

Rubrique **TÉMOIGNAGE**

« LE CITOYEN SAIT CE QU'IL VEUT... LA COOPÉRATION EST INÉVITABLE ! »

*Intégrer l'action municipale pour améliorer la performance collective*Propos de **Serge LAMONTAGNE**Recueillis par **Gérard DIVAY**

Pour citer cet article : DIVAY, G. (2024). Témoignage - « Le citoyen sait ce qu'il veut... La coopération est inévitable ! » Propos de Serge LAMONTAGNE, recueillis par Gérard DIVAY, *Télescope SMP&OE*, vol. 21, décembre 2024, Dossier spécial.

Titulaire d'une maîtrise en administration des affaires et administrateur de sociétés certifiées, Serge Lamontagne œuvre dans le domaine public depuis plus de 35 ans. Reconnu pour réaliser des réorganisations structurées et inspirées des meilleures pratiques, il a été directeur général de la Ville de Montréal de juillet 2018 à juin 2024 (Montréal est la deuxième ville la plus peuplée du Canada et la plus grande ville francophone d'Amérique). À ce titre, il est à la tête d'une grande équipe de 28 000 personnes et gère un budget de près de 7 G\$ ainsi qu'un programme décennal d'immobilisations de 22 G\$. Dès son entrée en fonction, il a entamé un virage majeur avec la Planification stratégique Montréal 2030¹, une vision d'avenir rassembleuse, actuelle et inspirante en vue de rehausser la résilience économique, sociale et écologique de la métropole.

Comme directeur général de la Ville de Laval (troisième plus grande ville au Québec), de 2014 à 2018, il a supervisé une réforme en profondeur de l'administration, tant sur les plans de l'éthique et de la gouvernance que de la reddition de comptes. La qualité de sa gestion et son influence sur l'administration publique sont reconnues par ses pairs. Il a d'ailleurs été lauréat du Prix Distinction 2021 de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) et du Prix Hommage 2021 de l'Institut d'administration publique du Québec (IAPQ). Il a aussi remporté le 1^{er} prix de la gestion innovatrice de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) en 2017 pour son rôle dans la réorganisation à la Ville de Laval.

¹ Montréal 2030 : Plan stratégique. Une démarche de relance articulée autour d'une vision d'avenir. Ville de Montréal. Disponible à [Montréal 2030 : un premier plan stratégique | Ville de Montréal](#)

Question (Q.) Pourquoi vous est-il apparu nécessaire de lancer des opérations de planification stratégique à Laval et après à Montréal.

La genèse des deux est différente. Quand je suis arrivé à Laval, le premier exercice que j'ai fait, c'est une matrice de risques. Évidemment, avec tout le passé qu'elle avait, le plus gros risque organisationnel à cette étape-là était réputationnel. Donc il fallait rapidement s'en aller ailleurs et enlever de l'espace public toute l'histoire de corruption qui avait existé précédemment. Il fallait se projeter en avant. Et pour cela, se donner vraiment une vision. D'où l'initiative de la planification stratégique pour faire une cassure avec le passé. Ce qui nous avait guidés, c'était d'amener les gens à penser en avant plutôt que de ressasser le passé.

Q. : La recherche d'une cassure aurait pu se faire par une opération de planification juste à l'interne. Pourquoi avoir choisi un exercice qui impliquait toute la collectivité ?

Dans les 2 cas, Laval et Montréal, c'était implicite qu'il fallait que l'exercice de planification stratégique soit élargi. Pour moi, il y a une différence entre la planification de l'organisation et celle du territoire. Selon moi, la planification stratégique, par défaut, c'est toujours une planification du territoire et donc

les citoyen.ne.s doivent être impliqué.e.s dans cette réflexion-là. Les citoyen.ne.s, eux aussi, avaient besoin d'aller ailleurs. À Laval, ils n'avaient jamais été impliqué.e.s. On ne leur avait pas demandé : « quelles sont vos priorités. Comment allez-vous vous projeter dans les dix prochaines années ? ». L'organisation municipale était dirigée par une personne qui procédait par projets. Elle faisait une promotion des projets et non pas de la ville comme telle. Donc pour moi, les citoyens devaient eux aussi participer à cet exercice de se projeter vers l'avant.

Dans le cas de Montréal, la visée était semblable, mais le contexte différent. Quand on a fait le plan stratégique *Montréal 2030*, c'était un exercice impliquant les citoyens et les employés : « quelle métropole voulez-vous ? ». Mais contrairement à Laval, il ne s'agissait pas, à Montréal, d'effacer le passé. La grosse différence, c'est que Montréal est une très grande organisation, avec beaucoup, beaucoup de compétences, mais des compétences qui restent sectorielles. Montréal avait développé de nombreuses politiques et stratégies sectorielles : un plan de transport, un plan d'urbanisme, une stratégie de l'eau, entre autres. Même si dans leur élaboration, il y avait quand même eu une consultation citoyenne, la ville avait l'habitude de s'en remettre à des expert.e.s

pour développer des visions sectorielles par domaine.

Quand je suis arrivé, en 2018, comme DG, le premier exercice que j'ai fait a été de diagnostiquer l'état de l'organisation. J'ai fait un sondage de mobilisation auprès des 28 000 employé.e.s. 12 000 ont répondu. Un des constats clés de ce sondage était : « on n'a pas de vision, on ne sait pas où la ville s'en va ; on aimerait avoir une vision commune ». Donc, suite à mon expérience de Laval, j'étais persuadé qu'il nous fallait une planification stratégique, mais encore plus forte. Mon sondage a vraiment fait ressortir le manque de vision. La démarche de Montréal a été faite à partir de ce besoin de développer une vision commune, de ne plus travailler en silo comme organisation et d'essayer de faire ce que j'appelle un exercice d'intégration. J'ai été dans toute ma carrière un intégrateur plus qu'un planificateur. Je suis capable d'amener les gens à penser en dehors de leur zone de compétence professionnelle.

Donc, pour changer cette organisation sectorielle qui avait de bonnes connaissances de son territoire, mais unidimensionnelles, j'ai lancé l'exercice de planification stratégique en deux volets. Un volet employé.e avec ce que nous avons appelé les forums des artisans : j'ai demandé à chaque

service, à chaque arrondissement, d'identifier des personnes qui seraient des porte-parole à des séances de travail ; ensemble, ils devaient répondre à une question très simple : quelle métropole voulez-vous en 2020 et en 2030 ? On a fait en parallèle un exercice auprès des citoyen.ne.s en leur disant : voyez donc, ce n'est pas un exercice de la ville de Montréal au niveau administratif, mais un exercice territorial ; « dites-nous quelle ville vous voulez dans les 10 prochaines années ». 12 000 personnes et organismes ont répondu à un questionnaire en ligne. Ces deux exercices, interne et externe, ont permis de développer une vision qui tient encore la route.

Q. : Comment les élu.e.s ont-ils réagi au fait que vous souhaitiez impliquer d'autres personnes que les acteurs municipaux dans ces exercices de planification stratégique ?

Dans les 2 cas, j'ai été chanceux parce que ces personnes arrivaient en politique et étaient ouvertes. C'était d'une évidence qu'il fallait que les plans stratégiques s'inspirent aussi des gens de l'externe et pas juste des employé.e.s de la ville. À Laval, les élu.e.s ont participé, comme résident.e.s, à des ateliers citoyens organisés dans les quartiers et à des ateliers thématiques. Dans les deux cas, j'ai régulièrement informé les élu.e.s de

l'avancement des travaux. L'organisation administrative avait pas mal carte blanche pour développer un contenu basé sur ce que les citoyen.ne.s exprimaient. Ce qui est important, c'est que dans les 2 cas, les élu.e.s ont accepté de mettre leurs programmes partisans de côté. Les élu.e.s connaissent les préoccupations des citoyen.ne.s dont ils et elles sont proches, entendent dans leurs échanges personnels les mêmes préoccupations que celles qui ont été exprimées lors de nos consultations. Dans les deux cas, les élu.e.s ont accepté que la planification stratégique ne soit pas partisane, mais soit basée sur des consensus de citoyen.ne.s et d'employé.e.s sur la vision pour les dix ou quinze prochaines années. On ne peut pas avoir une vue partisane sur une vision et des orientations de moyen et long termes qui portent sur des questions comme les personnes vulnérables, l'habitation ou le transport collectif.

Q. : Comment avez-vous stimulé et amené les acteurs non municipaux à contribuer de manière explicite à la mise en œuvre des orientations ?

L'élément clé dans les deux planifications stratégiques, *Laval, Urbaine de nature* et *Montréal 2030*, c'est qu'elles ne sont pas centrées uniquement sur le « *core business* »

d'une ville, mais tournées vers le territoire, ce qui oblige à avoir une vue englobante et à prendre en compte les perspectives de multiples acteurs et actrices. Si je prends par exemple *Montréal 2030*, il y a un volet humain très important ; ce qui fait que la Santé publique s'est retrouvée dans le document. Quand tu regardes le volet environnemental, toute la communauté, tous les groupes sont concernés et ils voient que leurs préoccupations trouvent écho dans les divers chapitres du plan stratégique. En corollaire, l'autre élément important, c'est qu'une vision territoriale amène une organisation à développer de nouvelles politiques intégrées et nous en avons élaboré quelques-unes.

Par exemple, le *Plan climat* veut faire en sorte qu'on diminue de 50 % les gaz à effet de serre. La ville comme entité administrative ne peut pas y arriver toute seule. Nous avons conclu un partenariat avec d'autres organisations. Ce qui est merveilleux, c'est qu'une fois par année, on montre la contribution de chacun des services de la ville, de chacune des autres organisations partenaires, à l'avancée vers les objectifs définis collectivement et mesurés par des indicateurs qui reflètent l'état de la situation. On a besoin des autres pour atteindre ces objectifs.

Je vais donner un autre exemple d'intégration par l'approche territoriale. On n'a pas fait un plan d'urbanisme d'un côté et un plan de transport de l'autre ; on a fait un plan intégré, un *Plan d'urbanisme et de mobilité* où notamment on prend en compte que le transport collectif peut être un élément déclencheur dans le développement d'un territoire. Le *Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM)* n'est pas un document de la ville administrative, c'est le document d'une vision territoriale intégrée.

Dans le processus d'intégration, un élément qu'il ne faut pas oublier, c'est la pandémie. Je m'ennuie de la pandémie pour une raison. Durant la pandémie, on a arrêté comme organisation de se poser des questions en fonction de nos programmes, de nos paramètres, de nos redditions de comptes sectoriels. Tous gouvernements confondus, municipal, provincial, fédéral, nous étions dans l'action pour les personnes : « Comment pouvons-nous les sauver ? » En étant dans l'action, on a agi dans des champs de compétences qui n'étaient pas forcément les nôtres ; ça pouvait être risqué, mais on ne se posait pas la question au départ, il fallait agir. La ville s'est ainsi retrouvée à beaucoup travailler sur

l'itinérance parce qu'on était sur le terrain. Ensuite, pour la reddition de compte, on reprenait en considération les champs respectifs de compétences.

L'épisode de la COVID nous a obligés à revenir à l'essentiel. Comment pouvons-nous supporter les citoyen.ne.s, individuellement et au niveau des quartiers ? Ce questionnement nous a amenés à pousser plus loin le processus d'intégration et à introduire dans le contenu et la mise en œuvre du plan stratégique des moyens pour nous assurer que le support aux citoyen.ne.s s'améliore. J'ai trop vu dans ma carrière, des plans stratégiques qui sont restés sur des tablettes. Il faut les faire vivre.

Pour éviter cela, nous avons introduit dans le PUM une vision de QIR, Quartiers résilients et inclusifs, et développé un indice d'équité des milieux de vie² pour pouvoir apprécier leur évolution. Cet indice a été conçu en collaboration avec la Santé publique. Il intègre une vingtaine d'indicateurs qui ne sont pas collés, uniquement et avant tout, sur ce que les services font, mais donnent un portrait de l'état de la situation, de ce qui est vécu au niveau des territoires par l'ensemble des acteurs et actrices. Ces indicateurs sont

² *Indice d'équité des milieux de vie. Rapport méthodologique.* Montréal. Octobre 2023.

regroupés sous six grandes dimensions : sociale, économique, environnement, accès aux ressources de proximité, aux ressources de culture, sport et loisirs, sécurité urbaine. L'indice permet de voir la vulnérabilité des territoires. La Ville a commencé à l'utiliser dans la priorisation des projets dans trois territoires pilotes parmi les plus défavorisés. Idéalement, l'indice permettrait à terme de définir des enveloppes d'équité territoriale pour le fonctionnement et les investissements, au lieu de se contenter de simples listes de projets dans les divers programmes sectoriels. Cette approche va faciliter une identification et une priorisation des besoins par tous les acteurs et actrices du milieu, Ville, santé publique, organismes du milieu, citoyen.ne.s. Les gestionnaires des différents services et programmes doivent inscrire leurs propositions en référant à cet indice d'équité des milieux de vie qui va guider les priorisations budgétaires.

Q. : Comment les gestionnaires municipaux réagissent-ils au fait que dans cette approche, ils doivent s'évaluer et leurs actions être évaluées en fonction de l'évolution de l'indice, et pas seulement en fonction des activités qu'ils contrôlent ?

C'est sûr que c'est un changement de culture. L'évaluation des programmes est déjà très

présente et continue, tant au niveau politique par les travaux en commission qu'au niveau de la gestion par les évaluations de performances et par les contrôles du Vérificateur général. Actuellement les gestionnaires se font évaluer avec les paramètres de leurs programmes qu'ils ont eux-mêmes et elles-mêmes conçus en fonction de leur seule logique sectorielle. Dans la nouvelle approche intégrée, ils et elles ne doivent pas se contenter des critères de leur domaine, mais tenir compte aussi de critères beaucoup plus larges d'équité.

Q. : Est-ce que l'utilisation de ce critère d'équité va amener des modifications dans la relation entre l'administration, les élu.e.s et les organismes du milieu ?

Plusieurs tables de quartier ont levé la main pour faire partie des territoires pilotes. Les élu.e.s se sont familiarisé.e.s avec l'indice dans le cadre de présentations et dans le processus budgétaire. L'indice s'impose comme une considération incontournable puisqu'il est bâti sur des données objectives. Mais comme dans tout processus de changement, il faut être prudent.e et patient.e. Pour reprendre une expression que j'utilise souvent, il faut que l'intention soit non équivoque, mais elle doit être accompagnée d'un déploiement intelligent. Il ne faut pas

aller trop vite ; il faut se donner le temps de tester la méthode.

Q. : Est-ce que cette approche intégrée renforce vos représentations auprès des gouvernements supérieurs ?

Nous faisons valoir les bénéfices qu'elle peut apporter dans l'efficacité globale de l'action publique. Le degré de réceptivité est jusqu'à maintenant variable selon les organismes. Mais il est indéniable, et l'épisode de la COVID l'a montré, que la présence et la collaboration continue avec des acteurs externes est source de stimulation pour les organismes publics, surtout si tou.te.s s'entendent sur des indicateurs de situation qui ne peuvent évoluer que si tous, organismes publics, privés, communautaires et philanthropiques témoignent publiquement de leurs contributions respectives.