Ville de Terrebonne publiés par le MAMOT.

¹⁸ Présentation PowerPoint préparée par la Ville de Terrebonne, 2018.

SECONDE PARTIE : LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DE TRANSFORMATION

La présente partie du rapport raffine le diagnostic sur les points les plus critiques en insistant sur la nécessité d'une transformation en profondeur pour corriger les principales lacunes observées tout en s'appuyant sur les améliorations apportées au cours des dernières années. La transformation à entreprendre est de nature corporative, car elle touche le mode de fonctionnement de l'organisation municipale dans son ensemble.

La transformation touche le mode de fonctionnement dans son ensemble.

La transformation se décline en douze chantiers. Le premier fournit un cadre général tant pour les grands axes de la transformation que pour son déroulement. Les dix chantiers suivants abordent des thèmes spécifiques et de nature transversale par rapport aux services. Le dernier propose une méthode générale pour mettre en œuvre efficacement la transformation nécessaire. Soulignons que la séquence des chantiers ne correspond pas forcément à un ordre de priorité. La priorisation devrait plutôt se faire en tenant compte des contraintes financières et des diverses considérations avancées dans le chantier 12.

1 CHANTIER 1 : ÉLABORER UNE FEUILLE DE ROUTE STRATÉGIQUE POUR ASSURER LA COHÉSION DE L'ORGANISATION

Les propos exprimés durant les entrevues et les groupes de discussion ont révélé un malaise diffus, mais assez généralisé, qui se résume bien dans la phrase : « On ne sait pas où l'organisation s'en va. » Selon notre analyse, ce syndrome de désorientation se nourrit de trois facteurs principaux, outre les inquiétudes sur la viabilité financière mentionnées précédemment : absence de vision d'ensemble, priorisation à la pièce et manque d'uniformité dans la gestion.

Un syndrome de désorientation nourri par une absence de vision d'ensemble, une priorisation à la pièce et un manque d'uniformité dans la gestion.

1.1 ABSENCE DE VISION D'ENSEMBLE

La vision d'ensemble du devenir de la municipalité, et de l'état de l'organisation, est difficile à saisir. Une vision du devenir de la municipalité permettrait notamment à la Ville de Terrebonne de faire le lien entre le type de développement souhaité pour la Ville, l'adoption du programme triennal d'immobilisations (PTI) et les décisions qui en découlent en ce qui concerne les ressources humaines et le mode de fonctionnement.

Certes, l'organisation se montre visionnaire dans certains domaines, notamment par sa volonté de faire de l'urbanisme un instrument de développement durable comme avec la planification du projet Urbanova. Quelques politiques sectorielles définissent aussi des

lignes de conduite (eau, arbre, environnement, sécurité civile, culture, sport, activités physiques et plein air), mais elles ne sont pas intégrées dans une vision globale qui donnerait un sens et une direction commune à tous les services.

Soulignons aussi que le fonctionnement de l'organisation n'a pas fait l'objet d'un diagnostic depuis l'étude réalisée par RCGT à l'époque du regroupement municipal. Une analyse des divers types de risques que court une municipalité peut contribuer à un tel diagnostic, mais cette analyse est à peine amorcée à Terrebonne. Il y aurait lieu de la compléter.

1.2 PRIORISATION À LA PIÈCE

Au surplus, l'absence d'une vision prospective et d'une vue d'ensemble de l'organisation rend difficile la priorisation des nouvelles initiatives et des investissements. Actuellement, les propositions des directions et des services pour de nouvelles activités ou pour l'obtention de ressources additionnelles sont traitées comme de nouvelles initiatives dans le processus budgétaire. En l'absence de critères de priorisation arrimés à une vision à moyen et à long termes, dans un contexte où les disponibilités budgétaires sont extrêmement réduites et faute d'une planification financière pluriannuelle, l'acceptation ou le report des nouvelles initiatives sont perçus par nos répondants comme un peu aléatoires, au gré des urgences de la situation, du degré de connaissances des élus sur diverses problématiques et de la force de conviction de chaque gestionnaire.

Les nouveaux investissements, pour leur part, devraient être ordonnancés dans le cadre du PTI, exercice obligé du processus budgétaire municipal. L'ordonnancement est d'autant plus nécessaire que le coût total des projets dépasse largement la capacité annuelle de réalisation et d'endettement de la Ville, ce dont les directeurs se sont tous dits conscients. Or, faute de balises à moyen et à long termes en l'absence d'une vision prospective et d'une vue d'ensemble, le PTI de la Ville de Terrebonne est vidé de son utilité, à savoir un ordonnancement sur trois ans, et réduit à un exercice annuel où les projets sont choisis selon les urgences perçues du moment, au meilleur des jugements, lors d'une journée intensive de discussions entre élus et gestionnaires.

1.3 MANQUE D'UNIFORMITÉ DANS LA GESTION

Le malaise de désorientation vient aussi du manque d'uniformité dans la gestion. Dans une municipalité, compte tenu du nombre de domaines d'action, des expertises professionnelles variées et de l'encadrement provincial plus ou moins serré des activités, il est normal que le management des services présente certaines particularités. En revanche, pour que tous les cadres et employés de la municipalité aient le sentiment de travailler pour une même organisation, il faut, au-delà des mêmes conventions collectives, que les gestionnaires partagent une même

Il faut que les gestionnaires partagent une même philosophie et un même cadre de gestion.

philosophie et un même cadre de gestion. À Terrebonne, les disparités dans les styles de gestion laissent voir des carences sur plusieurs plans dans ce cadre commun, à savoir :

- Les valeurs qui doivent guider la conduite de tous sont énoncées dans le Guide de l'employé que chacun reçoit à son arrivée à la Ville, mais elles ne font l'objet d'aucune actualisation ou réflexion collective et elles ne sont pas connues, selon les participants aux groupes de discussion.
- L'information sur les enjeux et sujets majeurs est diffusée de manière inégale. On mise surtout sur une percolation de l'information de haut en bas, c'est-à-dire du comité de direction vers les comités de direction des services, puis vers tous les autres cadres et employés, mais l'information circule à des rythmes bien différents.
- La mobilisation des cadres de chaque service dans la recherche de solutions aux problèmes qui se présentent ou d'améliorations continues est variable.
- La préoccupation de formation est inégalement présente.
- Certains aspects des conditions de travail des cadres font l'objet d'un traitement différent selon les services, spécifiquement l'allocation d'un véhicule de fonction.
- L'intensité de la reddition de comptes par les gestionnaires est variable. Certes, tous font une présentation structurée de leurs activités, de leurs projets et des encadrements réglementaires qu'ils doivent respecter lors de la discussion sur le budget, mais les rapports sont plus ou moins détaillés, notamment en fonction des exigences des ministères sur les rapports annuels.

Ces disparités, ou différences, dans les pratiques managériales pourraient être atténuées par des échanges réguliers, verticalement et horizontalement. Or, les communications directes de la direction générale à l'ensemble des employés sont rares et les échanges réguliers entre les cadres de différents services, en dehors du traitement de dossiers particuliers, sont occasionnels. Ces deux situations combinées entraînent une méconnaissance des problématiques générales de l'organisation. D'ailleurs, durant les groupes de discussion, plusieurs cadres ont été étonnés d'apprendre ce que des collègues vivaient, notamment en matière de relations de travail.

Les communications directes de la direction générale à l'ensemble des employés sont rares.

Les cadres se sont montrés ouverts à un renforcement du cadre commun de gestion. Ils ont également beaucoup apprécié de recevoir tous, au cours des derniers mois, la même formation sur les relations de travail, donnée par la direction des ressources humaines. Cela dit, pour être accepté, ce renforcement des pratiques managériales doit être expliqué et justifié, surtout s'il change des façons de faire.

Soulignons que des efforts majeurs ont été faits pour formaliser les processus d'activités, à preuve la codification de quelque 70 processus interdirections. Selon notre analyse, le manque d'uniformité de gestion provient moins d'un déficit procédural que de l'absence

de clarification des orientations générales et des attentes spécifiques à l'égard de chaque membre de l'organisation, ce qu'un management stratégique permettrait de définir et de concrétiser.

Pour agir sur les causes du syndrome de désorientation et pour assurer une plus grande cohésion de l'organisation municipale, il serait opportun d'établir une feuille de route stratégique qui :

- définirait une vision d'avenir;
- énoncerait les grandes orientations pour y parvenir;
- fixerait des balises pour apprécier le cheminement.

Cette feuille de route stratégique résulterait de trois exercices différents, mais interreliés :

- l'élaboration d'une vision stratégique sur le devenir à long terme de la collectivité terrebonnienne;
- l'établissement d'une planification pluriannuelle des activités municipales;
- la mise en œuvre d'un plan de transformation organisationnelle.

Ces trois exercices permettraient d'arrimer les actions sur les horizons à court, moyen et long termes et d'insérer les changements organisationnels dans l'évolution du contexte local.

1.4 VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE LA COLLECTIVITÉ

La vision servirait à définir ce que veut devenir Terrebonne comme collectivité et ce qu'elle veut accomplir comme municipalité. Comme l'expérience de plusieurs municipalités le montre (voir le document connexe sur la planification stratégique municipale), une vision de l'avenir de la collectivité, surtout si elle a été largement construite avec les citoyens et tous les acteurs locaux, peut avoir plusieurs retombées positives sur la vie locale et municipale :

- le renforcement du sentiment d'identité et d'appartenance;
- l'appropriation de la vision par ceux et celles qui y ont contribué, dans l'appareil municipal et chez les autres parties prenantes, y compris les citoyens;
- la mobilisation des énergies de tous par la mise en évidence des liens entre les diverses situations sectorielles;
- l'encadrement des politiques sectorielles, existantes ou à venir;

La vision stratégique devrait englober tous les domaines d'intérêt municipal et toutes les dimensions du milieu local qui touchent le quotidien des citoyens.

- la capacité d'anticiper les investissements (PTI) et les changements dans les services (RH, design organisationnel).

La vision stratégique devrait englober tous les domaines d'intérêt municipal et considérer toutes les dimensions de l'action locale (physique, environnementale, économique, sociale, culturelle et éducative, sanitaire) qui touchent le quotidien des citoyens. La vision devrait aussi distinguer le rôle spécifique de la municipalité par rapport à celui des autres intervenants (organismes communautaires, écoles, réseau de la santé, ministères, entreprises, etc.) dans chacun des domaines énumérés ci-dessus.

Des éléments partiels de cette vision ont déjà été articulés dans les faits, notamment pour l'aménagement urbain et l'environnement. Le portrait d'ensemble reste toutefois à tracer. L'horizon temporel pourrait être celui d'une génération (25-30 ans), qui permettrait notamment de bien jauger la capacité des infrastructures à soutenir la croissance future et de tenir compte des rythmes de changement des comportements. Cette vision servirait de cadre de référence pour l'autre exercice, c'est-à-dire la planification pluriannuelle des activités dont il est question à la section suivante.

Un horizon d'une génération permettrait de jauger la capacité des infrastructures à soutenir la croissance et de tenir compte des rythmes de changement des comportements.

1.5 PLANIFICATION PLURIANNUELLE INTÉGRÉE DES ACTIVITÉS MUNICIPALES

La planification pluriannuelle des activités serait un levier majeur de changement par rapport à la situation actuelle, car elle permettrait de clarifier les besoins et l'allocation des ressources. Cette planification devrait intégrer quatre composantes :

- Une programmation de tous les investissements nécessaires pour les ajouts et mises à niveau d'infrastructures et d'équipements de même que pour les acquisitions foncières. Ces investissements soutiennent le développement et maintiennent les niveaux de service, ils constituent l'essentiel de la banque de projets de la municipalité et nécessitent des ressources importantes, internes et externes. Les délais de réalisation peuvent s'étaler sur plusieurs années, ce qui renforce la nécessité d'une planification pluriannuelle.
- Une identification des principales modifications dans la prestation de services par la municipalité et dans le soutien accordé aux acteurs du milieu (citoyens, entreprises et organismes), dans la mesure où ces modifications nécessitent des ressources additionnelles significatives.
- Une prise en compte des ressources nécessaires pour soutenir le fonctionnement de l'organisation municipale, qu'il s'agisse de locaux, de technologies ou de facilitation de changements organisationnels. Cette prise en compte est nécessaire, non seulement en raison de l'impact financier, qui devrait normalement être compensé en partie par des gains de productivité, mais aussi pour reconnaître

l'importance des considérations de fonctionnement interne dans le maintien de la capacité organisationnelle. Par le passé, ces considérations ont été sous-estimées, avec les conséquences sur le climat organisationnel notées dans la première partie du présent diagnostic.

- Un plan financier pluriannuel, qui sert à la fois d'intégrateur et de régulateur des trois premières composantes ci-dessus. En effet, le plan financier pluriannuel détermine ce que la municipalité pense pouvoir se permettre, il montre la marge de manœuvre et les façons dont on peut l'influencer et il permet de voir les conséquences des décisions sur les trois premières composantes. Ce plan financier pluriannuel comprend plusieurs éléments :

- Du côté des dépenses, les conséquences des décisions passées sont clairement mises en évidence dans la part incompressible à court terme de l'évolution des grands postes de dépenses : masse salariale en fonction des clauses de convention collective, frais de financement selon la structure de la dette, achat de biens et services pour le maintien des opérations.
- Du côté des revenus, le plan retient un scénario d'évolution des principales catégories de revenu : taxes foncières résidentielles et autres, tarification.

Le resserrement de la situation financière donne une certaine urgence à la planification pluriannuelle intégrée des activités municipales.

Le plan financier doit normalement reposer sur des politiques explicites concernant ses principaux éléments, notamment la gestion de la dette, l'utilisation des surplus, la constitution et l'utilisation des réserves, et sur divers outils dont les analyses de rentabilité fiscale des nouveaux projets immobiliers. La Ville a déjà décidé de remédier dans une certaine mesure à l'absence de planification financière avec l'élaboration en cours d'une politique sur la dette et l'analyse de rentabilité fiscale du projet Urbanova. Cela dit, le resserrement de la situation financière mentionné dans la première partie du présent diagnostic donne une certaine urgence à cette planification pluriannuelle intégrée des activités municipales. La planification pluriannuelle des activités se fait selon des horizons de temps plus ou moins longs (voir le document connexe sur la planification stratégique). Il est sans doute opportun de distinguer deux temps :

- un temps, plus indicatif, d'une dizaine d'années, qui facilite notamment le repérage des investissements majeurs;
- un temps, plus impératif, de quatre ou cinq ans, qui tient compte des choix (projets et engagements électoraux) des élus.

Les élus donnent les orientations et prennent toutes les décisions sur les composantes de cette planification, sur la base des dossiers techniques préparés par les services et d'éventuelles consultations publiques et, surtout, sur la base des perspectives financières discutées dans l'élaboration de la vision stratégique.

Ce sont les élus qui donnent les orientations et prennent toutes les décisions sur les composantes de cette planification, sur la base des dossiers techniques préparés par les services et d'éventuelles consultations publiques et, surtout, sur la base des perspectives financières discutées dans l'élaboration de la vision stratégique.

1.6 PLAN DE TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE

La vision stratégique et la planification intégrée pluriannuelle des activités fournissent un cadre de référence nécessaire, mais qui ne permet pas à lui seul d'insuffler davantage de cohésion dans le fonctionnement courant de l'organisation. La culture organisationnelle et les pratiques de gestion doivent évoluer pour assurer une plus grande harmonisation, selon un plan explicite de transformation.

La culture organisationnelle et les pratiques de gestion doivent évoluer pour assurer une plus grande harmonisation, selon un plan explicite de transformation.

Ce plan de transformation devrait miser sur les forces actuelles qui se manifestent dans l'organisation, notamment le goût de l'innovation (dans l'opérationnalisation d'un urbanisme durable et dans une nouvelle cour d'école pouvant jouer le rôle de place publique, entre autres exemples) et la collaboration interservices dans l'analyse et la conception des projets. Il devrait aussi introduire des changements majeurs sur plusieurs dimensions.

Le plan de transformation devrait commencer par l'énoncé d'une philosophie générale de gestion, claire, connue et pratiquée. Pour reprendre une expression entendue, c'est une philosophie « d'action-réaction » qui prévaut actuellement. La réactivité opérationnelle est à conserver, mais une philosophie de gestion inspirante et effective couvre plusieurs autres dimensions, que la direction générale doit annoncer et mettre en pratique pour que chaque membre de l'organisation sache quelles sont les attentes à son égard et comment sa contribution sera appréciée (évaluée).

Cette philosophie de gestion devrait comprendre plusieurs éléments :

- Les valeurs à privilégier dans l'organisation, leur opérationnalisation concrète dans des comportements attendus et la façon dont les comportements non conformes seront sanctionnés et amendés.
- Les grands principes qui guideront :
 - les relations entre les élus, les citoyens et les employés municipaux dans un cadre de service public;
 - l'organisation administrative dans la répartition des responsabilités, le rôle de leadership de la direction générale, les relations entre services, les lignes de conduite communes;

- les relations de travail dans un contexte où tous les employés doivent contribuer à la transformation de l'organisation
- une gestion plus stratégique de l'information pour développer la mémoire organisationnelle et devenir une organisation apprenante¹⁹.

Certains de ces principes existent déjà, dans certaines directives et dans le Guide de l'employé. Il faut toutefois les rendre vivants et montrer à l'organisation qu'ils sont suivis.

- Les dispositifs qui seront mis en place pour optimiser l'efficacité organisationnelle dans son ensemble, notamment l'alignement stratégique des activités, c'est-à-dire la cascade orientations générales ⇒ objectifs des services ⇒ attentes individuelles, la reddition de comptes sur les résultats obtenus à tous les niveaux et la gestion matricielle des projets majeurs. Les moyens à prendre pour améliorer en continu l'efficacité opérationnelle devraient aussi être définis.

L'explicitation de la philosophie de gestion définira les grands paramètres du plan de transformation. L'élaboration de la démarche de transformation devrait se faire selon l'approche collaborative proposée au chantier 12 et être structurée en chantiers. Les sections suivantes proposent une dizaine de chantiers qui découlent de nos constats, mais l'apport d'autres points de vue, notamment dans le cadre de la préparation de la vision stratégique, pourrait en suggérer d'autres. Enfin, l'élaboration du plan de transformation devra reposer sur une organisation claire avec responsable et champions, priorisation des chantiers, échéancier, communication interne et mises au point périodiques.

2 CHANTIER 2 : CLARIFIER L'ARTICULATION ENTRE LE POLITIQUE ET L'ADMINISTRATIF

Dans une administration municipale, les décisions sont prises collégalement par les élus, au sein du comité exécutif et du conseil municipal. 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), à savoir :

Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution.

Les élus rencontrés en entrevue ont fait état d'une charge de travail très lourde. À titre d'illustration, en 2015, le comité exécutif de Terrebonne a adopté 1 580 résolutions tandis

¹⁹ Pour une définition du terme « organisation apprenante », voir http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8869408

que le conseil municipal a adopté 684 résolutions et 72 règlements²⁰ sur un très grand nombre de sujets. De plus, de multiples rapports sont déposés à l'intention des élus. Or, pour assumer leurs responsabilités et prendre des décisions éclairées, les élus doivent pouvoir compter sur un appareil administratif compétent et diligent.

En revanche, pour que l'administration municipale soit performante, elle doit savoir maintenir une collaboration étroite et fonctionnelle entre les élus et les fonctionnaires dans le respect de leurs fonctions réciproques. Les événements des dernières années ont alimenté une perception, parmi bon nombre d'employés et d'élus, à l'effet que la distinction entre le politique et l'administratif avait été estompée, perception dont plusieurs propos entendus en entrevues et dans les groupes de discussion ont fait écho.

L'administration municipale performante sait maintenir une collaboration étroite et fonctionnelle entre les élus et les fonctionnaires dans le respect de leurs fonctions réciproques.

Cette perception a tendance à confondre deux réalités liées à l'ambivalence du mot « politique ». Si celui-ci fait référence aux projets et aux décisions des élus comme décideurs collégiaux, il est légitime et nécessaire que l'appareil administratif soit partie prenante de la démarche, mais s'il réfère au positionnement partisan d'élus particuliers ou de partis politiques, notamment en période électorale ou préélectorale, il est impératif et sain que l'appareil administratif n'y soit pas associé.

Par le passé, la perception de confusion entre le politique et l'administratif semblait venir d'épisodes où certaines consignes imposées aux services paraissaient alimentées par des considérations partisans. L'observation de 21 réunions hebdomadaires du comité de direction de la Ville de Terrebonne a permis de constater que les rôles propres à l'administratif et au politique font l'objet de discussions (voir annexe A). Des précautions ont d'ailleurs été prises par des directeurs pendant la campagne électorale pour diminuer cette perception dans la population et dans l'appareil municipal.

Compte tenu du contexte, il apparaît nécessaire de clarifier l'articulation entre le politique et l'administratif pour se démarquer des années passées. Le sujet est délicat et complexe. Cependant, il est stratégique pour l'efficacité organisationnelle, qui requiert une confiance mutuelle entre le politique et l'administratif, dans un cadre de respect des règles et des valeurs de service public. Si l'articulation n'est pas balisée, une méfiance réciproque risque de s'installer entre les élus et les fonctionnaires :

Il apparaît nécessaire de clarifier l'articulation entre le politique et l'administratif pour se démarquer des années passées.

- Pour les fonctionnaires, la méfiance aura tendance à leur faire qualifier d'ingérence politique des

²⁰ Ces chiffres se comparent à ceux de Longueuil (1 613 décisions en tout pour la ville et l'agglomération), Gatineau (1 011 décisions) et Sherbrooke (1 010 décisions) pour la même année.

comportements par ailleurs acceptables de la part des élus. En effet, qu'un élu s'informe de l'état d'avancement du traitement d'une demande de citoyen fait partie de sa fonction normale de « représentant » des électeurs. Néanmoins, imposer la teneur de la réponse ou le délai de réponse relèverait de l'ingérence, surtout si la réponse était contraire aux usages.

- Pour les élus, la méfiance se manifestera par une tendance à considérer comme de la résistance bureaucratique le fait qu'un gestionnaire expose dans un dossier autant les inconvénients que les avantages d'une solution au lieu de s'en tenir aux arguments favorables à la solution privilégiée par les élus.

Les lois qui encadrent le monde municipal disent peu de choses 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 au directeur général, comme fonctionnaire principal de la municipalité, d'assurer le lien entre le conseil et l'appareil administratif. Le directeur général « assure 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.

À Terrebonne, une ligne de conduite avait été établie à l'effet qu'un élu ne devait pas entrer en communication informelle directe avec des fonctionnaires dans les services. Ces communications devaient transiter par le cabinet du maire ou par la direction générale. D'après les propos entendus, il semble que cette ligne de conduite ait été respectée la plupart du temps, en dehors des échanges informels en marge des rencontres formelles.

Nos constats sur les relations formelles sont regroupés sous les six grands objets traités ci-dessous, soit la préparation des dossiers décisionnels, le support à l'étude des dossiers par les élus, la délégation de pouvoirs, les communications, les prérogatives du maire et le cabinet du maire.

2.1 PRÉPARATION DES DOSSIERS DÉCISIONNELS

Les élus doivent connaître les tenants et aboutissants des décisions qu'ils ont à prendre et c'est dans un sommaire décisionnel²¹ qu'on les leur présente. Les élus rencontrés se sont montrés globalement satisfaits des dossiers qui leur sont présentés, d'autant plus que des

²¹ À Terrebonne, les documents d'aide à la décision, ou sommaires décisionnels, sont les « dossiers comité exécutif » qui sont remis à tous les élus, pas seulement aux membres du CE.

présentations verbales par les gestionnaires peuvent compléter les informations. Cependant, trois bémols ont été exprimés :

- L'historique de certains dossiers est parfois fragmentaire.
- Certains dossiers fort volumineux mériteraient des sommaires plus synthétiques.
- Au plan politique, des élus estiment ne pas être suffisamment outillés pour anticiper les conséquences de certaines propositions sur les citoyens, notamment celles de nature réglementaire. Parfois, les élus ne les découvrent que lors de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, une comparaison du contenu des sommaires décisionnels de Terrebonne avec ceux d'autres grandes villes du Québec pour divers types de décisions montre certaines différences (voir annexe C).

- À titre d'exemple, pour la réalisation de travaux, le sommaire décisionnel de Terrebonne se distingue par le fait que des éléments tels le tableau d'ouverture des soumissions, le compte rendu des soumissions, la confirmation de la validité et de la conformité des soumissions, la grille d'évaluation et de pondération, notamment, n'y sont pas intégrés en tant que tel, mais figurent dans des annexes ou sont inclus dans les « Attendu que » de la résolution.
- Contrairement à la plupart des autres villes, l'échéancier de réalisation, l'impact financier ou autres considérations financières de même que la référence à un numéro de projet du PTI sont absents à la fois du sommaire décisionnel, du procès-verbal et des annexes.
- Les sommaires décisionnels (dossiers comité exécutif) ne sont pas numérotés.
- La liste des pièces jointes ne figure pas sur la plupart des dossiers consultés.

L'échéancier de réalisation, l'impact financier ou autres considérations financières de même que la référence à un numéro de projet du PTI sont absents à la fois du sommaire décisionnel, du procès-verbal et des annexes.

2.2 SUPPORT À L'ÉTUDE DES DOSSIERS PAR LES ÉLUS

À Terrebonne, l'étude des dossiers se fait essentiellement dans le cadre des commissions et des comités. Les élus rencontrés estimaient qu'ils pouvaient facilement, dans ces instances, mettre de l'avant leurs propres idées et projets, sans être toujours à la remorque des gestionnaires. Ils estimaient aussi recevoir un appui approprié de ces derniers. Alors qu'auparavant seuls les directeurs prenaient part aux discussions, maintenant les cadres responsables de dossiers ont tendance à y participer aussi, nous a-t-on dit.

Bien transmettre l'essentiel des délibérations des comités et commissions aux élus qui n'en sont pas membres constitue un défi pour les élus qui en font partie.

Au plan politique, si les élus membres des commissions et comités peuvent approfondir leurs dossiers, ils ont quand même un défi à relever en permanence : bien transmettre et expliquer l'essentiel des délibérations à leurs collègues qui ne font pas partie de ces mêmes commissions et comités. Selon les propos recueillis, les présentations en comité plénier n'atteignent pas toujours cet objectif.

2.3 DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Comme dans d'autres municipalités, le conseil municipal a délégué certains actes aux gestionnaires et cette délégation de pouvoirs exige une reddition de comptes. Une comparaison des dispositions des règlements de délégation dans les grandes villes québécoises montre de légères différences entre Terrebonne et les autres grandes villes. Le seuil d'autorisation du DG de Terrebonne pour les dépenses et les contrats est de 25 000 \$ comme à Trois-Rivières, Saguenay, Longueuil et Gatineau, ce qui est inférieur au seuil établi à Sherbrooke, Lévis et Québec.

Tous les élus rencontrés ont estimé que la délégation était suffisante. Même si une délégation accrue venait diminuer le nombre de dossiers soumis au comité exécutif et au conseil municipal, ce qui réduirait leur lourde charge de travail, les élus rencontrés jugeaient nécessaire de garder un contrôle décisionnel sur les matières qui leur sont soumises actuellement.

Les travaux de la Commission de l'administration, des finances et des ressources humaines ne débouchent pas sur des consignes contraignantes dans la gestion budgétaire et, en l'absence d'un système d'indicateurs, la discussion sur les activités est limitée.

Une reddition de comptes s'effectue aussi à deux autres moments :

- lors de la revue budgétaire trimestrielle;
- lors de la présentation annuelle des budgets.

Tous les trois mois, les directeurs se présentent à la Commission de l'administration, des finances et des ressources humaines. Si cette rencontre offre l'occasion

d'échanger sur l'évolution du budget et, éventuellement, sur les imprévus dans les activités, des doutes ont été émis sur la rigueur et l'utilité de cet exercice. Les travaux de cette commission ne débouchent pas sur des consignes contraignantes dans la gestion budgétaire et, en l'absence d'un système d'indicateurs, la discussion sur les activités est limitée.

La présentation annuelle des prévisions budgétaires permet aux élus d'avoir quelques indications chiffrées sur la nature et le volume des activités de chaque direction et surtout sur les besoins en ressources additionnelles pour de nouvelles initiatives. Cependant, les activités courantes des services ne font pas l'objet d'un examen méthodique. Elles sont surtout remises en question lorsque des problèmes particuliers surviennent.

2.4 COMMUNICATIONS

Dans un contexte de société de l'information, de multiplication des médias et d'appels à la transparence, les communications externes sont devenues une fonction stratégique dans les municipalités. Par ailleurs, comme toutes les décisions sont prises directement par le comité exécutif ou le conseil municipal, toute communication sur les décisions revêt une dimension politique normale. À l'intérieur de l'interface politico-administrative, la direction des communications se trouvait jusqu'à tout récemment dans une position ambivalente, reflétée dans l'organigramme par une ligne pleine d'intégration à l'appareil administratif et par une autre, de lien avec le cabinet du maire. La source des communiqués n'était pas clairement départagée entre le cabinet et la direction des communications. Cette confusion a alimenté une perception de proximité anormale entre le politique et l'administratif.

2.5 PRÉROGATIVES DU MAIRE

Comme mentionné au début de la présente section, en vertu de l'article 52 de la LCV, le maire dispose de responsabilités et prérogatives particulières : surveillance, investigation et contrôle de l'appareil administratif, vigilance sur la légalité des opérations et sur la mise en œuvre des décisions du conseil, initiatives sur tout projet susceptible de faire progresser la municipalité, imposition de mesures disciplinaires. Il est donc normal que les relations entre le maire et la direction générale soient très étroites. Outre les échanges ponctuels au gré de l'actualité interne et externe, des rencontres hebdomadaires statutaires permettent au maire d'avoir les informations et, au besoin, les conseils nécessaires pour l'exercice de ses prérogatives. Le maire assiste à la première partie de la réunion du comité de direction le lundi lorsqu'une séance publique du conseil est prévue en soirée. Tous les deux mercredis, il fait le tour de divers dossiers avec le directeur général et le directeur général adjoint.

2.6 CABINET DU MAIRE

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. » Cette même loi fournit des indications sur le statut du personnel du cabinet, mais elle reste muette sur leurs fonctions. Des balises claires dans les relations entre le cabinet et l'appareil administratif sont donc d'autant plus nécessaires. En principe, le cabinet ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cependant, pour être efficace dans son rôle de soutien au maire, il doit être intégré dans le circuit normal de circulation de l'information.

Le cabinet ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cependant, pour être efficace dans son rôle de soutien au maire, il doit être intégré dans le circuit normal de circulation de l'information.

Sous l'administration antérieure, le cabinet était perçu par certains directeurs et gestionnaires comme omniprésent dans le cheminement des dossiers. Il jouait aussi un rôle de suppléance par rapport à l'appareil administratif que nous avons pu observer sur trois points :

- les relations avec les ministères en l'absence d'un radar administratif sur tous les changements dans les programmes gouvernementaux;
- le suivi des requêtes des citoyens en l'absence d'un système administratif uniformisé de traitement (point traité à la section suivante);
- l'analyse des demandes de modification à la signalisation examinées par le comité de circulation.

L'amélioration de la capacité organisationnelle sur diverses questions devrait faciliter une révision de la division du travail et ramener les trois fonctions ci-dessus dans l'appareil administratif.

Enfin, l'interface entre le politique et l'administratif mobilise des ressources significatives, notamment en termes de temps, aussi bien pour les élus que pour les principaux gestionnaires et chargés de projets. Une optimisation de ces ressources est donc souhaitable, notamment en tenant compte des deux considérations suivantes :

- La structure de gouvernance : s'il est souhaitable que les élus soient impliqués dans l'étude approfondie de certains dossiers au sein de commissions et comités, il faut éviter qu'une multiplication de ces instances entraîne un dédoublement des efforts. La structure de gouvernance antérieure de la Ville, avec huit commissions et quatre comités, se prêtait à de tels dédoublements.

Il faut éviter qu'une multiplication des comités et commissions entraîne un dédoublement des efforts.

- La coordination des travaux, tant au plan politique qu'administratif :
 - Au plan politique, l'autorisation préalable par le CM de l'agenda de travail des commissions et comités semble avoir été un moyen d'assurer une harmonisation des travaux.
 - Au plan administratif, l'affectation d'un coordonnateur de la direction générale au suivi des commissions a permis de garder une vue d'ensemble des travaux. Cependant, le coordonnateur devait aussi rédiger le compte rendu des rencontres, tâche qui incombe normalement au greffe afin de rendre accessibles aux citoyens les délibérations des élus.

3 CHANTIER 3 : INTÉRIORISER L'ÉTHIQUE DE SERVICE PUBLIC

Avant les années 2010, à Terrebonne comme dans beaucoup de municipalités, l'éthique de service public n'était guère à l'ordre du jour de l'organisation municipale dans son ensemble, même si elle pouvait l'être dans certaines directions, notamment celle de la police, qui est assujettie à un code de déontologie dont l'application est surveillée à travers le Québec. Des pratiques courantes dont on nous a fait part dans certaines directions en témoignent d'ailleurs :

- La proximité avec les fournisseurs était monnaie courante et l'exemple venait du sommet de l'appareil municipal. Les risques de conflit d'intérêts dans ce genre de fréquentation n'étaient même pas perçus.
- Des consignes émanant du cabinet pouvaient désigner des cas pour un traitement particulier, notamment pour l'octroi de contrats, même si le processus décisionnel formel était respecté.
- La communication orale l'emportait sur la documentation écrite dans certains dossiers. En particulier, les comités de sélection pour le choix des firmes de services professionnels, qui étaient toujours composés des mêmes personnes, ne détaillaient pas les raisons de leurs choix, ce qui n'est plus le cas. Ces façons de faire n'étaient pas considérées anormales ou, plus exactement, bon nombre de gestionnaires ne s'arrêtaient pas à les remettre en question jusqu'à récemment. Dans un contexte de développement urbain rapide et soutenu, où la pression de livrer rapidement des projets avec des ressources internes limitées était forte, il leur paraissait même avantageux de travailler avec les mêmes firmes externes pour diminuer les coûts de transaction. Le fait que l'absence d'information pour documenter les décisions rende l'organisation vulnérable ne constituait pas une préoccupation.

Au début de cette décennie, l'attention médiatique portée à la Ville de Terrebonne dans le contexte général de la commission Charbonneau a soulevé de sérieuses questions sur l'importance réelle de l'éthique publique dans le fonctionnement de cette municipalité.

Pour redorer son image, la Ville de Terrebonne a pris des mesures qui, sur certains points, sont plus exigeantes que les obligations légales imposées par Québec.

- Le Code d'éthique et de déontologie des élus a été adopté en 2011 et amendé en 2014 pour « interdire l'acceptation de tout don ».
- Le Code d'éthique et de déontologie des employés a été adopté en 2012.
- Une politique d'acquisition de biens, de services et de gestion contractuelle a été mise en application en 2010 et amendée en 2015 pour mieux prendre en compte la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.
- Une décision administrative du Comité exécutif (sans résolution) prise le 23 mai 2012 abaissait à 25 000 \$ le seuil de recours obligatoire au Système électronique d'appel d'offres du Gouvernement du Québec (SEAO).
- Un avocat a été embauché pour analyser tous les appels d'offres.
- Les règles de conception et de financement des travaux municipaux dans les nouveaux projets immobiliers ont été modifiées pour minimiser les risques de conflit d'intérêts.

Ces mesures affichent une volonté de respecter une ligne de conduite éthique dans toutes les activités municipales. Pourtant, en page 13 dans son rapport de 2016, soumis en octobre 2017, la VG énonce le constat suivant :

1.37 En matière d'éthique, outre le fait d'avoir adopté des codes d'éthique et de déontologie et de les avoir communiqués, la Ville n'a pas déterminé les mesures permettant de s'assurer d'un comportement éthique de la part des employés et de ses mandataires. Je réitère l'importance de mettre en place des moyens concrets pour faire une promotion soutenue de l'éthique, d'établir un programme de formation à cet égard destiné aux employés et d'adopter des mesures exigeant que ses mandataires adhèrent aux plus hauts standards en cette matière.

Nous le citons intégralement, car nos propres observations confirment sa justesse. Les questions d'éthique ont été abordées dans toutes les rencontres tenues pour réaliser le présent diagnostic organisationnel. Des propos entendus, il ressort qu'un défi fondamental subsiste. En deçà des gestes forts et significatifs rappelés ci-dessus, l'éthique n'a pas encore été intériorisée dans la culture organisationnelle. Certes, des progrès ont été accomplis par rapport à la situation des décennies antérieures, mais le changement profond est à faire.

L'éthique n'a pas encore été intériorisée dans la culture organisationnelle.

Si les nouvelles règles du jeu décidées par la Ville paraissent aujourd'hui bien acceptées, notamment la prise de distance à l'égard des fournisseurs et la plus grande formalisation des processus, plusieurs constats au plan des comportements et des perceptions indiquent que le virage éthique n'en est qu'à ses débuts.

Plusieurs constats indiquent que le virage éthique n'en est qu'à ses débuts.

- Sur le plan des comportements, le code d'éthique préconise le respect entre tous. Pourtant, plusieurs répondants nous ont indiqué que l'intimidation était encore courante dans certaines divisions avec des cols bleus.
- Au niveau des perceptions, l'éthique de service public paraît mal comprise. D'après les propos entendus, elle se réduit essentiellement au respect de la légalité et de la conformité aux règles et procédures. C'est essentiel, mais peu par rapport à l'ensemble des exigences liées aux valeurs de service public, notamment celles de transparence, d'efficacité et d'efficience.
- La réduction de l'éthique à la seule conformité inhibe le développement d'un réflexe critique inhérent à une attitude éthique. Par exemple, le constat que le même soumissionnaire remporte régulièrement certains appels d'offres comme plus bas soumissionnaire conforme devrait déclencher une réflexion sur les risques éventuels de collusion dans un tel cas. Dans les propos recueillis, cette réflexivité ne se manifeste pas encore.
- On accorde une grande confiance à l'existence du code comme garde-fou contre des comportements éthiquement douteux, mais le code n'est pas efficace en soi. L'histoire de la Ville de Laval, première à avoir adopté un code de conduite des élus, en 1994, en est un exemple parfait!
- Le code des employés a été diffusé, mais il n'a pas été expliqué à tous les employés et il ne fait pas l'objet d'un rappel annuel. L'article 3 de ce code prévoit que celui-ci doit « instaurer des normes de comportement qui favorisent l'intégration » des valeurs de la municipalité. Or, ces normes de comportement n'ont pas été détaillées ni illustrées. Le code de Terrebonne s'en tient à des principes généraux. D'autres codes sont plus spécifiques, par exemple celui de la Ville de Québec²².
- Selon les propos recueillis, l'éthique paraît comme une source de crainte plutôt qu'un levier de transformation organisationnelle. L'éthique est devenue une préoccupation par peur de se faire prendre et d'être critiqué pour ne pas avoir scrupuleusement respecté les règles. Cette attitude peut être paralysante alors que l'éthique entendue comme pratique concrète des

La réduction de l'éthique à la seule conformité inhibe le développement d'un réflexe critique inhérent à une attitude éthique.

L'éthique paraît comme une source de crainte plutôt qu'un levier de transformation organisationnelle.

²² <http://reglements.ville.quebec.qc.ca/fr/showdoc/cr/R.V.Q.1856>

- valeurs de service public est source de motivation, d'inspiration dans l'amélioration des comportements individuels et des modes de fonctionnement organisationnel.
- La ligne de dénonciation gérée par le bureau de la VG n'a pas été mise en place en raison de la campagne électorale et le CM a refusé d'embaucher un préventionniste en 2017.

3.1 QUATRE ÉLÉMENTS ESSENTIELS D'UNE ORGANISATION ÉTHIQUE

Avant de suggérer des pistes d'action, il importe aussi de rappeler brièvement quatre éléments essentiels d'une organisation éthique.

- Les dirigeants d'une organisation éthique doivent exercer un leadership éthique, visible et constant dans leurs comportements, dans leur talent pédagogique pour illustrer ce que sont des comportements éthiques et dans leur vigilance non seulement pour repérer et sanctionner les actes inappropriés, mais aussi pour détecter les situations où les risques s'intensifient.
- Tous les membres de l'organisation, quel que soit leur échelon hiérarchique, doivent développer leur compétence éthique au même titre que leurs compétences professionnelles. La compétence éthique exprime à la fois une capacité à porter un jugement éthique sur tous les dilemmes qui se présentent et un réflexe critique par rapport à toutes les situations. Elle met de côté les arguments fatalistes et résignés du genre « On l'a toujours fait comme ça » ou « On n'y peut rien ».
- L'éthique ne relève pas seulement d'une responsabilité organisationnelle concentrée chez les dirigeants et chez des gardiens spécialisés. C'est une responsabilité partagée de chaque membre de l'organisation, qui doit être en mesure d'autoévaluer son comportement et d'apprécier son contexte de travail en fonction des valeurs de service public.
- La philosophie générale de gestion, exposée dans le chantier 1, doit être en harmonie avec le cadre spécifique de gestion de l'éthique (règles, procédures, dispositifs de prévention, évaluation et sanctions). En effet, l'éthique est une fonction transversale présente dans tout geste, au même titre que la gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, et doit être enchâssée dans toutes les politiques et procédures.

L'éthique est une responsabilité partagée de chaque membre de l'organisation.

3.2 PISTES D'ACTION POUR UNE TRANSFORMATION PROFONDE

Considérant les quatre balises essentielles d'une organisation éthique, nous proposons quelques pistes pour favoriser l'intériorisation de l'éthique dans la culture organisationnelle de la Ville de Terrebonne.

- Faire suivre à tous les employés municipaux une formation de base pour bien comprendre les exigences éthiques et engager un dialogue sur chacun de leurs secteurs d'activités, à la lumière de ces exigences. Cette formation devrait être une occasion de réflexion collective en utilisant, par exemple, la formule d'ateliers de codéveloppement. Un employé qui ne maîtrise pas cette compréhension de base n'est pas en mesure d'utiliser adéquatement les dispositifs qui seront mis à sa disposition tels qu'une future ligne de dénonciation. Les échanges lors de cette formation devraient permettre aux gestionnaires, chacun dans son secteur d'activité, de repérer les risques éthiques auxquels son unité est exposée, de partager cette cartographie avec tous ses employés et d'élaborer comment ils pourront, par exemple sur une base annuelle, passer en revue ce qui s'est produit et les ajustements apportés.

Une fois cette formation effectuée, il sera possible de déployer l'ensemble du dispositif de prévention et de contrôle :

- Bonifier le code d'éthique et de déontologie en l'accompagnant d'un guide illustré et évolutif, c'est-à-dire illustré à partir des exemples qui auront surgi durant la formation et évolutif par une mise à jour régulière avec l'ajout d'exemples de sanction qui auront pu être pris.
- Définir les modalités de reddition de comptes selon lesquelles chaque gestionnaire indiquerait à son supérieur, du premier échelon jusqu'à la direction générale, comment il a mené ses observations sur le respect des valeurs de service public dans son unité, comment il a passé en revue les risques éthiques et quels moyens il a pris pour rectifier les situations au besoin. Cette reddition de comptes des gestionnaires devrait être synthétisée dans un rapport annuel au maire, superviseur ultime de l'appareil administratif selon la loi, puis déposé au conseil municipal.
- Mettre en place un mécanisme de dénonciation et d'enquête, qui pourrait s'inspirer de l'une ou l'autre des trois formules expérimentées actuellement au Québec, soit le Bureau de l'inspecteur général (BIG) de Montréal, le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL) et le Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA) de Saint-Jérôme. Un tel dispositif facilite le repérage des situations problématiques et inspire plus de prudence dans l'ensemble de l'appareil, selon les leçons qui peuvent déjà en être tirées. Il serait par ailleurs pertinent que de tels mécanismes opèrent à une échelle supralocale compte tenu de la structure des marchés publics municipaux.

Les suggestions ci-dessus ne sont pertinentes que dans la mesure où les autres chantiers sont déployés, notamment ceux qui portent sur la feuille de route stratégique, sur l'articulation entre le politique et l'administratif, sur le système uniformisé de réponse aux requêtes des citoyens, sur la documentation et les stratégies numériques et sur la mobilisation de tous dans la démarche de transformation. La pratique éthique n'est viable

La pratique éthique n'est viable que si elle s'insère dans une philosophie et un cadre de gestion qui la facilitent.

que dans la mesure où elle s'insère dans une philosophie et un cadre de gestion qui la facilitent.

4 CHANTIER 4 : DOCUMENTER DE FAÇON CONFORME ET OPTIMALE DANS UN ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE

Parler d'information, c'est d'abord reconnaître le besoin de coopération entre un certain nombre d'individus pour mieux répondre à des enjeux complexes. C'est le propre des municipalités. La proximité des administrations municipales avec leurs commettants et la nature même des services municipaux participent à la composition de cette complexité.

D'entrée de jeu, il est important de mentionner que les organisations publiques tant municipales, provinciales que fédérales font face à d'énormes défis pour passer à l'ère numérique et la Ville de Terrebonne ne fait pas exception. Les technologies représentent un enjeu de taille dans cette équation.

Toutefois, la principale difficulté à laquelle sont confrontées les organisations est la gestion de l'information dans ses nouveaux habits. Les organisations sont donc à la recherche de nouvelles manières d'arriver à une gestion plus optimale de l'information.

- D'une part, il s'agit, entre autres, de préserver les usages traditionnels de l'information pour la preuve et la prise de décision.
- D'autre part, il s'agit de passer à un environnement où l'information circule plus librement et différemment.

Permettre de nouveaux usages comme les données ouvertes sans pour autant perdre les attributs de l'information comme ses valeurs d'autorité et d'authenticité.

Pour ce faire, les administrations doivent permettre de nouveaux usages comme les données ouvertes sans pour autant perdre les attributs de l'information comme ses valeurs d'autorité et d'authenticité.

Il est donc crucial d'envisager l'information comme étant partie d'un continuum d'usages connus et potentiels aux figures multiples et non plus simplement comme un ensemble d'objets tels des documents ou des dossiers. Par exemple, la libération de données sur les activités de déneigement doit être pensée en amont lors de la construction de la base de données en tenant compte à la fois des besoins opérationnels, de la qualité des données requises et de ce qui pourra être libéré sans compromettre les besoins opérationnels. Autrement dit, certaines données de nature sensible peuvent être nécessaires aux opérations, mais ne peuvent être libérées. Il ne faudra pas s'en priver pour autant, ni décider de ne rien libérer parce que certaines données sont sensibles. Il faut plutôt prévoir ces cas de figure et concevoir les systèmes en conséquence.

L'information fait partie d'un continuum d'usages connus et potentiels aux figures multiples.

L'information se présente sous une multitude de formes, provient de sources internes et externes et transite de diverses manières. Il peut s'agir, par exemple, d'une expertise interne d'ingénierie contenue dans un courriel et qui fait part des meilleures pratiques dans la construction des systèmes d'aqueduc. Cette expertise peut aussi prendre la forme d'une mise en garde sur le site d'un ministère avisant que l'utilisation de tel produit de déglacage ou tel autre a des conséquences potentiellement néfastes sur la durée de vie des infrastructures routières. Comment savoir où se trouve ce courriel important pour la prise de décision? A-t-il été écrit, suivi?

Comment savoir où se trouve un courriel important pour la prise de décision? A-t-il été écrit, suivi?

L'information provient aussi, de plus en plus, de sources multiples. Elle n'épargne aucun aspect du fonctionnement de la ville. Pensons, par exemple, à une série de requêtes citoyennes faites par téléphone à propos d'un enjeu de sécurité sur une rue ou dans un quartier. Où est cette information? Comment sera-t-elle utilisée?

Les différents rapports des services municipaux constituent des sources d'informations stratégiques que ce soit en finances, en ressources humaines ou à propos de la culture, de l'environnement ou du service des incendies. Où se trouvent ces informations et comment sont-elles mises à contribution?

Ces questions en apparence simples soulèvent en fait une série d'enjeux pour que les instances municipales, à tous les niveaux, saisissent la nécessité de coopérer entre elles afin de partager les meilleures informations pour prendre les décisions les plus judicieuses qui soient pour les citoyens. Du reste, ces questions dépassent la seule gestion passive de la documentation existante. Elles soulèvent des enjeux plus subtils liés à la vigilance informationnelle, notamment la recherche et la saisie de l'information nécessaire au fonctionnement municipal quels qu'en soient la forme, la source et le support de communication. En cette ère numérique des organisations, où l'exploitation des informations constitue un enjeu de taille, il incombe aux organisations de déterminer les règles de gestion de l'information et de leurs usages.

Les besoins d'informations d'une ville en pleine croissance comme Terrebonne sont névralgiques pour construire des avoirs informationnels fiables et utiles, qui reflètent avec justesse les multiples dimensions de son univers. L'importance des avoirs informationnels ne saurait être sous-estimée, car ils sont à la fois la mémoire organisationnelle qui permet de bâtir sur les expériences passées à partir de données probantes, de prévoir en fonction des connaissances et des expertises pointues dans les divers secteurs d'activité et de satisfaire par la preuve écrite les exigences fondamentales de la bonne gestion et de la légalité des actions. Dans cette perspective, la qualité de la prise de décision est nécessairement tributaire de la qualité des avoirs informationnels constitués d'une multitude de données probantes, de rapports d'expertise et de données

La qualité de la prise de décision est tributaire de la qualité des avoirs informationnels.

stratégiques. Il en va de la qualité de la planification stratégique, des décisions politiques et administratives, des opérations de la Ville et de son imputabilité.

De plus, comme le chantier sur l'éthique l'a bien fait ressortir, la prise de décision doit refléter les valeurs de service public. Le respect et la mise en application de ces valeurs et des normes juridiques exigent une documentation rigoureuse et suffisante pour s'assurer que les décisions et leur raison d'être (justifications et pertinence) sont retraçables et vérifiables dans un but de transparence et de reddition de comptes.

L'acte de documenter devient ainsi à la fois une nécessité pour mener à bien les opérations de manière informée, prendre des décisions stratégiques fondées sur des données probantes et s'assurer que ce travail se fait dans le cadre normatif et éthique du service public. Opérations, prise de décision, transparence, reddition de comptes, services aux citoyens, probité et comportements éthiques sont intimement liés à la qualité de l'acte de documenter, enjeu central au fonctionnement de toutes les institutions démocratiques, y compris les municipalités.

Sur le plan pratique, soulever la question informationnelle d'une organisation comme celle de la Ville de Terrebonne, c'est aborder de front trois questions capitales pour l'organisation : documenter, gérer la documentation produite et en assurer un usage optimal.

Pour que l'information créée ou obtenue d'une tierce partie joue son rôle, elle doit circuler aux bons endroits et aux bons moments en vue d'une exploitation judicieuse. Plusieurs enjeux apparentés viennent donc se greffer à la réflexion documentaire, notamment des enjeux de communication et d'existence de supports adéquats pour assurer le bon fonctionnement des flux informationnels essentiels à la mission et aux objectifs de l'organisation. Ces enjeux transversaux sont des ingrédients de base à la coopération nécessaire pour la bonne marche d'une organisation comme la Ville de Terrebonne.

De nos jours, les technologies numériques permettent un usage élargi de la documentation et des données créées. Ces usages peuvent, par exemple, prendre la forme de données ouvertes, qui sont aussi le socle pour le développement de la ville intelligente. Dans cette optique, la fiabilité de la documentation et la création de bases de données rehausseraient l'efficacité et l'efficacé du service public.

La fiabilité de la documentation et la création de bases de données rehausseraient l'efficacité et l'efficacé du service public.

C'est l'angle sous lequel nous avons abordé la question dans ce diagnostic. L'analyse des instruments de politiques administratives existants à Terrebonne et le dialogue avec les employés rencontrés ont fait ressortir un certain nombre de pratiques de même que l'existence, ou l'absence, d'infrastructures ou d'instruments de gestion en appui à la documentation, à la gestion de l'information produite (préservation, transmission et usages) et aux supports technologiques.

4.1 LA PRODUCTION DOCUMENTAIRE

Les propos recueillis ont permis de constater que la production documentaire n'est pas encadrée de manière systématique à l'exception des activités d'archivage. Dans ce dernier cas, les règles existent et sont conformes aux obligations légales exigées par Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ). La directive DIR.2000.2, qui traite de la gestion intégrée des documents, établit les exigences d'archivage, mais seulement une fois que l'information a été créée et qu'elle arrive à la fin de sa vie utile pour les opérations. Ainsi, si la directive fait référence à l'information produite et en cours d'utilisation, elle remet entre les mains des créateurs la décision de documenter et la responsabilité de gérer les documents actifs et semi-actifs²³. Ni cette directive, ni d'autres documents d'encadrement de la vie administrative municipale, comme le Guide de l'employé de la Ville de Terrebonne, ne font référence à une quelconque forme d'obligation de créer des documents ou de laisser des traces en vue d'assurer la constitution de dossiers achevés. La capacité d'accéder à une information complète et de qualité en vue de la prise de décision ou de la construction de la preuve pour les besoins légaux n'est donc pas assurée par un encadrement administratif explicite qui pourrait guider les employés dans leur travail. Les entretiens ont d'ailleurs fait ressortir plusieurs points qui corroborent ces éléments :

La capacité d'accéder à une information complète et de qualité en vue de la prise de décision ou de la construction de la preuve pour les besoins légaux n'est pas assurée par un encadrement administratif explicite.

- Il y a quasi-unanimité sur le fait que les pratiques documentaires existantes sont très inégales. Dans certaines unités de l'organisation, l'acte de documenter semblait plus conscient alors que dans d'autres, il était plutôt anecdotique, voire absent. Plusieurs intervenants ont souligné que les pratiques étaient aléatoires et dépendaient des individus.
- Les entretiens nous ont permis de constater que ces pratiques sont souvent liées, par exemple, à des obligations professionnelles comme celles des comptables, des juristes ou des ingénieurs, car les professions réglementées exigent la création de traces ou la constitution de dossiers, c'est-à-dire des documents à l'appui des recommandations ou les expertises mises de l'avant. Toutefois, ce type d'obligation ne vise pas tous les secteurs et tous les

La nature aléatoire de la documentation rend imprévisible ce qui sera disponible pour la prise de décision, la constitution d'un dossier judiciaire, l'information à transmettre à un citoyen dans une requête officielle ou la réponse à une demande d'accès à l'information.

²³ Document actif : document couramment utilisé à des fins administratives ou légales.
Document semi-actif : utilisé occasionnellement à des fins administratives ou légales.
Document inactif : document qui n'est plus utilisé à des fins administratives ou légales.

employés. De plus, la documentation produite ici reste liée aux obligations opérationnelles professionnelles, qui ne reflètent pas l'ensemble des besoins opérationnels, stratégiques et de transparence de la Ville de Terrebonne. Ceci crée une incohérence dans l'acte de documenter, attribuable en grande partie à l'absence d'obligations et de normes documentaires bien établies selon les secteurs et les besoins particuliers de chacun des secteurs. Ce n'est donc pas tant l'absence de documentation qui caractérise l'administration municipale terrebonnienne, mais la nature aléatoire de la documentation qui rend imprévisible ce qui sera disponible pour la prise de décision, la constitution d'un dossier judiciaire, l'information à transmettre à un citoyen dans une requête officielle ou la réponse à une demande d'accès à l'information. Les intervenants reconnaissent que l'information est parfois abondante, parfois suffisante, parfois manquante ou insuffisante. En l'absence de normes de documentation, il est difficile, voire impossible, de se prononcer sur l'existence et la qualité de l'information.

- La partie opérationnelle des dossiers semble mieux documentée que la partie stratégique ou la raison d'être (justifications et pertinence) des décisions. Plusieurs sont conscients de cette lacune, à tous les échelons de l'organisation, et l'ont relatée à maintes occasions. En effet, les dossiers opérationnels semblent plutôt bien construits à l'intérieur même de chacune des unités qui en a besoin pour effectuer son travail. Toutefois, la plupart des intervenants sont d'accord pour dire qu'en l'absence de normes documentaires, ce sont souvent les dimensions stratégiques qui souffrent d'un manque ou d'une absence de documentation. Ces informations manquantes sont pourtant celles qui permettraient d'expliquer les choix et les décisions prises dans les projets et par les différentes instances décisionnelles.
- Avec les technologies numériques comme principal support informationnel, il est devenu plus difficile de savoir ce que contient un dossier ou s'il a été constitué. L'information est éparse et, lorsqu'elle existe, elle est souvent non structurée. Ainsi, un dossier et sa constitution dépendent beaucoup de la capacité de repérage des outils informatiques. Or, les entretiens ont révélé une lacune en matière d'outils informatiques performants.

La partie opérationnelle des dossiers semble mieux documentée que la partie stratégique.

Les entretiens ont révélé une lacune en matière d'outils informatiques performants.

En bref, l'absence de normes et de politiques adéquates, couplée à une culture de documentation déficiente, rend l'acte de documenter aléatoire et incohérent entre les unités de travail et les environnements administratifs et politiques, ce qui suggère que la documentation est insuffisante pour bien remplir les fonctions qu'elle devrait remplir à la Ville de Terrebonne.

4.2 LA GESTION DOCUMENTAIRE

Si la documentation est insuffisante, la gestion de celle qui existe est aussi très inégale. Cette inégalité se trouve à deux endroits précis. D'abord, on la retrouve dans la dimension temporelle qui caractérise l'existence d'un document allant de sa création à sa disposition. Ensuite, elle est manifeste dans la dimension sectorielle qui caractérise sa gestion dans les différentes directions.

- Pour ce qui est de la dimension temporelle, comme nous l'avons dit précédemment, les procédures sont en place pour les documents qui parviennent aux archives. En ce sens et à ce titre, la Ville de Terrebonne se conforme aux exigences légales du gouvernement québécois, c'est-à-dire que pour les documents à valeur archivistique, les règles de curation sont claires et lorsque les documents aboutissent aux archives, ils sont pris en charge selon des règles communes pour l'ensemble de la Ville. Ces règles s'apparentent aux exigences usuelles de l'archivistique telle que pratiquée au Québec.

Toutefois, plusieurs lacunes ont été soulevées quant à la gestion des documents actifs et semi-actifs, c'est-à-dire les documents qui se trouvent en amont de l'archivage. Autrement dit, les archives de la Ville ne reçoivent que ce qui a été créé et suffisamment bien géré avant de parvenir aux archives à un moment donné. Des intervenants ont mentionné que la gestion des dossiers est si décentralisée qu'il est difficile de savoir si les archives reçoivent ce qu'elles devraient recevoir. Rien ne permet en effet de savoir si les documents créés suivent le chemin qu'ils devraient suivre. Des personnes rencontrées ont mentionné, par exemple, qu'un courriel créé dans la journée et effacé avant 18 heures ne sera pas pris en charge par le système de sauvegarde de la Ville, ce qui incite certaines directions à faire elles-mêmes leur propre archivage des documents actifs et semi-actifs sur des supports temporaires tels que des disquettes. Ces situations rendent très incertaines et vulnérables la pérennité de l'information créée et son utilisation optimale.

En l'absence de normes de gestion documentaire en amont de l'archivage, il est impossible d'évaluer la qualité de l'informationnel de la Ville et l'accessibilité à la richesse documentaire potentiellement existante. De plus, ce mode de gestion de l'informationnel a des répercussions importantes sur les usages potentiels de l'information allant de la prise de décision à la ville intelligente en passant par la transparence et l'accès à l'information. Certains interlocuteurs ont d'ailleurs fait remarquer que cette manière de gérer l'information empêchait la Ville d'en utiliser le fruit afin de maximiser l'utilisation du Web pour informer de manière plus efficiente ses citoyens.

- Pour ce qui est de la dimension sectorielle, aucune pratique commune n'a été établie pour gérer la documentation en amont de l'archivage afin de caractériser la façon dont les unités sectorielles gèrent leurs avoirs informationnels. Nos interlocuteurs ont rappelé que non seulement la gestion de l'information se fait

par unité, mais que la Ville n'a pas de cadre commun de gestion de l'information qui s'appliquerait à tous.

La décentralisation de la gestion de la documentation créée dans l'espace pré-archivage n'est toutefois pas l'enjeu principal. Le problème réside plutôt dans le fait que le modèle de gestion de l'information est décentralisé non seulement pour ce qui est des rôles et responsabilités qui incombent aux secteurs, mais aussi et surtout pour les manières de faire. Qui plus est, les intervenants ont mentionné quasi unanimement ne pas avoir l'expertise ni l'appui pour bien accomplir ce travail de gestion de l'information. De là découlent des pratiques diverses qui ne permettent pas une assurance de qualité ou même de bonne préservation des documents semi-actifs. Enfin, ceci empêche un partage optimal de l'information au bénéfice d'une gestion globale plus efficiente et efficace des affaires de la Ville.

- Dans un univers numérique, le travail collaboratif intersectoriel devient non seulement possible, mais il permet une efficacité accrue dans les opérations des organisations. Pour y arriver, les secteurs doivent partager l'information. Or, les entretiens ont fait ressortir que l'information n'était pas gérée de cette façon. Les diverses unités de travail ont souligné encore une fois que la gestion de l'information était décentralisée et qu'elle ne faisait pas l'objet d'une réflexion intégrée au niveau de la direction générale de manière à convenir d'approches collaboratives horizontales sur la base d'un plus grand partage de l'information.

Même si les intervenants ont mentionné qu'il existe un système commun (Collabo) d'échange d'information, ce dernier serait peu utilisé pour diverses raisons, notamment d'efficacité. Il n'y a pas de gouvernance autour de cet outil et son efficacité en souffrirait grandement. La plupart des unités ont mentionné développer leurs propres bases de données avec le logiciel Excel, une pratique qui fragilise la mise en commun de l'information et vulnérabilise la Ville en termes de sécurité de l'information face à l'extérieur, mais aussi face à la capacité de maintenir des bases suffisamment sophistiquées pour répondre à ses besoins.

Certaines unités, comme les finances et les RH, ont rapporté avoir un certain appui de la direction des technologies de l'information (TI) pour la mise en place de logiciels experts. Ceci dénote, à tout le moins, une prise de conscience des besoins. Ces unités s'estiment privilégiées de pouvoir planifier l'arrivée de logiciels mieux adaptés à leurs besoins, mais c'est du cas par cas qui perpétue une situation sans stratégie d'optimisation pour l'ensemble de l'information municipale.

En fin de compte, l'absence de directives et de politiques communes émanant de la direction générale se traduit par une gestion extrêmement décentralisée et aléatoire de l'information, tant sur support papier que sur support numérique.

Au final, les responsabilités incombent aux diverses unités puisqu'il n'y a pas de règles communes claires pour une gestion intégrée de l'information. Il n'y a pas non plus de

règles « locales », par unité. Les pratiques relèvent davantage de la tradition que des obligations d'intendance liées à une bonne gestion ou simplement aux besoins opérationnels immédiats bien compris et appuyés. Les unités ayant peu d'appui pour faire ce travail, les pratiques sont diverses et reflètent les besoins primaires en information de chaque unité, leur capacité et leur bon vouloir.

Il faut toutefois mentionner que le personnel de la Ville est généralement conscient des avantages d'entrer dans une ère numérique plus avancée et qu'il est disposé à le faire dans la mesure où on lui fournit les outils. Fédérer les informations à travers une gestion de l'information dans un ou des outils communs permettant le travail collaboratif apparaît ainsi possible à court terme, car l'une des difficultés usuelles dans ce type de transformation est l'acceptation par les utilisateurs des nouvelles méthodes de travail. La Ville de Terrebonne semble déjà avoir des « champions » qui pourraient grandement favoriser et faciliter un tel virage.

L'absence de directives et de politiques communes émanant de la direction générale se traduit par une gestion extrêmement décentralisée et aléatoire de l'information, tant sur support papier que sur support numérique.

4.2.1 Les usages

Nos répondants nous ont dit que l'information produite servait d'abord et avant tout les opérations immédiates internes. La priorité des usages serait en effet tournée vers la production d'informations nécessaires aux opérations immédiates. Beaucoup de statistiques sont donc produites et utilisées dans chacun des secteurs. Le fait que l'usage dominant des informations soit pour les opérations courantes est normal et reflète la notion de service aux citoyens de même que son importance dans le contexte municipal, mais soulève un certain nombre de questions par rapport à l'usage optimal de l'information produite.

- En limitant les usages de l'information créée aux seuls usagers propriétaires de ces informations, la Ville affaiblit le potentiel d'intelligence stratégique et opérationnelle qu'elle pourrait retirer d'un partage mieux planifié et effectif des informations. De plus, le manque de partage de l'information entre les directions favorise le maintien d'une culture de travail en vase clos. Divers exemples, dont les interactions avec l'urbanisme pour les questions de permis, montrent la valeur d'un usage plus élargi des informations. Par ailleurs, le partage souhaitable de l'information est lui-même restreint du fait des supports utilisés. En effet, l'échange de fichiers et de tableaux n'est pas optimal pour ce genre d'opérations. Plusieurs décrivent la situation comme « archaïque » étant donné le potentiel des technologies numériques sur le marché.

Le manque de partage de l'information entre les directions favorise le maintien d'une culture de travail en vase clos.

- La Ville ne connaît pas son actif informationnel. Si chacune des unités de travail détient l'information dont elle a besoin pour fonctionner, il n'y a pas de vue et de compréhension d'ensemble, ce qui ouvre la porte à des doublons et à des incohérences dans les informations détenues. Certains interlocuteurs ont mentionné des situations où l'information détenue par un service n'est pas mise à jour au même rythme que celle détenue par un autre service, ce qui peut facilement engendrer des divergences de compréhension simplement parce que la base informationnelle n'est pas la même d'un service à l'autre.

L'interface avec les citoyens souffre d'un usage informationnel principalement tourné vers l'interne. Les interlocuteurs ont d'abord soulevé la question de l'accès à l'information. Comme les usages sont avant tout internes, les réponses aux demandes d'accès à l'information se retrouvent entre les mains de ceux qui créent l'information et, de manière générale, ce sont eux qui décident quoi transmettre. L'usage étant cloisonné au départ, on s'en remet directement aux responsables de la gestion documentaire de chacun des services pour repérer l'information pertinente. Ensuite, plusieurs interlocuteurs ont mentionné la difficulté pour la Ville d'entrer en mode de divulgation proactive et de favoriser un transfert plus immédiat et régulier de l'information vers ses citoyens. Ne sachant pas ce dont dispose la Ville en matière d'informations et ne connaissant pas le degré de cohérence entre les bases de données des différents secteurs, il est trop tôt pour permettre une divulgation plus proactive de l'information. Aux dires de plusieurs, le site Internet de la Ville en souffre d'ailleurs grandement. Enfin, étant donné tout ce qui a été mentionné précédemment, les interlocuteurs sont généralement d'avis que la Ville n'est ni à l'âge d'un usage de l'information qui permettrait d'ouvrir les données vers les citoyens comme le font plusieurs villes à travers le monde, ni en mesure d'utiliser l'information de manière interactive et interconnectée pour consolider ses assises en vue de bénéficier des avancées technologiques essentielles au développement de la ville intelligente.

La Ville n'est ni à l'âge d'un usage de l'information qui permettrait d'ouvrir les données vers les citoyens, ni en mesure d'utiliser l'information de manière interactive et interconnectée pour consolider ses assises en vue de bénéficier des avancées technologiques essentielles au développement de la ville intelligente.

Au final, il ressort de nos entretiens qu'il y a autant de silos que de directions sur le plan informationnel et que l'usage de l'information n'est pas maximisé à l'interne ni à l'externe. Il y aurait pourtant des gains d'efficacité interne importants pour la Ville si elle parvenait à élargir les usages internes tout comme il y aurait des gains d'efficacité et d'efficacité dans les relations ville-citoyens si elle parvenait à élargir les usages vers

Il y a autant de silos que de directions sur le plan informationnel et l'usage de l'information n'est pas maximisé à l'interne ni à l'externe.

les citoyens. Plusieurs intervenants en sont conscients et se sont dits prêts à entreprendre cette transformation.

4.3 DOCUMENTATION ET ÉTHIQUE

Il est important de faire ressortir le lien entre documentation et comportement éthique. Il est apparu clairement que les manques au niveau de la création, de la gestion et des usages de la documentation ont des répercussions sur la possibilité de détecter ou non les comportements répréhensibles. Le rôle de la documentation est bien entendu de permettre une prise de décision éclairée et une conduite responsable des opérations, mais il ne faut pas négliger que le devoir de documenter est un outil de suivi efficace des pratiques budgétaires, contractuelles ou de gestion courante. Si les ordres professionnels ont des exigences de documentation, un devoir de créer des traces, c'est que ces traces sont essentielles pour bien assurer leur autogestion. Pour toute organisation publique, la création de traces à travers un devoir de documenter s'avère un passage obligé pour une gestion transparente et éthique. Ensuite, il faut que ces traces soient bien gérées, c'est-à-dire préservées et repérables. Enfin, il faut qu'elles soient partagées de manière appropriée. Lorsque nous savons que des traces sont créées et que nous exigeons d'en connaître la nature, nous faisons un premier pas vers la transparence. Quant au partage, la documentation pourra au minimum être disponible pour les activités de vérification interne et externe sans pour autant que tous les contenus soient nécessairement rendus publics immédiatement. Mais à tout le moins, les vérificateurs pourront conclure sur la probité des actes de gestion.

Les manques au niveau de la création, de la gestion et des usages de la documentation ont des répercussions sur la possibilité de détecter ou non les comportements répréhensibles.

La création de traces à travers un devoir de documenter s'avère un passage obligé pour une gestion transparente et éthique.

5 CHANTIER 5 : S'APPUYER SUR DES STRATÉGIES NUMÉRIQUES

Dans un écosystème de plus en plus numérique, où les citoyens sont de plus en plus branchés, les organisations publiques, y compris les municipalités, doivent être en mesure de suivre le rythme et d'assurer une interface numérique avec les citoyens et les autres parties prenantes. Or, pour y arriver, elles doivent nécessairement s'outiller et se doter d'une stratégie numérique municipale, qui englobe aussi bien le fonctionnement interne de la Ville, son potentiel de contribution au développement économique que son rapport avec ses commettants. Les investissements en technologies doivent donc être analysés en termes d'efficacité et d'efficacé.

Les investissements en technologies doivent être analysés en termes d'efficacité et d'efficacé.

Dans les entrevues et les groupes de discussion réalisés aux fins du présent diagnostic, nous avons recueilli plusieurs commentaires sur l'architecture technologique sur laquelle s'appuie la Ville pour fonctionner. D'emblée, il faut reconnaître que l'état d'avancement de Terrebonne en matière de stratégie numérique est parfois surprenant en raison de plusieurs situations dont la quasi-absence de solutions intégrées de collaboration à l'interne, l'absence de solutions technologiques à la fine pointe dans les communications internes et externes, la vétusté des solutions technologiques expertes (systèmes experts pour les différents services) et l'existence d'un potentiel d'interactivité numérique ville-citoyens très limité. Notre intérêt s'est concentré sur la situation actuelle et les répercussions des plans de développement et de remplacement des technologies numériques sur le fonctionnement interne et l'interface ville-citoyens.

5.1 ABSENCE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE D'ENSEMBLE EN CE QUI A TRAIT AU DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Pour diverses raisons, dont les ressources financières et humaines limitées, la Ville n'a pas encore fait de la question technologique un enjeu central à son fonctionnement. Les priorités municipales ayant été principalement axées sur le développement municipal, les questions d'intendance et de fonctionnement n'ont pas encore atteint le degré d'intérêt nécessaire pour effectuer des pas importants de ce côté. D'ailleurs, certains sont d'avis que le conseil sans papier représente un succès et une très belle avancée sur le plan technologique, mais qu'il n'a pas suscité l'engouement auquel on aurait pu s'attendre. Peut-être est-ce parce qu'il ne s'agit pas d'un système intégré.

Au niveau horizontal, il faut quand même noter l'existence depuis quelques mois d'un plan directeur en géomatique. Il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour assurer l'interopérabilité et la participation des différentes directions, mais les premiers pas ont été faits.

5.2 ABSENCE D'ESPACE COLLABORATIF

Dans les discussions, il est clairement ressorti que la communication et le partage des dossiers entre les services se font encore par des moyens archaïques. On peut penser, par exemple, à l'utilisation du courriel et de pièces jointes comme principal véhicule de travail collaboratif. Cette lacune a déjà été relevée par la direction générale. Les espaces de collaboration se font rares et la technologie existante à Terrebonne est un frein important à une plus grande diffusion et à un meilleur partage des informations entre les services. Les coûts de ce type d'approche sont généralement élevés :

La communication et le partage des dossiers se font encore par des moyens archaïques.

- Cette approche exige souvent plus d'espace virtuel pour loger une information redondante.

- La gestion documentaire devient plus erratique et difficile.

En effet, cette approche peine à inculquer et à favoriser des pratiques documentaires rigoureuses parce qu'un tel univers de supports technologiques ne le permet pas. Autrement dit, les règles documentaires sont difficilement applicables dans un univers informationnel dominé par les échanges et la communication comme mode de collaboration plutôt que par l'accès à des espaces partagés comme lieux de travail collaboratif et collectif.

5.3 NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIQUE NUMÉRIQUE

Une stratégie numérique devrait être pensée pour l'intégralité des services municipaux et pour tous les besoins allant de la prise de décision à la reddition de comptes et à l'ouverture des données. Ceci permettrait d'entrevoir la conception et la construction graduelles d'un environnement de travail numérique au bénéfice de tous, car opérant sur la base d'espaces collaboratifs. Il y aurait moins de redondance documentaire, une meilleure connaissance des efforts des uns et des autres et une plus grande intégration de ces connaissances dans la prise de décision collective. Il a été noté, par exemple, que l'absence d'un système unique d'interactions avec les citoyens ne permettait pas de savoir ce qu'un service savait ou entendait d'un citoyen par rapport à un autre service. Ce type de mode de travail s'avère inefficace et coûteux pour la Ville. Il est difficilement concevable qu'une solution technologique numérique puisse être implantée dans un pareil cas, bien que l'unification de la réponse aux citoyens ne repose pas seulement sur une solution technologique. Comme mentionné à la section 4.2 sur la gestion documentaire, la raison d'être des institutions est de favoriser un meilleur échange d'informations. Le numérique et les modes de travail collaboratif qu'il permet sont parmi les plus grands avantages des technologies en organisation. Une stratégie numérique serait donc essentielle non seulement pour avoir des solutions technologiques plus sophistiquées, mais aussi et surtout pour accroître l'efficacité et l'efficacités par des modes de travail propres au 21^e siècle.

Une stratégie numérique s'avère essentielle non seulement pour avoir des solutions technologiques plus sophistiquées, mais aussi et surtout pour accroître l'efficacité et l'efficacités par des modes de travail propres au 21^e siècle

5.4 STRATÉGIE DU RETARD

La stratégie technologique de la Ville pourrait être qualifiée de « stratégie du retard ». Aux dires de certains, il y a un engouement dans la société en général et les organisations pour les technologies numériques et leurs usages, engouement qui mérite considération et attention. Toutefois, il faut aussi une bonne dose de prudence. Les investissements requis sont onéreux et les technologies évoluent rapidement. Selon les tenants de cette dernière approche, il est donc raisonnable dans un contexte de rareté des ressources de privilégier une piste de développement plus réservée. C'est ce qui caractérise plusieurs dossiers technologiques à Terrebonne et permet de ne pas s'engouffrer trop rapidement dans des expériences non encore avérées en termes d'efficience et d'efficacité. La question des données ouvertes a été donnée comme exemple de dossier qui mérite que l'organisation prenne un certain recul avant de s'y lancer tête baissée. Toutefois, une stratégie fondée sur les pratiques avérées ne doit pas non plus devenir paralysante. Le domaine des technologies numériques évolue très rapidement et la création d'un écart trop grand entre l'état des technologies d'une organisation et celles convoitées peut exiger des efforts déstabilisants tant au niveau purement pratique d'implantation des solutions technologiques qu'au niveau des modifications dans les pratiques de travail. En effet, dans ce dernier cas, l'appropriation est l'enjeu principal et cette appropriation ne signifie pas simplement s'acclimater à de nouveaux outils informatiques, mais aussi revoir et repenser les modes de travail. C'est un besoin exigeant, qui demande beaucoup de temps et d'énormes investissements en ressources humaines. Il faut de la formation et un changement de culture.

*La stratégie
technologique de la
Ville pourrait être
qualifiée de
« stratégie du
retard ».*

Dans le même sens préventif, plusieurs intervenants ont simplement noté un retard chronique dans l'installation de plateformes et dans la transformation numérique. Dans plusieurs, sinon la majorité des secteurs, les interlocuteurs estiment que des investissements importants sont requis pour permettre d'améliorer sensiblement à la fois l'efficience à l'interne et l'efficacité dans la prestation des services aux citoyens. Plusieurs interlocuteurs ont noté qu'ils devaient se contenter de systèmes un peu « bricolés », qui leur permettent de faire leur travail opérationnel, mais qui ne sont ni efficaces ni efficients. L'usage étendu de fichiers Excel pour compenser les manquements en systèmes experts est certainement l'exemple phare de ce côté. Conséquemment, plusieurs trouvent que la Ville devrait se doter d'une architecture plus convenable afin d'assurer l'efficience du fonctionnement interne. Ceci inclut les logiciels experts et l'interopérabilité des systèmes où l'information aurait avantage à être partagée, ce qui rejoint les préoccupations de méthodes de travail plus collaboratives évoquées ci-dessus. Ces méthodes sont souhaitées par plusieurs intervenants, qui sont conscients de la dépendance de ces approches à une transformation numérique plus ambitieuse et appropriée à l'environnement technologique actuel.

Les technologies en place sont perçues comme anciennes et répondant mal aux besoins sectoriels. Les nouveaux employés et ceux qui sont plus familiers avec les technologies en général sont conscients de cet écart. À titre d'exemple, les entretiens ont fait ressortir que la faiblesse de l'interopérabilité force des doublons et un travail en vase clos où chacun répond bien à ce qu'il a à faire, mais où chacun doit parfois refaire en partie ce que d'autres ont déjà fait faute de partage d'informations. Le manque d'efficacité qui découle de cet état de fait influe sur l'efficacité du fonctionnement de la Ville, car les pratiques qui découlent des solutions technologiques actuelles ne permettent pas de connaître les avoirs informationnels municipaux ni, surtout, de les harnacher à leur plein potentiel. La richesse qui pourrait découler de croisements des informations n'est pas au rendez-vous faute de capacités informatiques adéquates.

La richesse qui pourrait découler de croisements des informations n'est pas au rendez-vous.

5.5 INTERFACE AVEC LES CITOYENS

L'interface avec les citoyens en termes de mécanismes de consultation Web, de divulgation proactive, de recherche d'informations, de requêtes, de reddition de comptes ou d'information de base sur le fonctionnement de l'appareil municipal tels que les plans, les règlements et les instruments de la gestion municipale n'en est qu'à ses débuts. Plusieurs ont noté, comme nous, le peu d'utilisation de la plateforme technologique pour servir les citoyens et interagir directement avec eux et pour les informer. Les intervenants sont très conscients de la nécessité d'une plus grande utilisation des plateformes Web pour mieux interagir avec les citoyens et ils y sont favorables. Ils y voient, entre autres, une manière de diminuer les interactions redondantes et de pouvoir se consacrer à un travail plus productif.

Les villes sont appelées à développer cette interaction avec les citoyens pour de multiples raisons, qui sont non seulement liées aux services traditionnels comme les prêts de bibliothèque, les réservations et l'inscription aux activités sportives ou culturelles ou encore le paiement de contraventions, mais qui touchent les fonctions plus larges liées à la ville intelligente comme suivre le déneigement en direct sur le Web, prévoir l'heure de la collecte des ordures dans sa rue ou maximiser son temps de déplacement avec une information en temps réel sur les infrastructures de mobilité.

Bref, notre diagnostic révèle que les technologies numériques ne sont pas encore au rendez-vous, pas plus qu'une gestion informationnelle qui couvrirait tout le champ d'action de l'information allant de la création à l'exploitation. La Ville et chacune de ses directions auraient tout avantage à développer leur capacité technologique pour accroître leur attractivité (à titre d'employeur), leur efficacité et leur efficacité. Le fait que les technologies numériques, parfois même de base, soient peu présentes ne favorise certainement pas la prise de conscience nécessaire du potentiel qu'offrent ces technologies lorsqu'elles sont couplées à l'existence d'une bonne information et de bonnes données. Le fonctionnement de la Ville et l'interface avec les citoyens sur les

questions qui les concernent plus directement en dépendent. Il sera donc important d'avoir une vision, un leadership et des moyens communs autour des ressources informationnelles entendues comme les technologies numériques pour répondre à une multitude d'enjeux d'efficience, d'efficacité et de bonne gestion.

6 CHANTIER 6 : METTRE EN PLACE UN SYSTÈME UNIFORMISÉ DE RÉPONSE AUX REQUÊTES DES CITOYENS

Les citoyens communiquent avec la Ville sur de multiples sujets, par plusieurs canaux et à plusieurs titres. Ils peuvent exprimer leurs opinions sur diverses questions, à titre de citoyens, électeurs et décideurs ultimes. Nous aborderons dans le chantier 11 les interactions qu'ils ont à ce titre. Dans la présente section, nous examinons comment la Ville répond à leurs requêtes à titre d'usagers des services et de contribuables, en dehors des appels d'urgence au 911.

Les appels au 911 constituent en effet un cas particulier de requêtes, traitées par une unité administrative dédiée au sein de la direction de la police, avec un encadrement provincial précis. Le volume des appels sur les lignes 911 est élevé, soit un peu plus de 35 000 en 2016²⁴. Ces appels ne sont pas tous des cas d'urgence et rentrent plutôt dans ce qu'on pourrait appeler les requêtes générales.

Dans certaines municipalités, ces requêtes non urgentes sont centralisées dans un service 311 et sont de tous ordres : demandes de renseignements sur des horaires, des activités ou des comptes de taxes, signalement de défauts des infrastructures et équipements ou de comportements anormaux dans le voisinage, demandes d'information sur l'état d'avancement d'un dossier.

Le traitement de ces requêtes est névralgique pour la municipalité, pour au moins deux raisons principales :

- Le soin apporté à ces requêtes illustre l'importance que l'appareil administratif accorde aux citoyens. D'ailleurs, il ne s'agit pas seulement de répondre aux demandes, mais de témoigner de la considération personnelle à l'égard de chaque demandeur. Le style de réponse fait le visage de l'administration que les citoyens perçoivent, purement bureaucratique ou empreint d'un réel sens du service public.
- Le volume des requêtes est considérable, d'après quelques données des services : en 2016, 81 000 appels sur les lignes administratives de la direction de la police²⁵, 25 000 appels à la direction de l'urbanisme durable, près de 10 000 requêtes à l'entretien du territoire, près de 3 000 appels en période de pointe, en février, à la direction de l'administration et des finances, 115 000 appels à la direction des

²⁴ Le territoire desservi couvre aussi les municipalités de Bois-des-Filion et de Saint-Anne-des-Plaines.

²⁵ Ces chiffres proviennent du rapport annuel de la direction de la police et des présentations budgétaires des autres directions.

communications sans compter 45 000 cartes Accès Terrebonne. Ces chiffres ne peuvent toutefois pas être cumulés, car certaines requêtes rebondissent à plusieurs endroits.

6.1 TRAITEMENT FRAGMENTÉ DES REQUÊTES

La situation actuelle se caractérise en effet par l'absence d'une vue d'ensemble et par une grande fragmentation. Les plaintes et les requêtes sont gérées de manière spécialisée, certes, mais aussi disparate entre les directions, et parfois même à l'intérieur des directions. Le numéro général de renseignement n'est pas la porte d'entrée unique. Tous les services n'utilisent pas le même logiciel de traitement. De fait, au moins trois logiciels différents coexistent dans les directions. Les courriels suppléent aux lacunes des systèmes.

Les réceptionnistes des différents services n'ont pas l'occasion d'échanger entre elles sur leurs pratiques et ne reçoivent pas de formation commune.

Lorsqu'elles ne peuvent donner une réponse immédiate, les réceptionnistes en contact avec les citoyens redirigent les requêtes vers les personnes les mieux placées pour les traiter, mais elles ne disposent pas toujours d'une information précise sur le cheminement du traitement. Les réceptionnistes des différents services n'ont pas l'occasion d'échanger entre elles sur leurs pratiques et ne reçoivent pas de formation commune. Par ailleurs, les délais de traitement peuvent s'allonger si une requête touche plusieurs services.

Or, les citoyens qui s'impatientent devant l'absence de réponse ont tendance à faire appel au conseiller de leur district ou au cabinet du maire. Au sein du cabinet, la personne qui était dédiée aux demandes des citoyens contactait directement les fonctionnaires en mesure de traiter la demande à l'intérieur du service concerné. Au passage, sans numéro de suivi d'une plainte ou d'une requête, le risque de dédoublement était toujours présent. Cette façon de faire permettait certes au cabinet du maire de détecter des dysfonctionnements administratifs, mais il pouvait être source d'iniquités pour les citoyens, de deux façons :

- Une priorisation implicite était accordée aux demandes qui passaient par le cabinet, ce qui pouvait encourager des citoyens à s'adresser directement au politique.
- En l'absence d'une ligne de conduite corporative, les services ne suivent pas les mêmes critères administratifs pour le traitement des demandes, notamment en termes de délai et de modalités de réponse.

6.2 NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN SYSTÈME UNIFORMISÉ DE RÉPONSE AUX CITOYENS

Pour améliorer la relation avec les citoyens et optimiser les ressources qui y sont consacrées, il serait donc souhaitable que soit mis en place un système uniformisé, voire centralisé, de traitement des requêtes. Par système uniformisé, il faut entendre un ensemble de pratiques administratives harmonisant le traitement des demandes. Un tel système pourrait mener, éventuellement, à l'implantation d'un service 311 ou à des passages automatiques entre les logiciels particuliers des différentes directions.

Avant de penser à une solution technologique, il est toutefois nécessaire de faire une analyse détaillée de la situation actuelle selon le type de requête et de mettre d'abord en place les conditions non technologiques d'un traitement efficace des requêtes, en particulier sur six plans :

- Un réflexe des gestionnaires de partager à l'interne l'information sur les opérations routinières et surtout non routinières, susceptibles d'affecter les citoyens.
- Une formalisation des pratiques dans des fiches mises à la disposition des réceptionnistes pour qu'elles puissent répondre directement aux citoyens, donner la même réponse à chacun pour un problème donné, expliquer la façon habituelle de traiter une demande ou un problème et, idéalement, indiquer les délais normaux de traitement.
- Une formation aux employés sur l'interaction avec les citoyens, d'intensité différente pour deux groupes :
 - Les réceptionnistes (quel que soit le mode de communications : téléphone ou Internet). Ces employés remplissent une fonction critique et sont parfois exposés à des situations délicates où des citoyens mécontents peuvent les prendre pour boucs émissaires. Il est souhaitable que ces employés reçoivent une formation commune, qu'ils puissent s'entraider dans leurs expériences et bénéficier d'un soutien constant de leur supérieur. Ils développent aussi une connaissance pratique du fonctionnement des services qui peut être mise à profit avantageusement dans des processus d'amélioration continue.
 - Les gestionnaires de premier niveau et leurs employés qui traitent les requêtes doivent être sensibilisés aux défis des réceptionnistes et à l'importance de faire preuve de diligence dans la documentation du suivi du traitement pour que le citoyen puisse avoir l'heure juste sur sa demande peu importe à qui il parle.
- Une planification des opérations courantes. Pour qu'un système de réponse aux requêtes soit efficace, il faut que les opérations soient planifiées, par-delà les nombreux imprévus qui surgissent inévitablement. Une telle planification offre deux avantages :
 - Elle permet de donner aux citoyens une indication sur les délais habituels de traitement de certaines demandes.

- Elle évite que des requêtes ponctuelles non urgentes viennent perturber les routines les plus efficaces.

La partie la plus critique d'un système uniformisé de traitement se trouve dans l'articulation entre la réception de la requête, sa prise en compte dans les opérations et l'enregistrement du traitement qui en a été fait.

- Une entente de bonne foi avec les élus sur le traitement des requêtes. Il est souhaitable, pour des raisons d'équité, que toute requête transmise par un élu soit traitée comme celles que les citoyens adressent directement à la Ville, dans la mesure où cette requête ne requerra pas ultimement de décision du conseil. En retour, les élus doivent avoir des informations précises sur la façon dont les divers types de requêtes sont traités et recevoir périodiquement de l'information sur les suivis de traitement.
- Une communication pédagogique des exigences réglementaires. Certaines requêtes résultent d'une méconnaissance de ce qui peut être fait ou d'une incompréhension des raisons de certaines exigences réglementaires décidées par les élus. La relation avec les citoyens profiterait d'une communication sur ces deux plans, plus systématique et plus soucieuse de faire comprendre le bien-fondé des exigences.

La partie la plus critique d'un système uniformisé de traitement se trouve dans l'articulation entre la réception de la requête, sa prise en compte dans les opérations et l'enregistrement du traitement qui en a été fait.

La mise en place d'un système uniformisé des requêtes est donc complexe, car elle interpelle des pans entiers du fonctionnement de l'appareil administratif. Elle pourrait reposer sur une politique particulière inspirée des déclarations de services aux citoyens. Une fois le système uniformisé mis en place, la Ville pourrait examiner l'opportunité de créer un bureau de l'ombudsman selon l'une ou l'autre des formules qui existent dans certaines grandes villes québécoises.

7 CHANTIER 7 : OPTIMISER LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE DES SERVICES CORPORATIFS

Dans une organisation municipale, tous les services utilisent, dans des proportions variables, les mêmes catégories de ressources : humaines, matérielles, financières et informationnelles. Les services spécialisés que sont les ressources humaines, les finances, les technologies de l'information et la communication font des tâches de nature transversale et sont stratégiques pour la cohésion de l'organisation. C'est pour cette raison qu'on les nomme services centraux, corporatifs ou partagés. Ils ne concentrent pas forcément tous les effectifs qui s'occupent de ces fonctions, c'est-à-dire que les employés qui exercent ces fonctions ne relèvent pas tous de ces services centraux. Certains employés font des tâches spécialisées, la paie par exemple, pour un service donné dont ils relèvent.

Dans le milieu municipal, il existe trois grands modèles traditionnels de répartition des effectifs entre ces services centraux et les services opérationnels, qui interviennent directement sur le territoire et auprès des citoyens :

- un modèle centralisé où tous les employés d'une même catégorie sont rassemblés dans une même direction;
- un modèle décentralisé où les effectifs d'une même catégorie sont répartis entre plusieurs services et relèvent hiérarchiquement de directions différentes;
- un modèle déconcentré où tous les effectifs d'une même catégorie appartiennent à une direction centrale, mais sont en partie déconcentrés (c.-à-d. localisés dans des unités opérationnelles).

Le défi que pose l'optimisation globale de ces ressources est de concilier l'uniformité de traitement indispensable à la cohésion de l'organisation, une utilisation efficiente des ressources humaines, surtout si certaines d'entre elles ont un large éventail de tâches, et un soutien constant et diligent aux opérations.

À Terrebonne, la répartition des responsabilités et des effectifs entre services centraux et services opérationnels varie selon les services et les catégories de ressources. Par exemple :

- la dotation est globalement prise en charge par la direction des ressources humaines, sauf pour des catégories particulières d'employés aux directions du loisir et vie communautaire, de la police et de l'incendie;
- la gestion budgétaire se fait en grande partie dans les services opérationnels;
- les technologies de l'information sont plus centralisées, même s'il existe une certaine expertise à l'intérieur de quelques directions.

La répartition et l'exercice réel des responsabilités mériteraient un examen en profondeur.

Selon les propos entendus, la répartition et l'exercice réel des responsabilités, bien que fonctionnels, mériteraient un examen en profondeur :

- La direction des ressources humaines n'a pas pu, jusqu'à maintenant, consacrer des énergies à la formation systématique ni au développement organisationnel.
- Le rythme de développement des TI suscite une frustration assez généralisée chez les directeurs et les employés.
- Les possibilités de contrôle de la direction de l'administration et des finances sur toute la gestion budgétaire sont limitées en raison à la fois de la répartition des responsabilités et de la vétusté technologique du système comptable.

Le rythme de développement des TI suscite une frustration assez généralisée chez les directeurs et les employés.

Pour chacun des processus et pour chacun des services centraux (la dotation, la paie et les relations de travail à la direction des ressources humaines; la gestion budgétaire, la facturation et les achats à la direction de l'administration et des finances; le développement et le soutien technique à la direction des technologies de l'information), il faudrait entreprendre un examen en temps opportun pour voir quelles améliorations sont possibles en termes de capacité des logiciels, de rapidité des opérations, de possibilité de développement des expertises, de qualité de contrôle et de reddition de comptes, de mobilité éventuelle des employés et en fonction des ressources financières disponibles.

La restructuration interne à la direction de l'administration et des finances, jointe à la décision de changer le système comptable, vient parer au plus urgent, mais ne devrait pas reporter *sine die* un examen d'ensemble des fonctions centrales compte tenu de la nécessité d'uniformiser le fonctionnement de l'appareil, mentionné dans le premier chantier.

8 CHANTIER 8 : FLUIDIFIER LES MÉCANISMES DE COORDINATION

La coordination est une fonction essentielle dans toute organisation. Elle consiste à « répartir les ressources et les tâches, harmoniser les actes et orchestrer les activités »²⁶. Elle a pour objectif d'optimiser l'utilisation des ressources, d'assurer une complémentarité opérationnelle des tâches, d'harmoniser les comportements et les modes de fonctionnement.

Dans une organisation municipale, la coordination doit se faire à des niveaux multiples. Il incombe à la direction générale de veiller à la mise en place et au maintien d'une structure organisationnelle et de dispositifs de coordination interservices efficaces. À Terrebonne, la coordination interservices est assurée par cinq dispositifs généraux, d'efficacité inégale.

La coordination interservices est assurée par cinq dispositifs généraux, d'efficacité inégale.

8.1 ORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

La direction générale de la Ville de Terrebonne est composée, en plus du personnel administratif, du DG, d'un DGA et de trois cadres coordonnateurs. Le DGA a sous son autorité les services de proximité de première ligne, à savoir les directions de l'entretien du territoire, de loisir et vie communautaire, de la police et de l'incendie. Dans les dix municipalités de taille comparable (cinq plus populeuses et cinq moins populeuses), trois autres villes ont un seul DGA, quatre en ont deux et trois villes en ont trois. Dans l'une d'elles, des directeurs de service ont aussi le statut de DGA.

²⁶Alsène et Pichault (2007), p. 67.

À Terrebonne, trois coordonnateurs et un conseiller adjoint à la direction générale ont des tâches évolutives : ils soutiennent les comités et commissions d'élus; ils animent divers comités internes sans y exercer d'autorité hiérarchique et ils veillent à la mise à jour des directives administratives. Le premier poste de coordonnateur à la direction générale a été créé en 2003 pour prêter main-forte au DG et à son adjointe en l'absence de DGA. Trois autres postes ont suivi en 2009, 2012 et 2014. Ils coordonnent les grands chantiers ou les projets et les commissions. De par leur rencontre hebdomadaire avec le DG pour faire le point sur les dossiers en cours, les coordonnateurs ont une vue synthétique de leurs dossiers, ils travaillent avec les élus via les commissions; ils n'ont pas d'autorité hiérarchique par rapport aux gestionnaires des services.

La direction générale devrait réexaminer son organisation de façon à structurer adéquatement l'exercice des quatre grandes fonctions qui lui sont dévolues. Le DG « planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité » (LCV, a. 114). Depuis le regroupement municipal, la fonction de direction a été prééminente et a permis de soutenir le développement rapide du territoire rappelé dans la première partie. Les trois autres fonctions – planification, organisation et contrôle – n'ont pas eu la même importance, comme le suggèrent l'absence de planification et les faiblesses constatées dans les fonctions corporatives et abordées dans le chantier précédent.

8.2 COMITÉS ADMINISTRATIFS STATUTAIRES

Les deux principaux comités administratifs interservices sont le comité de direction et le Comité de coordination du développement municipal (CCDM).

Selon les propos entendus, le comité de direction a beaucoup évolué au cours de la dernière année et se réunit presque tous les lundis matin. Auparavant, les rencontres étaient assez brèves et se résumaient à un partage d'informations. Maintenant, le comité devient un lieu d'échanges entre les directeurs et la direction générale, comme les observations directes d'un chercheur a permis de le constater (voir annexe A). Les réunions se déroulent en deux temps.

Durant la première partie, le maire est présent pour discuter principalement des dossiers qui sont à l'ordre du jour du CE ou du conseil le soir même.

Dans la seconde partie, entre directeurs, plusieurs types de sujets sont abordés : les relations avec des gouvernements supérieurs ou avec d'autres instances municipales, les relations avec les citoyens, des entrepreneurs, les élus ou les médias. À cela s'ajoutent des questions d'actualité, des dossiers sectoriels présentés par un directeur et des dossiers de nature corporative qui traitent de questions transversales.

Sont très rarement évoqués des indicateurs de gestion, des standards professionnels, des cibles, des comparaisons par rapport à la performance de la Ville de Terrebonne ces dernières années, avec la moyenne québécoise ou avec d'autres municipalités. Un réel dialogue s'instaure où chaque directeur a l'occasion d'émettre son point de vue. Les

interventions des directeurs sont nombreuses. Même pour d'épineux dossiers, les échanges sont constructifs, centrés sur la résolution de problème et empreints de respect. Les directeurs ne font pas que tenter de bien paraître devant le DG ou le DGA. Dans les rares occasions où celui-ci ou ceux-ci ont dû sortir momentanément pendant une réunion, les directeurs continuaient d'offrir des suggestions pour solutionner le problème discuté. Les différentes dimensions d'une question peuvent ainsi être plus facilement prises en compte (l'annexe A explicite les observations et les quantifie sur certains aspects). Les discussions font l'objet d'un compte rendu remis à tous pour la rencontre suivante.

Le CCDM a été créé dès 2003 pour assurer un examen transversal des projets de développement soumis par les promoteurs. Dirigé par le DG et animé par un coordonnateur, il regroupe des représentants de tous les services impliqués dans l'évaluation et la mise en œuvre d'un projet. Il se réunit toutes les deux semaines et le suivi est systématiquement documenté. Les services apprécient d'être parties prenantes à l'évolution des projets, mais trouvent le fonctionnement lourd et exigeant en temps. Il pourrait être allégé avec des outils de travail collaboratif plus efficaces que l'actuelle mise à jour des dossiers par fichiers Excel et PDF. Par rapport aux promoteurs, le mécanisme de coordination actuel allonge la période d'examen d'un projet, mais réduit les difficultés de mise en œuvre. La relation entre le CCDM et les élus a été modifiée en 2014. Auparavant, le CCDM comptait sur le chef de cabinet présent aux réunions pour assurer la communication dans les deux sens avec les élus. Depuis 2014, les analyses et recommandations du CCDM sont transmises à la Commission de la planification et de la gestion des infrastructures urbaines (CPGIU), créée en 2014, qui transmet ensuite les dossiers pour décision au CE. L'utilité du CCDM ne réside pas seulement dans la coordination des avis des services; il peut aussi amener plus de transparence dans les relations avec les promoteurs.

L'utilité du CCDM ne réside pas seulement dans la coordination des avis des services; il peut aussi amener plus de transparence dans les relations avec les promoteurs.

8.3 GESTION DE PROJETS

La réalisation des projets accapare une portion significative des ressources municipales. Les investissements prévus au PTI se réalisent en projets, c'est-à-dire en opérations particulières à durée limitée avec un produit spécifique. En 2017, le PTI totalise un montant équivalent à la moitié du budget courant. En outre, certaines activités des services peuvent être réalisées comme des projets.

La gestion de projets n'est pas seulement importante, elle est révélatrice du fonctionnement général de l'organisation. Dans son rapport de 2013, la VG a d'ailleurs consacré un chapitre à la gestion de projets, en particulier des projets immobiliers des promoteurs et des projets sous responsabilité municipale. Elle constatait à la fois une disparité de situation selon les services et de nombreuses lacunes, particulièrement dans les phases de planification et de préparation. Dans son rapport de 2016, elle a fait le suivi

de ses recommandations de 2013. Elle a dû constater que malgré quelques modifications positives (notamment pour limiter les conflits d'intérêts dans les projets immobiliers), beaucoup d'améliorations restaient à faire. Il serait superflu de rappeler ici les lacunes constatées à l'époque. Le rapport soulignait cependant des perspectives encourageantes d'améliorations.

La gestion de projets n'est pas seulement importante, elle est révélatrice du fonctionnement général de l'organisation.

En effet, le CE avait adopté, le 22 mars 2017 (résolution n° CE-2017-311-DEC), un manuel de gestion de projets et mis sur pied un comité de suivi de portefeuille de projets et un comité spécial relevant du DG intérimaire pour la mise en place du processus de gestion de projets et pour le choix et le déploiement d'un outil informatique performant relié à ce processus. Cependant, en novembre 2017, cette décision a été abrogée par la décision CE-2017-1248-DEC du CE préconisant une nouvelle orientation, une révision du manuel, un élargissement du comité de mise en place du processus de gestion de projets dans l'optique d'étudier l'option d'un bureau de gestion de projets centralisé.

Les propos recueillis durant les entrevues et les groupes de discussion donnent quelques indications sur les sources de difficultés que rencontre ce changement majeur de pratiques organisationnelles. La responsabilité des projets reste fragmentée. Cependant, plusieurs ont souligné que la collaboration interservices s'était améliorée, notamment dans la prise en compte des considérations opérationnelles dès la conception des aménagements. Certains services ont acquis un logiciel de projet dont d'autres ne disposent pas. La direction générale est inégalement impliquée dans les projets importants. Les services se sentent sous pression pour réaliser rapidement les projets, ce qui restreint le temps de planification et, surtout, les possibilités de prendre un recul analytique sur les processus.

Les services doivent réaliser de nombreux projets de toute envergure; or, le temps qu'exigent les divers projets n'est pas proportionnel à leur envergure. En effet, les petits projets demandent proportionnellement plus de temps que les grands.

La nécessité d'un redressement de situation est reconnue par tous. Toutefois, l'expérience des quatre dernières années devrait être prise en compte. La création d'un bureau des grands projets est retenue. En plus de prendre en charge quelques grands projets, ce bureau devrait élaborer un cadre de gouvernance et un cadre de gestion de projets importants qui pourraient percoler dans l'encadrement des projets de moindre envergure. L'expérience des chargés de projets, notamment les plus expérimentés, devrait être mise à contribution dans la conception de ces changements dont le déploiement devrait aussi se faire dans le cadre d'attentes réalistes. Ailleurs, l'expérience de nombreuses organisations montre que

En plus de prendre en charge quelques grands projets, un bureau des grands projets devrait élaborer un cadre de gouvernance et un cadre de gestion de projets importants qui pourraient percoler dans l'encadrement des projets de moindre envergure.

l'implantation d'une gestion systématique de projets prend du temps et que le choix des modalités organisationnelles parmi les diverses formules possibles est déterminant.

8.4 DIRECTIVES ADMINISTRATIVES

La standardisation des façons de faire fait partie des procédés conventionnels au sein d'une organisation pour assurer une coordination et une cohérence de l'action de tous. Cette standardisation s'obtient par des politiques, des directives et des procédures administratives.

Le système des politiques, directives générales et processus interdirections de la Ville de Terrebonne est clairement défini dans ses diverses composantes dont les finalités sont explicitées. Les éléments ont été mis à jour ou élaborés au cours des dernières années. Trois politiques administratives sont en vigueur (harcèlement en milieu de travail, acquisitions de biens et services, capitalisation des immobilisations) ainsi que 26 directives administratives. La plupart de ces dernières concerne la gestion des ressources humaines ou des finances. Il est à noter que des efforts majeurs ont été faits pour formaliser les processus d'activités : quelque 70 processus interdirections ont été codifiés. Ce système d'encadrement est-il vivant? Est-il bien connu et respecté? Les propos entendus ne permettent pas de répondre précisément à ces questions. Certaines remarques entendues en entrevue ou durant les groupes de discussion alimentent un certain scepticisme.

8.5 COLLABORATION OPÉRATIONNELLE MULTISERVICES

La coordination devient vraiment effective lorsqu'elle n'est plus simplement imposée, mais qu'elle est pratiquée spontanément, quand tous les gestionnaires et employés ont le réflexe de partager tout ce qui nécessaire ou pertinent pour que les autres accomplissent leurs tâches adéquatement ou pour que les dossiers soient complets. Par contre, ce réflexe ne peut devenir naturel si les outils disponibles ne permettent pas de l'effectuer sans trop d'effort. Les exemples d'interdépendance fonctionnelle entre les services sont multiples : un dossier pour décision au CE et au conseil requiert des avis ou des autorisations de plusieurs services et tous les services ont besoin d'une base de données régulièrement mise à jour sur les adresses. Pour ne s'en tenir qu'à ces deux exemples, les pratiques récentes montrent qu'une telle collaboration ne va pas de soi. Il existe certes un répertoire de fichiers partagés, mais selon les propos entendus, il n'est ni utilisé ni entretenu sur une base régulière. Le montage des dossiers pour le CE et le conseil se fait par assemblage de pièces jointes et non dans le cadre d'un système qui permettrait de retracer le cheminement et l'historique d'un dossier. Des propos entendus, nous pouvons déduire que la volonté de collaborer existe, mais que les outils ne sont pas à la hauteur.

Le réflexe de partage ne peut devenir naturel si les outils disponibles ne permettent pas de l'effectuer sans trop d'effort.

La volonté de collaborer existe, mais les outils ne sont pas à la hauteur.

9 CHANTIER 9 : REVOIR LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES RESSOURCES

Le regroupement des trois villes d'origine a créé un territoire de forme irrégulière, qui pose des contraintes dans les opérations municipales, et a légué divers bâtiments fonctionnels et administratifs en partie inadaptés à la taille actuelle des unités administratives. Comme la VG le précise dans son rapport de 2016, aucune planification des besoins en locaux municipaux n'a été effectuée depuis le regroupement municipal. Les effectifs de la nouvelle Ville de Terrebonne ont été répartis au gré des disponibilités d'espace dans les bâtiments des anciennes villes et au gré des opportunités de marché.

Aucune planification des besoins en locaux municipaux n'a été effectuée depuis le regroupement municipal.

Dans l'analyse de la situation des bâtiments, deux dimensions interreliées doivent être examinées :

- Quels sont les besoins en espace additionnels?
- Est-ce que la répartition spatiale des effectifs est optimale compte tenu de la configuration du territoire?

Sur la première dimension, le manque d'espace est devenu critique dans certains services, notamment à la direction de la police. La construction d'un nouveau quartier général a été décidée et les plans sont en voie de finalisation. La problématique du manque d'espace est connue et un inventaire des bâtiments a été réalisé.

Le manque d'espace est devenu critique dans certains services, notamment à la direction de la police.

Pour la seconde dimension, la prévision des besoins futurs va être handicapée par l'absence de prospective sur la main-d'œuvre dans les divers services.

Même pour la vie démocratique, les besoins sont manifestes : les séances publiques ont dû être déplacées pour accommoder une croissance de la participation des citoyens.

La répartition des équipements et bâtiments devrait être guidée par trois considérations :

- La municipalité est-elle présente dans toutes les parties de son territoire? Cette présence est nécessaire pour assurer une certaine équité dans la distribution des équipements de proximité, notamment les parcs. À cet égard, l'administration a fait des investissements significatifs pour que les parcs soient rénovés, empreinte uniforme claire de la nouvelle ville.
- Les équipements majeurs sont-ils à peu près aussi accessibles de tous les points du territoire? Cette préoccupation d'accessibilité, sinon de centralité, a guidé l'implantation de la Cité GénérAction 55+ et du futur quartier général de la police.

Néanmoins, certains équipements très fréquentés par les citoyens restent excentriques, comme la cour municipale.

- La répartition des équipements facilite-t-elle l'efficacité des opérations courantes? Sur ce plan, la répartition actuelle pose de sérieux problèmes :
 - La direction des ressources humaines qui, pour certaines de ses activités, a besoin d'un contact personnel avec les gestionnaires, perd beaucoup de temps en déplacements sur un axe routier par ailleurs souvent congestionné.
 - Une part significative d'heures productives des cols bleus se perd aussi en déplacements à partir du seul point d'attache, perte renforcée par certaines clauses de convention collective.
- Une analyse des avantages et des inconvénients d'une certaine déconcentration devrait être entreprise.

Toute relocalisation entraînera inévitablement des coûts et l'investissement pour des bâtiments administratifs n'a pas spontanément la même acceptabilité que pour les équipements directement utilisés par les citoyens. Néanmoins, une sérieuse considération devrait être apportée à la répartition territoriale des ressources pour améliorer l'efficacité globale de l'appareil administratif, objectif que le projet de transformation devrait contribuer à atteindre, notamment par ses perspectives de moyen et long termes.

Une sérieuse considération devrait être apportée à la répartition territoriale des ressources pour améliorer l'efficacité globale de l'appareil administratif.

10 CHANTIER 10 : ÉLABORER UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Les directeurs et les cadres rencontrés dans les entrevues et les groupes de discussion ont manifesté un engagement envers l'organisation et une fierté de travailler à Terrebonne, fierté toutefois émuée par les turbulences médiatiques des dernières années.

La gestion des ressources humaines a été estimée satisfaisante sur certains aspects, notamment les conditions de travail et la formation récente offerte à tous sur les relations de travail.

D'autres points ont fait l'objet de réserves et de souhaits de changements :

- Le niveau des effectifs dans certains services ou pour certains postes est jugé à la limite ou même en dessous du seuil de viabilité à long terme, ce qui peut se révéler contreproductif. Une comparaison détaillée par postes avec des villes de taille comparable serait nécessaire pour évaluer le taux d'encadrement.

- L'absence d'une catégorie de professionnels a aussi été déplorée. La Ville de Terrebonne s'en est tenue jusqu'à maintenant au choix de ne pas avoir de professionnels. Or, ce choix a des répercussions importantes qui ont été soulignées, notamment une difficulté de recrutement pour certaines fonctions spécialisées, un manque de capacité analytique et des modifications d'organigramme pour justifier des postes de cadres avec peu d'effectifs subordonnés. L'introduction d'une catégorie de professionnels aurait des répercussions organisationnelles majeures, notamment dans la dynamique salariale. Cependant, la position historique de ne pas en avoir devrait être réexaminée en fonction des besoins croissants en ressources spécialisées.

La politique des premières années à l'effet de limiter l'embauche de ressources nouvelles aurait dû s'accompagner d'efforts méthodiques pour intensifier la formation des effectifs existants.

- L'absence de formation planifiée en fonction de l'évolution des postes des différents services a été déplorée. La politique des premières années à l'effet de limiter l'embauche de ressources nouvelles aurait dû s'accompagner d'efforts méthodiques pour intensifier la formation des effectifs existants. Tel n'a pas été le cas. Certains postes ont donc été occupés par du personnel insuffisamment formé, ce qui a entraîné de la sous-productivité et des épuisements professionnels.
- Selon les propos retenus, les perspectives de carrière restent floues. Les critères de choix entre recrutement interne et recrutement externe ne sont pas connus et mettent à risque de maraudage externe les cadres compétents et dynamiques.

Les perspectives de carrière floues et les critères de choix de recrutement inconnus mettent à risque de maraudage externe les cadres compétents et dynamiques.

Dans ce contexte, il est souhaitable d'accélérer le plan de développement des ressources humaines. Des jalons commencent à être posés, notamment la définition de profils de compétences. Néanmoins, la direction des ressources humaines ne peut pas à elle seule développer un tel plan. Elle doit pouvoir compter sur la proactivité des gestionnaires pour anticiper leurs besoins en personnel compte tenu des évolutions technologiques et du volume d'activités et pour identifier les besoins en formation liés aux exigences des différents postes et au rendement de leurs employés. Cette attitude de proactivité n'est pas généralisée dans tous les services; bon nombre de gestionnaires estiment avoir déjà de la difficulté à garder la tête au-dessus du flot des opérations courantes et, à ce stade-ci, la planification leur apparaît comme un luxe désirable, mais hors de portée.

Nombre de gestionnaires ont déjà de la difficulté à garder la tête au-dessus du flot des opérations courantes et, à ce stade-ci, la planification leur apparaît comme un luxe désirable, mais hors de portée.

11 CHANTIER 11 : MIEUX SOUTENIR LA COPRODUCTION DU MILIEU

Dans une municipalité, l'état du milieu ne dépend pas seulement des actions municipales, mais aussi de ce que font les citoyens, les divers organismes et les entreprises. Les citoyens ne sont pas que des usagers des services municipaux, ils animent aussi la vie municipale en participant aux débats locaux. De plus, ils contribuent fortement à la qualité du milieu de vie, de multiples façons, par leurs comportements civiques, par l'entretien de leurs propriétés, par leurs modes de déplacement, par leur fréquentation des commerces locaux, par leur utilisation des équipements, par leur présence dans les rassemblements et les fêtes, par leur engagement et par leurs initiatives bénévoles.

La qualité du milieu de vie n'est pas seulement une affaire d'encadrement et de services municipaux, elle dépend également de l'attitude et des gestes des citoyens. La municipalité doit donc soutenir les citoyens dans leur rôle actif sur deux plans :

- leur participation en paroles à la vie démocratique;
- leur participation en actes à la production et au maintien de la qualité du milieu.

La Ville de Terrebonne fait déjà beaucoup sur ces deux plans. Par contre, en se dotant d'une vue d'ensemble et en bonifiant le soutien offert, elle pourrait valoriser davantage cette double participation, voire augmenter la mobilisation.

11.1 LA PARTICIPATION EN PAROLES

Pour que les citoyens puissent participer pleinement à la vie démocratique, ils doivent pouvoir compter sur trois éléments :

- des dispositifs où ils peuvent s'exprimer;
- des outils pour comprendre les enjeux;
- une attitude de dialogue de la part de l'administration municipale.

En matière de dispositifs, Terrebonne suit les tendances actuelles du monde municipal, notamment la diffusion en ligne des séances du conseil, les consultations sur les nouvelles politiques et l'utilisation des médias sociaux. Toutefois, des initiatives plus originales ont été prises récemment, en particulier le site Web spécialement destiné aux ados, la démarche participative sur la participation citoyenne animée par l'Institut du Nouveau Monde (INM) et la consultation sur le Vieux-Terrebonne, aussi animée par l'INM. Le sondage réalisé à cette occasion montre qu'un peu plus de la moitié des répondants ignore les diverses possibilités que la municipalité leur offre pour participer à la vie démocratique.

Pour les outils de compréhension, la Ville s'en est surtout tenue jusqu'à maintenant à la diffusion classique d'informations officielles. Les outils qui pourraient faciliter le travail des élus (voir chantier 2) seraient aussi utiles pour les citoyens.

Certains services mènent des consultations dans le cadre de leurs responsabilités, avec une implication plus ou moins importante de la direction des communications. Il serait bénéfique pour tous qu'une expertise spécifique sur cette question se développe en misant sur les expériences de chacun.

Quant au dialogue, il aurait avantage à revêtir un aspect pédagogique où la municipalité explique aux citoyens le cadre de réflexion ou de dialogue en délimitant son rôle, en définissant les limites ou les contraintes de l'action municipale et les objectifs de l'échange pour que la communication soit utile, efficiente et efficace. Sinon, l'exercice risque de se solder par des listes de demandes. Cela dit, un véritable dialogue implique un retour aux citoyens pour présenter ce qui a pu être réalisé ou pas et pour expliquer pourquoi certaines choses n'ont pu l'être, le cas échéant. Quant à l'attitude proactive, les directions de l'urbanisme et de loisir et vie communautaire se sont montrées soucieuses d'écouter les citoyens et d'anticiper leurs appréhensions, mais la volonté de dialogue est moins nette dans l'ensemble. Le dialogue suppose une discussion des points de vue, respectueuse des différences, mais rigoureuse dans la prise en compte des tenants et aboutissants. Une des conclusions de la démarche sur la participation citoyenne est révélatrice à cet égard : « Plusieurs souhaitent que les mécanismes utilisés lors de démarches participatives visent à changer la mentalité du "pas dans ma cour" et stimulent l'intelligence collective et le bien commun de la communauté »²⁷. L'élaboration de la politique de participation publique que préconise la loi 122²⁸ serait une occasion de bonifier les dispositifs actuels et de poser les grands principes qui inspireront les pratiques.

L'élaboration de la politique de participation publique que préconise la loi 122 serait une occasion de bonifier les dispositifs actuels et de poser les grands principes qui inspireront les pratiques.

11.2 LA PARTICIPATION EN ACTES

Les citoyens contribuent à la qualité du milieu par leurs comportements de tous les jours, par leur collaboration avec les services, par leurs initiatives et par leur engagement bénévole au sein d'associations et d'organismes sans but lucratif (OSBL) reconnus. À ces divers titres, ils font l'objet d'encadrement, d'exhortations, d'encouragements et de soutien de la part de la municipalité. Cela dit, les diverses formes de contribution sont valorisées inégalement. L'engagement bénévole l'est davantage que les comportements au quotidien. Cependant, toutes ont un impact significatif non seulement sur la qualité du

²⁷ INM (2017), p. 13-14.

²⁸ Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

milieu de vie en général, mais aussi sur l'efficacité et le coût des services. Passons brièvement en revue l'encadrement des comportements et le soutien aux initiatives et aux associations à la Ville de Terrebonne.

11.2.1 Réglementation

Les règlements municipaux encadrent quantité d'aspects de la vie quotidienne (déplacements et circulation, entretien de la propriété, utilisation de l'eau, disposition des matières résiduelles, propreté, consommation d'eau, utilisation des équipements, etc.). Même si quelques statistiques sont disponibles, la Ville ne publicise guère les activités d'application des règlements, ce qui pourrait faire partie d'une approche plus pédagogique des communications.

Certains comportements ne sont pas réglementés, mais font néanmoins l'objet d'exhortations dans diverses campagnes de prévention et de sensibilisation (sur le civisme, les consignes de sécurité, l'utilisation du transport en commun et la plantation d'arbres, par exemple). La poursuite des objectifs de ces campagnes ne fait pas l'objet d'un calcul d'optimisation sur les moyens les plus efficaces d'atteindre les groupes cibles et de faire adopter les comportements souhaités.

11.2.2 Collaboration avec les services

La collaboration avec les services municipaux peut se faire à titre individuel ou par le biais de groupes et d'associations. À titre individuel, elle se manifeste par exemple dans les signalements de déficiences ou de situations anormales. L'amélioration du système de réponse aux citoyens, traitée dans le chantier 6, devrait faciliter cette forme de collaboration qui permet de corriger des irritants dans le milieu, mais qui peut interpeller les services, notamment lors du signalement d'une application non uniforme de la réglementation sur l'affichage. La collaboration se manifeste aussi dans certaines initiatives comme l'organisation de fêtes de quartier soutenues par la municipalité.

11.2.3 Bénévolat au sein des associations

La participation en actes la plus reconnue est le bénévolat au sein de diverses associations. La Ville de Terrebonne est riche en associations. Dans le seul domaine des loisirs et de la culture, la direction du loisir et de la vie communautaire dénombre 281 organismes dont 186 reconnus par la municipalité²⁹. Environ 5 000 bénévoles³⁰ se dévouent pour le maintien de toutes sortes d'activités. Traduit en nombre d'heures, cet engagement bénévole représenterait une portion très significative de toutes

*La Ville de
Terrebonne est riche
en associations :
281 organismes dont
186 reconnus par la
municipalité dans le
seul domaine des
loisirs.*

²⁹ Présentation budgétaire 2017 de la direction du loisir et de la vie communautaire, section 3.1

³⁰ Site Web de la Ville de Terrebonne

les ressources humaines qui œuvrent dans ce domaine. Les bénévoles sont mis à l'honneur, notamment lors d'une fête annuelle traditionnelle.

Le soutien que la Ville de Terrebonne accorde aux associations dans lesquelles ils œuvrent est encadré par la Politique de reconnaissance et les politiques de soutien à la vie associative. Ce soutien prend diverses formes : locaux, matériel, aide financière, soutien technique et professionnel.

Les modalités de l'octroi de l'aide financière ont fait l'objet d'un rapport de la VG en 2015 qui, tout en soulignant la qualité générale de l'encadrement normatif, appelait des améliorations, notamment dans la reddition de comptes et dans l'optimisation des ressources. La Ville de Terrebonne, comme toute autre municipalité, se trouve dans une situation où elle doit faire preuve de transparence dans l'utilisation des fonds publics alloués aux associations et sur les apports spécifiques de ces associations. En effet, la collaboration entre associations et municipalité relève souvent plus d'un rapport de partenariat que d'une relation de sous-traitance.

Dans le domaine du loisir et de la vie communautaire, la Ville entretient des relations particulières avec cinq mandataires : les Complexes sportifs Terrebonne inc., la Société de développement culturel de Terrebonne, Groupe plein air Terrebonne et Cité GénérAction 55+. Partie prenante dans la création de ces organismes, la Ville désigne des élus pour la représenter à leurs conseils d'administration, elle leur accorde des subventions importantes et elle cautionne leurs emprunts. Si ces organismes sont à divers degrés sous le regard de la vérificatrice générale, jusqu'à maintenant, aucune politique générale n'encadre ces relations particulières, notamment en termes de rôle des représentants de la Ville, de critères pour l'engagement financier de la Ville, de reddition de comptes sur le fonctionnement, les activités et l'utilisation des fonds alloués par la Ville. Le 29 novembre 2017, le CE a adopté la résolution CE-2017-1314-DEC mandatant l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) pour la confection d'un cadre de gouvernance moderne aligné sur les meilleures pratiques dans le domaine. Soulignons que le recours à des OSBL créés sous initiative municipale se répand au Québec, notamment pour gérer des équipements importants, car il présente plusieurs avantages, dont la flexibilité et des leviers de financement, mais il doit tout de même respecter les principes essentiels du service public.

Enfin, ce chantier sur la coproduction du milieu sera fort utile si la Ville décide de se doter d'une vision stratégique pour l'ensemble de la collectivité. En effet, l'élaboration d'une telle vision et, surtout, sa mise en œuvre ne peuvent découler que d'un dialogue avec les citoyens et les forces vives dans tous les domaines, pas seulement dans celui du loisir et de la vie communautaire.

À cet égard, l'état des relations entre la Ville et les divers types d'entreprises actives sur le territoire devrait faire l'objet d'un bilan initial, qui n'a pu être fait dans le cadre du présent diagnostic centré sur le fonctionnement interne de la municipalité.

Le dynamisme d'un milieu ne dépend pas que de l'efficacité de l'appareil municipal, mais aussi de la vigueur de toutes les formes d'auto-organisation des groupes, dans le cadre d'un leadership collaboratif animé par le maire.

Le dynamisme d'un milieu ne dépend pas que de l'efficacité de l'appareil municipal, mais aussi de la vigueur de toutes les formes d'auto-organisation des groupes, dans le cadre d'un leadership collaboratif animé par le maire.

12 CHANTIER 12 : MOBILISER TOUS LES NIVEAUX DE L'ORGANISATION DANS LA DÉMARCHE DE TRANSFORMATION

Ce dernier chantier n'est pas comme les précédents, car il ne porte pas sur un thème en particulier, mais plutôt sur la méthode. L'approche proposée ici pour réaliser les autres chantiers serait elle-même un vecteur de transformation. En une phrase, la transformation devrait se faire en mobilisant tous les niveaux de l'organisation.

L'approche préconisée devrait miser sur les atouts existants, en particulier les compétences et l'ouverture à la collaboration; elle compenserait certaines lacunes perçues, notamment la méconnaissance des réalités des autres services et la direction descendante (« top down ») des changements. L'approche devrait être à la fois mobilisatrice et réaliste : mobilisatrice par l'implication de tous les niveaux de l'organisation et réaliste à la lumière de l'importance des efforts à fournir et des ressources disponibles.

L'approche devrait être à la fois mobilisatrice et réaliste. La démarche de transformation doit être l'affaire de tous.

La démarche de transformation ne devrait pas être l'affaire d'un seul groupe de travail, mais de tous. Les élus seraient des acteurs clés dans l'élaboration de la vision stratégique à long terme de la collectivité. En effet, en plus d'autoriser les autres chantiers, les élus devraient être en mesure d'en suivre périodiquement la progression.

Il incombe au DG d'assurer un leadership constant dans la démarche tout en mettant de l'avant les personnes qui vont piloter les divers chantiers. Cette constance pourrait se manifester par une communication directe avec tous les employés (qui serait en soi un changement de pratique) lors du lancement de la démarche et tout au long de son déroulement avec une rencontre annuelle de tous les cadres, des rencontres avec tous les employés des services, des réunions périodiques des responsables de chantier.

Il incombe au DG d'assurer un leadership constant dans la démarche tout en mettant de l'avant les personnes qui vont piloter les divers chantiers.

Chaque chantier pourrait relever d'un collectif, animé par un responsable désigné, un cadre intermédiaire de préférence à un cadre de direction, pour multiplier les occasions de développement et partager la responsabilité de la transformation. Les formules de composition du collectif pourraient varier en respectant le principe à l'effet qu'au moins un représentant de toutes les unités administratives concernées participe à l'analyse de la situation et à l'élaboration des améliorations (par exemple, groupe élargi, comité de travail plus restreint avec rencontres d'ambassadeurs, tenue d'ateliers kaizen). Chaque chantier devrait être conçu comme un projet avec, notamment, un mandat initial, des objectifs, des travaux à effectuer et des rapports périodiques.

Chaque chantier relèverait d'un collectif, animé par un responsable désigné, un cadre intermédiaire de préférence à un cadre de direction.

Il reviendrait à la direction générale de s'assurer que les lignes hiérarchiques n'entravent pas les travaux des chantiers et le comité de direction serait appelé à discuter des rapports périodiques des chantiers. Dans le déploiement de la transformation, le DG pourrait compter sur un champion en charge de dynamiser l'ensemble des chantiers. Tout en privilégiant l'expertise interne à quelque niveau hiérarchique qu'elle se trouve, les travaux de certains chantiers pourraient requérir des expertises externes.

Des ressources spécifiques doivent être allouées à la démarche, en temps dédié à cette fin, et même des ressources externes. L'effort requis ne doit donc pas être minimisé, compte tenu de la pression des opérations courantes. L'ensemble de la démarche pourrait prendre de trois à quatre ans, avec un échelonnement approprié du démarrage des chantiers.

Tout en étant mobilisatrice, la démarche doit être réaliste. Elle suppose donc que des ressources spécifiques y soient allouées, en temps dédié à cette fin, et le cas échéant en ressources externes. L'effort requis ne doit donc pas être minimisé, compte tenu de la pression des opérations courantes. L'ensemble de la démarche pourrait prendre de trois à quatre ans, avec un échelonnement approprié du démarrage des chantiers.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Toutes nos observations convergent vers un constat central. Terrebonne qui a depuis peu acquis un statut de « grande ville » est confrontée à un défi majeur, d'autant plus délicat à relever qu'il touche non seulement les façons de faire, mais aussi les habitudes et les attitudes. Il lui faut changer sa culture administrative pour réussir à :

- réaliser une planification à court, moyen et long termes pour être en mesure de prioriser les projets et donner du sens aux opérations courantes;
- intérioriser l'éthique de service public, dans toutes ses exigences et pas seulement dans le respect de la légalité, de manière à inspirer tous les comportements, y compris les relations entre le politique et l'administratif;
- baliser le traitement de toute l'information générée dans le fonctionnement administratif pour qu'elle devienne source d'efficience, d'assurance et de transparence;
- inscrire les initiatives de toutes les unités administratives dans un même cadre de gestion, sous un leadership affirmé de la direction générale.

Pour relever ce défi, il nous paraît urgent de mettre en place une stratégie ambitieuse de transformation, entre autres pour deux raisons conjoncturelles :

- Les doutes que l'enquête de l'UPAC suscite dans l'organisation. Par-delà les comportements déviants de certaines personnes, l'enquête interpelle de manière plus diffuse le mode de fonctionnement de l'organisation.
- La situation financière, mise à jour dans la présentation du budget 2018. Elle dicte des efforts accrus de contrôle général de tous les coûts, de main-d'œuvre, de fonctionnement et d'opération et d'analyse détaillée de chaque activité

Dans le cadre de ce diagnostic organisationnel stratégique, il ne nous revient pas de proposer un plan d'action détaillé. L'élaboration d'un tel plan s'impose néanmoins et doit tenir compte des réalités organisationnelles en ce début de 2018, notamment les priorités du nouveau conseil, l'état des relations avec les syndicats, les ressources disponibles pour concevoir les changements et la capacité de l'organisation à les assimiler. Pour lancer formellement le plan de transformation, dans la foulée des gestes qui ont pu déjà être posés, trois opérations pourraient être menées à court terme.

- L'élaboration d'une planification pluriannuelle des activités, avec en son cœur des perspectives financières sur dix ans, selon les indications données à la section 1.5. Dans le contexte actuel, cette planification intégrant les priorités du nouveau conseil sur les projets à réaliser au cours des quatre prochaines années est incontournable et urgente. Elle peut être menée sans qu'ait été établie préalablement une planification stratégique englobant toutes les dimensions de la collectivité terrebonnienne, en s'appuyant sur les documents de prospective

existants sur le développement du territoire. Elle serait un ingrédient majeur d'une éventuelle planification globale. Dans l'immédiat, elle balisera les efforts de transformation organisationnelle. Les élus, la direction générale et les directions de service devraient être partie prenantes à cet exercice qui devrait être complété pour guider le prochain cycle budgétaire annuel.

- L'élaboration d'une politique générale sur les rôles respectifs et sur les modalités de relation entre les élus et les services municipaux. Une telle politique élaborée en tout début de mandat viendrait dissiper les malaises que le mode de fonctionnement antérieur avait générés et faciliter la mise en actes de toutes les valeurs de service public.
- La préparation et la mise en œuvre d'un plan de transformation organisationnelle par la direction générale. Pour envoyer un message clair de renouveau à toute l'organisation, le comité exécutif pourrait formellement donner un mandat à la direction générale de préparer un plan de transformation organisationnelle, dans un délai court. Ce plan tracerait les grandes lignes du cadre général de gestion, préciserait les chantiers qui seraient lancés et dans quel ordre, indiquerait les personnes qui les animent, les modalités selon lesquelles les employés seraient impliqués, les échéanciers de propositions d'action et les communications qui seront faites régulièrement aux employés pour les informer de l'avancement des travaux. Nous avons suggéré de nombreux chantiers dans le présent diagnostic organisationnel stratégique. Tous ne peuvent être menés de front dans le contexte actuel. Leur priorisation fera intervenir plusieurs facteurs. Trois chantiers nous apparaissent particulièrement porteurs de changement dans la culture organisationnelle :

Les nombreux chantiers ne peuvent tous être menés de front dans le contexte actuel.

- La mise en place d'un système uniformisé de réponse aux requêtes des citoyens pour clairement afficher qu'ils sont au cœur des préoccupations, pour développer les échanges interservices et pour pouvoir rendre compte aux élus sans qu'ils aient à intervenir sur des cas particuliers.
- La prise en charge du leadership éthique par les élus et les membres de la direction générale afin d'initier un mouvement de généralisation de la sensibilité éthique au cœur de la culture de l'organisation, assorti notamment d'attentes signifiées à l'égard de tous les gestionnaires; la tenue d'ateliers de codéveloppement méthodique sur l'actualisation des valeurs de service public et le management des risques éthiques afin de développer la compétence éthique de tous; l'adoption d'une ligne de communication interne qui stimule l'engagement éthique de tous et permette à un outil comme le BIEL d'être le plus efficace possible.
- L'élaboration d'un plan directeur des TI en appui à une transformation numérique planifiée rigoureusement, avec une priorité pour la mise en

place d'outils de travail collaboratif performants pour améliorer l'efficacité dans le traitement des dossiers transversaux, pour mettre à profit toutes les compétences dans les différents services, et pour enrichir les communications avec les citoyens.

Un changement de culture administrative prend du temps. Il est d'autant plus important de le démarrer par des gestes forts et de le poursuivre assidûment par un leadership éthique constant.

ANNEXE A : OBSERVATION DU COMITÉ DE DIRECTION

APERÇU

Les directeurs de la Ville de Terrebonne débutent leurs semaines par un comité de direction le lundi matin. Ces rencontres sont une occasion de renseigner les directeurs, d'échanger sur des enjeux dans les directions et d'identifier des problèmes à résoudre en coordonnant les efforts de plus d'une direction.

La teneur des échanges est soutenue pour les quelques longues présentations d'un directeur, mais surtout pour les fréquents points d'informations prévus à l'horaire ou même pour les éléments partagés lors du tour de table.

CULTURE ET AMBIANCE

Les directeurs semblent prendre à cœur ces échanges qui durent habituellement une heure, mais qui peuvent s'étirer jusqu'à 90 minutes ou 2 heures à l'occasion. Les directeurs sont présents à ces réunions. Lorsqu'ils doivent s'absenter, ils se font presque tous remplacer par un subalterne. Un suivi des éléments non résolus des rencontres précédentes est fait. Des rencontres impromptues et immédiates se font entre directeurs au besoin à la fin des rencontres.

Les interactions sont nombreuses. Il n'est pas rare que plus de trois directeurs renchérissent ou offrent des informations complémentaires pour éclairer une décision à prendre. Très peu d'interventions ont pour but de présenter le travail d'un autre directeur sous un mauvais jour. Les directeurs sont capables de complimenter le travail de collègues, de partager le mérite d'un bon coup ou même de créditer pleinement un autre directeur pour le travail effectué dans sa direction. Les directeurs peuvent intervenir pour aider des collègues à résoudre un problème. Cela est même vrai lorsque le DG doit s'absenter quelques minutes de la salle où se tiennent les réunions. Très peu d'interventions semblent avoir pour but de défendre des erreurs ou des situations difficiles dans une direction. Les ratés qui sont présentés le sont d'une manière candide. Les propos de nature sensible ne semblent pas faire l'objet de « coulage » dans les médias.

CONTENU

Les éléments discutés ont trait aux relations avec les nombreux acteurs du monde municipal, aux défis opérationnels, mais rarement à la performance des services.

MÉTHODE

Un observateur de l'ENAP a assisté à 21 des 23 réunions entre la fin mai et la mi-décembre 2017, soit avant et après les élections municipales. Des notes ont été prises pendant les réunions du comité de direction. Par contre, les réunions n'ont pas été enregistrées. Il faut

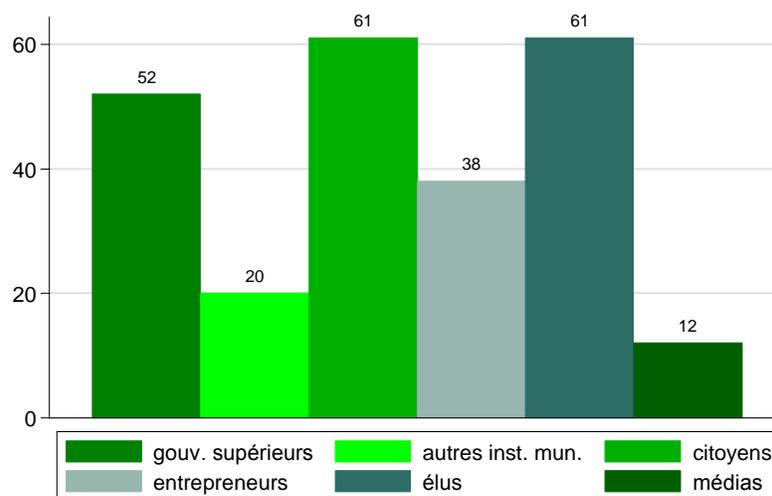
souligner ici l'ouverture de la direction générale de la Ville de Terrebonne d'offrir un tel accès; peu d'organisations publiques québécoises sont aussi ouvertes.

Dès la deuxième rencontre, une grille d'évaluation a été développée par deux professeurs de l'ENAP suite à l'observation de la première rencontre et de l'expérience de gestion municipale du professeur Divay. La grille comporte 18 items répartis dans 3 thèmes : les relations, les affaires corporatives et les indicateurs. Les items sont codés par directeurs/réunion. Le codage des 18 items est dichotomique : ou bien un item a été discuté lors d'une rencontre, ou bien il ne l'a pas été. Aussi, l'unité d'analyse n'est pas l'intervention individuelle, mais bien si un thème est discuté par un représentant d'une direction (habituellement un directeur, mais aussi un subalterne) dans chacune des 21 réunions observées. Par exemple, si des questions de ressources humaines font l'objet d'un total sept interventions par les directeurs des ressources humaines, du génie et des projets spéciaux à la rencontre du 11 décembre, le thème « RH » est réputé avoir été discuté deux fois (deux directeurs) et non sept fois durant cette réunion.

Le codage se fait en trois temps. Premièrement, l'observateur code en temps réel lors des observations. Deuxièmement, des éléments qui auraient pu être oubliés sont ajoutés à la lecture des notes manuscrites prises par l'observateur. Troisièmement, les comptes rendus des réunions faits par l'adjointe administrative à la direction générale complète les items qui ont été discutés.

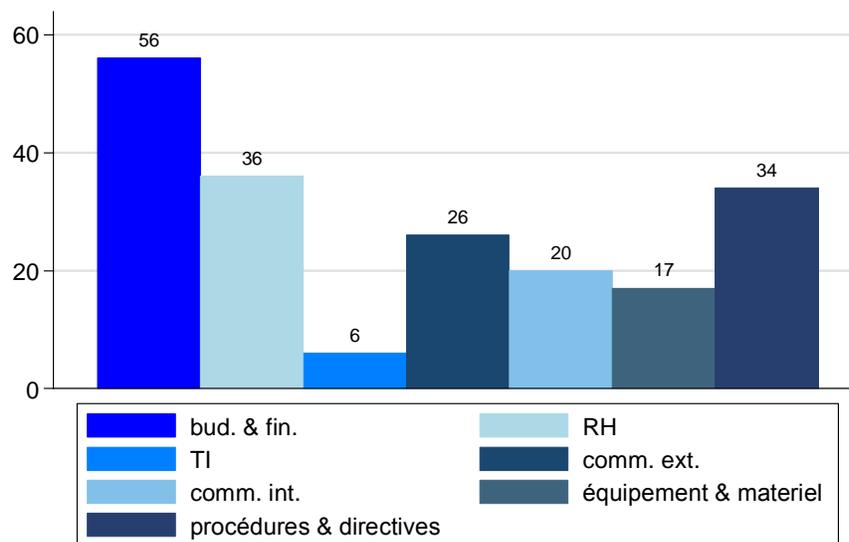
Les résultats agrégés sont présentés aux figures A1, A2 et A3.

Figure A1 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux relations avec les gouvernements supérieurs, les autres instances municipales, les citoyens, les entrepreneurs, les élus et les médias.



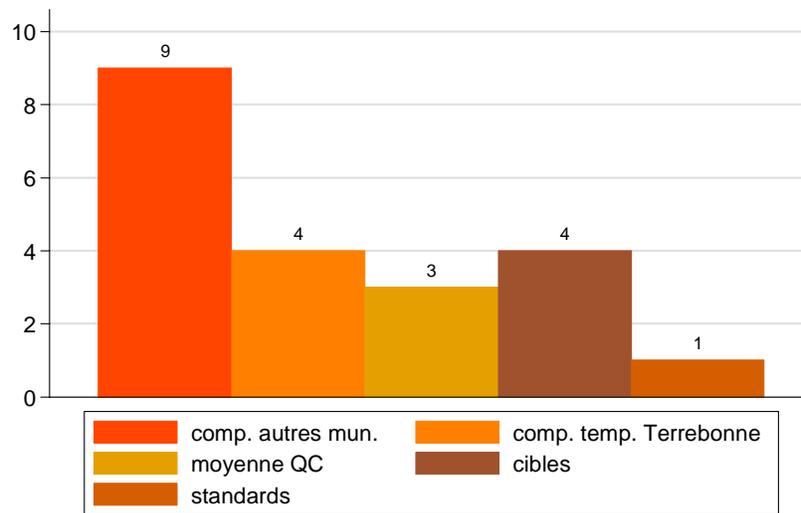
Les acteurs dont il était le plus souvent question sont les élus et les citoyens. Cela n'est pas surprenant pour un niveau de gouvernement de proximité. Les citoyens et les élus ne font pas l'objet de discussions que de manière abstraite, mais aussi de manière nominative à l'occasion. Le lien étroit entre le politique et l'administratif est caractéristique de la gestion municipale. Les différents ministères et organismes, principalement provinciaux, mais aussi fédéraux, reviennent dans les discussions des directeurs. Les entrepreneurs et sous-traitants font aussi l'objet de discussions, mais moins souvent. Les autres instances municipales, comme les MRC, des associations ou d'autres municipalités sont discutées plus rarement. Les médias sont font quelques fois l'objet de discussions, souvent à la suite d'un article paru dans la presse écrite.

Figure A2 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux affaires corporatives budgétaires et financières, aux ressources humaines, aux technologies de l'information, aux communications externes et internes, à l'équipement et au matériel ainsi qu'aux procédures et directives internes.



Les thèmes les plus souvent discutés par les directeurs sont de nature budgétaire et financière, de ressources humaines et de procédures et directives. Nous ne nous attendions pas à ce que les procédures et directives de fonctionnement internes soient discutées de manière aussi fréquente à la lumière des entrevues et groupes de discussion réalisés pour les fins du présent diagnostic organisationnel. Les changements mis en chantier pendant les travaux de l'ENAP sont discutés et débattus par les directeurs. Les technologies de l'information font rarement l'objet d'échanges. Peut-être sont-elles tenues pour acquises?

Figure A3 : Fréquence des thèmes discutés lors des réunions observées du comité de direction qui ont trait aux indicateurs de performance et aux meilleures pratiques issues de comparaisons avec d'autres municipalités, des comparaisons de la performance antérieures à Terrebonne, à la moyenne de villes québécoises, à des cibles fixées antérieurement ou à des standards professionnels.



La mesure de la performance est rarement discutée lors des rencontres du comité de direction. La performance des services est rarement mentionnée, sauf pour de rares exceptions avec la direction de la police et le service de planification urbaine et réglementation. Il n'est pas impossible que certains directeurs de service fassent un suivi serré, structuré et fréquent des services rendus sans en discuter avec leurs collègues. Néanmoins, cela est peu probable pour deux raisons :

- Les demandes *ad hoc* des élus et les plaintes des citoyens fournissent de l'information aux directeurs en l'absence d'indicateurs compilés. Même ces plaintes ne sont pas répertoriées de manière structurée dans la plupart des services.
- Des études passées sur le recours aux indicateurs de performance des municipalités québécoises, indicateurs du MAMOT qui étaient obligatoires et indicateurs développés à l'interne, montrent que la majorité des municipalités québécoises « volent à vue » plutôt qu'« aux instruments ». La Ville de Terrebonne ne se démarquerait pas des autres villes québécoises sous cet aspect. Il est possible que le prochain plan stratégique comporte des objectifs quantifiables accompagnés de cibles à atteindre. Si le suivi des objectifs est mis à l'ordre du jour du comité de direction, cela pourrait mousser le recours et l'utilisation de ces données pour structurer les discussions entre directeurs.

ANNEXE B : TAUX D'ABSENTÉISME COMPILÉ PAR LA VILLE DE TERREBONNE

PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE 2017

Direction :
RESSOURCES HUMAINES

SECTION 3 / **ÉTAT DES RÉSULTATS** : 3.1 Faits saillants 2016
3.2 Indicateurs de gestion obligatoires PAGE 6.6

3.1 Faits saillants au 30 juin 2016

**ABSENCES EN EN INVALIDITÉ COURTE DURÉE ET LONGUE DURÉE
COMPARATIF années: 2013 à 2016 au 30 juin 2016**

Catégorie	Temps travaillé		Invalidités courte durée ^a		Invalidités longue durée ^a		Total des invalidités		
	année	# heures	Événements	# heures CT	%	# heures LT	%	heures	%
Cadres	2013	221 082	14	4 148	1,88%	2 375	1,07%	6 523	2,95%
	2014	225 548	15	3 972	1,76%	3 681	1,62%	7 653	3,37%
	2015	241 844	15	4 860	2,01%	3 095	1,27%	7 945	3,27%
2016	130 126	14	2 034	1,56%	4 227	3,25%	6 261	4,81%	
Policiers	2013	294 381	22	9 521	3,23%	5 623	1,91%	15 144	5,14%
	2014	286 711	25	5 562	1,93%	4 726	1,65%	10 288	3,57%
	2015	291 861	22	5 146	1,76%	4 707	1,61%	9 853	3,38%
2016	159 650	21	4 507	2,82%	3 711	2,32%	8 218	5,15%	
Cols blancs	2013	296 347	21	8 653	2,92%	3 887	1,30%	12 540	4,22%
	2014	297 173	20	5 556	1,87%	5 520	1,86%	11 076	3,74%
	2015	308 769	20	7 167	2,32%	7 793	2,52%	14 960	4,85%
2016	161 097	22	4 785	2,97%	3 853	2,39%	8 637	5,36%	
Cols bleus	2013	207 522	27	2 630	1,27%	546	0,26%	3 176	1,53%
	2014	197 993	12	2 797	1,41%	1 171	0,59%	3 968	2,01%
	2015	195 704	12	3 237	1,65%	1 376	0,69%	4 613	2,34%
2016	103 659	12	2 529	2,44%	997	0,96%	3 525	3,40%	
Pompier	2013	145 148	7	636	0,44%	-	0,00%	636	0,44%
	2014	144 990	6	1 128	0,78%	504	0,35%	1 632	1,13%
	2015	175 603	9	2 368	1,35%	-	0,00%	2 368	1,35%
2016	89 994	5	1 230	1,37%	590	0,66%	1 820	2,02%	
Concierges	2013	53 448	6	2 055	3,82%	4 953	9,27%	7 048	13,19%
	2014	-	-	-	0,00%	4 448	0,00%	4 448	0,00%
	2015	69 051	7	1 674	2,42%	2 139	3,10%	3 813	5,52%
2016	42 966	5	789	1,83%	1 195	2,78%	1 984	4,62%	
Brigadières	2013	14 482	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2014	14 843	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2015	15 809	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
2016	8 912	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	
Employés de piscine	2013	30 385	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2014	29 838	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2015	30 130	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
2016	16 214	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	
Employés non-syndiqués	2013	65 487	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2014	68 013	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
	2015	72 013	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
2016	12 945	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	
Total 2015	1 400 785	94	24 443	1,74%	19 009	1,36%	43 452	3,10%	
Total 2016	725 563	79	15 813	2,18%	14 973	2,06%	30 785	4,24%	

PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE 2017

Direction :
RESSOURCES HUMAINES

SECTION 3 / **ÉTAT DES RÉSULTATS** : 3.1 Faits saillants 2016
3.2 Indicateurs de gestion obligatoires PAGE 6.7

3.1 Faits saillants au 30 juin 2016 (SUITE)

	Temps travaillé et chôme		Invalidité courte durée		Invalidité longue durée		Total des invalidités	
	# heures	Nombre événements	# heures	%	# heures	%	heures	%
TOTAL POUR 2012	1 313 594	102	17 924	1,36	16 415	1,25	34 339	2,61
TOTAL POUR 2013	1 328 291	92	22 682	1,71	19 384	1,46	42 066	3,17
TOTAL POUR 2014	1 265 368	97	18 394	1,45	20 062	1,59	38 456	3,04
TOTAL POUR 2015	1 400 785	94	24 443	1,74	19 009	1,36	43 452	3,10
TOTAL POUR 2016	725 563	79	15 813	2,18	14 973	2,06	30 785	4,24

Taux d'absence Ville (invalidités courte durée et longue durée)

	2012	2013	2014	2015	1er Janv au 30 juin 2016
Brigadière	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cadre	2,46%	2,95%	3,11%	3,27%	4,81%
Col blanc	4,37%	3,22%	3,74%	4,85%	5,36%
Col bleu	1,32%	1,53%	2,01%	2,31%	3,40%
Concierger	4,64%	13,19%	0,00%	5,52%	5,41%
Piscine	0,00%	2,98%	5,14%	3,57%	3,38%
Policiers	2,98%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pompier	0,55%	0,44%	1,13%	1,35%	2,02%
Employés non-syndiqués	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ville	2,61%	3,17%	3,04%	3,10%	4,24%

3.1 Faits saillants au 30 juin 2016 (SUITE)

Indice de gravité-CNESST Ville
(excluant les retraits préventifs)
(nombre moyen de jours perdus par accident)

	2013	2014	2015	2016
Brigadière	0,00	15,62	0,00	0,00
Cadre	0,00	0,00	0,00	0,00
Col blanc	39,98	95,15	48,64	0,00
Col bleu	80,63	60,42	110,34	49,30
Concierge	165,16	0,00	55,65	47,76
Piscine	0,00	15,33	37,09	0,00
Policier	102,45	41,59	72,03	196,00
Pompier	22,06	37,76	0,00	4,67
Employés non-syndiqués	4,99	7,65	3,03	2,74
Ville	85,48	56,26	73,29	70,28

Taux de l'unité vs taux de cotisation de la Ville - CNESST

	2013	2014	2015	2016
Taux d'unité (\$)	1,98 \$	1,92 \$	1,88 \$	1,70 \$
Taux Ville (\$)	2,27 \$	2,67 \$	2,80 \$	2,78 \$

3.1 Faits saillants au 30 juin 2016 (SUITE)

Taux de fréquence - CNESST Ville (excluant les retraits préventifs)
(nombre d'accidents pour 200 000 heures travaillées)

	2013	2014	2015	2016
Brigadière	0,00	13,48	0,00	0,00
Cadre	0,00	0,88	0,00	0,00
Col blanc	0,67	3,37	1,94	0,00
Col bleu	8,67	11,16	8,18	23,15
Concierge	7,48	n/a	17,38	18,62
Piscine	0,00	6,70	6,64	0,00
Policier	8,15	12,56	11,67	5,01
Pompier	2,76	2,76	0,00	6,67
Employés non-syndiqués	6,11	2,94	5,55	15,45
Ville	4,22	6,32	5,28	6,62

Taux de gravité-CNESST Ville
(excluant les retraits préventifs)
(nombre de jours perdus pour 200 000 heures travaillées)

	2013	2014	2015	2016
Brigadière	0,00	210,50	409,51	0,00
Cadre	2,26	0,00	39,37	83,34
Col blanc	26,98	320,20	94,51	14,05
Col bleu	699,37	674,08	902,08	1141,33
Concierge	1236,04	n/a	967,14	889,33
Piscine	75,94	102,74	246,22	465,34
Policier	835,25	522,21	840,31	982,13
Pompier	60,79	104,17	3,39	31,17
Employés non-syndiqués	30,45	22,49	16,82	42,34
Ville	360	356	387	465

ANNEXE C : ANALYSE DES SOMMAIRES DÉCISIONNELS

Dans le cadre d'une recherche réalisée plusieurs mois avant le début de nos travaux à la Ville de Terrebonne, nous avons repéré, dans les procès-verbaux des séances de comité exécutif ou de conseil municipal des dix plus grandes municipalités du Québec, des résolutions portant sur 14 types de décisions en 2015 et 2016 : réalisation de travaux, achat de biens et équipement, services professionnels, règlements d'emprunt, affectation d'excédent, projets particuliers d'urbanisme, dérogations mineures ou changement de zonage ou modification du plan d'urbanisme, acquisition et vente de terrain, nomination à un poste cadre, suspension ou autre mesure disciplinaire, politiques administratives, politiques orientées vers les citoyens et octroi de subventions.

Cet exercice avait pour but d'analyser les sommaires décisionnels rattachés aux décisions afin de connaître la teneur et l'ampleur des renseignements que chaque administration fournit aux élus pour leur prise de décision. Précisons que la terminologie varie d'une ville à l'autre pour désigner ce document d'aide à la décision : sommaire décisionnel, fiche de prise de décision, sommaire exécutif, sommaire de dossier, dossier comité exécutif, présentation d'un dossier.

Si tous les procès-verbaux des séances publiques du conseil municipal et du comité exécutif sont accessibles sur le Web, il n'en va pas de même pour les sommaires décisionnels.

- La Ville de Lévis les rend facilement accessibles à partir d'un hyperlien « document d'aide à la décision » intégré aux points pertinents des procès-verbaux des séances du conseil municipal.
- La Ville de Québec rend le sommaire décisionnel accessible à partir du numéro inscrit dans le titre de la résolution au procès-verbal. Pour la séance du conseil dont le procès-verbal est en cours de rédaction, il est possible d'accéder au tableau des décisions de la séance, à l'intérieur duquel on retrouve des hyperliens vers les sommaires décisionnels.
- à la Ville de Montréal rend la plupart des sommaires décisionnels accessibles en ligne à partir des procès-verbaux des instances décisionnelles.
- La Ville de Sherbrooke rend certains sommaires décisionnels accessibles en ligne, mais pas toujours à partir des procès-verbaux, ce qui rend la recherche un peu plus fastidieuse que pour Lévis, Québec et Montréal.
- Non seulement les villes de Gatineau, Saguenay et Trois-Rivières ne publient-elles pas de sommaire décisionnel sur leur site Web, mais elles ont toutes trois évoqué les articles 37 et 39 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels pour refuser de nous transmettre tout sommaire décisionnel. Elles ont cependant accepté de nous transmettre un canevas de sommaire décisionnel vierge dont nous avons pu voir les rubriques, sans toutefois être

en mesure de constater si les rubriques sont systématiquement remplies et si des documents sont annexés au sommaire décisionnel remis aux élus pour décision.

- La Ville de Terrebonne³¹ ne publie aucun sommaire décisionnel sur son site, mais elle a accepté de nous transmettre sur demande des extraits de procès-verbaux pour chaque type de résolution ciblée, avec un « dossier comité exécutif » et des annexes le cas échéant.

En matière de réalisation de travaux, le sommaire décisionnel de Terrebonne se distingue des autres par le fait que des éléments tels le tableau d'ouverture des soumissions, le compte rendu des soumissions, la confirmation de la validité et de la conformité des soumissions, la grille d'évaluation et de pondération, notamment, n'y sont pas intégrés en tant que tel, mais figurent dans des annexes ou sont inclus dans les « Attendu que » de la résolution. Aussi, contrairement à la plupart des autres grandes villes, l'échéancier de réalisation, l'impact financier ou autres considérations financières de même que la référence à un numéro de projet du PTI sont absents à la fois du sommaire décisionnel, du procès-verbal et des annexes.

En ce qui concerne les achats de biens et équipement, les services professionnels, les règlements d'emprunt, les affectations d'excédent et l'octroi de subventions, le contenu des sommaires décisionnels est comparable à ceux des autres villes que nous avons pu consulter, sauf pour la numérotation des sommaires décisionnels et la liste des pièces jointes. En effet, exception faite d'une résolution pour la vente d'un terrain et d'une résolution pour une nomination à un poste de cadre, les sommaires décisionnels de Terrebonne ne contiennent pas de liste des pièces jointes.

Pour ce qui est de la numérotation des sommaires décisionnels, la pratique est variable. Pour les travaux, un numéro « N.D.CE » figure en petits caractères, en bas de page. Pour les achats de biens et équipement, un numéro de séquence annuel se trouve en haut à droite tandis que pour les services professionnels, nous avons remarqué la présence d'un numéro « N.D.CE » dans un cas sur deux parmi les documents consultés.

D'après les extraits du registre des procès-verbaux consultés, les décisions en matière d'urbanisme (projets particuliers ou dérogations mineures) ne font pas l'objet d'un sommaire décisionnel. Le procès-verbal du Comité consultatif d'urbanisme, avec annexes, semble tenir lieu de document d'information pour les élus de Terrebonne.

Les politiques administratives soumises au conseil pour modification ne semblent pas faire l'objet d'un sommaire décisionnel. Dans le cas consulté, un extrait du compte rendu de la réunion d'une commission énonçant la modification recommandée semble faire office de sommaire décisionnel.

³¹ La présente analyse a été réalisée dans le cadre d'une recherche plusieurs mois avant la réalisation du diagnostic organisationnel stratégique de la Ville de Terrebonne.

N'ayant pu repérer, dans les procès-verbaux de la période visée (2015 et 2016), des décisions concernant l'adoption de politiques orientées sur le citoyen, nous avons obtenu un extrait de procès-verbal pour procéder à un appel d'offres public afin de solliciter un mandat professionnel pour la production d'un plan d'action de développement des bibliothèques municipales. Or, cet extrait de procès-verbal ne contient pas de sommaire décisionnel, mais un extrait du compte rendu d'une réunion de la Commission de la culture, du patrimoine et du tourisme avec la recommandation de ladite Commission au Comité exécutif, extrait auquel est joint le devis technique pour l'appel d'offres public.

Nous n'avons pas repéré d'exemple de décision concernant l'achat d'un terrain durant la période visée pour cette recherche.

ANNEXE D : SOMMAIRE THÉMATIQUE DES POINTS SAILLANTS DU DIAGNOSTIC

Selon les principaux groupes en interaction avec la Ville

Citoyens usagers	Groupes et associations	Fournisseurs	Entreprises (promoteurs et autres)	« Paramunicipales » (y compris les « partenaires » financièrement dépendants)	Organismes publics
<p>Selon le sondage Léger, la qualité des contacts avec le personnel municipal est bonne, mais moins que dans d'autres villes. Par contre, le niveau de service est jugé plus positivement dans plusieurs secteurs.</p> <p>« L'orientation citoyen » existe dans les faits, mais ne fait pas l'objet d'effort d'amélioration délibérée. Le traitement des requêtes des citoyens n'est pas uniforme.</p>	<p>Les groupes et associations jouissent d'un support significatif en ressources diverses pour lesquelles la reddition de comptes est souple.</p>	<p>Les processus d'octroi de contrat ont été resserrés, mais les résultats des appels d'offres ne font pas encore l'objet d'analyse systématique.</p>	<p>Pour faire un constat, il serait nécessaire de connaître les perceptions des entreprises sur leurs relations avec l'appareil municipal, ce qui n'entraîne pas dans le mandat.</p>	<p>Malgré les ressources importantes qui leur sont allouées par la Ville, la reddition de comptes publique de ces organismes reste minimale.</p>	<p>Les relations avec les autres organismes publics locaux et avec les ministères sont traitées dossier par dossier, sans vue administrative d'ensemble ni suivi organisé.</p>

Selon les grandes dimensions du fonctionnement organisationnel

Soutien aux...		Ressources fiscales et financières	Ressources humaines	Ressources informationnelles TI	Infrastructures et bâtiments		Conduite des opérations et gestion de projets	
élus	citoyens				infrastructures	bâtiments	opérations	projets
<p>Le soutien aux élus sera d'autant plus fort que les responsabilités professionnelles et éthiques des gestionnaires seront affirmées.</p>	<p>L'écoute des citoyens est présente. Le dialogue reste à développer.</p>	<p>La situation budgétaire rend prioritaire une planification de moyen terme.</p>	<p>Une politique de développement des RH contribuerait à la mobilisation de tous les employés et à l'efficacité organisationnelle.</p>	<p>Un développement accéléré des TI avec une politique documentaire est à planifier, comme source de gain d'efficacité, de collaboration et de transparence.</p>	<p>La mise à niveau de certaines infrastructures est largement avancée, mais pas pour toutes.</p>	<p>Le besoin d'une planification est reconnu.</p>	<p>La reddition de comptes publique sur les opérations varie selon les services.</p>	<p>Les lacunes sont connues. L'implantation de solutions est en cours.</p>

Selon diverses perspectives

	Relations de service	Fonctionnement organisationnel
Pratiques de planification	En dehors de l'aménagement (urbanisme et environnement), pas de prospective ni de planification pluriannuelle.	Les services centraux n'ont pas obtenu la même attention que les services opérationnels et n'ont pas de plan de développement.
Risques éthiques	Des mesures ponctuelles sans analyse d'ensemble des risques.	Aucune analyse méthodique des risques.
Exploitation des ressources informationnelles (dont les communications externes)	Pas de stratégie pour amener les relations de service à l'ère du numérique.	L'information n'est pas encore considérée comme ressource. L'état des systèmes et des applications n'en permet guère l'exploitation. Le travail collaboratif n'est pas facilité.
Processus administratifs	Processus administratifs liés aux relations de service inégalement formalisés.	La direction générale a mis en place plusieurs dispositifs de coordination, mais sans philosophie générale de gestion, d'où le manque d'uniformité.
Encadrements	Toutes les relations de service ne font pas l'objet d'un encadrement formalisé. Les encadrements existants sont plus ou moins faciles d'accès et de compréhension.	

ANNEXE E : ESQUISSE D'AIDE-MÉMOIRE POUR LES GESTIONNAIRES SUR LA TRANSFORMATION DE L'ORGANISATION

Le plan de transformation comportera des devoirs pour tous les gestionnaires qui devront en rendre compte à la direction générale au même titre qu'ils doivent déjà rendre compte de leurs opérations. Sans présumer des attentes détaillées qui leur seront signifiées par la direction générale, les gestionnaires seront appelés à faire l'autodiagnostic de leur contribution au plan de transformation de l'organisation. Un aide-mémoire pourrait les aider à réaliser cet autodiagnostic et nous suggérons des questions générales qui, sans être exhaustives, couvrent les principales dimensions de la transformation.

SUGGESTIONS DE QUESTIONS POUR L'AIDE-MÉMOIRE
1. Mon unité administrative a-t-elle un plan annuel d'opérations et une planification de projets sur quatre ans, avec des résultats attendus clairs et une évaluation des ressources (humaines, matérielles, financières, informationnelles) nécessaires pour les atteindre?
2. Les sommaires décisionnels (dossiers comité exécutif) que j'ai envoyés au CE permettent-ils aux élus, et à tout citoyen, de bien comprendre les tenants et aboutissants des décisions? (Ai-je fait le test avec des employés?)
3. Si un enquêteur externe avait besoin de connaître le déroulement d'un dossier de mon unité, pourrait-il le retracer à la simple lecture des notes de documentation de ce dossier?
4. Dans mon unité, est-ce que nous tirons avantage de toutes les technologies numériques existantes?
5. Dans mon unité administrative, quelle est l'attitude spontanée des employés quand un citoyen leur pose une question? Quel a été le délai moyen de réponse aux requêtes des citoyens?
6. Ai-je profité de cas particuliers pour expliquer aux citoyens (avec l'aide de la direction des communications au besoin) les raisons d'être de certaines exigences?
7. Ai-je donné à mes employés un exemple de comportement (et un contre-exemple) observé dans l'année qui illustre bien chacune des valeurs retenues?
8. Ai-je fait avec mes employés une revue des risques éthiques liés à nos activités?
9. Dans les dossiers des autres services dans lesquels mon unité est impliquée, y a-t-il eu des cas où j'ai dû intervenir parce que mes employés n'avaient pas fourni à leurs collègues les informations dont ils avaient besoin?
10. Ai-je vérifié auprès de mes employés s'ils percevaient que les messages venant de la direction générale renforçaient la cohésion et le dynamisme de l'organisation?
11. Si un élu ou un citoyen me demandait de lui expliquer en quoi mon unité est efficiente et efficace dans ce qu'elle fait, que lui répondrais-je?
12. Si un élu ou un citoyen me demandait de lui expliquer en quoi mon unité est différente de ce qu'elle était il y a deux ans, que lui répondrais-je?

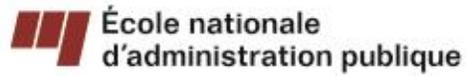
BIBLIOGRAPHIE

- ALSÈNE et PICHAULT (2007). « La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel », *Gérer et comprendre*, n° 87, p. 67.
- BEAUDET, Gérard (2017). *Comment le vieux Terrebonne est devenu le Vieux-Terrebonne : l'urbanisme face au défi patrimonial*, Montréal, GID, 226 p.
- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (Page consultée le 9 novembre 2017). *Banque de données des statistiques officielles sur le Québec*, [en ligne], http://www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01628FR_theme1_reg141998H00F04.pdf
- GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC (Page consultée le 13 novembre 2017). *Décret 736-2001, 27 juin 2001, 133^e année, n° 26*, [en ligne], <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=36392.PDF>
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (Page consultée le 10 novembre 2017). *Recensement de la population*, [en ligne], <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/recensement/index.html>
- INSTITUT DU NOUVEAU MONDE, *Rapport de consultation. Design et animation d'une démarche participative portant sur la participation citoyenne*, 31 août 2017, p. 13-14.
- LÉGER (décembre 2015). Les Terrebonniens et la vie municipale. Indicateur municipal 2015.
- MAMOT (Page consultée de septembre 2017 à janvier 2018), *Profils financiers des municipalités, 2007 à 2016*, [en ligne].
- QUÉBEC. *Loi sur les cités et villes, chapitre C-19, à jour au 1^{er} septembre 2017, article 52*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2017.
- *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, chapitre C-13* [Québec].
- STATISTIQUE CANADA (Page consultée le 10 novembre 2017). *Profil du recensement, Recensement de 2016*, [en ligne], <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2464008&Geo2=PR&Code2=24&Data=Count&SearchText=Terrebonne&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE TERREBONNE (Page consultée de mai à décembre 2017), *Rapport au conseil municipal*, 2010 à 2016, [en ligne].

VILLE DE QUÉBEC (Page consultée en novembre 2017). *Règlement R.V.Q. 1856. Règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec*, [en ligne], <http://reglements.ville.quebec.qc.ca/fr/showdoc/cr/R.V.Q.1856>

VILLE DE TERREBONNE (Page consultée d'avril 2017 à janvier 2018). *Site Web*, [en ligne], http://www.ville.terrebonne.qc.ca/fr/1/Une_histoire_de_vie



QUÉBEC (siège social)

555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5
CANADA
Téléphone : 418 641-3000, poste 6800
Télécopieur : 418 641-3060

MONTRÉAL

4750, avenue Henri-Julien, 5^e étage
Montréal (Québec) H2T 3E5
CANADA
Téléphone : 514 849-3989, poste 6800
Télécopieur : 514 849-3369

www.servicesauxorganisations.enap.ca / servicesauxorganisations@enap.ca