



Ville de Laval, la mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée

/ UNE NOTE MONOGRAPHIQUE (2014-2015)

Rapport produit dans le cadre de l'Entente
de partenariat entre l'ENAP et la Ville de Laval

/ 29 avril 2016



Équipe de Laval

Serge Lamontagne, directeur général de la Ville de Laval

Carole Imbeault, directrice générale adjointe – administration

Manon Bernard, chargée de projets – DGA

Clément Bilodeau, directeur général adjoint – développement durable

Pierre Brochet, directeur du Service de police de Laval

Michel Byette, directeur général adjoint – services de proximité

Marie Gendron, directrice des communications

Sylvain Gouin, directeur des finances

Patrice Guay, directeur des affaires juridiques

Martine Lachambre, adjointe au directeur général

Jean Roy, directeur du Bureau des grands projets

Marc-André Vigeant, directeur des ressources humaines

Stéphane Boyer, conseiller municipal

Gilbert Gardner, directeur de cabinet

Driss Mbirkou, conseiller aux affaires économiques et sociales – cabinet du maire

Équipe de l'ENAP – expertise

Gérard Divay, responsable du projet – management public local

Serge Belley – administration municipale

Yves Boisvert – éthique publique

Étienne Charbonneau – mesure de la performance

Éric Charest – ressources humaines

Stéphanie Gagnon – gestion du changement

Lilly Lemay – management stratégique

Bachir Mazouz – gestion de projets, gestion par résultats

Marie-Claude Prémont – droit municipal

Marie-Christine Therrien – gestion de crise et résilience organisationnelle

Linda Caron, chargée de projet

Membres du Comité exécutif

Marc Demers, maire

David De Cotis, vice-président

Raynald Adams

Sandra Desmeules

Virginie Dufour

Remerciements

L'équipe de chercheurs de l'ENAP tient à remercier les gestionnaires responsables des chantiers, de même que leurs collaborateurs internes, pour le temps qu'ils ont accepté de consacrer aux rencontres et pour leur engagement dans ce projet de recherche-accompagnement. Leur ouverture d'esprit, leur dynamisme, leur volonté de bien faire les choses et leurs commentaires pertinents sur la présente note monographique ont sans contredit contribué au succès de cette démarche inédite de recherche-accompagnement. L'ENAP remercie les membres du Comité exécutif pour leur appui tout au long de cette démarche de recherche-accompagnement.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 5 |
| Première partie. Portrait global de la démarche de transformation organisationnelle. | 6 |
| 1. Le contexte : le choc des années 2012-2013..... | 6 |
| 2. La situation de Ville de Laval en 2013 | 7 |
| 3. La démarche de transformation administrative | 10 |
| 4. Le chemin parcouru pendant la période d'accompagnement | 15 |
| 4.1 L'élaboration d'une vision stratégique et l'apprentissage de la planification stratégique | 15 |
| 4.2 L'instauration de relations dynamiques et transparentes avec les acteurs externes | 17 |
| 4.3 La standardisation et l'enrichissement du processus décisionnel..... | 18 |
| 4.4 Une plus grande responsabilisation des gestionnaires | 19 |
| 4.5 Le renforcement de la cohésion et de la capacité organisationnelles | 21 |
| 4.6 L'encadrement éthique des comportements | 23 |
| 4.7 La refondation institutionnelle de la Ville..... | 25 |
| 5. La conduite du changement | 28 |
| 5.1 Une transformation menée simultanément avec le maintien des opérations | 28 |
| 5.2 Les tensions organisationnelles | 30 |
| 5.3 Les facteurs d'avancement | 31 |
| 5.4 Faits saillants..... | 33 |
| 6. La suite du parcours | 34 |
| 6.1 Déployer pleinement les changements amorcés et élargir le diagnostic d'ensemble | 35 |
| 6.2 Points critiques pour le maintien de l'élan vers la transformation | 37 |
| 7. Une histoire à partager avec les autres municipalités | 39 |
| 7.1 L'illustration de dérives éthiques..... | 39 |
| 7.2 L'inspiration pour des pratiques exemplaires | 39 |
| 8. Faisons le point..... | 41 |
| Deuxième partie. Fiches signalétiques des chantiers..... | 42 |
| Gestion du changement | 43 |
| Gestion des risques | 44 |
| Mobilisation..... | 45 |
| Vision et planification stratégiques | 46 |

| | |
|---|----|
| Révision de la gouvernance des sociétés paramunicipales..... | 47 |
| Charte..... | 48 |
| Gestion de projets..... | 49 |
| Design organisationnel..... | 50 |
| Gestion électronique des sommaires décisionnels..... | 51 |
| Gestion intégrée des documents..... | 52 |
| Révision des processus associés aux projets de développement immobilier..... | 53 |
| Transformation et amélioration du service aux citoyens et des opérations..... | 54 |
| Contrôle interne des contingences..... | 55 |
| BIEL – Comité directeur du BIEL – Ligne de signalement..... | 56 |
| Révision du Code d'éthique et de déontologie des employés..... | 57 |
| Gestion des risques éthiques..... | 58 |
| Programme triennal de développement de l'expertise interne..... | 59 |
| Plan de gestion de la performance et du développement..... | 60 |
| Tableaux de bord corporatifs..... | 61 |
| ANNEXE 1..... | 62 |
| Liste des membres du conseil municipal..... | 62 |
| ANNEXE 2..... | 63 |
| Liste des acronymes..... | 63 |

Introduction

En novembre 2014, la Ville de Laval et l'École nationale d'administration publique (ENAP) ont signé une entente de partenariat pour la réalisation d'un projet de recherche-accompagnement sur la démarche de réorganisation générale de l'administration de la Ville. Le maire et le directeur général estimaient que cette démarche devait être la plus rigoureuse et la plus transparente possible. Elle était d'une envergure sans précédent par le nombre de chantiers à mener de front et par le caractère névralgique des enjeux abordés pour le fonctionnement de l'appareil municipal. Le projet avait deux objectifs : accompagner les gestionnaires dans la conduite de divers chantiers en posant un regard diagnostic externe et documenter systématiquement la démarche. La période d'observation et d'échange avec les gestionnaires a commencé en janvier 2015 et s'est terminée en février 2016. L'entente prévoyait que le rapport final prendrait la forme d'une monographie qui relaterait ce qui s'est produit, tout en tirant des enseignements de cette expérience pour l'ensemble des acteurs municipaux.

La présente note monographique comporte deux parties. La première partie rappelle le contexte dans lequel la démarche a été entreprise et documente le déroulement général de la transformation durant l'année 2015 de même que les principales réalisations. Les sections 6 et 7 de la première partie quittent le style proprement monographique pour condenser certaines considérations sur la suite de la démarche et sur quelques défis généraux de gestion municipale inspirés de l'expérience lavalloise. La seconde partie présente sommairement les activités menées dans les différents chantiers.

Cette note monographique est nourrie de multiples documents produits dans les chantiers, des échanges entre les chercheurs et les gestionnaires et d'informations générales sur la Ville de Laval. Il faut préciser dès le départ que le projet de recherche-accompagnement était centré sur certaines thématiques transversales du fonctionnement administratif et ne portait pas sur toutes les activités de changement en cours dans tous les services. Il n'incluait pas non plus les changements dans la direction politique introduits par la nouvelle équipe d'élus.

Première partie. Portrait global de la démarche de transformation organisationnelle.

Pour bien saisir l'ambition et la portée de la démarche de transformation, il importe de rappeler sommairement le contexte particulier dans lequel elle a été initiée et l'état de l'organisation à ce moment précis.

1. Le contexte : le choc des années 2012-2013

Jusqu'en 2012, la Ville de Laval jouissait d'une renommée avantageuse dans le monde municipal, sous le leadership d'un maire qui en était à son cinquième mandat. Ce maire démissionne toutefois le 9 novembre 2012, à la suite des perquisitions faites par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) en octobre de la même année. Il est arrêté le 9 mai 2013 et fait face à des accusations de fraude, corruption, complot, possession et recyclage de produits de la criminalité, en même temps que d'autres personnes, notamment un ex-directeur général et un ex-directeur du Service de l'ingénierie de la Ville. Les deux sont relevés de leurs fonctions le 3 mai 2013 et remettent leur démission le 8 juillet 2013.

Le 3 juin 2013, le gouvernement assujettit par décret Ville de Laval au contrôle de la Commission municipale du Québec (CMQ). La tutelle, exercée par trois délégués de la CMQ, prend fin le 9 décembre 2013, cinq semaines après l'entrée en fonction d'une nouvelle équipe politique suite à l'élection générale du 3 novembre. Les tuteurs approuvaient les procès-verbaux du Comité exécutif (CE) et du Conseil municipal (CM), signaient les chèques émis, contrôlaient la paie, les embauches et les congédiements des employés et autorisaient la continuation des procédures judiciaires.

Cette succession d'événements représente tout un choc pour l'organisation municipale.

L'année 2013 finit cependant sur une note de renouveau avec l'élection du parti Mouvement lavallois dirigé par Marc Demers. Les nouveaux élus expriment de façon très explicite leur volonté d'insuffler un réel changement dans la direction et la gestion de la Ville : « Laval sera la ville de l'intégrité » et « Laval sera transparente et favorisera la

participation citoyenne ». Dans leur rapport de fin d'intervention, les délégués de la CMQ soulignent d'ailleurs « l'ouverture et la collaboration de la nouvelle équipe politique »¹.

Les tuteurs ont également procédé à la nomination de quelques cadres supérieurs, en particulier celle du directeur général. Le candidat retenu, fort d'une longue carrière de gestionnaire dans le monde municipal, notamment à la direction générale de la Ville de Montréal, est entré en fonction à la Ville de Laval le 1^{er} janvier 2014.

2. La situation de Ville de Laval en 2013

Avant d'aborder la situation organisationnelle au début de la démarche de réorganisation, il importe de rappeler sommairement quelques éléments fondamentaux du contexte socioéconomique du territoire lavallois.

Laval est une ville en croissance rapide. Entre 1960 et 2011, la population a plus que triplé (de 124 741 à 401 553 habitants²), une croissance nettement plus importante que celle des huit autres plus grandes villes du Québec³. En 2016, Laval compte 424 203 habitants selon le décret de population du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). D'un point de vue de management municipal, il est plus important d'analyser la croissance en chiffres absolus qu'en pourcentage. Or, la population lavalloise s'est accrue de près de 23 000 personnes entre 2011 et 2016, soit l'équivalent d'une ville de taille moyenne, ce qui donne une bonne idée de la pression sur l'expansion des services municipaux et de l'importance des intérêts économiques en jeu. La croissance de Laval s'est faite dans un contexte d'aménagement particulier, handicapé au départ par des vagues de spéculation foncière liées à l'extension du réseau autoroutier. Laval garde par ailleurs une importante zone agricole.

Laval se diversifie sur le plan socioculturel, avec 24,6 % de population immigrante, soit le deuxième plus haut taux en dehors de l'île de Montréal⁴. Sa situation financière en 2013 est au premier abord enviable. Selon les données du profil financier des municipalités publiées par le MAMOT, elle présente, parmi les 10 plus grandes villes du Québec, le plus bas taux d'endettement total net à long terme par 100 \$ de richesse foncière uniformisée (RFU), le deuxième rapport le plus élevé entre l'excédent de fonctionnement accumulé / revenus de fonctionnement, et le troisième taux le plus bas

¹ Gagné, F., Bilodeau, S. et S. Piérard. *Rapport de fin d'intervention*, Commission municipale du Québec, 6 décembre 2013, p. 17.

² http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/Tableau_top_10.htm

³ Terrebonne, la dixième plus grande ville du Québec, a connu une croissance encore plus rapide.

⁴ <http://cmm.qc.ca/?t=2&st=2&i=50&p=2011&e=3>

des charges nettes par 100 \$ de RFU. L'évaluation moyenne uniformisée des résidences d'un logement (incluant les condominiums) est la deuxième plus élevée parmi les dix grandes villes. Par contre, l'évaluation imposable uniformisée industrielle et commerciale dans le total de l'évaluation uniformisée des immeubles imposables est la troisième plus basse. Cependant, la bonne position sur plusieurs indicateurs s'accompagne d'une contrepartie plus sombre. De nombreux bâtiments et équipements sont dans un état d'entretien critique. Même si les développements à Laval ne sont pas très anciens, l'état des infrastructures laisse à désirer pour environ le quart des chaussées et le tiers des réseaux d'aqueduc et d'égout. Par ailleurs, selon les données des prévisions budgétaires publiées par le MAMOT, Laval affiche le plus bas taux d'employés pour 1 000 habitants parmi les 10 grandes villes. L'apparente bonne position souffre donc d'une faiblesse organisationnelle soulignée dans les diagnostics de 2013 et 2014 présentés ci-dessous.

L'état de l'organisation municipale a fait l'objet d'observations générales de la part des délégués de la CMQ en 2013, puis d'un diagnostic approfondi dressé par la Ville et présenté par le nouveau directeur général et par la Ville à la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) ou « commission Charbonneau ». Même si les tuteurs n'avaient pas pour mandat de faire enquête ni d'identifier les améliorations à apporter au fonctionnement de la Ville, leur rapport attire néanmoins l'attention sur plusieurs sujets : « rôle du comité exécutif, règlement de délégation de compétences, impartition à l'externe de services professionnels, élaboration de politiques sur divers sujets de l'administration, élaboration de documents d'orientations et de planification stratégiques et mise en place de nouveaux outils de gestion »⁵.

Le diagnostic posé par la direction générale et la nouvelle équipe politique au début de l'année 2014 approfondit les questions soulevées par les tuteurs. Il s'appuie sur leurs observations et sur des constats faits par le vérificateur général. Les analyses plus détaillées effectuées sur certains processus dans les chantiers de 2015 ont corroboré les éléments principaux du diagnostic.

Ils sont regroupés sous huit thèmes dans la présentation faite par le directeur général à la commission Charbonneau le 22 septembre 2014⁶ et sont repris en grande partie dans le mémoire présenté par la Ville à la même Commission le 6 novembre 2014⁷.

⁵ Ibid., p. 17.

⁶ Lamontagne, S., 2014

⁷ Laval, *Mémoire présenté par la Ville de Laval à la CEIC*, 6 novembre 2014

1. *Omniprésence et contrôle centralisé au Comité exécutif.* Le CE contrôlait toute l'administration municipale grâce à des dispositions particulières de la Charte de Laval, exorbitantes par rapport au régime municipal québécois, notamment sur les pouvoirs respectifs du CE et du CM. En outre, la délégation de pouvoir aux gestionnaires était très limitée, si bien que le CE pouvait régir le menu détail du fonctionnement de l'appareil administratif. Le chantier de 2015 sur la Charte a permis de préciser davantage l'origine et le contenu des particularités du régime juridique de Laval.
2. *Absence de vision.* Laval n'avait pas de vision stratégique récente formellement approuvée. Le schéma d'aménagement⁸ qui explicite habituellement les grandes orientations du développement n'avait pas été revu depuis 1990 alors que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit une révision tous les cinq ans.
3. *Absence de planification et de politiques.* Laval n'avait pas de plan stratégique et tous les services n'avaient pas l'habitude de préparer des plans d'action annuels puisqu'ils devaient surtout réagir aux demandes du CE. La gestion des arénas, examinée par le Vérificateur général dans son rapport de 2014⁹, donne un bon exemple d'une gestion au jour le jour, sans planification. L'absence de plans directeurs des réseaux d'égout qui freine le développement immobilier en est un autre exemple¹⁰. Du côté des politiques, certaines avaient été adoptées avant 2014, surtout à la suite des exigences ou encouragements des ministères¹¹ envers toutes les municipalités, mais peu de politiques concernaient le fonctionnement administratif.
4. *Maintien délibéré des silos, absence de mécanisme de partage de l'information.* Les services étaient appelés à fournir une contribution parcellaire au traitement de tout dossier, sans avoir une vue d'ensemble que se réservaient la direction générale et le CE.
5. *Impartition de fonctions centrales, trop de sous-traitance.* Certaines fonctions à portée corporative comme les ressources humaines, le contentieux et les communications étaient largement imparties, de même que la conception et la surveillance des travaux. L'expertise interne ne comptait que sur un nombre limité de personnes, eu égard au volume des opérations.

⁸ Laval a aussi le statut de MRC, ce qui donne encore plus d'amplitude à la concentration du pouvoir au CE.

⁹ Vérificateur général

¹⁰ Cette problématique est évoquée dans le chantier sur la révision des processus associés aux projets de développement immobilier.

¹¹ Entrent dans cette catégorie : Plan d'action annuel pour les personnes handicapées, Politique culturelle (2006), Politique d'acquisition des archives privées (2011), Politique d'approvisionnement (2011), Politique de gestion contractuelle (2013), Politique de conservation et de mise en valeur des milieux naturels (2009), Politique de l'activité physique de Laval (2012), Politique de l'urbanisme durable (2011), Politique familiale (2007). D'autres politiques étaient plus originales : Déclaration de services aux citoyens (2007), Déclaration de services aux partenaires (2005), Politique de sécurité de l'information (2011).

6. *Absence ou insuffisance de reddition de comptes.* Les indicateurs de gestion étaient peu développés et la Ville ne disposait pas d'un tableau de bord permettant de voir l'évolution de la performance.
7. *Faiblesse généralisée de la gouvernance à la Ville et dans les sociétés paramunicipales.* Le rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), produit en juin 2014, à la suite du mandat donné par la Ville en février 2014, conclut que « la plupart des entités externes de Laval fonctionnent dans un vacuum en matière de gouvernance publique et de reddition de compte. »¹²
8. *Gestion en marge du droit.* Ce constat, sans être développé, synthétisait l'impression d'ensemble sur le fonctionnement de l'administration municipale.

Ces constats sur de nombreux plans mettent en lumière les dispositifs et modes de fonctionnement qui ont pu faciliter les dérives de certains responsables, comme le mentionne la Ville dans son mémoire : « L'apparition de dysfonctionnements aussi importants que ceux constatés par la CEIC et l'UPAC et leur perpétuation sur de longues années ne relèvent pas d'une cause unique. »¹³ Le fonctionnement systémique de l'appareil administratif s'est ainsi avéré un facteur facilitant les dérives, outre les comportements questionnables de certains. Le diagnostic d'ensemble interpelle donc les pratiques et les processus dans l'ensemble du système administratif, comme le récapitule la Ville dans son mémoire :

Durant toutes ces années, dans l'ensemble, la performance de l'appareil municipal a été bonne et les services attendus des citoyens étaient bien rendus. Toutefois, des pratiques confinant à l'aveuglement volontaire et parfois carrément illégales perduraient en certains endroits stratégiques, liées surtout à l'attribution des contrats et aux transactions immobilières, où les mécanismes d'information et de contrôle qui auraient normalement dû prévenir la corruption et la collusion, ou les détecter, étaient neutralisés.¹⁴

3. La démarche de transformation administrative

La démarche de transformation a pris forme progressivement en 2014 au fur et à mesure que le diagnostic sur la situation organisationnelle se précisait. Plusieurs gestes ont été rapidement posés par les élus pour marquer le changement de régime et enclencher de nouvelles façons de faire.

¹² IGOPP, *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*, 2014, p. 18

¹³ Laval, p. 4

¹⁴ Laval, p. 14

L'autonomie des organismes de contrôle a été renforcée. En mars 2014, le pouvoir contractuel du vérificateur général a été accru, ainsi que le pouvoir d'initiative de l'ombudsman.

Le redéveloppement de l'expertise interne a été enclenché, avec la création de la Division des relations de travail au Service des ressources humaines, en février, et d'une direction des communications en mars.

La pertinence des sociétés paramunicipales a été réexaminée avec le mandat donné à l'IGOPP en février 2014 et une analyse de la faisabilité juridique des recommandations de l'IGOPP a été menée par le Service des affaires juridiques (SAJ) et présentée au CE le 5 novembre 2014. Les fonctions de certaines sociétés ont été internalisées.

La délégation de pouvoir au CE et aux fonctionnaires a été révisée pour accorder à ces derniers une plus grande marge de manœuvre assortie de mécanismes de reddition de comptes, par modification réglementaire adoptée au CM en novembre 2014.

Les questions d'éthique ont fait l'objet de plusieurs décisions : adoption du nouveau Code d'éthique et de déontologie des élus en 2014, création du Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL) le 10 mars 2014, adoption d'une *Politique de signalement* le 7 avril 2015 et lancement d'une ligne téléphonique et d'une adresse courriel de signalement.

Sur le plan administratif, le directeur général présente à tous les cadres, en octobre 2014, une première vue d'ensemble des transformations à entreprendre. Sous le thème général de *Repensons Laval* et avec l'ambition de devenir *une organisation exemplaire*, quatre grandes avenues sont tracées avec diverses activités pour chacune : l'élaboration d'une vision stratégique (avec un échéancier explicite), la gouvernance (organismes municipaux, gestion de projets, révision des processus décisionnels et autres, respect des professions), l'éthique (les mesures prises par le CM ainsi que la révision du Code d'éthique et de déontologie des employés, la création du Comité directeur du BIEL et une *Politique de dotation*), la reddition de comptes (programme de développement de l'expertise interne, plan de gestion de la performance, tableau de bord corporatif, revue des contingences et nouveau protocole d'entente pour les projets de développement immobilier). Trois grands objectifs sont poursuivis par ces transformations : *redonner la confiance aux citoyens, redonner la confiance aux employés et avoir une vision commune*.

Pour approfondir le diagnostic sur l'organisation, un sondage sur la mobilisation a été mené en juin 2014 auprès de tous les employés de la Ville et a obtenu un taux de réponse de 52 %. Le contexte conjoncturel déteint sur le climat de l'organisation avec une forte préoccupation pour la réputation de la Ville. Le partage de l'information, la marge de

manœuvre dans le travail et le style de gestion des supérieurs font partie des points qui suscitent le plus d'opinions négatives. Par contre, le soutien et la reconnaissance des collègues font partie des points forts. Le manque de vision organisationnelle est aussi souligné. Ces résultats illustrent les effets d'un mode de fonctionnement en silo dicté par une approche descendante (« top down ») à la pièce et confirment à la direction générale la pertinence des chantiers de transformation.

Dans sa présentation à la commission Charbonneau, le directeur général liste sous chacune des grandes rubriques du diagnostic les mesures correctrices en élaboration ou déjà prises, soit près d'une trentaine, un nombre impressionnant pour une organisation qui ne peut se permettre de ralentir les opérations quotidiennes, qui vient de subir un choc réputationnel et qui prend conscience des changements radicaux à réaliser dans la gestion de l'administration municipale.

Tableau 1 : Constats présentés à la commission Charbonneau

| Constats | Nombre de mesures correctrices énoncées |
|--|---|
| 1. Omniprésence et contrôle centralisé au Comité exécutif | 3 |
| 2. et 3. Absence de vision, de planification et de politiques | 3 |
| 4. Maintien délibéré des silos, absence de mécanisme de partage de l'information | 5 |
| 5. Impartition de fonctions centrales, trop de sous-traitance | 6 |
| 6. Absence ou insuffisance de reddition de comptes | 4 |
| 7. Faiblesse généralisée de la gouvernance à la Ville et dans les sociétés paramunicipales | 4 |
| 8. Gestion en marge du droit | 3 |

La liste se raffine et s'allonge à l'automne. Lors de la signature de l'Entente de partenariat avec l'ENAP, il est convenu que 25 chantiers feraient l'objet d'un suivi. La liste a évolué en cours de route.

Tous les chantiers visent une transformation en profondeur de l'organisation municipale, dans le partage des responsabilités, dans les processus et façons de faire et dans la culture administrative. Les changements souhaités sont nombreux et touchent à des degrés divers toutes les unités administratives. Ils appellent une mutation profonde de l'organisation. Cette opération à multiples volets se classe, par son ambition, dans les stratégies radicales de transformation organisationnelle. Ces stratégies sont audacieuses et peuvent être risquées, comme l'indique la littérature. Il est à noter que le cœur de la stratégie lavalloise ne repose pas d'abord sur un chambardement d'organigramme, mais sur des améliorations de processus et sur une évolution de la culture organisationnelle.

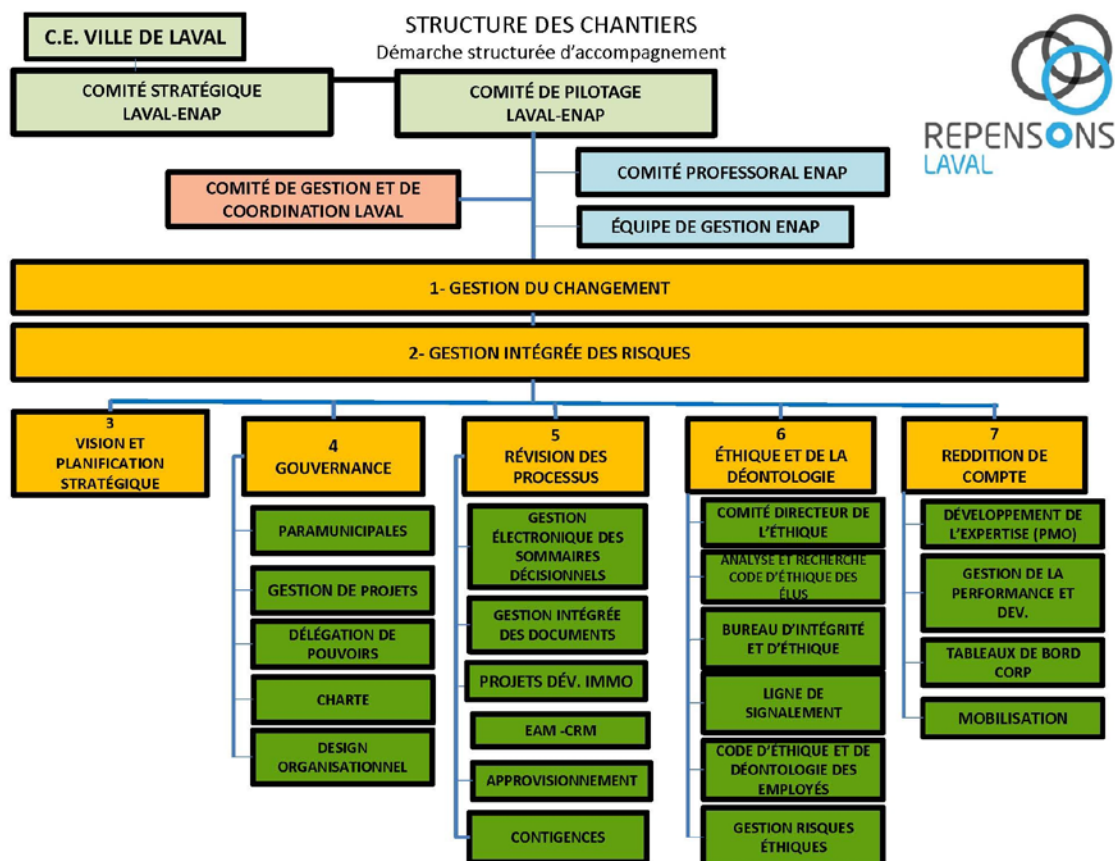
Le choix d'une telle stratégie, à Laval, se justifiait toutefois par le contexte particulier de son lancement. Démarrer un grand nombre de chantiers en même temps envoyait un message fort à l'effet que le mode de fonctionnement de l'organisation dans son ensemble devait être revu et que tout le personnel devait se sentir interpellé par la transformation. Il ne s'agissait pas seulement de régler les problèmes d'éthique, mais de rendre l'organisation plus robuste et plus efficace tout en prévenant les risques de dérapage éthique, de redonner confiance aux citoyens et aux employés et de se doter d'une vision commune. C'est cette conviction qui anime toute la transformation.

Si les multiples améliorations étaient devenues claires, encore fallait-il les orchestrer de manière cohérente et stimulante. La structuration de la démarche a pris forme à l'automne 2014 dans le cadre de l'Entente de partenariat entre la Ville et l'ENAP, acceptée par résolution du CE et signée le 10 novembre. Cette Entente prévoyait le déploiement d'une formule originale de collaboration entre gestionnaires et universitaires : une recherche-accompagnement. Chacun des chantiers, considéré comme un projet, était placé sous la responsabilité d'un gestionnaire de la Ville, qui a mobilisé les ressources internes les plus concernées. Chaque responsable a été accompagné par un ou plusieurs professeurs de l'ENAP, qui ont suivi et commenté le déroulement de chaque chantier, dans des échanges périodiques. Dix professeurs avec des expertises diversifiées en gestion publique ont été mobilisés.

Pour garder une vue d'ensemble sur le mouvement de changement généré par ces chantiers, un dispositif de gouvernance a été mis en place à trois niveaux : coordination des principaux responsables, pilotage et orientation stratégique de tout le mouvement. Chacune des deux parties s'est dotée d'un mécanisme de coordination interne. Du côté de la Ville, un Comité de gestion et de coordination regroupait tous les responsables de

chantier et s’est réuni à huit reprises. Du côté de l’École, les professeurs impliqués dans le Projet se sont réunis en Comité professoral à dix reprises pour partager leurs observations, discuter des rapports mensuels soumis au Comité de pilotage et préparer les rapports trimestriels soumis au Comité stratégique. Le Comité de pilotage conjoint s’est réuni à six reprises; il était composé pour la Ville du directeur général, de la directrice générale adjointe – administration et de la chargée de projets – DGA qui coordonnait l’ensemble du projet, et pour l’ENAP du responsable du projet, d’une professeure et de la chargée de projet. Le Comité stratégique s’est réuni à trois reprises; il était composé des mêmes personnes que le Comité de pilotage, auxquelles se joignaient un élu du CE et un représentant du cabinet du maire. En outre, une présentation synthétique de toute la démarche a été faite au CE le 2 décembre 2015.

Le diagramme suivant expose le modèle de gouvernance et la liste des chantiers.



Même si, au départ, des échéances avaient été données à titre indicatif aux divers chantiers, il était entendu que « cette vaste réorganisation générale se déploiera[it] sur plusieurs années »¹⁵. Examinons le chemin parcouru en 2015.

¹⁵ Entente de partenariat Annexe A, p. 2.

4. Le chemin parcouru pendant la période d'accompagnement

La période d'accompagnement s'est étendue de janvier 2015 à février 2016 tout en jetant un regard rétrospectif sur 2014. Les chantiers ont évolué à des rythmes différents; mais globalement en 2015, l'organisation a connu une grande fébrilité en matière de transformation organisationnelle. Les multiples séances de remue-méninges, de diagnostic et d'élaboration de solutions ont débouché sur des décisions, des gestes de changement ou des itinéraires de transformation. Les résultats obtenus dans les divers chantiers suivis par l'ENAP sont explicités dans les fiches signalétiques de la seconde partie de la présente note monographique. Pour mieux évaluer le chemin parcouru par toute l'organisation, nous regroupons ces résultats de manière transversale sous sept grands thèmes, qui répondent aux principales lacunes constatées dans l'état de situation initiale.

4.1 L'élaboration d'une vision stratégique et l'apprentissage de la planification stratégique

Début 2014, il n'y avait pas de vision stratégique d'ensemble et tous les services n'avaient pas de plan d'action annuel. Début 2016, tous les services ont un plan d'action inspiré d'une vision stratégique collective. Le chemin a été parcouru en trois étapes : l'énoncé de vision, la préparation du plan stratégique et la confection des plans d'action.

L'élaboration de la vision stratégique a démarré à l'hiver 2014, avec un appel à une vaste réflexion collective *Repensons Laval*. Elle a porté sur le devenir de toute la collectivité lavalloise et pas seulement sur celui de l'organisation municipale. Elle a mis à contribution de multiples intervenants dans différents milieux et dans l'organisation. La Ville estime qu'environ 2 200 personnes ont été impliquées sous différentes formes : ateliers, consultations, forum, café citoyen, sondages. L'état des lieux diffusé porte sur de nombreuses dimensions de la collectivité regroupées sous quatre grandes rubriques : le territoire, la collectivité, l'économie et la gouvernance. Les plans stratégiques de la Société de transport de Laval et de la Commission scolaire de Laval ont notamment été pris en compte. Le document *Une ville. Une vision. Urbaine de nature Laval 2035* a été dévoilé le 13 avril 2015, après adoption par le CE et le CM. Après avoir rappelé les grands enjeux de la collectivité, il énonce les valeurs porteuses de la vision et campe l'idée maîtresse de la vision : « Laval, urbaine de nature ». Il énumère ensuite les grandes orientations sur l'aménagement et sur le développement économique, social et culturel, ainsi que sur l'organisation municipale elle-même, conviée à devenir « agile, éthique,

transparente et axée sur les citoyens ». Cette réflexion collective sur le devenir de Laval s'est poursuivie en juin avec des consultations sur la révision du schéma d'aménagement.

Une fois cernée la vision stratégique de toute la collectivité, la planification stratégique de l'organisation municipale, pilier majeur de la collectivité, a pu démarrer. Cinq groupes de remue-méninges, composés d'élus et de représentants des directions des différents services correspondant aux cinq grandes orientations de la vision stratégique, ont proposé des projets qui pourraient être programmés pour la première tranche quinquennale de la vision sur 20 ans. Le CE a adopté le plan stratégique le 27 avril 2016. Enfin, cet exercice de planification stratégique a inspiré le contenu du Programme triennal d'immobilisations (PTI) 2016-2019.

Dans un troisième temps, les directeurs de service ont été appelés à préparer un plan annuel d'action qui prenne en compte la vision et le plan stratégiques. En mars 2016, tous l'avaient déposé. Il s'agit d'une première pour plusieurs services et comme dans toute première, des hésitations ont ponctué la meilleure façon de les présenter. Cet apprentissage de la planification stratégique a été renforcé par un exercice parallèle de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre que les directeurs ont dû faire en préparant le budget. Comme toute organisation, les services connaissent un certain roulement de personnel et leurs activités évoluent; mais Laval tient en plus à redévelopper son expertise professionnelle interne pour être mieux en mesure de réaliser les projets et d'encadrer les services professionnels externes. Dans ce contexte, le plan de développement de la main-d'œuvre piloté par le Service des ressources humaines (SRH), qui met un accent particulier sur le développement du leadership et qui repose sur la connaissance des services, est particulièrement névralgique.

Dans ce parcours d'un an, il faut noter le souci de faire descendre les orientations de long terme dans les activités courantes. La vision stratégique municipale sert souvent de toile de fond aux opérations sans que ces dernières ne s'en trouvent explicitement influencées. Dans le cas de Laval, les orientations stratégiques structurent la présentation des projets de dépenses de fonctionnement et du PTI 2016-2019. Cette préoccupation pour l'alignement stratégique des projets résulte en bonne partie de la dure leçon que l'absence antérieure de vision a servie à l'organisation tant sur l'état des bâtiments, équipements et infrastructures que sur les freins au développement. Pour le développement, l'absence de plans directeurs des réseaux d'égout empêchait les ingénieurs de la Ville de faire la démonstration requise par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) que les projets de développement ne causeraient pas de surverses additionnelles. En 2015-2016, les efforts ont été intensifiés pour confectionner

ces plans. Des mesures compensatoires ont été convenues avec le MDDELCC pour autoriser certains projets.

4.2 L'instauration de relations dynamiques et transparentes avec les acteurs externes

Sous l'administration municipale antérieure, toutes les relations avec les acteurs externes (citoyens, entreprises et organismes) étaient commandées par le cabinet du maire. Les services agissaient surtout en mode réactif et les acteurs externes pouvaient difficilement suivre le cheminement de leurs demandes. Au début de 2016, des changements sont déjà introduits pour les relations avec les promoteurs et d'autres sont planifiés pour le système de traitement des demandes des citoyens. L'objectif général de ces changements est d'avoir des relations dynamiques et transparentes en vertu desquelles les attentes et exigences de la Ville sont clairement établies et l'équité remplace l'arbitraire.

Les demandes de services par les promoteurs ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le but d'accélérer le traitement des demandes tout en affirmant plus clairement les exigences de la Ville. Des ateliers kaizen réunissant tous les services concernés et des représentants des promoteurs ont analysé toutes les phases du processus de traitement dans les différents services et proposé des améliorations. Une comparaison avec les processus en vigueur dans d'autres grandes villes a été menée. Un nouveau règlement concernant les ententes portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux a été préparé et a été adopté par le CM le 5 avril 2016. Il standardise les exigences. Des normes de construction particulières à Laval ont été alignées sur celles qui prévalent ailleurs. Les exigences et les attentes des services aux diverses étapes du traitement des demandes des promoteurs ont été clarifiées; une étape d'opinion préliminaire en tout début de processus a été introduite pour identifier d'emblée les principaux enjeux. Les demandeurs pourront suivre le cheminement de leurs dossiers sur un site SharePoint. Le traitement des dossiers en attente va être facilité grâce à l'ajout de ressources. Les délais d'émission de certains permis devraient être raccourcis. Parallèlement à ce chantier, le Service d'urbanisme a introduit les permis de lotissement en ligne.

Les citoyens s'adressent à la Ville pour obtenir de l'information ou pour signaler un besoin d'intervention en contactant le 311, les élus, le cabinet du maire ou la direction générale. Auparavant, la dizaine de personnes qui s'occupaient de ces demandes au

bureau du maire contactaient directement les services. Maintenant, toutes les demandes transitent par la direction générale, qui veille à la diligence du traitement par les services, mais chaque service a son propre système de traitement. Il a été décidé de migrer vers un système unique CRM (« Customer Relationship Management ») pour faciliter le suivi des demandes et les interactions en ligne avec les citoyens. Compte tenu de la diversité des systèmes et de l'impact du traitement des demandes sur les opérations courantes des services, cette migration s'avère plus longue et complexe que ce qui avait été escompté au départ. Afin d'assurer des conditions favorables à son déploiement, des représentants de tous les services ont, en retraite fermée intensive, finalisé le diagnostic de la situation actuelle et planifié un déploiement du nouveau système sur plusieurs années.

Les relations avec les entreprises ont aussi connu des changements avec le rapatriement des responsabilités de Laval Technopole dans un service de développement économique. Les relations avec les autres organismes et les institutions du milieu ont aussi été affectées par la dissolution de la Conférence régionale des élus (CRÉ) imposée par Québec. Néanmoins la Ville reste active dans ces relations : la réalisation de la vision stratégique pour la collectivité lavalloise suppose une forte implication de tous les acteurs du milieu. À cette fin, la Ville anime un comité d'une vingtaine de partenaires pour échanger sur les orientations. Des collaborations innovantes se développent comme celle entre la Ville et le Centre intégré de santé et services sociaux (CISSS) de Laval pour l'élaboration d'une politique de développement social.

4.3 La standardisation et l'enrichissement du processus décisionnel

En 2014, toutes les communications pour fins de décisions entre les services et le CE se faisaient par écrit. Il a été décidé de passer à un CE sans papier, mais il ne s'agit pas simplement de substituer le support papier par un support électronique. L'objectif essentiel est de transformer en profondeur la préparation des sommaires décisionnels et d'améliorer la qualité de l'information dont disposent les élus pour prendre leurs décisions. L'année 2015 a été consacrée à la conception de cette nouvelle gestion électronique des sommaires décisionnels (GESD) et à tester des prototypes pour un déploiement à l'été 2016. Le cheminement actuel entre les services de tous les types de communication a été analysé. Le cheminement électronique futur a été défini de façon à ce que les dossiers présentés comportent toutes les interventions nécessaires et qu'elles soient retraçables. Dans un souci de standardisation pour que l'information soit la plus complète possible, des gabarits ont été définis pour les principaux types de

dossier. Un prototype a été testé par le CE en fin d'année 2015. Le passage du papier à l'électronique servira ainsi à mieux intégrer les contributions des services dans la préparation des dossiers et à faciliter l'accès des élus à toutes les informations pertinentes.

En regard de cette dernière finalité, le nouveau système de communication ne pourra donner tout son potentiel que s'il est couplé à un archivage électronique de tous les dossiers, de façon à retracer l'évolution d'un dossier ou de comparer le traitement de dossiers similaires. Un autre chantier s'est centré sur cette question pour mettre en place une gestion intégrée des documents (GID). Un nouveau système de gestion électronique de tous les documents a été conçu. Compte tenu des exigences légales de conservation et d'archivage, il concerne les activités de tous les services. Le déploiement du nouveau système a été retardé par la difficulté de trouver sur le marché une solution qui puisse être intégrée à SharePoint. Néanmoins, toutes les décisions du CE des cinq dernières années ont été numérisées.

4.4 Une plus grande responsabilisation des gestionnaires

Sous le régime antérieur du CE, la marge de manœuvre des gestionnaires dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition était très restreinte. Depuis, elle a commencé à s'accroître. En contrepartie, les gestionnaires doivent se montrer plus proactifs dans la gestion de leurs ressources, plus rigoureux dans la conduite de leurs projets et faire une reddition de comptes plus explicite.

Le CM a adopté, en novembre 2014, des amendements au *Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires et les délégations requises au Comité exécutif et aux fonctionnaires et employés de la Ville*. Les seuils d'autorisation des dépenses ont été rehaussés. En augmentant le pouvoir des gestionnaires sur leurs ressources, ces amendements ont aussi permis de désengorger en partie le CE. Le nombre total de points à l'ordre du jour est en effet passé de 7 598 pour toute l'année 2012 à 4 568 pour 2015. Une autre révision du règlement est prévue en 2016.

En échange de ces pouvoirs accrus, les gestionnaires doivent gérer leurs ressources de manière plus proactive. Nous avons déjà indiqué dans une section précédente qu'ils ont du s'exercer à la planification stratégique et annuelle de leurs activités et de leurs besoins en main-d'œuvre. En outre, ils ont été sollicités pour mobiliser l'ensemble de leurs employés sur les nouvelles orientations stratégiques, les innovations et les

réalisations dans les activités courantes, ce qui a été fait avec une intensité variable selon les services.

Par ailleurs, les gestionnaires sont conviés à resserrer la gestion de leurs projets. Des efforts majeurs ont été consacrés pour déployer une démarche structurée de gestion de projets dans toute l'organisation, en commençant par les projets et programmes d'envergure. Sous l'impulsion du Bureau des grands projets (BGP), un *Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure* (CGPPE) a été adopté par le CM en décembre 2015. Il précise les critères de sélection des projets et programmes d'envergure et délimite les responsabilités des instances politiques et administratives dans toutes les phases de réalisation. Le BGP a aussi commencé à développer divers outils de suivi et d'analyse de risque. Des efforts sont en cours pour définir un cadre de gestion adapté aux projets de moindre envergure. Des formations ont été données à une centaine de cadres sur la gestion de projets. Pour trouver rapidement des solutions aux problèmes qui se surgissent toujours en cours de réalisation de projets d'envergure, un Comité de pilotage des projets et programmes d'envergure passe en revue mensuellement l'avancement de 78 projets importants, à partir d'un tableau de bord de gestion de projets préparé par le BGP et le Service des finances.

Les clarifications dans l'encadrement de la gestion des projets ont aussi porté sur la question particulière des contingences. Actuellement, les notions de risque et de contingence ne sont pas comprises de manière claire et uniforme dans toute l'organisation et les méthodes de traitement diffèrent. Des pistes d'amélioration ont été identifiées et leur opérationnalisation est en cours. Comme le traitement des contingences est habituellement révélateur de toute la gestion des projets et qu'on ne peut améliorer significativement l'usage des contingences sans bonifier la gestion d'un projet dans tout son cycle de vie, la standardisation dans le traitement des contingences facilitera l'implantation d'une gestion de projets rigoureuse qui devrait permettre d'améliorer le taux de réalisation du PTI comme le souhaite la Ville.

Les dispositifs de suivi dans la gestion de projets contribuent à améliorer la reddition de comptes par les gestionnaires relativement à leurs livrables. Cette reddition de comptes se veut toutefois plus globale et s'inscrit dans une visée corporative de généralisation de l'évaluation de la performance de l'organisation. Dans cette perspective, la mise au point d'un *Plan de gestion de la performance et du développement* a été entreprise. Un outil d'évaluation a été testé en 2015 dans un projet pilote auprès des cadres de direction et de certains cadres intermédiaires de trois services. Il devrait permettre d'apprécier la performance des gestionnaires sur toutes les dimensions de leurs responsabilités, ce qui sera un autre changement radical par rapport à la situation antérieure où la diligence dans l'exécution des commandes venant d'en haut était le critère majeur d'appréciation.

4.5 Le renforcement de la cohésion et de la capacité organisationnelles

Auparavant, l'organisation municipale, avec des relations descendantes qui cultivaient la dépendance des unités locales, favorisait une gestion des opérations en silos. La cohérence tenait essentiellement aux volontés de la tête politique et administrative. Les chantiers menés en 2015 ont commencé à inculquer une nouvelle culture administrative où la cohérence est plus organique. Cette cohérence ne tient pas seulement à l'adhésion à des orientations stratégiques communes, mais aussi et surtout à des pratiques de collaboration pour que les inévitables interdépendances fonctionnelles dans la réalisation des projets et des opérations soient assumées de la manière la plus fluide possible. Ces interdépendances fonctionnelles se manifestent aussi bien dans les relations entre les services centraux et sectoriels qu'entre ces derniers. Trois dynamiques complémentaires, qui ont commencé à se manifester, contribuent à renforcer la cohérence.

En premier lieu, les relations entre les services centraux et les services sectoriels sont en processus de redéfinition. Auparavant, chaque service assurait en grande partie, sous le contrôle direct du CE, les activités d'acquisition et de gestion des ressources (humaines, contractuelles et technologiques). En 2015, un chantier a entrepris de redéfinir les relations entre les services centraux et les services sectoriels pour assurer une uniformité dans la mise en œuvre des politiques corporatives, renforcer l'expertise en la concentrant, éviter les duplications, tout en répondant avec diligence aux besoins opérationnels des services de première ligne. L'objectif consiste à revoir la structure et les processus liés aux services partagés de la Ville, dans un premier temps, en matière de finances, de technologies de l'information, de ressources humaines et de géomatique afin d'améliorer leur qualité, les contrôles internes et leur performance et d'en assurer une utilisation optimale et ce, dans le respect des professions. Cette démarche comprend la révision de 11 processus clés. Le diagnostic et l'élaboration des solutions ont été largement partagés avec tous les employés et les services concernés. Un modèle de fonctionnement plus centralisé a déjà été retenu. Il implique des redéfinitions de fonctions, des transferts de postes et la création de nouvelles unités. Il est en ce moment en phase d'opérationnalisation. Ultérieurement, les autres services partagés (approvisionnement et communications, notamment) seront examinés. Dans le contexte des accusations et des arrestations de 2013, les achats ont été centralisés dans l'urgence en 2014 en vue d'un changement complet des pratiques. En 2015, la révision de la *Politique de gestion contractuelle* a été démarrée.

En deuxième lieu, diverses activités ont le potentiel de susciter un esprit d'équipe parmi les gestionnaires et dans l'ensemble de l'organisation, à plusieurs niveaux. La création

des postes de directeurs généraux adjoints (DGA) et le rôle qu'ils assument permettent d'assurer la cohésion, le travail d'équipe et le lien avec les élus. Au niveau des directeurs, des rencontres mensuelles ont permis entre autres d'échanger sur l'avancement des chantiers et de ventiler les perceptions et les craintes. Au niveau des cadres, les orientations, les avancées et les bons coups ont été partagés avec les 400 cadres deux fois par année. Par ailleurs, en cours de route, les préoccupations sur l'engagement de tous les employés dans le renouveau ont amené l'embauche d'une spécialiste en communication interne.

En troisième lieu, l'ouverture au partage de l'information s'est concrétisée. Les reconfigurations du processus de préparation des sommaires décisionnels et des relations entre les promoteurs imposent la mise en commun des informations pertinentes d'un dossier. Mais, petit indice encore plus révélateur du changement d'attitude, le Service des systèmes et technologies (SST) a ouvert 15 sites collaboratifs SharePoint à la demande d'utilisateurs.

Le renforcement de la cohésion peut contribuer par ailleurs à l'augmentation de la capacité organisationnelle. La capacité d'une organisation municipale s'entend comme son aptitude à remplir sa mission de production de valeur publique locale et à atteindre les objectifs que les élus lui fixent. Elle dépend de facteurs intangibles comme la cohésion, le leadership des gestionnaires et le tonus organisationnel (à la fois le climat de travail et le sens de la mission). Elle repose aussi solidement sur des dimensions tangibles : des ressources disponibles en quantité et en qualité, des systèmes fonctionnels supportés par les technologies de l'information et une connaissance détaillée du fonctionnement d'ensemble de l'organisation. Des avancées ont été faites sur ces trois plans en 2015. Sans en dresser la liste complète, mentionnons-en quelques-unes, perceptibles à partir des chantiers suivis.

L'expertise interne, dont les limites avaient été soulignées dans le diagnostic initial, a été renforcée par l'ajout de postes. Le budget de 2016 supporte 393 années-personnes de plus que celui de 2013; de ce total, 53 postes sont attribuables à l'internalisation des activités de Laval Technopole, du Centre local de développement (CLD) et de la CRÉ. La plus grosse augmentation se trouve dans la catégorie des professionnels et administratifs : 117 années-personnes. Les 223 autres années-personnes sont réparties dans l'ensemble de l'organisation. Dans les systèmes fonctionnels, le module EAM (« Enterprise Asset Management ») de la suite e-Business d'ORACLE a été introduit en mode pilote à l'usine d'eau potable de Sainte-Rose, dans la perspective d'un déploiement dans toutes les unités des travaux publics, ce qui a nécessité, entre autres, une révision des processus de gestion des stocks. Il transforme complètement le système d'information sur les opérations en les liant notamment aux achats, aux stocks et,

ultérieurement, aux requêtes des citoyens. Il présente une grande complexité de déploiement, mais il permettra à terme une planification intégrée des opérations. La connaissance du fonctionnement d'ensemble de l'organisation s'est accrue avec les analyses détaillées de processus menées dans divers chantiers, même si ces processus ne constituent qu'une partie des quelque 300 applications supportées par le SST. Une autre dimension de la vue d'ensemble porte sur les risques corporatifs auxquels la Ville est exposée. Ces risques sont de tous ordres (internes et externes, opérationnels et stratégiques) et de toute nature (financiers, fiscaux, technologiques, réputationnels, etc.). La Ville était préparée à faire face à certains types de risques environnementaux avec les mesures d'urgence, mais elle ne s'était pas encore préoccupée des risques corporatifs. Un mandat a été donné à une firme pour développer un modèle de gestion intégrée des risques, qui comprend un plan d'action, afin d'assurer ainsi la pérennité de la gestion des risques.

L'approfondissement de cette connaissance du fonctionnement d'ensemble facilitera la mise au point ultérieure d'un tableau de bord corporatif. Comme le tableau de bord envisagé devrait mesurer le degré de réalisation des objectifs stratégiques plutôt que de monitorer les activités courantes, son élaboration a été reportée après la fin du premier cycle de planification stratégique.

4.6 L'encadrement éthique des comportements

Compte tenu des circonstances de l'année 2013 qui ont révélé une dérive éthique de grande ampleur, les questions d'éthique ont figuré dans les points prioritaires à l'ordre du jour de la nouvelle administration. Des gestes forts ont été posés dès 2014. Le Code d'éthique et de déontologie des élus a été resserré en février 2014. S'il s'inspire du modèle général proposé par le MAMOT, il présente cependant quelques éléments originaux en clarifiant certaines définitions, en détaillant des règles d'application et surtout en ajoutant une obligation de dénonciation libellée ainsi à l'article 8 : « Tout membre [du conseil] qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre membre a commis un manquement à une règle prévue à ce code doit, dès la connaissance de ce manquement, en saisir le ministre. »

Un dispositif unique et innovateur a été mis en place avec la création, en mars 2014, du Bureau de la protection de l'intégrité et de l'éthique municipale de Laval (BPIEML), renommé Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL). Il a pour mandat d'« assurer la protection de l'intégrité et de l'éthique des élus et des employés de la Ville de Laval en faisant échec à la collusion, à la malversation et à l'ingérence politique à des fins

partisanes ainsi qu'à tout comportement répréhensible dans l'administration et la gestion des fonds publics »¹⁶. Au cours de sa première année complète d'opération en 2015, le BIEL a consolidé son organisation avec l'ajout de cinq postes au noyau initial de cinq personnes et a poursuivi ses opérations qui ont été amplifiées par l'adoption par le CM, le 7 avril 2015, d'une *Politique de signalement* afin d'encadrer les signalements et de protéger les lanceurs d'alerte. Le BIEL a traité 68 signalements de toute nature en 2014 et 218 en 2015. Le BIEL a aussi réalisé 222 vérifications d'habilitations de sécurité en 2014 et 302 en 2015, dont certaines ont donné lieu à des recommandations défavorables.

Le BIEL joue un rôle de promotion de l'encadrement éthique dans toute l'organisation. Il a effectué une tournée qui a lui a permis de rejoindre 300 personnes. Il collabore en particulier avec la direction de quatre services dans des dossiers d'enquête administrative et de conseils d'éthique, soit les Ressources humaines, les Affaires juridiques, les Achats et la gestion contractuelle et les Travaux publics. Son action est supportée et orientée au plus haut niveau par un Comité directeur composé du directeur général de la Ville, de la directrice générale adjointe – administration, du directeur des affaires juridiques, du directeur des ressources humaines, du directeur du Service de police de Laval (SPL) et du directeur adjoint – affaires corporatives et protection de l'intégrité et de l'éthique municipale du SPL. Ce comité tient des rencontres statutaires aux deux semaines.

L'encadrement éthique a aussi commencé à être opérationnalisé dans certains processus, notamment ceux de dotation. Une *Politique générale de dotation* a été adoptée en 2014. Elle souligne les valeurs d'égalité des chances, d'impartialité, d'intégrité, de respect, de rigueur et de transparence. Dans le cadre de cette politique, les membres des comités de sélection ont l'obligation de signer une attestation confirmant ne pas être en situation d'intérêt personnel pouvant influencer leur indépendance de jugement dans l'évaluation de chaque candidat convoqué en entrevue d'embauche. Les candidats externes se voient aussi poser systématiquement des questions sur les rapports ou intérêts susceptibles de nuire à leur indépendance s'ils sont retenus pour le poste convoité. Ces précautions cherchent à démarquer la nouvelle approche de dotation par rapport aux pratiques des administrations antérieures où la connaissance de gens en place était un critère important d'embauche.

Pour guider les gestes futurs d'opérationnalisation de l'encadrement éthique, une démarche d'identification systématique des risques éthiques a été entreprise, avec des entrevues personnelles auprès de 25 acteurs stratégiques dans l'organisation et la tenue

¹⁶ Rapport annuel 2014 du Service de police de Laval, p. 6

de 5 groupes de discussion réunissant 39 employés. Cette démarche permet de faire émerger tous les comportements et les situations que les membres de l'organisation perçoivent à risque sur le plan éthique ainsi que les stratégies permettant de les prévenir.

4.7 La refondation institutionnelle de la Ville

Les diagnostics sur la situation initiale ont pointé du doigt le cadre institutionnel lui-même comme facteur propice aux dérives, en particulier le déséquilibre entre les pouvoirs du CM et du CE. Un geste immédiat a été posé en février 2014 pour redonner plus de pouvoir au CM, notamment en lui accordant le droit d'autoriser des contrats de plus de 200 000 \$. Au-delà de ce geste, une réflexion plus systématique a été entreprise sur la Charte en vue de sa révision. Cette révision présente un défi majeur vu les particularités de la Charte et la nécessaire collaboration du MAMOT et du Gouvernement du Québec pour sa révision et son adoption.

La Charte initiale de Laval a été modifiée à une cinquantaine de reprises par diverses lois adoptées entre 1966 et 2010 et il n'existe qu'une version administrative consolidée non officielle de cette loi fondatrice. Pour alimenter la révision, un important travail de recherche juridique et historique a reconstitué l'histoire de la Charte et de ses amendements successifs depuis 1965 afin d'en comprendre les particularités, notamment les pouvoirs extraordinaires accordés au CE. La Ville compte s'adresser au MAMOT par écrit, en 2016, pour lui demander de l'accompagner dans ce processus de révision. Aussi fondamentale que cette question puisse être, elle n'est que l'un des très nombreux dossiers que le SAJ doit traiter à la fois pour les opérations courantes des services et pour les nombreuses poursuites que la Ville décide d'entreprendre.

La refondation institutionnelle porte aussi sur un autre volet, soit la zone grise constituée par les sociétés paramunicipales opérant en marge du CM. À la suite du dépôt du rapport qu'elle avait commandé à l'IGOPP, la Ville a clarifié cette zone grise. Ses décisions ont toutefois été précipitées par la réforme du Gouvernement du Québec touchant les instances régionales de concertation et le soutien au développement économique. Les activités qu'exerçaient auparavant Laval Technopole et le CLD ont ainsi été intégrées à la nouvelle direction générale adjointe – développement économique tandis que le personnel de la CRÉ a été intégré au Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social (SCLSDS). Une Commission permanente du conseil de la gouvernance, relevant du CM, a été instituée pour « renforcer la responsabilisation des organismes qui reçoivent ou utilisent, à quelque titre que ce soit, des fonds publics de la

Ville en biens ou en valeur¹⁷ ». Un Secrétariat de la gouvernance a aussi été mis sur pied avec deux personnes. Ces deux dispositifs soutiendront le travail des administrateurs bénévoles qui œuvrent au sein de ces organismes.

Pour terminer ce survol du chemin parcouru jusqu'au début de 2016 et en apprécier l'ampleur, il est bon de revenir aux constats sur la situation initiale, rappelés dans la section 3 ci-dessus. L'organisation municipale s'est résolument engagée dans des avenues de changement pour remédier aux principales lacunes identifiées, avec de nouvelles façons de faire qui en sont à divers stades d'implantation : planification, amorce ou déploiement. Le tableau 2 met en relation les constats initiaux, les avenues préconisées et le chemin parcouru, tels que présentés tout au long de la présente section. Il est à noter que certaines avenues de changement ont des retombées positives pour redresser plusieurs lacunes initiales.

¹⁷ Règlement numéro L-12293 constituant la Commission de la gouvernance

Tableau 2 : Constats initiaux, avenues préconisées et chemin parcouru jusqu'en avril 2016

| | Omniprésence et contrôle centralisé au Comité exécutif | Absence de vision, de planification et de politiques | Maintien délibéré des silos, absence de mécanisme de partage de l'information | Impartition de fonctions centrales, trop de sous-traitance | Absence ou insuffisance de reddition de comptes | Faiblesse généralisée de la gouvernance à la Ville et dans les sociétés paramunicipales | Gestion en marge du droit |
|---|--|--|---|--|---|---|---------------------------|
| 4.1 L'élaboration d'une vision stratégique et l'apprentissage de la planification stratégique | | ● | ● | | | | |
| 4.2 L'instauration de relations dynamiques et transparentes avec les acteurs externes | ● | | ● | | ● | | |
| 4.3 La standardisation et l'enrichissement du processus décisionnel | ● | | ● | | ● | ● | ● |
| 4.4. Une plus grande responsabilisation des gestionnaires | ● | | ● | ● | ● | ● | ● |
| 4.5. Le renforcement de la cohésion et de la capacité organisationnelle | | ● | ● | ● | | | |
| 4.6. L'encadrement éthique des comportements | ● | | ● | | ● | | ● |
| 4.7 La refondation institutionnelle de la Ville | ● | | | | | ● | ● |

5. La conduite du changement

5.1 Une transformation menée simultanément avec le maintien des opérations

Un gestionnaire municipal pose au quotidien de multiples actes de gestion des ressources pour que son unité réalise des activités qui ont un impact direct sur les citoyens. Ces activités à impact direct peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- les opérations courantes de nature récurrente comme le balayage des rues, les inspections de bâtiment, la patrouille, le prêt de livres, etc.;
- la réponse aux demandes des citoyens, soit pour de l'information, soit pour des interventions. Le tableau 3 montre l'importance de ces demandes.

Tableau 3 : Répartition des demandes en 2014 selon le domaine

| Information | | Intervention | |
|------------------------------|----------------|---------------------|---------------|
| Domaine | Nombre | Domaine | Nombre |
| Incendie | 379 | Ressources humaines | 42 |
| Grefe | 970 | Grefe | 48 |
| Évaluation | 1 367 | Évaluation | 56 |
| Ingénierie | 2 017 | Incendie | 72 |
| Ressources humaines | 2 688 | Divers | 126 |
| Police | 3 430 | Finances | 239 |
| Urbanisme | 9 810 | Police | 482 |
| Travaux publics | 10 163 | Urbanisme | 1 650 |
| Finances | 13 423 | Ingénierie | 2 097 |
| Vie communautaire et culture | 16 644 | Environnement | 8 913 |
| Environnement | 18 109 | Travaux publics | 26 122 |
| Divers | 77 751 | | |
| | | | |
| Total | 156 644 | | 40 447 |

- l'étude et la réalisation de projets spécifiques : en 2015, le PTI prévoyait des investissements de 245,5 millions de dollars pour 389 projets répartis en 6 catégories : diversité; ville saine et paisible; espaces verts et eau; mobilité; expériences et agriculture urbaine;
- la préparation de documents d'encadrement (nouvelles politiques ou règlements) : en 2015, le CE a adopté 36 politiques, plans ou programmes;

Pour que ces activités à impact direct sur les citoyens puissent être menées, le gestionnaire prend de multiples décisions concernant les ressources humaines, la répartition et la supervision des activités quotidiennes (dans le respect des clauses des conventions collectives), les ressources technologiques, les autorisations budgétaires, les suites à donner aux orientations politiques adoptées par le CM, les acquisitions de biens et de services en respectant les encadrements normatifs... et trouver du temps pour concevoir des améliorations au fonctionnement de son unité.

Il doit aussi préparer de nombreux sommaires décisionnels destinés au CE. D'ailleurs, les ordres du jour du CE révèlent en partie la variété et le volume des opérations courantes de l'organisation municipale. En 2015, les procès-verbaux des séances du CE, publiques ou à huis clos, totalisent 4 568 points à l'ordre du jour. Si on exclut les points de procédure, il s'agit d'autant de dossiers qui ont dû être préparés par les différents services. Le tableau 4 donne un aperçu de l'intensité du travail du CE et de la variété des dossiers qu'il traite.

Tableau 4 : Principales catégories de sujets à l'ordre du jour des séances publiques du CE en 2015¹⁸, par ordre décroissant de volume

| Catégories | Nombre de dossiers |
|-----------------------------------|--------------------|
| Gestion contractuelle | 1 089 |
| Achat de biens et équipement | 234 |
| Services professionnels | 254 |
| Réalisation de travaux | 601 |
| Finances | 538 |
| Urbanisme | 369 |
| Affaires juridiques et poursuites | 306 |
| Transactions immobilières | 236 |
| Subventions | 200 |
| Rapports divers | 123 |

Note : Seules sont indiquées ici les catégories avec plus de 100 dossiers dans l'année

Par ailleurs, dans les points à l'ordre du jour des séances à huis clos, plus de la moitié concerne des décisions liées aux ressources humaines.

C'est dans ce contexte de feu roulant des opérations qu'il faut apprécier les efforts consacrés à la transformation organisationnelle dans les divers chantiers. Pour décrire l'ambiance d'une telle transformation, le directeur général a parfois évoqué une image fort pertinente : « On rénove la maison de fond en comble pendant que tout le monde

¹⁸ Procès-verbaux des séances publiques et à huis clos consultés sur le site Web de la Ville.

continue à y vivre. » Cette analogie laisse deviner qu'une telle transformation ne se fait pas sans tension, même si les cadres manifestent un engouement indéniable pour la culture du changement proposé par la direction générale et par la nouvelle administration. Nous mentionnons ci-dessous quelques-unes de ces tensions plus directement liées à la transformation.

5.2 Les tensions organisationnelles

Les tensions sont normales dans tout contexte de changement. Elles peuvent le freiner, voire l'enrayer ou, au contraire, simplement témoigner du fait qu'il se produit réellement. Nos observations nous font pencher vers la seconde option dans le cas de Laval. La première source de tension est venue justement de la perception d'une surcharge de travail pour plusieurs gestionnaires. Les chantiers ont surtout impliqué les cadres des niveaux supérieurs, souvent appelés à s'investir dans plus d'un chantier, ce qui multipliait les rencontres et monopolisait une bonne partie de leur temps en sus de leurs tâches opérationnelles. Plusieurs avaient parfois l'impression que la transformation embrassait trop rapidement trop de processus.

L'impression de surcharge a été renforcée par le fait que peu de ressources internes ont été libérées pour travailler spécifiquement sur les chantiers. La réflexion et les rencontres se sont déroulées parallèlement aux opérations régulières des unités administratives dont certaines ont des effectifs limités. Cependant, des mandats ont été donnés à des consultants dans cinq chantiers.

Les chantiers se sont déroulés dans un contexte de mouvance organisationnelle prononcée. En deux ans, un renouvellement important s'est opéré parmi les principaux gestionnaires. L'équipe de direction, composée du directeur général et de ses DGA, est entièrement nouvelle et ses membres proviennent d'autres organisations. Dix-sept postes de directeur ont changé de titulaires dont quatorze ont été recrutés à l'externe. Soixante-sept nouvelles nominations ont été faites à des postes de cadre, avec trente-neuf arrivées de l'externe. Un tel renouvellement amène certainement un regard différent sur le fonctionnement de l'organisation et est propice à son renouveau. Mais il introduit automatiquement une certaine différenciation entre les anciens et les nouveaux titulaires de postes, surtout que les anciens ont connu le mode antérieur de fonctionnement dont tous veulent se distancer. Cette différenciation a été estompée grâce à la ligne de conduite de la nouvelle direction générale et du CE à l'effet de privilégier l'attitude actuelle d'engagement dans le changement et non de ressasser le passé, quitte à ce qu'aux yeux de certains, la perception du changement s'en trouve

atténuée. En outre, l'approvisionnement des nouveaux titulaires avec leurs unités administratives respectives a bien entendu nécessité un certain temps et influencé le rythme de démarrage de la transformation.

Tout en travaillant aux chantiers, plusieurs gestionnaires ont aussi entrepris, dans les opérations courantes, de changer le style de supervision et de relations avec les employés, conscients que la communication entre tous les niveaux de l'organisation devait s'intensifier. Tout en étant stimulés pour mobiliser leurs employés, ils se montrent aussi plus fermes dans le respect des exigences et le contrôle des conduites de leurs équipes. Le nombre de cas de suspension imposés par le CE est, en 2015, sensiblement le même qu'en 2012. Cependant, les cas sont davantage répartis dans les services. Le SCLSDS avait 94 % des cas en 2012 tandis qu'il n'en a plus que 67 % en 2015. Cette ligne de conduite paraît cohérente avec le message d'exigence et de discipline corporative que véhicule toute la transformation, mais se démarque de la façon antérieure de transiger avec les employés.

5.3 Les facteurs d'avancement

Malgré les tensions, un chemin appréciable a été parcouru en 2015, comme nous l'avons montré dans la section précédente. La conjonction de sept facteurs favorables a permis ces avancées.

En premier lieu, et de manière décisive, le CE a approuvé, suivi et appuyé la démarche de transformation. L'Entente de partenariat avec l'ENAP qu'il a acceptée en novembre 2014 listait certains chantiers. Cette approbation témoigne de l'ouverture du CE et de son engagement envers la transparence. Les changements préconisés par les chantiers lui ont été soumis pour aval avant leur opérationnalisation, entre autres pour les processus associés aux projets de développement immobilier et pour la gestion électronique des sommaires décisionnels. Le CE a adopté le *Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure* et la *Politique de signalement*. Il a approuvé les mandats donnés à des consultants en lien avec certains chantiers. Un élu a siégé au Comité stratégique et des membres du CE ont participé aux séances de remue-méninges pour l'élaboration du plan stratégique.

En deuxième lieu, un climat de confiance et de respect mutuel s'est instauré entre le politique et l'administratif, ce qui marque un changement fondamental avec les pratiques précédentes. Un climat qui incite les gestionnaires à être proactifs s'est établi dans les relations courantes en dehors des chantiers, notamment dans le traitement des

demandes des citoyens et la discussion de certains dossiers. Maintenant, toutes les interrogations des élus sur des demandes de citoyens passent par la direction générale, sans contact direct d'un élu à l'intérieur des services. Cette nouvelle façon d'interagir, à l'opposé de l'ancienne, a été source de crédibilité accrue autant pour la direction générale que pour les élus. Dans la prise de décision sur certains dossiers, les gestionnaires et les professionnels ont le sentiment que leur point de vue est pris en considération, quelle que soit la position finale des élus.

En troisième lieu, le directeur général qui a lancé cette vaste entreprise multi-chantiers s'est montré constant dans son insistance pour que les chantiers progressent afin que les nouvelles façons de faire soient adoptées rapidement et que la culture organisationnelle se transforme.

En quatrième lieu, tous les DGA sont fortement engagés dans la transformation en cours de même que les directeurs. Même si plusieurs trouvent le rythme essoufflant, ils ne se mettent pas en retrait et ne veulent pas manquer de réunions sur des sujets qui pourraient affecter leurs activités. On sent une volonté de tourner la page et de bâtir une tout autre organisation, tout en préservant ce qui fonctionnait bien. Cependant, la mobilisation des autres niveaux de l'organisation a été variable selon les chantiers.

En cinquième lieu, un suivi méthodique des activités dans les divers chantiers a été effectué par la chargée de projets – DGA avec un tableau de suivi et des rapports d'étape mensuels, ce qui a maintenu le tempo, malgré les aléas propres à chaque chantier.

En sixième lieu, l'ensemble de la démarche s'est fait dans un style collaboratif, en cherchant à impliquer toutes les personnes concernées par un chantier. Cette méthode illustre le changement radical du style de direction. Elle s'est notamment traduite par la tenue de divers ateliers kaizen et le suivi de certains chantiers par des « ambassadeurs », qui sont pour la plupart des employés syndiqués provenant des différents services (Travaux publics, Ingénierie, Urbanisme, Finances, Ressources humaines, Environnement, Évaluation, Systèmes et technologies, Loisirs, Police, Incendie, Achats) élus par leurs pairs. Elle est aussi bien illustrée dans le chantier du design organisationnel qui, par des communications régulières, touche 400 personnes. L'implication dans la conception d'un changement favorise son acceptation.

En dernier lieu, malgré l'ambition de faire prendre un virage majeur à l'organisation, un certain réalisme a prévalu dans le rythme du changement. Les directeurs se sont rendu compte qu'en raison de la culture administrative antérieure et des limites dans les ressources disponibles, tous les chantiers démarrés ne pouvaient être menés au même rythme. Une priorisation a été effectuée parmi tous les projets de changement, en décalant les échéanciers de certains, mais sans renoncer à leur réalisation. L'entreprise

de transformation en profondeur a aussi permis de tester la capacité organisationnelle. L'intelligence du déploiement des changements s'est développée avec les expériences d'ateliers kaizen, de suivi par les ambassadeurs et de planification collaborative. La prise de conscience des limites d'une organisation est une étape préalable à la mise en œuvre de la capacité de les repousser.

5.4 Faits saillants

Les faits saillants du chemin parcouru et de la conduite du changement peuvent être résumés selon les intentions initiales de toute la démarche, exprimées dans la présentation du directeur général aux cadres et rappelées ci-dessus. On peut constater que du travail a été accompli sur chacun des thèmes avancés (voir le tableau 5).

Tableau 5 : Travail accompli sur les différentes thématiques

| Indications initiales ¹⁹ | Résultats |
|--------------------------------------|---|
| Vision stratégique | |
| Élaboration d'une vision stratégique | <ul style="list-style-type: none"> • Vision stratégique adoptée • Préparation d'une planification stratégique inspirant les plans annuels d'action et structurant la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre |
| Gouvernance | |
| Sociétés paramunicipales | <ul style="list-style-type: none"> • Intégration de certains organismes • Mise en place d'un dispositif d'orientation, de contrôle et de soutien aux administrateurs : Commission permanente du conseil de la gouvernance et Secrétariat à la gouvernance |
| Gestion de projets | <ul style="list-style-type: none"> • Adoption du <i>Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure</i> • Généralisation de l'approche gestion de projets |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de nouvelles modalités de relations entre les services centraux et les services sectoriels |
| Révision des processus décisionnels | <ul style="list-style-type: none"> • Conception et expérimentation de la gestion électronique des sommaires décisionnels |

¹⁹ Tel que formulé dans la présentation aux cadres d'octobre 2014.

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Conception du nouveau système de gestion intégrée des documents |
| Respect des professions | <ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un climat de confiance et de respect mutuel entre élus et employés |
| Éthique | |
| Code d'éthique et de déontologie des employés | <ul style="list-style-type: none"> • En révision |
| Comité directeur du BIEL | <ul style="list-style-type: none"> • Comité directeur du BIEL |
| Politique de dotation | <ul style="list-style-type: none"> • Imposition d'une déclaration de conflit d'intérêts |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic des risques éthiques en cours |
| Reddition de comptes | |
| Développement de l'expertise interne | <ul style="list-style-type: none"> • Ajout d'effectifs professionnels • Amélioration du <i>Plan de développement de la main-d'œuvre</i> |
| Plan de gestion de la performance | <ul style="list-style-type: none"> • Projet pilote réalisé |
| Tableau de bord corporatif | <ul style="list-style-type: none"> • Élaboration prévue après la planification stratégique |
| Revue des contingences | <ul style="list-style-type: none"> • En phase d'opérationnalisation des améliorations identifiées |
| Nouveau protocole MOP | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un nouveau mode de relation avec les promoteurs |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Gestion intégrée des risques |

L'un des trois grands objectifs généraux de la démarche s'intitulait *avoir une vision commune*, ce qui exige plus que le simple partage d'orientations stratégiques. Elle suppose en effet l'adhésion à de nouvelles façons de voir et de faire. Le renforcement observé de la cohésion organisationnelle laisse voir qu'une vision commune prend forme effectivement.

Ceci dit, la présentation d'octobre 2014 affichait aussi clairement l'ambition de Laval de devenir *une organisation exemplaire*. Pour que cette ambition devienne réalité, il reste du chemin à parcourir.

6. La suite du parcours

Dans cette section, nous quittons le style monographique, qui relate et met en contexte ce qui s'est passé. À la demande de la Ville, nous présentons quelques considérations sur

la suite du parcours. Comme dans les sections précédentes, ces considérations ne portent que sur le fonctionnement d'ensemble de l'appareil municipal : les processus et les systèmes, les encadrements normatifs, les relations entre acteurs et les instruments de pilotage.

En 2015, la transformation de l'organisation a connu une puissante poussée, parfois tâtonnante, mais globalement effective. Tout ne pouvait cependant être transformé en un an. Il était clair dès le départ que la transformation s'échelonne sur plusieurs années. L'important était d'effectuer un virage, de définir les nouvelles directions à suivre, de susciter le goût du changement et d'instaurer des conditions propices à sa réalisation. Cette étape est franchie. Pour que la révision du fonctionnement d'ensemble de l'appareil municipal soit complétée au cours des prochaines années, les changements amorcés dans les chantiers devront être pleinement déployés. D'autres aspects du fonctionnement d'ensemble auraient aussi sans doute intérêt à être examinés. Pour que cette révision se poursuive efficacement, il faudra prêter une attention particulière à certains points critiques.

6.1 Déployer pleinement les changements amorcés et élargir le diagnostic d'ensemble

Comme nous l'avons mentionné, le changement est rendu à des stades différents selon les chantiers. Dans certains cas, les changements sont déjà opérationnalisés, par exemple pour les processus associés aux projets de développement immobilier. Il s'agit maintenant de rendre fonctionnelles les nouvelles façons de faire. Dans la même veine, il faut s'assurer que la vision stratégique se traduise concrètement dans les actions quotidiennes. Tous les documents de planification et de contrôle doivent y faire référence (schéma d'aménagement, plan de développement de la zone agricole, PTI, plans annuels, plan d'embauche, objectifs des gestionnaires et rapports d'activités). Ces références ne doivent pas rester un simple exercice de style, mais témoigner d'une attitude de gestion marquée par un questionnement continu sur l'impact collectif des activités et des projets réalisés. Cette recommandation, banale et logique, se révèle souvent difficile à maintenir dans les administrations municipales. Elle suppose une discipline rigoureuse qui peut être un important facteur de mobilisation alors que son absence risque de s'avérer un facteur de dispersion des objectifs et des énergies. Une fois que les utilisateurs se seront approprié le nouveau processus des sommaires décisionnels électroniques, les élus bénéficieront d'une information de meilleure qualité et seront mieux outillés pour comprendre les tenants et aboutissants d'une décision. Les citoyens pourront également mieux comprendre les dossiers.

Dans d'autres chantiers, les orientations ou leur opérationnalisation restent à préciser. Nous attirons particulièrement l'attention sur la Charte de la Ville. Il reste à définir ce qui doit être conservé, retranché, modifié ou ajouté, comme spécificités lavalloises en tenant compte du régime juridique général des municipalités. La Charte est la « loi fondamentale » de la Ville. Les dérives passées montrent toute son importance, en particulier pour l'équilibre des pouvoirs, même si les garde-fous institutionnels ne peuvent suffire à empêcher des comportements déviants. La poursuite des travaux sur la révision de la Charte de Laval pourrait aussi être l'occasion pour la Ville de prendre position quant à la possible intégration de certains mécanismes de contrôle des risques éthiques.

En plus des chantiers déjà lancés, la révision du fonctionnement d'ensemble de l'appareil municipal pourrait être complétée par deux exercices de diagnostic global, un tourné vers l'interne, l'autre vers l'externe. À l'interne, il s'agirait de veiller à la cohérence de l'encadrement normatif de l'organisation. Un fonctionnement transparent et efficace de l'appareil municipal suppose un encadrement normatif qui limite les zones de comportement discrétionnaire des gestionnaires et balise l'exercice des jugements professionnels. L'encadrement normatif doit viser la standardisation des façons de faire tout en préservant la flexibilité dans le traitement des situations particulières. Il se décline dans une hiérarchie de documents : la Charte, la panoplie de règlements de la Ville, dont le règlement de délégation de pouvoirs, les politiques administratives et les procédures. Il serait utile que la Ville en dresse un inventaire complet pour valider la cohérence d'ensemble, pour rendre visible ce qui est en voie de transformation et pour déceler d'éventuels pans d'activités qui ne sont pas adéquatement balisés, et qu'elle tienne cet inventaire à jour périodiquement tout en veillant à leur application.

Vers l'externe, l'enjeu est de mobiliser tous les acteurs dans la réalisation de la vision stratégique de la collectivité lavalloise. Celle-ci n'engage pas seulement l'administration municipale, mais sollicite l'apport des autres institutions et organismes présents sur le territoire de même que celui des citoyens. Dans ce contexte, il serait opportun que l'administration établisse un diagnostic d'ensemble sur ses relations avec tous les coproducteurs de la nouvelle collectivité lavalloise et qu'elle révise tous les instruments à sa disposition (réglementation, politiques sectorielles, ententes, subventions, communications, etc.) pour orienter, et soutenir au besoin, le comportement de ces autres acteurs locaux et faciliter leurs contributions à la mise en œuvre de la vision stratégique.

6.2 Points critiques pour le maintien de l'élan vers la transformation

Une organisation municipale fonctionne efficacement si trois grandes fonctions complémentaires sont pleinement assumées, en tenant compte des rôles respectifs des élus et des gestionnaires dans chacune : la direction, la mobilisation des acteurs et l'optimisation des processus. Pour que la transformation suive son cours, les facteurs d'avancement qui ont facilité le démarrage et qui ont été présentés à la section 5.3 doivent être maintenus. En outre, à la lumière de l'expérience de la première phase de transformation, une attention particulière devrait être apportée à certains points critiques sur chacune de ces fonctions.

Au niveau de la direction, les orientations sont claires, tout comme la volonté de changement. Deux considérations sont à retenir. D'abord, le rythme de transformation devra être ajusté selon une priorisation réaliste des changements à introduire. L'échelonnement des travaux à venir dans les chantiers actuels et tout chantier futur devra tenir compte de cette priorisation tout en misant sur les habitudes acquises en travail collaboratif. La mise en œuvre de plusieurs propositions émanant des chantiers en cours suppose le développement d'outils informatiques. La priorisation doit notamment tenir compte de cette contrainte. Ensuite, la délégation de pouvoirs accordée aux gestionnaires pourrait éventuellement faire l'objet d'ajustements au fur et à mesure de l'optimisation de certains processus et de l'apprentissage d'une reddition de comptes plus exigeante.

Au niveau de la mobilisation, trois points sont à surveiller. D'abord, la communication interne sur les changements effectifs et leur mise en valeur à l'externe sont un prérequis pour que la mobilisation rejoigne tous les niveaux de l'appareil. À cette fin, il sera nécessaire de documenter progressivement et méthodiquement tous les changements effectivement introduits dans l'appareil municipal, dans les ressources, les systèmes, les procédures et les pratiques, en mettant en évidence leurs effets escomptés sur la transparence, la cohésion et l'efficacité, et donc ultimement sur la qualité des services aux citoyens. Ensuite, une formation appropriée devra être donnée à toutes les personnes concernées par des changements dans les façons de faire. Un support particulier devra continuer à être offert à tous les gestionnaires sur qui repose la transformation et qui sont soumis à plus d'exigences. Enfin, comme plusieurs changements vont affecter des postes, le contexte se prête à une approche de négociation raisonnée avec les syndicats et au renforcement des comités paritaires.

Au niveau de l'optimisation, quatre défis se présentent :

En premier lieu, la mise en œuvre des solutions préconisées dans plusieurs chantiers introduit une homogénéisation dans les façons de voir et de faire. Celle-ci va se concrétiser par la clarification des attentes (entre autres sur les exigences éthiques), par la standardisation des procédures et systèmes (par exemple pour la gestion de projets ou pour le traitement des demandes des citoyens), par le développement d'un langage commun (par exemple sur les notions de contingence et de risque). Une telle homogénéisation peut prendre des années dans une grande organisation; encore faut-il s'assurer qu'elle se produise et progresse.

En deuxième lieu, le rythme de transformation sera conditionné non seulement par le niveau de ressources, mais aussi par l'évolution de la capacité organisationnelle, c'est-à-dire dans l'aptitude de l'organisation à transcrire la vision stratégique dans des améliorations concrètes du milieu, à réaliser les projets décidés par les élus, à faciliter les échanges entre les citoyens et l'administration municipale et ce, de manière irréprochable, en respectant le cadre normatif et des standards élevés sur les plans de la transparence et de l'éthique. Une réflexion devra être entreprise sur les indicateurs de capacité organisationnelle (par exemple, le volume de réalisation du PTI et ses déterminants, les délais de traitement des plaintes des citoyens, les contestations d'entrepreneurs) et devra s'insérer dans l'élaboration des instruments de pilotage (tableaux de bord).

En troisième lieu, les nouvelles pratiques de gestion qui s'instaurent, notamment en termes de planification (du budget, des projets, des opérations et de la main-d'œuvre) et de reddition de comptes (sur les opérations et l'évaluation de la performance), devront s'insérer dans un chronogramme corporatif annuel logique pour s'inscrire dans des pratiques normées, devenir régulières et rythmer la vie de l'organisation.

En dernier lieu, et c'est sans doute le point critique le plus décisif, le rééquilibrage des responsabilités entre les services centraux et les services municipaux devra s'effectuer sans entraîner de délai dans l'obtention des ressources dont les gestionnaires de première ligne ont besoin pour leurs opérations puisque toute la transformation organisationnelle se justifie en grande partie par l'amélioration à terme de l'efficacité et de l'efficacé.

7. Une histoire à partager avec les autres municipalités

Des phénomènes de collusion ou de corruption ont été mis au jour dans quelques municipalités au cours des dernières années. Ceux qui ont été rendus publics dans le cas de Laval en 2012-2013 sont assez uniques par leur ampleur. Tout aussi unique est la stratégie de redressement administratif mise en œuvre au cours des deux dernières années. Cette histoire, aussi unique soit-elle, est source d'enseignements pour toutes les municipalités, autant dans son côté sombre du passé que dans le revirement positif du présent. Mentionnons-en quelques-uns.

7.1 L'illustration de dérives éthiques

L'histoire administrative de Laval fournit un bon échantillon des diverses situations susceptibles de favoriser des dérives éthiques à divers niveaux de gravité. Croisée avec des informations sur d'autres cas, elle permet de faire une cartographie des risques éthiques dans le domaine municipal²⁰. Ceux-ci sont d'intensité variable selon les domaines, notamment dans les transactions immobilières et la gestion contractuelle. Ils peuvent se manifester à tous les endroits du fonctionnement de l'appareil : au niveau individuel avec un large éventail de comportements déviants, dans les pratiques professionnelles avec des rapports de complaisance, dans les relations entre gestionnaires et employés avec de l'irrespect, voire de l'intimidation, dans les relations entre élus et fonctionnaires avec des interventions individuelles d'ingérence, dans les relations entre élus et acteurs externes en présence de lobbyisme informel ou d'échanges « de bons procédés », dans les relations entre acteurs externes avec de la collusion au détriment des contribuables. Cette cartographie devrait permettre de baliser ce qui relève de l'acceptable dans le jeu des préférences d'une démocratie locale et ce qui est contraire à une éthique de service public.

7.2 L'inspiration pour des pratiques exemplaires

Le redressement généralisé des deux dernières années peut être inspirant pour d'autres municipalités sur quatre plans.

²⁰ Cette cartographie sera présentée ultérieurement dans un rapport distinct.

Au niveau de la méthode. Laval a choisi d'être transparente dans sa transformation organisationnelle, y compris dans ses processus internes. Par l'Entente avec l'ENAP, elle a pris le risque de travailler sous regard externe. La présente monographie témoigne de cette transparence. Pour le citoyen, le fonctionnement d'un appareil municipal reste souvent une boîte noire dont il a tendance à se faire une idée négative par les contretemps qu'il subit, par exemple dans le traitement d'une demande et en l'absence d'explication sur les raisons d'être de telle exigence ou telle autre. Dans le contexte médiatique actuel où les citoyens veulent voir et comprendre, les municipalités ont intérêt à exposer leur fonctionnement et ce qu'elles font pour l'améliorer.

Au niveau de la direction du changement. La transformation organisationnelle de Laval s'effectue dans un climat de confiance et de respect mutuels entre le politique et l'administratif. Les élus restent à la barre des orientations en tout temps. Les gestionnaires ont à se montrer proactifs dans leur contribution à l'élaboration et surtout à la mise en œuvre de ces orientations. L'équilibre dans le tandem politico-administratif est une condition majeure d'efficacité municipale.

Au niveau des dispositifs mis en place. Laval veut s'aligner sur les meilleures pratiques tout en mettant en place des dispositifs originaux ou dignes d'intérêt dans certains chantiers. Sur les questions d'éthique, le BIEL fait ses preuves. Sur les sociétés paramunicipales, la Commission permanente du conseil de la gouvernance et le Secrétariat à la gouvernance placent les champs d'action de ces sociétés sous un éclairage démocratique nouveau. L'insistance pour la généralisation d'un cadre rigoureux de gestion de projets est par ailleurs remarquable et fort pertinente si l'on tient compte de l'importance des projets dans l'ensemble des activités municipales. L'implication de tous les niveaux dans la démarche de design organisationnel est tout aussi remarquable. L'élaboration d'un modèle de gestion intégrée des risques témoigne également d'un souci peu commun de se préparer à faire face à tous les imprévus.

Au niveau des échanges avec les autres municipalités. Dans quelques chantiers, des efforts ont été faits pour comparer les pratiques de Laval à celles d'autres villes. Cette comparaison se révèle plus ou moins facile à faire en l'absence d'un centre de références sur les pratiques municipales. Elle est pourtant essentielle pour assurer une amélioration continue du fonctionnement, notamment par une assimilation des meilleures pratiques observées dans des villes comparables. Le travail en réseau et les projets conjoints sont des stratégies prometteuses pour intensifier les changements dans le fonctionnement des appareils municipaux. La participation de Laval au portail Données Québec le montre.

8. Faisons le point

La présente note monographique ne saurait se terminer par une conclusion conventionnelle. En effet, elle vise à rendre compte de la première étape d'un processus de transformation en profondeur du fonctionnement d'une administration municipale, processus qui est appelé à s'échelonner sur plusieurs années. Nous ferons plutôt une analogie avec la navigation : au lieu d'une conclusion, faisons le point. La situation initiale est-elle loin derrière? La direction prise est-elle la bonne? Les conditions internes et externes sont-elles favorables à un cheminement énergique dans cette direction?

Les principales carences du fonctionnement antérieur sont en voie d'être corrigées. Laval s'est dotée d'un itinéraire en élaborant sa vision stratégique sur un horizon de 20 ans. Des relations dynamiques et transparentes s'instaurent avec les acteurs externes (citoyens, entreprises et organismes). Le processus de préparation des décisions du CE et du CM est en cours de standardisation et d'enrichissement du contenu, via l'implantation d'un CE et d'un CM sans papier. La responsabilité des gestionnaires s'accroît avec une plus grande marge de manœuvre, des exigences plus explicites de reddition de comptes et l'instauration de plans stratégiques. La cohésion et la capacité de l'organisation se renforcent. Les dispositifs de contrôle éthique des comportements sont en rodage. Des efforts sont déployés pour mobiliser les employés et soutenir le changement. La redéfinition du cadre institutionnel est amorcée. Bref les nouvelles habitudes en phase d'apprentissage intensif éloignent le risque d'un retour en arrière.

Avec tous les chantiers menés en 2015, l'organisation municipale s'est solidement engagée dans un mode de fonctionnement susceptible, selon son ambition, de « redonner confiance aux citoyens et aux employés ». Les principales balises qu'elle se donne sont celles d'une organisation municipale exemplaire : prégnance d'une vision stratégique faisant prévaloir l'intérêt collectif, cohérence des dossiers décisionnels, réactivité aux demandes des citoyens, discipline éthique, rigueur de gestion, alignement sur les meilleures pratiques, agilité organisationnelle et transparence administrative. Le respect continu de ces balises devrait permettre à Laval de fonctionner à la hauteur de son ambition.

L'élan constaté dans la phase initiale devrait continuer à propulser le changement désiré si les conditions internes favorables se maintiennent et se renforcent, notamment le respect mutuel entre le politique et l'administratif, la collaboration interservices, la mobilisation des employés, le déploiement méthodique et réaliste des changements et l'amélioration continue de la capacité organisationnelle. Le dynamisme interne sera encore plus vivifié s'il suscite un alignement bénéfique des conditions externes,

notamment en termes d'appui du gouvernement du Québec à la révision de la Charte et de contribution de tous les acteurs du milieu à la réalisation de la vision stratégique. À ces conditions, la transformation amorcée et observée en 2015 deviendra une véritable mutation organisationnelle, c'est-à-dire un changement radical et profond dans la façon de fonctionner, conditionnée par les valeurs du service public.

Deuxième partie. Fiches signalétiques des chantiers

Les pages suivantes résument sommairement les activités menées et les résultats obtenus dans chacun des chantiers suivis par l'ENAP de janvier 2015 à février 2016.

Gestion du changement

Situation initiale

La préoccupation de la gestion du changement dans l'appareil municipal est concrétisée en avril 2013 avec la création de la Division du développement organisationnel (DDO). Le lancement, à la fin de 2014, d'un vaste mouvement de transformation avec de multiples chantiers rend plus impératif le recours à une approche méthodique de gestion du changement.

Objectif principal du chantier

Le mandat du chantier est d'accompagner les gestionnaires, de les former et de les outiller pour qu'ils puissent gérer eux-mêmes les changements dont ils ont la charge, ce qui s'inscrit par ailleurs dans un objectif général de responsabilisation des gestionnaires. L'objectif principal est de maximiser les bénéfices qui résulteront des changements projetés tout en optimisant les efforts consentis pour l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles façons de faire et en gérant l'aspect humain de toute transformation.

Activités menées

- Formation de base d'une centaine de personnes sur la gestion du changement et des projets.
- Animation de rencontres sur la capacité organisationnelle pour réaliser l'ensemble des changements projetés dans l'appareil municipal.

Résultats

- Élaboration d'une démarche de gestion du changement en lien avec les phases de la gestion de projets
- Développement de cinq outils simples de gestion du changement
- Évaluation de la capacité organisationnelle
- Partage des enjeux de changement dans toute l'organisation municipale parmi les membres du Comité de gestion durant les rencontres sur la capacité organisationnelle
- Révision du déploiement (priorisation des projets de changement à mener et report de certains projets)
- Prise de conscience sur la capacité organisationnelle à réaliser des changements, ce qui peut en faciliter l'amélioration continue
- Gestionnaires plus avertis sur la gestion du changement et apport de la DDO mieux connu
- Embauche d'une ressource ayant une expertise reconnue en gestion du changement pour compléter l'expertise de l'équipe de développement organisationnel
- Participation de la DDO au Comité de pilotage des projets
- Volonté de mettre les projets en lien avec les orientations stratégiques

Points critiques pour la suite

- Maintenir une priorisation claire des changements à effectuer tenant compte autant de leur urgence et pertinence que de la disponibilité des ressources pour les soutenir.
- Parfaire et généraliser la maîtrise que les gestionnaires ont des méthodes de gestion du changement.
- Mettre en place des mécanismes de monitoring du changement pour faire des ajustements au besoin, adapter l'échéancier aux difficultés.
- Utiliser des indicateurs concrets pour évaluer l'avancement de chaque projet.
- Faire des activités permettant aux employés de voir l'impact des changements sur leur travail.

Gestion des risques

Situation initiale

En dehors du plan des mesures d'urgence, la Ville de Laval n'a pas de vue d'ensemble sur les risques internes et externes auxquels elle est exposée.

Objectif principal du chantier

L'objectif du chantier est de se doter d'un cadre formel de gestion des risques pour l'ensemble des activités de la Ville, c'est-à-dire un modèle de gestion intégrée des risques. Ce modèle constituera une activité prioritaire pour l'administration de la Ville. Il permettra également à la direction générale et aux directeurs de services de s'approprier les conclusions de l'évaluation de risques et de définir une stratégie de gestion des risques soutenable et cohérente avec la vision et la mission de la Ville²¹.

Activités menées

- À la suite d'un appel d'offres lancé en avril 2015, adjudication d'un mandat par le Comité exécutif le 5 août 2015 et démarrage des travaux du consultant en septembre 2015. La fin des travaux est prévue pour juin 2016.
- Jusqu'à maintenant, il s'agit d'une démarche structurée, qui implique les élus et l'ensemble du personnel de la direction générale.
- Huit rencontres incluant une formation pour les directeurs de services.

Résultats

- Évaluation et priorisation des risques en cours
- Élaboration du modèle de gestion intégrée des risques en cours

Points critiques pour la suite

- La Ville aurait aussi ensuite intérêt à parfaire sa démarche dans une perspective plus globale de ville résiliente où sont prises en compte toutes les interactions entre les multiples flux qui font vivre la ville comme organisation municipale et comme collectivité avec de multiples acteurs socioéconomiques. Une telle approche transversale facilite la coopération entre les services et avec les acteurs non municipaux, favorise la prévention et se développe dans plusieurs grandes villes du monde.
- En emboîtant le pas aux grandes villes qui adhèrent à la démarche de ville résiliente, Laval pourrait identifier les infrastructures critiques à protéger, les analyser dans une perspective dynamique et déterminer les zones de vulnérabilité. La Ville serait ainsi mieux outillée pour se relever d'une crise, pour diminuer sa vulnérabilité et pour protéger la collectivité.

²¹ Les risques éthiques font l'objet d'un chantier distinct : Gestion des risques éthiques.

Mobilisation

Situation initiale

Besoin d'améliorer la mobilisation des ressources humaines de la Ville dans le contexte de nombreux changements organisationnels associés à l'arrivée de nouvelles équipes à la direction générale et au conseil municipal à la suite des travaux de la commission Charbonneau et d'arrestations découlant d'enquêtes menées par l'Unité permanente anticorruption (UPAC).

Objectif principal du chantier

Développer un programme visant à améliorer le climat de travail et l'engagement des employés envers l'organisation, l'équipe et le travail.

Activités menées

- Sondage sur la mobilisation en mai et juin 2014 avec l'aide d'une firme externe après une campagne de communication pour susciter l'adhésion des employés à la démarche – taux de réponse de 52 % (1 504 répondants)
- Présentation des résultats aux cadres, au Comité exécutif (CE) et aux employés
- Tenue d'ateliers et transmission des résultats du sondage dans la majorité des services
- Accompagnement des services pour l'élaboration de leurs plans d'action spécifiques
- Formation donnée par une firme externe aux directeurs de service sur l'élaboration de plans opérationnels rattachés à la planification stratégique
- Atelier d'échange sur la mobilisation avec la direction générale et les directions des services
- Formation sur la mobilisation offerte aux gestionnaires, au personnel des bibliothèques et aux cadres du Service de police de Laval (SPL)
- Diffusion de quelques succès de mobilisation en vue de garder le « momentum »
- Utilisation d'outils de communication variés
- Élaboration d'un plan d'action corporatif
- Élaboration d'un programme de développement des compétences pour les gestionnaires

Résultats

- Plan d'action corporatif 2014-2017
- Portrait du climat de travail et du niveau de mobilisation en 2014, des forces et des enjeux
- Définition commune de la mobilisation : « Travailler mieux ensemble »
- Gestionnaires plus sensibilisés à l'importance de la mobilisation et à la mise en œuvre de leurs plans d'action
- Plans d'action spécifiques élaborés par tous les services
- Programme de développement des compétences pour les gestionnaires présenté aux directeurs en mars 2016

Points critiques pour la suite

- Agir rapidement sur les zones de vulnérabilité révélées par le sondage de 2014.
- Utiliser les forces révélées par le sondage comme leviers de changement.
- Associer clairement et concrètement la mise en œuvre des trois axes du plan d'action corporatif à celle du plan stratégique organisationnel pour accroître la mobilisation.
- Relever le défi de l'apprentissage organisationnel résultant des échanges sur les résultats et les pratiques entre la direction, les gestionnaires et le personnel tant de manière descendante qu'ascendante.

Vision et planification stratégiques

Situation initiale

Laval n'avait pas, en 2014, de vision stratégique de son développement ni d'une planification stratégique pour l'ensemble de l'organisation, même si antérieurement les préoccupations stratégiques étaient présentes dans certaines unités et pour des thématiques particulières.

Objectif principal du chantier

Définir une vision stratégique intégrée et distinctive de la Ville de Laval pour les 20 prochaines années et élaborer la planification stratégique qui en découle.

Activités menées

L'élaboration de la vision stratégique a été planifiée dans une charte de projet et a démarré en février 2014. Elle a été marquée par un souci d'obtenir le plus de contributions possibles, autant sur le diagnostic que sur les orientations. Des sondages ont été menés auprès des employés, des citoyens et des entreprises. Divers ateliers et séances de consultation ont été tenus. La Ville estime qu'environ 2 200 personnes ont été impliquées d'une façon ou d'une autre dans l'élaboration de cette vision. Le document *Une vision. Une ville. Urbaine de nature Laval 2035* a été dévoilé le 13 avril 2015, après adoption au Comité exécutif et au Conseil municipal.

L'élaboration de la planification stratégique organisationnelle a commencé dès l'adoption de la vision en 2015. Les directeurs de services et des élus, regroupés en cinq groupes multidisciplinaires en lien avec les cinq grandes orientations stratégiques de la vision, ont identifié les priorités qui seront maintenues pour les cinq prochaines années. Les directeurs de services ont ensuite été appelés à développer un plan opérationnel conséquent.

Résultats

- La vision stratégique de la Ville sur un horizon de 20 ans est adoptée et largement diffusée.
- Les services se sont dotés d'un plan opérationnel dans une perspective quinquennale, qui priorise ses actions en fonction des orientations stratégiques de la vision.
- Les modalités de préparation de la vision et de la planification stratégiques ont exemplifié l'approche collaborative que la Ville veut privilégier, tant à l'interne qu'à l'externe.

Points critiques pour la suite

- Au-delà du premier exercice, nécessité d'une insistance continue pour que s'installe une habitude de priorisation annuelle et pour que le PTI, comme levier majeur de concrétisation des objectifs stratégiques, se réalise au rythme prévu.
- Traduire les objectifs et les cibles du plan stratégique en opérations et pratiques concrètes à tous les échelons pour les atteindre; les gestionnaires ont un rôle clé à cet égard.
- Assurer le suivi du plan stratégique à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord.
- Maintenir une flexibilité pour faire place à de nouvelles initiatives en cours de réalisation.
- Instauration de pratiques de collaboration avec toutes les organisations lavalloises, car la réalisation de la vision suppose qu'elles prennent toutes des initiatives convergentes inspirées des axes stratégiques.

Révision de la gouvernance des sociétés paramunicipales

Situation initiale

La Ville de Laval confie à l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) le mandat d'examiner la gouvernance de ses sociétés paramunicipales. L'IGOPP dépose un rapport en juin 2014 avec plusieurs recommandations.

Objectif principal du chantier

Établissement d'un cadre normatif relatif à la gouvernance des sociétés paramunicipales et constitution d'un secrétariat à la gouvernance.

Activités menées

- Analyse exhaustive de la faisabilité juridique des recommandations formulées par l'IGOPP
- Analyse de la faisabilité de l'internalisation de certaines fonctions assumées par des sociétés paramunicipales, y compris une consultation des élus et des gestionnaires d'autres directions
- Travaux pour l'élaboration d'une politique sur les subventions

Résultats

- Création de la direction générale adjointe – développement économique pour internaliser les activités de Laval Technopole et du Centre local de développement de Laval
- Intégration du personnel de la Conférence régionale des élus de Laval au Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social.
- Adoption par le Conseil municipal, le 10 décembre 2015, du règlement no L-12293 constituant la Commission permanente du conseil de la gouvernance dont la mission est « de promouvoir et de renforcer les trois piliers de la responsabilité municipale : la transparence, la reddition de comptes et une saine gouvernance au sein des organismes visés²² » et créant le Secrétariat de la gouvernance pour soutenir les activités de la Commission. Le travail des administrateurs bénévoles dans ces organismes sera ainsi soutenu.
- Mise en place d'un mécanisme ouvert de recrutement d'administrateurs pour les conseils d'administration des sociétés incluses dans le périmètre comptable de la Ville.

Points critiques pour la suite

- L'autonomie laissée aux sociétés paramunicipales ne signifie en aucun cas une abdication de la responsabilité de la municipalité de continuer à exercer son droit de regard et de contrôle sur les activités de ces sociétés.
- L'externalisation d'activités municipales, qui demeure pertinente, dans certains cas, ne doit jamais se faire au risque d'une réduction de la capacité des élus et des gestionnaires municipaux, tout comme des citoyens, de porter une appréciation éclairée sur son bien-fondé, son fonctionnement et ses résultats.

²² Règlement numéro L-12293, chapitre III, article 3

Charte

Situation initiale

La Charte de la Ville de Laval date de la fusion des 14 municipalités de l'île Jésus, en 1965, et accorde des pouvoirs extraordinaires au Comité exécutif (CE) de la Ville. Cette loi particulière, qui régit la troisième ville en importance au Québec, malgré des modifications apportées à une cinquantaine de reprises, n'a jamais fait l'objet d'une refonte de la part du législateur québécois.

Objectif principal du chantier

L'objectif du chantier est de mener les travaux nécessaires à la rédaction d'un projet de Charte à soumettre au législateur.

Activités menées

- Plusieurs réflexions et travaux sur la réorganisation administrative de la Ville
- Important travail de recherche juridique et historique afin de comprendre et reconstituer l'histoire de la Charte de la Ville de Laval
- Analyse (en cours) des débats à l'Assemblée nationale et des discussions en commission parlementaire sur les amendements apportés à la Charte au fil des ans

Résultats

- Tableau compilant une à une les dispositions de la Charte en vigueur, avec l'inscription, le cas échéant, de son équivalent dans le droit commun municipal et dans les chartes de grandes villes comme Montréal et Québec; motifs avancés par la Ville lors des demandes d'amendement
- Mandat confié au directeur du Service des affaires juridiques de transmettre une lettre au sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) afin de demander au MAMOT d'accompagner la Ville dans la refonte de sa Charte

Points critiques pour la suite

- **Lus tôt**Réaliser une analyse globale et fine des dispositions actuelles de la Charte de Laval à la lumière des pouvoirs généraux des villes québécoises et des pouvoirs particuliers à certaines d'entre elles afin de bien faire ressortir les incongruités propres à la Charte de Laval.
- Mener une consultation et une analyse à l'interne, sur les plans politique et administratif, de ce qui, dans les dispositions actuelles de la Charte, doit être conservé, retranché, modifié ou ajouté, comparativement à ce qui est observé dans les autres villes et compte tenu des spécificités de Laval.
- Savoir ce que le MAMOT préconise en ce qui concerne la Charte de Laval.
- Obtenir que le Gouvernement du Québec procède à l'adoption de la nouvelle Charte de Laval pour rééquilibrer la répartition des pouvoirs entre le Conseil municipal et le CE le plus tôt possible.

Gestion de projets

Situation initiale

Manque d'encadrement dans la gestion des projets

Objectif principal du chantier

Systematiser l'approche de gestion de projets dans les activités de la Ville.

Activités menées

- La nouvelle direction du Bureau des grands projets (BGP) de la Ville de Laval a élaboré le *Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure* (CGPPE), qui précise les critères de sélection des projets et programmes d'envergure et délimite les responsabilités des intervenants dans toutes les phases d'élaboration des projets et programmes. Le CGPPE a été adopté par le Conseil municipal le 1^{er} décembre 2015.
- Des outils de gestion ont commencé à être implantés, notamment un tableau de bord de gestion des projets et programmes d'envergure (TBPPE), une charte de projet et un canevas d'analyse de risques-projets. Ce canevas permet l'identification, l'analyse et la gestion des risques-projets en tenant compte des cycles de vie et des catégories de risques spécifiques aux divers types de projets municipaux.
- Une formation en gestion de projets et une formation accélérée ont été données à l'ensemble de la direction générale et à 70 autres personnes.
- Ces changements (à l'exception de la formation des 70 employés) ont été initiés et supportés par le BGP. Au plan opérationnel, le BGP s'est vu attribué la responsabilité d'un plus grand nombre de projets, y compris quatre projets urbains structurants.

Résultats

- L'encadrement de la gouvernance et de la gestion des projets et programmes d'envergure est en phase de déploiement. Un Comité de pilotage des projets et programmes d'envergure, composé de la direction générale et des directeurs de services, assure une coordination continue lors de réunions mensuelles. Quelque 78 projets font l'objet d'un suivi de la part de ce Comité et sont identifiés dans le TBPPE déposé mensuellement au Comité exécutif, ce qui permettra à ce dernier de superviser leur progression.

Points critiques pour la suite

- Bien faire connaître les rôles distincts du BGP qui, selon les projets, agit tantôt comme responsable du projet, tantôt comme soutien au processus de gestion des projets.
- Renforcer le CGPPE en définissant un cadre officiel de gestion de projets et en développant des outils, des indicateurs et des moyens de vérification appropriés aux secteurs municipaux.
- Veiller à ce que la terminologie, les pratiques et les outils de gestion de projets soient standardisés et partagés par tous les acteurs de l'appareil municipal, surtout que la direction générale souhaite que tous les projets, pas seulement les plus importants, soient gérés dans un cadre qui permette transparence et rigueur dans les contrôles et suivis. Un cadre de gouvernance pour les projets et programmes de moindre envergure et un processus dirigé pour les projets répétitifs, opérationnels ou sans enjeux spéciaux sont à définir. Le tout doit être conforme aux politiques et aux orientations municipales et s'inspirer des règles de fonctionnement de la gestion de projets et programmes énoncées dans le CGPPE.

Design organisationnel

Situation initiale

Nécessité de procéder à une révision du design organisationnel de la Ville de Laval en phase avec la démarche de transformation de la culture organisationnelle et d'amélioration continue des processus.

Objectif principal du chantier

Revoir la structure et les processus reliés aux services partagés, dans un premier temps, en matière de finances, de technologies de l'information, de ressources humaines et de géomatique pour standardiser et optimiser les services qu'ils offrent et ce, dans le respect des professions. Ultérieurement, examiner les autres services partagés (approvisionnement et communications, notamment).

Activités menées

- Adjudication du contrat à une firme en avril 2015
- Analyse et compréhension de la situation actuelle par la firme avec les employés
- Exercice d'étalonnage de la géomatique dans trois villes nord-américaines fait par la firme
- Rencontre de la Ville avec les exécutifs syndicaux dont les membres seront touchés par la révision du design organisationnel pour les informer de la démarche
- Mise sur pied d'un comité de pilotage interne avec presque tous les directeurs de services
- Élection d'ambassadeurs dans les services concernés pour maintenir la communication avec les employés et jouer un rôle d'agent de changement
- Exercices « emballements et chicotements » pour dresser un portrait de la perception des employés consultés et cueillette de questions qui a permis d'avoir une liste de 160 questions et de créer une Foire aux questions (FAQ)
- Communications périodiques sur l'état de la situation du design organisationnel destinées aux employés et signées par la directrice générale adjointe – administration
- Adresse électronique pour répondre aux questions en 24 h ouvrables
- Organisation de la phase de transition avec une équipe d'intégration pour chaque service soutenue par un accompagnateur externe

Résultats

- Portrait de la perception des employés consultés
- Trois rapports produits par la firme de consultants (analyse de la situation actuelle, nouveaux modèles d'affaires et plan d'intégration)
- Modèles proposés par la firme en novembre 2015 pour les fonctions finances, ressources humaines et technologies de l'information
- Modèle proposé par la firme en février 2016 pour la fonction géomatique
- Modèles présentés au CE et acceptés par celui-ci en octobre 2015

Points critiques pour la suite

- Maintenir l'adhésion de tous les employés et services concernés par ce changement d'envergure dans sa phase d'opérationnalisation et de déploiement.
- Maintenir une réponse rapide aux besoins opérationnels des services pendant et après la transition.

Gestion électronique des sommaires décisionnels

Situation initiale

Les services municipaux préparent eux-mêmes les « communications » ou sommaires décisionnels et les déposent à la direction générale en 18 copies. La direction générale prépare des chemises avec l'ensemble des documents pour le Comité exécutif (CE) et le Service du greffe transmet l'ordre du jour ainsi que les documents afférents aux élus pour la séance du Conseil municipal (CM). La quantité de papier et l'absence de standardisation ne facilitent pas le suivi des projets, d'autant plus que le volume annuel de points à l'ordre du jour du CE reste considérable, soit plusieurs milliers, même s'il a diminué en 2015 à la suite d'une délégation de pouvoir plus importante aux gestionnaires.

Objectif principal du chantier

Implanter un système de gestion électronique des sommaires décisionnels (GESD) permettant de gérer le cycle de vie complet des documents en lien avec les points à l'ordre du jour. Par-delà l'objectif tangible d'un CM et d'un CE sans papier, le chantier vise à améliorer la qualité des dossiers soumis à la considération des élus.

Activités menées

- Analyse du cheminement interservices jusqu'au CE de tous les types de communications
- Définition des gabarits de présentation pour les principaux types de dossiers avec, pour chacun, l'identification de toutes les informations qui doivent s'y retrouver et le cheminement interservices
- Conception du système informatique de support au nouveau processus
- Sensibilisation des services par des ambassadeurs qui ont pu suivre l'évolution du chantier
- Début de formation sur le nouveau processus des personnes impliquées dans la préparation des sommaires décisionnels (près de 300 utilisateurs formés)

Résultats

- Simulation du nouveau système pour le CE, sur prototype, en décembre 2015.
- Implantation reportée en août 2016 en raison de la complexité qui va changer le mode de préparation et de présentation de toutes les décisions et l'ampleur des efforts requis pour sa conception et son déploiement.

Points critiques pour la suite

- Le déploiement du nouveau système amène à examiner des questions de fond, notamment sur la qualité de l'information soumise aux élus. Ce chantier est donc au cœur de la stratégie de transparence et de responsabilisation des gestionnaires.
- La formation et l'accompagnement des préparateurs de dossiers décisionnels seront nécessaires pour tirer tous les bénéfices de la GESD.
- L'identification des informations les plus stratégiques pour chaque type de dossier faciliterait une prise de décision mieux éclairée par les élus.

Gestion intégrée des documents

Situation initiale

La Ville de Laval n'a pas de solution corporative pour la gestion du cycle de vie des documents sur supports papier et numérique malgré l'adoption d'une *Politique de gestion intégrée des documents* en décembre 2008. L'absence d'une plateforme d'échange a pour conséquence la duplication massive et incontrôlée des documents.

Objectif principal

Prise en charge des documents durant tout leur cycle de vie, sur tous les supports de documentation.

Activités menées

- L'appel d'offres pour trouver une solution documentaire intégrable à SharePoint a dû être repris. L'examen des nouvelles soumissions est en cours.
- Un état des lieux a été fait sur l'ensemble des systèmes maison utilisés par les services afin de connaître leur réalité opérationnelle en termes de gestion de l'information et de s'assurer que la solution répond le mieux aux besoins tout en limitant la personnalisation.
- La *Politique de gestion intégrée des documents* a été révisée pour encadrer la numérisation des documents officiels.
- Tous les services ont pu être informés de la responsabilité accrue qu'ils auront après le déploiement du nouveau système, entre autres par le suivi du projet effectué par les ambassadeurs.
- La définition des besoins en gestion documentaire de tous les services est en cours.
- L'échéancier initial a été allongé, en raison de la nécessité de retourner en appel d'offres et du fait qu'au Service du greffe, le projet est réalisé sans une ressource dédiée, à même les activités courantes. L'implantation de l'outil est prévue pour la fin de 2016 et le déploiement de la GID se poursuivra en 2017.

Résultats

- L'architecture d'ensemble du nouveau système a été établie.
- Un plan de gouvernance de la GID a été développé.
- SharePoint a commencé à être déployé pour des sites de comités et de projets.
- La numérisation des décisions du Comité exécutif et du Conseil municipal des cinq dernières années accroît le potentiel de bénéfices de la gestion électronique des sommaires décisionnels.

Points critiques pour la suite

- La formation et l'accompagnement, par les archivistes du Greffe, des personnes chargées de la gestion documentaire sont critiques dans le déploiement du nouveau système.
- Le respect de toutes les exigences légales relatives, d'une part, à la classification et à la conservation de tous les documents et, d'autre part, à l'accès à l'information est aussi critique, surtout dans le contexte de la *Politique de données ouvertes* adoptée par le Conseil municipal le 1^{er} décembre 2015.

Révision des processus associés aux projets de développement immobilier

Situation initiale

Par le passé, les projets de développement étaient traités suivant une priorisation dictée par le Comité exécutif. Le mode de gestion de projets imposé par l'ancienne direction générale ne favorisait pas le travail d'équipe et engendrait de l'attentisme. À l'automne 2014, un sondage mené auprès des promoteurs immobiliers et des entrepreneurs en construction faisait ressortir les principaux irritants aux différentes étapes des demandes de services et de permis, en particulier l'attitude non proactive des services. De plus, le développement était freiné par l'exigence imposée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) d'identifier des mesures pour empêcher toute augmentation des surverses, et par l'absence d'efforts de la Ville pour en faire la démonstration. Ces exigences et l'effondrement du système antérieur de traitement avaient entraîné des retards.

Objectif principal

Mettre en œuvre une démarche de révision des processus pour améliorer la gestion des projets de développement, notamment la réduction des délais de mise en œuvre des projets, l'encadrement et l'accompagnement des promoteurs ainsi que le suivi des dossiers.

Activités menées

- Identification et analyse détaillée des processus impliqués dans les relations avec les promoteurs, avec la participation de toutes les parties concernées à des ateliers kaizen
- Comparaison avec les pratiques d'autres villes
- Rencontres avec les promoteurs immobiliers et entrepreneurs en construction

Résultats

- Adoption, le 5 avril 2016, par le Conseil municipal, du *Règlement concernant les ententes portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux.*
- Ajustement des normes de construction et réduction des délais pour certains permis.
- Clarification des exigences et des attentes des services aux diverses étapes du traitement des demandes des promoteurs, qui pourront en suivre le cheminement sur un site SharePoint.
- Ressources additionnelles accordées aux services concernés, entre autres pour accélérer le traitement de la liste d'attente.
- Mesures compensatoires convenues avec le MDDELCC pour les surverses en attendant la complétion des plans directeurs des réseaux et des plans de gestion des débordements.
- Coordination interservices plus étroite avec renforcement des expertises professionnelles.
- Exposé des changements apportés/prévus lors du Forum immobilier du 30 novembre 2015.

Points critiques pour la suite

- S'assurer que les nouveaux mécanismes de liaison avec l'externe et de coordination à l'interne, notamment pour les projets d'envergure, de même que les prises de position professionnelles aux diverses étapes, deviennent routiniers.
- Traduire les orientations de la vision stratégique et du nouveau schéma d'aménagement en cours d'élaboration, à la fois dans une révision de la réglementation d'urbanisme et dans le soutien à l'innovation de nouvelles formes de développement.

Transformation et amélioration du service aux citoyens et des opérations

Situation initiale

Le traitement des demandes des citoyens s'effectue selon des modalités différentes en fonction des services, ce qui rend difficile le suivi de leur cheminement. Plus de la moitié des requêtes concerne les travaux publics. Le système de gestion des bons de travail qui découlent de ces demandes est désuet et ne permet pas de faire les liens entre les opérations, les achats et les stocks, ce qui handicape la planification des activités et le contrôle des coûts. Des tentatives antérieures d'amélioration n'ont pas abouti.

Objectif principal du chantier

Le chantier, qui a une composante CRM et une composante EAM, vise à déployer un système intégré de gestion des demandes des citoyens et des opérations pour standardiser le traitement des demandes et faciliter leur suivi et supporter la planification et l'optimisation des opérations en intégrant les données sur les activités, l'état des équipements, les achats et les stocks.

Activités menées

- Implantation du module EAM à l'usine d'eau potable de Sainte-Rose, avec identification préalable de tous les processus au niveau des opérations, des achats et des stocks.
- Identification et analyse de tous les processus liés au traitement des demandes des citoyens, dans tous les services.
- Diagnostic des difficultés rencontrées dans les tentatives antérieures.
- Planification à haut niveau de la poursuite du chantier et identification des conditions de réussite, notamment au plan des ressources humaines et financières à y affecter.
- Poursuite du développement du module EAM lors de la phase Gestion des véhicules et équipements (GVE) afin de répondre aux principales demandes des utilisateurs.
- Volet CRM reporté en 2016

Résultats

- Identification de tous les processus liés au traitement des demandes des citoyens dans les différents services
- Amélioration des modalités de traitement des demandes des citoyens qui cheminent par les élus ou par la direction générale
- Planification de la conception et du déploiement du nouveau système par thématique sur cinq ans
- Solution technologique adaptée aux besoins des utilisateurs à déployer en 2016
- Élaboration de nouveaux processus au niveau de la gestion des actifs par planification et suivi

Points critiques pour la suite

- L'implantation du nouveau système doit être vue et présentée comme un levier d'amélioration continue de nombreux processus plutôt que comme l'implantation ponctuelle d'une nouvelle solution informatique.
- La maximisation des bénéfices du nouveau système est conditionnelle à deux prérequis : que le souci de la qualité de la réponse aux citoyens imprègne les opérations des employés du terrain et des gestionnaires de premier niveau et que toutes les données générées par le nouveau système servent à la planification des opérations et au contrôle des coûts.

Contrôle interne des contingences

Situation initiale

La Ville entend augmenter significativement le nombre de projets réalisés dans le Programme triennal d'immobilisations (PTI). Pour garder un contrôle étroit des coûts, il faut clarifier les encadrements administratifs et standardiser les pratiques dans l'utilisation des contingences. Actuellement, les notions de risque et de contingence ne sont pas comprises de manière claire et uniforme par toutes les personnes impliquées dans la gestion des projets. Les méthodes d'évaluation et le traitement des contingences peuvent varier entre les gestionnaires, ce qui rend difficile le contrôle des coûts dont celui de l'utilisation des contingences.

Objectif principal du chantier

Examiner le cadre de gestion, les pratiques, les structures de gouvernance et la reddition de comptes pour s'assurer qu'ils permettent de contrôler adéquatement les contingences.

Activités menées

- Réalisation de la première phase sur les diagnostics en 2015
- Opérationnalisation des solutions démarrée, avec une échéance de fin 2016
- Documentation du processus actuel de gestion des projets et des contingences
- Tenue de trois ateliers kaizen regroupant des représentants de tous les services concernés par la gestion de projets et le contrôle des contingences
- Balisage des pratiques avec quatre autres grandes villes du Québec

Résultats

- Les services s'entendent sur les principaux principes de traitement des contingences, des changements de portée et des quantités supplémentaires.
- Les pistes d'amélioration ont été convenues et les travaux pour leur opérationnalisation sont en cours : la spécification des risques et des contingences, l'élaboration de modèles d'évaluation des contingences et des risques, la définition d'un cadre de gouvernance et d'une délégation de pouvoirs et de reddition de comptes appropriée, la détermination de la provision pour l'évaluation des risques et des contingences dans les mandats des professionnels, la conception d'outils de gestion pour l'évaluation des contingences et des risques pour les projets d'envergure et pour les autres projets, la définition d'un cadre de gestion pour les projets d'envergure, d'un cadre allégé pour les autres projets et d'un cadre de référence pour les estimateurs.

Points critiques pour la suite

- Les clarifications apportées à la classification des contingences et des risques ainsi qu'à leurs méthodes d'estimation devront être rapidement comprises et intériorisées par tous les responsables de projets.
- L'analyse rétrospective sur l'utilisation des contingences est handicapée par l'absence de bases de données. Une gestion documentaire uniforme des projets et la constitution de bases de données sont des préalables pour pouvoir suivre les améliorations à venir dans les pratiques.
- Il serait utile de définir les termes « contingence » et « risque » pour saisir la distinction entre les deux et pour utiliser un vocabulaire commun dans tout l'appareil municipal.

BIEL – Comité directeur du BIEL – Ligne de signalement

Situation initiale

Absence d'outils, de mécanismes et de structures pour jouer un rôle de prévention contre la collusion, la malversation et la corruption

Objectif principal du chantier

Instaurer une culture de l'éthique et de l'intégrité dans l'appareil municipal et chez les élus afin d'assurer une saine gestion des fonds publics et de faire échec à la collusion, à la malversation, à la corruption, à l'ingérence politique à des fins partisans et à tout comportement répréhensible dans l'administration et la gestion des fonds publics.

Activités menées

- Création, le 10 mars 2014, par résolution du Comité exécutif (CE), du Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL) doté d'une équipe multidisciplinaire
- Mise sur pied du Comité directeur du BIEL pour définir les orientations stratégiques du BIEL et mener des réflexions stratégiques sur les changements nécessaires pour inculquer une culture d'intégrité et d'éthique
- Adoption de la *Politique de signalement* le 7 avril 2015 afin d'encadrer les signalements gérés par le BIEL et de protéger les lanceurs d'alerte
- Lancement d'une ligne téléphonique de signalement permettant aussi de joindre directement l'Unité permanente anticorruption (UPAC)
- Proposition d'un plan visant à assurer la sécurité des bâtiments et des systèmes d'information
- Mise sur pied d'une équipe d'enquête spéciale pour recouvrer les sommes payées en trop

Résultats

- Traitement de 68 signalements en 2014 et 150 signalements en 2015, pour un total de 218
- Réalisation de 222 habilitations de sécurité en 2014 et 302 en 2015, pour un total de 524
- Mandats d'accompagnement des services

Points critiques pour la suite

- L'existence du BIEL, qui est un dispositif novateur, demeure à la merci d'un règlement du CE tant qu'il ne sera pas enchâssé dans la Charte de la Ville.
- L'ensemble des gestionnaires de la Ville doit s'approprier la culture de l'éthique pour assurer une première ligne de défense sur le terrain.
- Il serait pertinent pour la Ville de Laval de collaborer avec d'autres instances municipales ou regroupements municipaux afin de partager certains renseignements sur les marchés pertinents aux municipalités.

Révision du Code d'éthique et de déontologie des employés

Situation initiale

L'adoption du *Code d'éthique et de déontologie des employés* de la Ville de Laval remonte au 1^{er} octobre 2012. Le contexte des arrestations et accusations de l'ex-maire de Laval et de hauts fonctionnaires de la Ville, en 2013, incite la Ville à moderniser le *Code d'éthique et de déontologie des employés* en tenant notamment compte du *Code d'éthique et de déontologie des élus* adopté par le Conseil municipal le 3 février 2014.

Objectif du chantier

Revoir le *Code d'éthique et de déontologie des employés* et veiller à son application dans un contexte de changement de culture.

Activités menées

- Recensement d'une centaine de codes d'éthiques d'employés de municipalités nord-américaines par l'ENAP
- Bilan des pratiques de mesures disciplinaires entérinées par le Comité exécutif (CE) à ce jour
- Identification des principales lacunes du Code adopté en 2012
- Échanges sur des concepts et des bonnes pratiques avec des partenaires externes tels que le Bureau du contrôleur général de la Ville de Montréal
- Élaboration d'un plan de déploiement et de communication à moyen et long terme
- Réflexion sur des outils et des supports d'accompagnement
- Développement d'exemples de mise en situation pour des fins d'illustration et de formation

Résultat

- Première ébauche du *Code d'éthique et de déontologie des employés* rédigée en janvier 2016 et commentée par le SRH, le SAJ et les professeurs

Points critiques pour la suite

- S'assurer, dans la révision du *Code d'éthique et de déontologie des employés*, que tous les termes et toutes les situations problématiques sont définis clairement pour que les employés puissent comprendre les attentes et que les gestionnaires sachent comment appliquer les sanctions en cas de manquement.
- Veiller à une application diligente du *Code d'éthique et de déontologie des employés* en s'assurant de bien l'expliquer à tous les employés, de faire des rappels et d'établir des balises de gestion pour que les gestionnaires sachent s'en servir efficacement.
- S'assurer que toutes les mesures et tous les outils auxquels le Code fait référence auront été mis en place et qu'ils seront fonctionnels avant l'adoption et le lancement du Code.
- Expliquer le *Code d'éthique et de déontologie des employés* aux élus pour qu'ils soient au fait des attentes envers les employés, pour leur éviter de mettre un employé dans une situation difficile et pour susciter éventuellement une nouvelle réflexion sur le *Code d'éthique et de déontologie des élus*.

Gestion des risques éthiques

Situation initiale

Les pratiques d'embauche ayant cours à la Ville de Laval ne permettaient ni de prévenir, ni de gérer les situations de conflits d'intérêts. Une modernisation de la planification des ressources humaines, y compris en ce qui concerne la dotation et les promotions, est souhaitée.

Objectif principal du chantier

L'objectif de départ du chantier était de s'outiller pour prévenir ou gérer les conflits d'intérêts et pour empêcher toute ingérence en matière de dotation et de promotion. Le repositionnement du chantier vise à cerner plus globalement les conduites à risque, à cibler les facteurs de risques et à définir des stratégies d'atténuation.

Activités menées

- Adoption d'une *Politique de dotation* pour encadrer formellement les activités de dotation
- Repositionnement du chantier
- Démarche d'identification des risques éthiques proposée par un professeur, y compris la réalisation de 25 entrevues et la tenue de 5 groupes de discussion

Résultats

- Nouvelle *Politique de dotation* adoptée en 2014
- Réalisation de 222 habilitations de sécurité en 2014 et de 302 en 2015
- Signature d'attestation par les membres des comités de sélection confirmant ne pas être en situation d'intérêt personnel pouvant influencer leur indépendance de jugement dans l'évaluation de chaque candidat convoqué en entrevue d'embauche
- Questions posées systématiquement durant les entrevues d'embauche aux candidats externes sur les rapports ou intérêts susceptibles de nuire à leur indépendance s'ils sont retenus pour le poste convoité
- Rédaction (en cours) d'un rapport final intégrant la cartographie des risques à la lumière des informations recueillies et présentant les comportements à risques, les facteurs de risque et les stratégies d'atténuation des risques.

Points critiques pour la suite

- Accompagner toute politique d'une procédure claire et objective
- Définir clairement les rôles et responsabilités des services concernés (RH, BIEL, Police)
- Uniformiser les outils utilisés par les divers services
- Valider les nouvelles stratégies d'atténuation des risques éthiques proposées et mettre en œuvre celles qui semblent les plus urgentes
- Préparer un plan de communication en soutien au changement

Programme triennal de développement de l'expertise interne

Situation initiale

Les gestionnaires ayant eu peu de latitude et de responsabilités en matière de ressources humaines au fil des ans à la Ville de Laval, il se faisait très peu de planification des besoins en RH.

Objectif principal du chantier

Mettre au point un programme triennal de planification des besoins d'effectifs et d'identification de postes critiques et de relève interne pour en venir à assurer une prévision stratégique de la main-d'œuvre.

Activités menées

- Exécution de la démarche de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre (GPMO) en 2014
- Analyse des données recueillies et des constats se dégageant des enquêtes pour dresser le portrait des effectifs de la Ville
- Bilan de la démarche de 2014
- Bonification de la démarche et des outils en 2015
- Améliorations apportées au système d'information des ressources humaines (SIRH) en 2015
- Participation de la majorité des directeurs de services aux exercices de planification de la main-d'œuvre
- Tenue d'au moins une rencontre avec chaque service par les conseillères en RH en 2015
- Amélioration de la démarche d'identification des postes critiques dans les services
- Travaux sur le transfert des connaissances par la Division du développement organisationnel

Résultats

- Première démarche de GPMO réalisée en 2014, bilan et améliorations ciblées pour 2015
- Quelques améliorations apportées au SIRH en 2015
- Retrait de l'outil « Plan prévisionnel des effectifs » qui sera ramené ultérieurement s'il est pertinent pour bonifier la démarche
- Outil « Formulaire de dépistage de la relève » peu utilisé par les services
- Analyse des besoins en main-d'œuvre lancée avant l'exercice budgétaire en 2015
- Processus simplifié par la bonification de la démarche et des outils
- Directeurs de services plus sensibilisés et responsabilisés à l'égard de la planification de la main-d'œuvre
- Plan de main-d'œuvre 2015-2017 réalisé, à rajuster selon le plan stratégique organisationnel

Points critiques pour la suite

- Ancrer la GPMO aux résultats de l'exercice de planification stratégique organisationnelle pour mieux anticiper les évolutions qualitatives et quantitatives de l'organisation et rendre le processus plus stratégique.
- Paramétrer le SIRH pour permettre l'amélioration des outils, la compilation des données et les suivis.
- Lier l'identification de la relève à l'évaluation du rendement.
- Cartographier les emplois pour raffiner l'analyse d'identification des postes critiques.

Plan de gestion de la performance et du développement

Situation initiale

Absence de processus formel de gestion et d'évaluation du rendement des employés.

Objectif principal

Élaborer et mettre en œuvre un Plan de gestion de la performance et du développement pour disposer d'une main-d'œuvre performante et mobilisée afin de répondre aux besoins évolutifs de l'organisation dans la réalisation de sa mission et de ses priorités organisationnelles.

Activités menées

- Analyse poussée des meilleures pratiques en évaluation du rendement en 2014
- Élaboration d'un outil d'évaluation du rendement
- Déploiement d'un processus pilote aux cadres de direction et aux cadres intermédiaires de trois services en 2015
- Formation d'une demi-journée offerte à tous les participants au processus pilote
- Accompagnement des services par des conseillères en dotation dans le cadre de l'exercice de planification de main-d'œuvre et de planification budgétaire
- Redéfinition des profils de compétences (en cours)

Résultats

- Outil d'évaluation du rendement réalisé
- Cadres de directions et cadres intermédiaires de trois services formés en évaluation du rendement
- Services mieux outillés pour planifier la main-d'œuvre
- Bilan du processus pilote réalisé
- Simplification du processus (au terme du bilan du pilote)
- Profil de compétences élaboré à partir de la planification stratégique, utilisé pour mettre au point le programme de développement des compétences des gestionnaires et intégré à la gestion du rendement

Points critiques pour la suite

- Rattacher les objectifs individuels fixés aux employés aux objectifs organisationnels pour éviter toute incohérence.
- Harmoniser l'évaluation du rendement et les autres sous-systèmes de la gestion des ressources humaines.

Tableaux de bord corporatifs

Situation initiale

En 2014, la Ville ne disposait pas d'un tableau de bord qui aurait permis de suivre l'évolution de toutes les activités en regard des priorités stratégiques. Certaines statistiques sur les activités existent dans les services, mais elles ne sont pas traitées systématiquement dans des indicateurs utiles pour la gestion.

Objectif principal du chantier

Élaborer un tableau de bord corporatif pour mesurer la performance organisationnelle. Cet outil à la fois stratégique et opérationnel permettra de mesurer périodiquement la performance de la Ville et d'apporter des améliorations. Il pourra également servir à des fins d'étalonnage, de diffusion de l'information auprès des élus et de la population en général.

Activités menées

- Répertoire des tableaux de bord et plus généralement des indicateurs utilisés dans les grandes villes nord-américaines
- Identification des conditions générales de développement des tableaux de bord
- Inventaire des données statistiques disponibles dans les services (en cours)
- Analyse des mérites relatifs des deux grandes approches : le tableau de bord équilibré qui, au niveau corporatif, est centré sur le degré de réalisation des grands objectifs stratégiques et, au niveau des gestionnaires, sur leur déclinaison dans les opérations. L'autre approche, de type CitiStat, est centrée sur les opérations et prévoit des rencontres statutaires fréquentes (aux deux semaines ou tous les mois) qui permettent au directeur général et au maire d'assurer un suivi des lacunes et des améliorations dans les opérations, service par service.

Résultats

- Choix de l'approche de tableau de bord équilibré, ce qui suppose que le premier cycle de planification stratégique soit complété avant de démarrer l'élaboration du tableau de bord.
- L'élaboration du tableau de bord peut donc commencer.

Points critiques pour la suite

- La construction des indicateurs les plus pertinents est un processus à maturation lente dans les organisations municipales. Elle doit se faire dans une visée de moyen terme en lien avec les orientations stratégiques, tout en étant ouverte aux préoccupations qui peuvent émerger dans les opérations.
- Les indicateurs doivent être objectivement vérifiables.
- La mise à jour des indicateurs doit être intégrée aux systèmes d'information, sinon les efforts pour la faire risquent d'être trop importants.
- Les tableaux de bord ne sont soutenables à long terme que s'ils sont effectivement utilisés par les responsables administratifs et politiques, et publicisés.

ANNEXE I

Liste des membres du Conseil municipal

Marc Demers, maire
Raynald Adams
Pierre Anthian
Nicholas Borne
Stéphane Boyer
Jean Coupal
David De Cotis
Sandra Desmeules
Aline Dib
Virginie Dufour
Gilbert Dumas
Jocelyne Frédéric-Gauthier
Daniel Hébert
Vasilios Karidogiannis
Ray Khalil
Alain Lecompte
Michel Poissant
Aglaia Revelakis
Jacques St-Jean
Michel Trottier
Christiane Yoakim
Paolo Galati

ANNEXE 2

Liste des acronymes

| | |
|----------------|--|
| BGP | Bureau des grands projets |
| BIEL | Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval |
| CE | Comité exécutif |
| CEIC | Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction; commission Charbonneau |
| CGPPE | Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure |
| CISSS | Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval |
| CLD | Centre local de développement |
| CM | Conseil municipal |
| CMQ | Commission municipale du Québec |
| CRÉ | Conférence régionale des élus |
| CRM | Customer Relationship Management |
| DDO | Division du développement organisationnel |
| DDSM | Demande de services municipaux |
| DGA | Directeur général adjoint |
| EAM | Enterprise Asset Management |
| GESD | Gestion électronique des sommaires décisionnels |
| GID | Gestion intégrée des documents |
| GPD | Gestion de la performance et du développement |
| GPMO | Gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre |
| IGOPP | Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques |
| LEDMM | Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale |
| MAMOT | Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire |
| MDDELCC | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques |
| MRC | Municipalité régionale de comté |
| PTI | Programme triennal d'immobilisations |
| RFU | Richesse foncière uniformisée |
| SAJ | Service des affaires juridiques |
| SCLSDS | Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social |
| SIRH | Système d'information de gestion des ressources humaines |
| SPL | Service de police de Laval |
| SRH | Service des ressources humaines |
| SST | Service des systèmes et technologies |
| TASCO | Transformation et amélioration du service aux citoyens et des opérations |
| TBPPE | Tableau de bord des projets et programmes d'envergure |
| UPAC | Unité permanente anticorruption |