



# DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE AU MANAGEMENT STRATÉGIQUE DANS LES MUNICIPALITÉS

*Document complémentaire au diagnostic  
organisationnel stratégique de la Ville de Terrebonne*

## PRÉSENTÉ À

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

## AUTEURS

Gérard Divay et Lilly Lemay avec la collaboration  
de Syrine Ben Slymen et Linda Caron

Février 2018

© ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE



## AVANT-PROPOS

Le présent document dresse un état des savoir-faire en planification stratégique municipale. Il s'inspire de la littérature académique et professionnelle sur le sujet et d'observations sur les expériences de 16 villes québécoises et canadiennes (voir annexe A). Pour une municipalité qui n'a pas encore mené un exercice de planification stratégique, il donne des indications à la fois sur le contenu et sur les processus de préparation et de mise en œuvre d'un plan stratégique. Pour une municipalité qui en a déjà fait, il fournit une grille de réflexion sur un management stratégique en continu.



## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	I
TABLE DES MATIÈRES.....	III
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	V
INTRODUCTION .....	1
PREMIÈRE PARTIE : LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE – ÉTAT DES SAVOIR-FAIRE .....	3
1 LES COMPOSANTES D'UN PLAN STRATÉGIQUE .....	3
1.1 <i>La mission</i> .....	3
1.1.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	3
1.1.2 Les pratiques .....	5
1.2 <i>La vision</i> .....	7
1.2.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	7
1.2.2 Les pratiques .....	8
1.3 <i>Les valeurs</i> .....	9
1.3.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	9
1.3.2 Les pratiques .....	10
1.4 <i>Diagnostic</i> .....	12
1.4.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	12
1.4.2 Les pratiques .....	12
1.5 <i>Horizons temporels</i> .....	13
1.5.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	13
1.5.2 Les pratiques .....	15
1.6 <i>Structure et nature des plans stratégiques</i> .....	16
1.6.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	16
1.6.2 Les pratiques .....	17
1.7 <i>Mise en œuvre et Suivi</i> .....	21
1.7.1 Les règles de l'art : état de la littérature .....	21
1.7.2 Les pratiques .....	22
2 LES PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE AUX DIVERSES ÉTAPES .....	25
2.1 <i>Les règles de l'art</i> .....	25
2.2 <i>Les pratiques</i> .....	26
2.2.1 Décision d'entreprendre un exercice de planification stratégique .....	26
2.2.2 Préparation .....	29
2.2.3 Diagnostic .....	32
2.2.4 Élaboration des composantes .....	34
2.2.5 La mise en œuvre du plan stratégique et son management .....	38
2.2.6 Suivi de la mise en œuvre .....	39

CONCLUSION : LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE MUNICIPALE.....	42
SECONDE PARTIE : LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE MUNICIPAL COMME ACTION STRATÉGIQUE EN CONTINU .....	45
1 LES SITUATIONS À CHANGER .....	46
2 L'APPAREILLAGE .....	47
3 LES PROCESSUS.....	48
4 LES COMPÉTENCES .....	50
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	52
ANNEXE A.....	53
BIBLIOGRAPHIE.....	54

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BIEL	Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval
CE	Comité exécutif
CM	Conseil municipal
ICMA	International City/County Management Association
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
PESTELE	Politique, économique, social, technologique, environnemental et légal
PS	Plan stratégique
SMART	Spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
SWOT	<i>Strengths, weaknesses, opportunities and threats</i> (forces, faiblesses, opportunités et menaces)
TOD	<i>Transit-oriented development</i> (aménagement axé sur le transport en commun)





## INTRODUCTION

Pour le citoyen, l'action municipale est d'abord évaluée au quotidien, dans l'immédiat : par exemple, l'eau est-elle toujours disponible, la rue est-elle déblayée rapidement après une tempête? La fonctionnalité des opérations courantes repose par contre sur la qualité de la planification sur divers horizons de temps. Dans les exemples précédents, les équipements de déblaiement ont dû être préparés une saison d'avance; la disponibilité de l'eau dépend notamment de la capacité de l'usine de traitement choisie parfois des décennies d'avance. Toutes les actions municipales s'inscrivent dans la durée. Certaines décisions d'aujourd'hui peuvent donc avoir des effets à très long terme. Par exemple, l'ouverture d'une rue va figer le paysage urbain éventuellement pour des siècles.

Le but fondamental de la planification stratégique municipale est de faire entrer le temps collectif dans la prise de décision. Par temps collectif, on entend les divers horizons temporels dans lesquels se déroulent les activités des acteurs locaux (citoyens, associations, entreprises, institutions) et se transforment les caractéristiques de la société locale. Par la planification stratégique, la municipalité veut infléchir l'évolution de ces caractéristiques et faire de cet effort d'infléchissement le fil conducteur de toutes ses actions. Cette ambition se heurte toutefois à plusieurs difficultés qui viennent notamment de la multiplicité des horizons temporels et des trois facettes de la réalité municipale.

### *La multiplicité des horizons temporels*

La municipalité doit agir sur-le-champ, en tout temps, sur des phénomènes à temporalités bien différentes :

- Du temps très long (plusieurs générations) pour la transformation du cadre bâti dans les agglomérations.
- Du temps long (une génération) pour les changements des habitudes de vie, par exemple l'adoption généralisée de la pratique du recyclage.
- Du temps moyen (quelques années), par exemple, pour l'adoption de nouvelles technologies.
- Du temps saisonnier pour des activités routinières, par exemple, le déneigement ou l'entretien des terrains de jeu.
- Du temps court (en jours ou semaines), par exemple, pour faire face à des inondations.

Les facteurs qui font évoluer ces phénomènes sont de diverses natures : économique (par exemple, les marchés immobiliers qui conditionnent le développement urbain), socioculturelle (par exemple, la propension à se loger seul et l'adoption d'un mode de vie plus actif), technologique (par exemple, l'implantation de bâtiments intelligents et autonomes énergiquement), institutionnelle et politique (l'ensemble des programmes et interventions des gouvernements supérieurs). La capacité de chaque municipalité

d'influencer ces divers facteurs par sa planification stratégique est plus ou moins limitée, selon ce que celle-ci couvre.

### *Les trois facettes de la réalité municipale*

Dans son usage courant, le terme de municipalité ou de ville renvoie à l'une ou l'autre des trois réalités différentes que sont les « services municipaux », soit en tant qu'unités administratives (l'organisation municipale), soit la personne morale dirigée par des élus qui intervient sur son milieu avec différents moyens selon les compétences qui lui sont allouées, soit le milieu lui-même, c'est-à-dire la société locale à l'intérieur des limites territoriales de la municipalité. Ces trois niveaux sont emboîtés l'un dans l'autre, mais il importe de les distinguer, car, tout en étant interreliés et s'influençant mutuellement, ils ont une dynamique propre d'évolution. Comme la planification stratégique veut infléchir des évolutions, son contenu devrait être particularisé selon qu'elle vise à influencer :

- l'évolution du milieu dans toutes ses dimensions, qu'on les prenne par domaines (économique, environnemental, social, culturel, etc.) ou par grandes fonctions (se loger, se nourrir, etc.). Tous les acteurs du milieu contribuent à son évolution, par leurs décisions et leurs comportements, qui manifestent localement la présence des grandes tendances économiques et socioculturelles. La municipalité peut au mieux encadrer la manifestation locale de ces tendances, car sa capacité de contrôle et d'influence est limitée. Cela dit, la municipalité est poussée à s'intéresser à toutes les dimensions, comme l'expression de « gouvernement de proximité » le suggère, même si d'autres institutions publiques (éducation, santé, services sociaux, emploi) sont présentes localement;
- la conduite de l'action municipale, ce que fait la municipalité en tant que personne morale. Son action est parfois présentée comme la prestation de services. Cette façon de la voir est toutefois réductrice si par service on entend des équipements, des biens ou des activités, car toute l'intervention de nature réglementaire risque alors d'être négligée. L'action municipale peut être conçue de manière plus compréhensive en faisant l'inventaire de tous les instruments de gouvernement qu'elle utilise : la réglementation, les interventions directes, la fiscalité et les subventions, l'information et la persuasion, l'organisation des acteurs et des activités. Les élus ont les moyens de contrôler l'action et l'organisation municipales;
- la performance de l'organisation municipale, ce qu'elle livre avec plus ou moins d'efficacité, sous différentes modalités de structuration, d'encadrements procéduraux, de capacité organisationnelle (ressources de tous ordres et compétences). Les gestionnaires et les employés municipaux en sont les principaux acteurs, sous la direction des élus, mais l'efficacité de l'organisation et de l'action municipales dépend aussi en partie des autres acteurs locaux, coproducteurs à divers degrés des activités et de leurs effets.

# PREMIÈRE PARTIE : LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE – ÉTAT DES SAVOIR-FAIRE

La planification stratégique est devenue un exercice bien codifié avec une vaste littérature sur les règles de l'art<sup>1</sup> et de nombreux exemples d'application dans tous les domaines, y compris au niveau municipal. Nous allons la présenter en deux temps : les composantes d'un plan stratégique (PS) et le processus d'élaboration et de mise en œuvre dans ses diverses étapes, avec un rappel des règles de l'art suivi d'observations sur 16 expériences municipales, au Québec et dans d'autres villes canadiennes (voir annexe A).

## 1 LES COMPOSANTES D'UN PLAN STRATÉGIQUE

On retrouve normalement dans un PS les rubriques suivantes : la mission, la vision, les valeurs, des orientations et objectifs sur divers horizons temporels, la mise en œuvre et le suivi.

### 1.1 LA MISSION

#### 1.1.1 Les règles de l'art : état de la littérature

L'énoncé de mission précise la raison d'être de l'organisation, ce pourquoi elle existe, pour qui et la manière dont elle s'y prend pour la réaliser. Sa définition est importante, car elle permet de différencier l'organisation par rapport à d'autres du même type, mais ayant d'autres missions (les différents niveaux de gouvernement, par exemple). Bien que les mandats puissent varier dans le temps, la mission est fondamentale et perdure dans le temps, à moins d'une réorientation majeure qui implique un changement clé en regard de ses relations avec ceux qu'elle sert.

On confond souvent la mission avec la vision, qui, elle, se réfère plutôt à ce que l'organisation veut devenir ou ce qu'elle veut accomplir dans un horizon temporel de plus ou moins long terme. Une façon simple de les distinguer est de se dire que notre mission est ce que l'on fait et que notre vision correspond à ce que l'on veut devenir ou accomplir à terme.

Un organisme public voit sa mission définie par la loi en termes généraux, mais il peut la bonifier en la spécifiant. La mission du SPVM en est un bon exemple :

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a pour mission de **protéger la vie et les biens des citoyens; de maintenir la paix et la sécurité publique; de prévenir et de combattre le crime et de faire respecter les lois et règlements en vigueur** (articles 48 et 69 de la Loi sur la police, L.R.Q. c. P-13.1).

---

<sup>1</sup> Pour les municipalités, voir entre autres Gordon (2006) et Plant (2008 et 2010).

En partenariat avec les institutions, les organismes socio-économiques, les groupes communautaires et les citoyens du territoire de Montréal, le Service s'engage à promouvoir leur qualité de vie en :

- contribuant à réduire la criminalité;
- améliorant le bilan routier;
- favorisant le sentiment de sécurité;
- développant un milieu de vie paisible et sûr, dans le respect des droits et libertés garantis par les chartes canadienne et québécoise.<sup>2</sup>

Dans cet exemple, la mission fondamentale est légalisée et le SPVM a ajouté des engagements qui dictent normalement la qualité de ses relations avec les citoyens et envers d'autres acteurs locaux. Les engagements en matière de qualité de vie se détaillent en quatre dimensions principales, propices à des stratégies particulières dans le temps et donnant un sens et une forme au travail, lesquels peuvent s'incarner dans des objectifs de résultats et/ou de changement.

Deux principes entourent l'énoncé de mission :

- Il permet de se recentrer au besoin et de prendre des décisions en cohérence. À défaut de mission claire, il est difficile pour les gens à l'externe et même à l'interne de vraiment savoir ce pourquoi on existe et de s'y référer.
- Savoir et comprendre ce pourquoi on existe permet d'orienter et de prendre plus facilement des décisions cohérentes et adaptées. Par exemple, si un service des ressources humaines se donne comme mission de faire de son organisation l'un des employeurs les plus recherchés (sachant un enjeu actuel lié à la difficulté d'attirer et de retenir du personnel compétent), cela aura pour effet d'orienter ses stratégies fonctionnelles pour s'aligner avec celle de l'organisation.

Pour Peter Drucker (2006), auteur classique en management, une mission organisationnelle comporte trois composantes essentielles pour être réellement efficace :

- La motivation et l'engagement pour créer des produits et des services à valeur ajoutée. Cet engagement se fonde aussi sur les valeurs de l'organisation dont il sera question plus loin.
- Les besoins à combler sont existants ou à venir, dans ce dernier cas soit qu'il s'agisse des grandes tendances en matière de transport, d'intégration des immigrants ou encore d'environnement, par exemple; soit qu'il s'agisse de besoins développés sciemment au fil des développements stratégiques, par exemple, en développant la « ville intelligente ».
- Les compétences pour combler ces besoins.

---

<sup>2</sup> <https://www.spvm.qc.ca/fr/Pages/Decouvrir-le-SPVM/lOrganisation/Vision-valeurs-et-mission>, page consultée le 11 janvier 2018, emphase dans le texte original.

Selon le consultant blogueur Richard Martin :

S'il y a la compétence et la motivation (que nous avons nommée plus haut l'engagement), mais qu'il n'y a pas de besoin à combler, la mission sera vide de sens et manquera de pertinence; on pourra dire que c'est un passe-temps et non pas une entreprise sérieuse. S'il y a la compétence et des besoins à combler, mais qu'il n'y a pas de motivation, la mission sera « pour la forme » et l'organisation sera sans âme. (...) S'il y a la motivation et des besoins à combler, mais que l'organisation n'a pas les compétences requises, la mission ne sera pas crédible et l'organisation manquera d'efficacité et d'efficacités. En fait, ce n'est qu'avec la motivation, des besoins précis à combler et les compétences requises qu'il peut exister une mission solide et efficace.<sup>3</sup>

Peter Drucker<sup>4</sup> stipule qu'un énoncé de mission efficace comporte quatre éléments clés pour rendre compte des trois composantes essentielles. Cet énoncé dira :

- qui nous sommes;
- ce que nous faisons;
- ce que nous promouvons;
- et pourquoi nous le faisons.

L'énoncé de mission doit être clair et facile à comprendre, il doit s'adresser aux personnes concernées tant à l'externe qu'à l'interne, être stable dans le temps et spécifique à l'organisation, à la manière d'une identité, pourrions-nous ajouter. En effet, lorsque des décideurs tentent d'accommoder tout le monde parce qu'ils ne distinguent pas l'essentiel du secondaire, l'énoncé de mission devient insignifiant et inutile.

### 1.1.2 Les pratiques

Dans 5 des 16 plans stratégiques municipaux analysés, aucune section n'est consacrée à la définition de la mission. La pleine prise de conscience de la raison d'être est pourtant le point de départ de toute démarche stratégique. Cette absence fréquente dans les plans stratégiques municipaux s'explique facilement, à première vue. Toute l'action des municipalités est encadrée par diverses lois qui les constituent et qui définissent leurs compétences dans différents domaines. Cependant, la mission n'équivaut pas à la liste des compétences. Si certaines compétences sont obligatoires, d'autres sont facultatives. À l'intérieur du cadre juridique dans lequel elles évoluent, les municipalités ont une marge de manœuvre pour définir une mission propre, spécifier dans quelle mesure elles comptent occuper leurs champs de compétence et définir le rôle qu'elles veulent jouer. Les variantes dans la formulation de la mission le montrent bien dans les 11 plans qui en contiennent une.

---

<sup>3</sup> <http://www.alcera.ca/fr/articles/la-mission-est-la-cle-du-succes.php>, page consultée le 11 janvier 2018.

<sup>4</sup> <http://www.brs-inc.com/news002.html>, page consultée le 11 janvier 2018.

Dans six cas, la mission est centrée sur la production de services municipaux, avec efficacité et efficacie; dans deux de ces cas (Montréal-Nord et Saskatoon), les services sont énumérés et le rôle que joue la ville dans la production de chacun est spécifié. Ainsi, à Montréal-Nord, les termes utilisés font une distinction claire entre la responsabilité directe de l'arrondissement (entretien, gestion, offre) et son rôle d'appui (soutien, facilitateur, promotion).

Dans deux cas, la mission n'est pas définie à partir de ce que fait la municipalité et des services qu'elle produit, mais plutôt par rapport à la finalité de son action. La ville de Sainte-Julie veut « offrir un milieu de vie de qualité » et « Gatineau a pour mission première l'amélioration constante de la qualité de vie de ses citoyens et de la communauté. » La référence à la qualité de vie permet de prendre du recul par rapport aux services, et donc de pouvoir stratégiquement questionner leur pertinence. Elle ouvre aussi la voie pour une réflexion sur le rôle de la municipalité par rapport aux autres acteurs locaux, ce qui est fait dans les deux derniers cas.

L'interdépendance des acteurs locaux est manifeste dans la mission de Windsor, en Ontario : « Our City is built on relationships – between citizens and their government, businesses and public institutions, city and region – all interconnected, mutually supportive, and focused on the brightest future we can create together. » La mission de Moncton, au Nouveau-Brunswick, est formulée dans la même perspective : « Collaborer pour faire croître notre économie et améliorer la qualité de vie de tous les citoyens. »

La définition de la mission d'une municipalité n'est donc pas un exercice anodin dans une démarche stratégique. Se limiter au rappel du cadre juridique ne permet pas de se questionner sur le rôle effectif que la municipalité veut jouer dans l'amélioration du milieu, dans la « performance collective locale » (Divay, 2012). Mais il appert que les municipalités ont souvent de la difficulté à raisonner en termes de rôle relatif, ce qui entraîne des distorsions dans la démarche stratégique, notamment un hiatus entre la définition de la mission et celle de la vision. Alors que la mission est souvent réduite aux services, la vision est élargie à l'ensemble du milieu. L'ambiguïté de la notion de ville, à la fois corporation municipale et milieu local, est source d'incongruence. Si la vision envisage tout le milieu local, la mission devrait être aussi extensive, ce qui entraîne nécessairement une spécification du rôle de la municipalité par rapport aux divers acteurs dans tous les domaines.

Par ailleurs, lorsqu'elle est spécifiée, la mission reprend parfois des éléments qui se retrouvent dans la vision ou dans les valeurs, ce qui peut être un procédé pédagogique pour souligner les balises centrales de l'action municipale... ou refléter les difficultés de bien cerner les différences entre les trois notions.

## 1.2 LA VISION

### 1.2.1 Les règles de l'art : état de la littérature

Dans le monde actuel, préoccupé de résultats rapides, deux phénomènes se produisent :

- un effet de myopie notamment attribuable à une grande pression pour un rendement immédiat, ou encore à une inaptitude à voir loin;
- ou, au contraire, une presbytie, lorsque les décideurs, notamment, offrent une vision au sens illusoire du terme parce que non ancrée dans une réalité concrète et à construire. Dans son livre à succès et toujours d'actualité, *The Mind of the Strategist* (1982), Kenichi Ohmae parlait déjà de « vision tunnel » pour qualifier ce rétrécissement, ou cette myopie, dû aux effets de pression au succès immédiat. On ne cherche alors qu'à voir la lumière au bout de ce tunnel plutôt qu'à construire l'avenir souhaité. Le phénomène de presbytie, quant à lui, implique une incapacité à voir comment concrétiser une vision d'avenir pertinente et réaliste.

Dans son *Guide sur la prise de décision en urbanisme*, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) définit la vision stratégique de la manière suivante, ce qui est tout à fait valable :

La vision stratégique est une image globale de ce que souhaite devenir une collectivité au terme d'un horizon de planification qui a été préalablement retenu. Celle-ci guide l'organisation dans la gestion du changement souhaité.<sup>5</sup>

Trois éléments clés président à une vision stratégique qui soit porteuse d'avenir, pertinente et réaliste :

- La présence d'au moins un stratège (qui ne fait pas nécessairement partie des planificateurs), c'est-à-dire quelqu'un qui a cette capacité d'imaginer un avenir souhaitable et réalisable à terme, au fil des stratégies et du développement planifié, et des gestionnaires compétents pour la réaliser au fil des années.
- Un énoncé de vision qui soit :
  - persuasif sur le plan intellectuel (en lien avec les défis à relever); plausible; tangible et précis; appuyé sur des faits et analyses; dynamique; réalisable; facile à comprendre et à retenir;
  - attrayant sur le plan émotif : offre des défis; orienté vers l'avenir; stimulant; partagé; cohérent avec les valeurs et la mission;
  - compréhensif sur le plan des enjeux et des intérêts : se situe au niveau de l'intérêt supérieur commun; comporte des avantages provenant de la nouvelle orientation liés à la coordination, à la coopération et à la synergie.

---

<sup>5</sup> <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/vision-strategique/>, page consultée le 11 janvier 2018.

- Comme dans le cas de l'énoncé de mission, celui de la vision implique un leadership clair et affirmé. La participation de tous les acteurs locaux à l'élaboration de la vision est à valoriser sur le plan démocratique. Elle permet de puiser dans l'imagination collective, mais encore faut-il que les décideurs (élus et gestionnaires) sachent réaliser une synthèse avec leadership en fonction de l'intérêt supérieur commun.

### 1.2.2 Les pratiques

Selon les règles de l'art, un énoncé de vision devrait exposer brièvement et de manière inspirante ce que la municipalité veut accomplir ou devenir dans le futur, généralement sur un horizon plus ou moins long. Dans les 16 plans stratégiques analysés, 14 ont un énoncé de vision clairement structuré selon les règles de l'art. Un seul ne comporte pas de section spécifique sur la vision, mais la section sur les valeurs et orientations en contient implicitement une.

Les énoncés de vision sont généralement brefs, en moyenne 159 mots, soit environ 10 lignes. Les plus courts (Ottawa, Markham, Saint-Jérôme) en ont moins de 30 et le plus long (Laval) en contient 299.

Les énoncés de vision jouent presque tous sur la polysémie du mot « ville », qui réfère soit à la corporation municipale, soit à la collectivité dans son ensemble, au milieu local. Seul l'énoncé d'Ottawa est clairement centré sur la municipalité et exprime la vision des élus pour leur mandat de quatre ans. Dans huit autres cas, l'énoncé comprend des éléments relatifs à la municipalité : offre de service, caractéristiques de gouvernance, parti pris pour la participation. Dans trois cas seulement, mention est faite des qualités souhaitées pour l'appareil municipal.

Les énoncés de vision portent donc essentiellement sur le milieu local. Ils sont plus ou moins compréhensifs dans les éléments qu'ils décrivent. Dans dix cas, les divers domaines d'activités (économique, social, culturel) y sont abordés. Le cadre physique et naturel y est vanté dans neuf cas. Presque tous soulignent les qualités du milieu de vie où les citoyens peuvent combler tous leurs besoins et même leurs aspirations. On insiste sur la contribution des gens à la qualité du milieu, dans ce qu'ils sont individuellement et dans ce qu'ils font ensemble. La perspective du développement durable imprègne explicitement neuf cas.

Dans les deux tiers des cas, les énoncés positionnent la « ville » soit en rappelant sa singularité notamment par son histoire, soit en soulignant sa place dans le système urbain (capitale régionale, par exemple), soit en la situant dans un contexte de compétition ou, du moins, d'émulation. Une attention particulière est alors apportée à la réputation ou une ambition est clairement annoncée (devenir la référence, être une ville modèle).

Dans deux cas, l'énoncé résume la vision par une série d'adjectifs (Laval et Regina), mais des qualificatifs sont aussi utilisés dans les autres. Un thème revient souvent, celui de l'innovation, qui est souligné dans huit cas.



Normalement un énoncé de vision décrit l'état futur souhaité. Or, les énoncés n'utilisent pas des verbes au futur, mais au présent. Le souhaité s'y présente comme une réalité. Ce constat soulève un questionnement sur leur réelle utilité, par-delà leur remarquable qualité discursive. Si la situation souhaitée est déjà présente, l'énoncé ne sert pas à indiquer un chemin. Pour l'élaboration d'un plan, il n'a alors que peu d'apport. D'ailleurs, il n'est pas clair dans plusieurs cas que le diagnostic sur la situation présente ait été déterminant dans la formulation d'un énoncé de mission. Son utilité ne se trouve pas dans l'esquisse d'un chemin pour combler l'écart entre le souhaité et l'actuel, mais réside plutôt dans la construction symbolique d'une action collective. La sélection des quelques mots retenus dans l'énoncé oblige les acteurs (plus ou moins nombreux) qui la font à se forger une représentation commune de ce qu'est leur collectivité, de ses traits essentiels, sinon distinctifs (voir la section 3 sur les processus dans la seconde partie du présent document). L'énoncé peut être un facteur d'intéressement, dans la mesure où les divers acteurs de la société locale y trouvent mention de leurs secteurs d'activités et, de ce fait, une reconnaissance de leur contribution. Mais on peut douter que l'énoncé soit un facteur d'activation qui les pousse à intensifier ou à modifier leurs contributions. En effet, compte tenu du niveau de généralité des termes utilisés, il est difficile d'inférer de l'énoncé des indications sur les actions à entreprendre et sur les indicateurs qui permettraient de tester le degré d'actualisation des qualificatifs préconisés. Pour ce faire, il importe donc de se doter de jalons mesurables au fil des plans stratégiques.

### 1.3 LES VALEURS

#### 1.3.1 Les règles de l'art : état de la littérature

Dans la littérature, on s'entend largement pour reconnaître l'importance des valeurs organisationnelles à la fois comme étant l'énergie nécessaire au moteur de l'action collective et une motivation comportementale professionnelle pour chacun. On peut entendre comme « moteur de l'action collective » le travail complémentaire des élus et des gestionnaires, incluant la gestion des relations avec les citoyens, les partenaires et d'autres acteurs locaux, ainsi que les programmes de gestion dans les différents domaines d'activités. Comme ressource énergétique du moteur de l'action collective, les valeurs conditionnent l'attitude et le comportement à adopter. En ce sens, elles permettent de donner une forme au travail si tant est qu'elles s'actualisent et s'incarnent concrètement dans l'action. Par exemple, une valeur de transparence entraîne l'obligation d'identifier les données ou informations à rendre disponibles publiquement et à se doter des moyens adéquats pour diffuser cette information afin que le public y ait accès librement ou avec de l'aide au besoin. Elle a pour conséquence, par ailleurs, d'avoir à gérer les réactions du public qui s'informe, ce qui peut entraîner un changement nécessaire dans le style de gestion, tant chez les gestionnaires que chez les élus, et dans leurs relations entre eux, pour que ce style de gestion ne soit pas défensif, mais qu'il devienne plus constructif, par exemple. Cela entraîne également la nécessité de développer de plus grandes compétences en communication, le cas échéant.

Bref, les valeurs organisationnelles sont importantes et nécessaires parce que leur mise en pratique implique une qualité du travail et conditionne les relations à l'interne comme à l'externe. Il ne s'agit pas simplement de les afficher au mur, ce qui s'avère inutile si leur incarnation dans l'action n'est pas gérée concrètement.

Pour que les valeurs soient significatives pour tous les membres de l'organisation et qu'elles soient gérables, leur nombre devrait être restreint. Les gestionnaires ont un travail à faire avec leurs employés, et les élus, le cas échéant, pour bien comprendre ce qu'implique concrètement chacune des valeurs organisationnelles retenues.

### 1.3.2 Les pratiques

Les valeurs ne sont pas toujours explicitées dans les plans stratégiques. Elles sont en effet absentes dans 5 des 16 plans analysés. Parfois, elles sont implicites dans l'énoncé de vision. Une analyse comparative des sections consacrées aux valeurs montre leur très grande diversité (voir tableau 1). Les valeurs sont exposées sous forme de mots clés, accompagnés le plus souvent d'un texte explicatif plus ou moins long. Dans les 13 cas de PS avec une section sur les valeurs, on dénombre 33 valeurs différentes<sup>6</sup> dont 18 n'apparaissent en mot clé qu'une seule fois. La diversité des approches locales s'y manifeste clairement.

Les valeurs mises de l'avant ont des foyers d'application différents, qui reflètent les trois grands objets possibles d'un PS (milieu ou collectivité dans son ensemble, municipalité, organisation municipale). Tantôt elles visent le milieu dans son ensemble, par exemple le bien-être ou l'ouverture à la diversité; tantôt elles concernent la municipalité notamment dans sa responsabilité à l'égard du milieu (deuxième valeur la plus fréquente *ex aequo* avec l'engagement); tantôt elles s'adressent plus spécifiquement à l'organisation municipale, comme l'efficacité. Mais la plupart couvre plus d'un foyer d'application. À cet égard, le respect est la valeur la plus fréquente (six fois en mot clé et deux fois dans le texte explicatif d'une autre valeur). Elle est formulée en termes généraux et concerne les relations entre tous, les employés municipaux, les élus et les citoyens; dans trois cas, les employés y sont spécifiquement mentionnés. À première vue, il peut apparaître un peu surprenant que le respect soit plus fréquemment mis de l'avant que les valeurs communes de service public (équité, efficacité), mais à la réflexion, cette première place concorde avec la raison d'être fondamentale d'une municipalité : assurer un vivre-ensemble paisible sur un même territoire.

L'engagement est, avec la responsabilité, la deuxième valeur la plus fréquente. Elle concerne surtout le comportement attendu des employés municipaux et sous-entend que ceux-ci, et au premier chef les gestionnaires, ne doivent pas que fournir une prestation adéquate de travail, mais qu'ils doivent être animés d'une motivation de service public. Dans un cas, l'engagement fait plutôt référence « aux contributions des citoyens » que la ville (Moncton) veut « animer, encourager et soutenir ».

---

<sup>6</sup> Les valeurs dans les textes en anglais sont incluses dans leur équivalent en français.

Il est à noter que, dans tous les cas, la section sur les valeurs est présentée de manière isolée, sans qu'on y fasse référence dans le reste du PS. Elle semble relever d'une application superficielle et non assumée d'une planification stratégique valable et porteuse de sens et de résultats. Nulle mention n'est faite de l'utilisation qui sera faite des valeurs dans la conduite des opérations courantes et des projets. Cette présentation isolée des valeurs soulève des doutes sur leur impact réel.

Tableau 1 : Éventail des valeurs dans 16 plans stratégiques de villes canadiennes

FOYER D'APPLICATION	VALEUR	MOTS CLÉS	TEXTE
<b>Milieu</b>	Bien-être	2	
	Ouverture/Diversité	2	2
	Engagement*	1	
	Famille	1	1
	Accessibilité	1	
	Vitalité/Dynamisme	2	
	Durabilité	2	2
	Équité	3	1
	Approche citoyen/Écoute/Excellence	3	1
	Approche client	2	
	Respect**	6	2
	Participation	2	1
	Confiance	1	2
	Leadership	1	3
<b>Municipalité</b>	Responsabilité	4	
	Intégrité	3	2
	(Respect)**	3	
	Transparence	3	1
	Visionnaire	3	
	Créativité	1	
	Honnêteté	1	
	Honneur	1	
	Éthique	1	1
	Loyauté	1	
	Prudence	1	
	Management stratégique***	1	
	Rigueur	1	1
	Amélioration continue	1	
<b>Organisation municipale</b>	Engagement*	4	
	Efficience/Efficacité	1	1
	Professionnalisme	1	
	Travail d'équipe	1	
	Courage	1	

\*L'engagement est surtout attendu des employés, mais Moncton souligne plutôt l'engagement des citoyens.

\*\*Le respect est formulé habituellement dans des termes qui s'appliquent aux rapports entre tous : citoyens, élus, employés. Dans trois cas, ces derniers y sont aussi spécifiquement mentionnés.

\*\*\*Traduction interprétative de « Process-driven and prevention-based strategic planning » (Markham).

## 1.4 DIAGNOSTIC

### 1.4.1 Les règles de l'art : état de la littérature

Le diagnostic stratégique constitue l'étape préliminaire essentielle à la construction du PS. Il est essentiel, car il procure une compréhension du positionnement actuel et des enjeux auxquels fait face l'organisation pour remplir sa mission et progresser vers l'avenir souhaité tout en agissant avec conscience des valeurs qui conditionnent son action.

Quel est l'état de l'environnement stratégique? Celui-ci se définit par les grandes tendances politiques, économiques, sociales, technologiques, environnementale et légales (PESTELE) dans le rapport aux autres : les gouvernements provincial et fédéral, les citoyens, les partenaires et autres acteurs locaux; et compte tenu de l'état de la concurrence (entre municipalités ou ailleurs dans le monde). Cette analyse et cette lecture permettent de dégager à la fois des occasions et des menaces et, partant, de faire ressortir les enjeux auxquels fait face l'organisation.

Par la suite, l'organisation est en mesure d'évaluer ses forces et ses faiblesses en fonction des enjeux stratégiques décelés et de ses capacités à les affronter.

### 1.4.2 Les pratiques

Dans les documents officiels qui présentent les plans stratégiques, les diagnostics comme tels sur la situation actuelle sont absents ou très sommaires sauf dans le cas de Calgary. Dans les autres cas, on y retrouve plutôt de brefs portraits de la ville et, dans la moitié des cas, une identification des enjeux et défis. Ces deux notions dénotent la présence d'une forme de diagnostic, de réflexion sur les problématiques les plus importantes et éventuellement critiques dans le milieu. Dans trois cas cependant, des documents, aussi disponibles en ligne, présentent toutes les informations sur la ville qui ont été soumises aux participants dans le processus de préparation du PS.

Le modèle standard d'élaboration d'un diagnostic (menaces, opportunités, forces, faiblesses) n'est explicitement mentionné que dans trois cas, comme outil utilisé dans la phase de préparation. Dans les plans, certaines de ses composantes sont cependant reprises. Les forces de la ville sont soulignées dans trois cas et les opportunités aussi dans trois cas. Un seul cas avance des points à améliorer (Mascouche). En revanche, les menaces ne sont pas mentionnées.

Cette atrophie du diagnostic dans les plans stratégiques municipaux mérite quelques explications. L'absence de mention sur les menaces ne signifie pas que les acteurs municipaux ignorent cette problématique; leurs préoccupations explicites sur la compétitivité et la position concurrentielle de leur ville en témoignent. Deux raisons expliquent pourquoi ils ne s'attardent pas aux menaces. D'une part, l'analyse des risques n'est pas encore systématique dans les municipalités; d'ailleurs cette notion n'est présente que dans le texte de quatre PS et la problématique de la résilience comme stratégie de

réponse à certaines menaces commence seulement à se répandre (la résilience n'est nommée qu'une fois dans les objectifs). D'autre part, contrairement à une entreprise, la municipalité ne craint pas pour sa survie (les fermetures et fusions forcées restent exceptionnelles).

La quasi-absence de mention sur les faiblesses se comprend d'abord par les motivations profondes qui poussent les acteurs municipaux à formaliser un PS. Par-delà son utilité comme guide de cheminement, le PS est aussi (peut-être surtout dans certains cas) perçu à la fois comme un instrument de marketing territorial vis-à-vis de l'extérieur et comme un exercice de mobilisation et de rassemblement de tous les acteurs locaux. Dans cette perspective, identifier les faiblesses paraîtrait contreproductif.

Ensuite, et ce point sera développé dans la section 1.6, les plans stratégiques se présentent surtout comme des discours sur l'ensemble de l'action municipale et dans la plupart des cas, du milieu local. Ils donnent sens à la multitude des activités des acteurs municipaux (et, le cas échéant, des autres acteurs locaux); ils s'efforcent de leur donner une certaine cohérence. Nonobstant ce qu'ils disent, ils n'explicitent pas toujours (plutôt rarement) un cheminement qui part de la situation actuelle pour en arriver à une autre situation. Un tel cheminement supposerait que l'état de la situation actuelle soit détaillé, ce qui n'est pas toujours le cas, et que l'état souhaité dans la vision soit cerné dans ses principaux points de différence par rapport à la situation actuelle, ce que n'offre guère la plupart des visions comme on l'a vu dans la section précédente.

Une troisième raison peut expliquer l'atrophie apparente des diagnostics : l'état des savoirs pour l'analyse de dimensions pertinentes dans un diagnostic local. Les portraits instantanés à partir des statistiques officielles n'exposent qu'une partie de la réalité locale. Les interactions dans le système d'action locale, entre autres, ne sont guère analysées malgré les développements de la dernière décennie sur le management collaboratif, pas plus que les interdépendances intersectorielles malgré notamment les avancées dans la connaissance sur les déterminants de la santé. L'analyse des dynamiques sectorielles dans l'évolution des diverses composantes du milieu local souffre elle aussi d'un manque de connaissances, par exemple, sur l'évolution de la composition sociale des quartiers en revitalisation.

Toutes ces raisons font en sorte que le diagnostic, aussi central dans une démarche stratégique locale que le diagnostic du médecin dans un plan de recouvrement de la santé, se limite le plus souvent à un état sommaire.

## 1.5 HORIZONS TEMPORELS

### 1.5.1 Les règles de l'art : état de la littérature

La littérature traite généralement des horizons temporels stratégiques sur la base des pivots stratégiques que sont la mission-vision-valeurs (long terme), des cycles de

planification stratégique dont la durée dépend du secteur d'activités, mais qui est généralement de trois, quatre ou cinq ans (moyen terme) et en fonction également des plans annuels d'action reflétant les capacités budgétaires et l'état annuel des résultats en regard des objectifs du PS. Ces objectifs sont censés représenter, au fil des planifications stratégiques, les jalons permettant de réaliser, à terme, la vision stratégique. On en traite donc prioritairement sous l'angle des court, moyen et long termes, leur définition respective dépendant de la dynamique du secteur d'activités. Par exemple, dans le cas des domaines minier ou pétrolier, les horizons s'étendent sur de longues périodes alors que dans le cas des industries en technologies, la vitesse des innovations et l'intensité de la concurrence impliquent des horizons temporels rapides, quoiqu'une vision à long terme soit très possible, car sachant les activités de recherche-développement, on peut prévoir les technologies qui seront disponibles demain et après-demain.

La capacité de gestion simultanée des horizons temporels stratégiques, programmatiques et opératoires, est liée à la capacité de penser stratégiquement, ce qui implique pour le stratège cinq compétences clés et la pratique de quatre types de pouvoir.<sup>7</sup>

Les cinq compétences clés sont relatives à la capacité à :

- (re)cadrer les situations;
- avoir de la vision;
- questionner les normes et façons de faire;
- interagir pour une meilleure prise de conscience de la réalité;
- se transformer et transformer les autres;
- agir avec intégrité;
- pratiquer le leadership.

Les quatre types de pouvoir sont définis ci-dessous :

- Le *pouvoir personnel* renvoie « à la capacité et à la légitimité que l'on se reconnaît d'agir en fonction de ses besoins et non de prescriptions sociales tacites et/ou intériorisées »<sup>8</sup> [volontarisme versus déterminisme].
- Le *pouvoir lié au leadership* renvoie à « la capacité à transformer les façons de voir, de penser et d'agir de son groupe (patrons, collègues, employés, élus) pour qu'il s'adapte de façon créative aux défis qui lui échoient ».
- Le *pouvoir statutaire*, renvoie « à la capacité et à la légitimité d'agir pour atteindre des objectifs organisationnels prédéterminés ».
- Le *pouvoir d'influence* correspond à la fois au *sens politique*, vu comme la « capacité à saisir les occasions de changement et à s'arrimer avec des acteurs influents pour

---

<sup>7</sup> Tiré et adapté de Lemay et Valade (2017).

<sup>8</sup> Ibid., 2017.

veiller sur l'intégrité et le développement des systèmes »; il correspond également à son *sens stratégique* vu comme la capacité à comprendre tous les enjeux en présence et à diriger et coordonner des actions pour atteindre un objectif supérieur commun. Ainsi, le pouvoir d'influence ne se réduit pas au calcul politique, mais cherche à satisfaire le bien commun (sens du service public).

C'est donc dire que la pratique de la planification stratégique n'est pas que technique et qu'elle implique également celle du management stratégique de gestionnaires stratégiques, sous peine que la planification n'ait pas d'incidence vraiment stratégique.

### 1.5.2 Les pratiques

Les documents stratégiques accessibles sur les sites des villes étudiées prennent en compte un large éventail d'horizons temporels, de court (1 an), moyen (3-5 ans), long (5-10 ans) et très long terme (une ou plusieurs générations : 25 ans et plus). Quatre cas de figure principaux se présentent :

- La vision et la planification sont exposées dans des documents distincts. Par exemple :

Tableau 2 : Exemples d'horizons temporels variés

VILLE	VISION À TRÈS LONG TERME	PS DE MOYEN TERME
Laval	20 ans	5 ans
Brossard	17 ans	4 ans
Regina	25 ans	4 ans

- La vision est à long terme, mais il est possible de suivre le cheminement sur une base annuelle. À Rimouski (vision de huit ans), un plan d'action est élaboré annuellement. À Saskatoon, un tableau de bord (« performance dashboard ») permet de suivre en continu l'évolution de la situation par rapport aux éléments clés de la vision.
- Seule la vision de long, voire de très long terme, est présentée, tout en mentionnant un étalement des actions dans le temps. C'est le cas de Sainte-Julie et de Montréal-Nord (10 ans), de Mascouche et de Windsor (20 ans).
- Un seul document intègre la vision à long terme et la planification pluriannuelle. L'horizon temporel de la vision n'est pas forcément précisé. La planification s'étale entre trois et cinq ans, le plus souvent quatre ans. Saint-Jean-sur-Richelieu, Ottawa, Moncton correspondent à ce cas de figure.

L'horizon de moyen terme, qui peut correspondre à la durée du mandat des élus, facilite l'intégration des priorités politiques dans la réalisation de la vision. Cette inflexion

politique est clairement explicitée entre autres dans les documents de Saskatoon et d'Ottawa.

Le choix des horizons temporels n'est pas simple. Dans l'introduction du présent document, nous avons rappelé les multiples lignes du temps qui traversent le milieu local. Les multiples documents de planification municipale visent des horizons différents. En effet, le plan d'urbanisme s'inscrit dans une perspective de générations; les plans d'action sectoriels ont des horizons variés; au Québec, les municipalités doivent présenter une planification triennale d'immobilisations. Les documents dits stratégiques composent plus ou moins explicitement avec ces horizons sectoriels. Le plan de développement urbain est un élément central, surtout pour les municipalités en croissance, en raison des investissements et des adaptations de service qu'il requiert. Certains documents stratégiques en tiennent particulièrement compte, entre autres ceux de Regina et de Mascouche.

Un des horizons temporels les plus critiques est celui de l'évolution de la situation financière, qui est pourtant inégalement présent. À Ottawa, des efforts ont été faits pour assurer une planification financière à long terme, sur dix ans. À Regina, la première partie de l'*Official Community Plan* est consacrée aux politiques financières. Cette perspective décennale est aussi retenue à Calgary.

Calgary a mené la tentative la plus explicite pour articuler les divers horizons temporels dans l'action municipale: une vision à très long terme (100 ans), des plans multigénérationnels pour le développement urbain et les infrastructures de transport (60 ans), une perspective de 10 ans avec un plan financier, un plan stratégique sur 4 ans et des programmations annuelles de service conséquentes.

## 1.6 STRUCTURE ET NATURE DES PLANS STRATÉGIQUES

### 1.6.1 Les règles de l'art : état de la littérature

Quelle est la nature du plan stratégique? Dans la littérature, on dit que « le plan ne fait pas la stratégie » (voir entre autres les travaux de Henry Mintzberg). En fait, le plan sert à mettre en œuvre la « grande stratégie » et les stratégies par domaines d'activités. Par exemple, si la « grande stratégie » est de faire de la municipalité une « ville intelligente », les différentes stratégies reliées aux infrastructures, au transport, à l'environnement, à la culture, au développement social et ainsi de suite s'y aligneront et se déploieront à travers le temps, au fil des cycles de planification qui tiendront compte des finances et des budgets, des capacités internes à développer et des dynamiques dans l'environnement (relations, changements). Le maître-mot est l'alignement stratégique. Il sert à la fois de boussole et d'outil de cohérence et d'ajustement pour maintenir un alignement stratégique en phase avec la réalité actuelle et celle qu'on veut construire.



Structurellement parlant, l'alignement stratégique se formalise dans le PS d'abord en identifiant bien les trois pivots centraux que sont la mission, la vision et les valeurs, qui conditionnent la manière de travailler. Quelques grandes orientations, généralement de trois à cinq au maximum, définissent les grandes trajectoires pour réaliser la vision. Des axes de priorisation pour chacune des grandes orientations précisent davantage le chemin à parcourir dans l'horizon temporel du PS. Suivent les objectifs stratégiques reliés à ces axes de priorité, lesquels correspondent aux étapes du chemin à parcourir dans l'horizon du plan. Des plans annuels (ou triennaux) d'action permettent d'opérationnaliser les activités et d'offrir une flexibilité d'ajustement.

Idéalement, les stratèges ont eux-mêmes une structure de pensée qui les rend aptes à gérer en simultané les différents horizons stratégiques. Entre ce qui se passe dans l'environnement stratégique (grandes tendances, grandes innovations, catastrophes naturelles ou autres, changements clés au sein des gouvernements supérieurs, etc.), les opérations sur une base annuelle et le PS (souvent échelonné sur trois ou cinq ans), des ajustements peuvent être nécessaires, mais ceci sans toutefois rompre le roseau de l'alignement stratégique. Rompre l'équilibre, lequel ne doit pas être rigide mais souple, fera perdre la nature stratégique des efforts, pour se contenter plutôt de gérer à la pièce et au jour le jour.

### 1.6.2 Les pratiques

Les plans stratégiques municipaux sont de facture bien différente, aussi bien dans leur degré de concision que dans le niveau d'abstraction des énoncés. Certains plans sont présentés de manière synthétique; par exemple, celui de Markham est condensé en six pages composées chacune des mêmes rubriques. D'autres sont plus discursifs comme celui de Laval qui fait 26 pages. Certains formulent leurs buts de manière lapidaire; par exemple, celui de Windsor pour l'économie tient en un mot : « jobs ». Dans d'autres, les buts amalgament des éléments qui, ailleurs, font l'objet d'objectifs séparés. Par exemple, dans le domaine social, Moncton veut :

Être une collectivité saine et sécuritaire qui offre des occasions de vie active à tous les résidents et résout les enjeux sociaux de façon proactive en adoptant des politiques et en prenant des mesures qui assurent un traitement équitable de tous les citoyens.

Ces exemples illustrent à quel point la formulation d'un PS est un exercice de synthèse particulièrement difficile et peut aboutir à des documents bien différents, sans doute encore plus dans leur forme que dans leur contenu. Cette diversité d'approches sur une toile de fond municipale similaire se manifeste dans la structure des documents ainsi que dans la nature des buts généraux et des objectifs mis de l'avant.

Après les énoncés de mission, vision et valeurs, trois municipalités exposent des principes généraux avant de lister les propositions. Celles-ci sont habituellement structurées à deux niveaux, parfois trois. Dans les plans examinés de villes québécoises, le premier niveau, le

plus général, est nommé « axe » dans six cas, « orientations » dans deux cas et « direction » dans un cas. Dans ceux des villes canadiennes, le mot « goal » est utilisé dans six cas et le terme « priorité stratégique », dans six cas. Ce petit constat terminologique n'est pas anodin. Le mot « goal » dénote un point d'arrivée, l'orientation une direction, alors qu'un axe peut se parcourir dans les deux sens (même si, bien évidemment, dans les plans, on entend une progression et non une régression). Chaque élément de premier niveau est désagrégé en composante de deuxième niveau, qui a des appellations différentes dans les municipalités québécoises : objectif, chantier, orientation, enjeu, stratégie, et dans les autres villes canadiennes : objectif, stratégie, action. Les composantes de deuxième niveau sont parfois détaillées en actions, projets, objectifs ou stratégies. La descente en concrétude n'est pas facilitée par l'imprécision du vocabulaire.

Les énoncés sur le premier niveau, axe ou but, sont en nombre limité, entre trois et sept, en moyenne cinq. Ils correspondent aux grands domaines d'action municipale et aux acteurs premiers de la vie municipale : les citoyens.

Dans tous les plans analysés, on retrouve un axe sur les questions économiques. L'administration municipale est le deuxième axe le plus fréquent, avec des accents différents. Presque toutes les municipalités des autres provinces ont un axe sur les aspects fiscaux et financiers, ce qui est absent dans les énoncés de premier niveau des villes québécoises. Viennent ensuite l'aménagement et le développement urbain, l'environnement, les citoyens, la mobilité et les services municipaux. Une ville a fait de sa réputation un axe spécifique.

Tableau 3 : N municipalités indiquant un axe dans les divers domaines

AXE	AMÉNAGEMENT DÉVELOPPEMENT URBAIN	ENVIRONNEMENT	MOBILITÉ TRANSPORT	ÉCONOMIE
<b>N municipalités</b>	9	7	6	15
<b>m objectifs</b>	5,8	5,7	4,8	5,1
	Milieux de vie/ Quartiers	Services municipaux	Administration municipale	Citoyens
<b>N municipalités</b>	11	6	12	7
<b>m objectifs</b>	5,8	4	5,9	4,1

Dans la formulation de ces énoncés de premier niveau, cinq variantes se décèlent. Leur répartition selon les domaines est montrée dans le tableau 4. Les exemples sont tirés du domaine « citoyens ».

- La simple indication d'un titre du domaine d'action, par exemple : « Vie familiale et active »
- Un état souhaité du domaine, par exemple : « des citoyens satisfaits, engagés et heureux »

- Une façon globale de traiter, une approche pour le domaine, par exemple : « Engage citizens »
- Un changement à introduire, par exemple : « Susciter la participation citoyenne et celle des partenaires »
- Un rôle que la ville veut se donner dans le domaine, par exemple : « Agir en leader du développement social et culturel »

Tableau 4 : Répartition des types de formulations d'énoncés de 1<sup>er</sup> niveau selon les domaines

	TITRE	ÉTAT SOUHAITÉ	APPROCHE	CHANGEMENT	RÔLE
<b>Aménagement / Développement</b>	2	3	4		1
<b>Environnement</b>	3	2	1		1
<b>Mobilité Transport</b>	4	2			
<b>Économie</b>	5	9			
<b>Milieus de vie / Quartiers</b>	3	8			
<b>Services municipaux</b>	1	3	1	1	
<b>Administration municipale</b>	4	4		4	
<b>Citoyens</b>	1	3	1	1	1

Les éléments de deuxième niveau, qualifiés souvent d'objectifs, sont beaucoup plus nombreux, en moyenne 26 par plan et entre 4 et 6 par axe. Nonobstant quelques variantes dans la formulation, ils peuvent être regroupés sous 64 thèmes. Certains n'apparaissent que dans une ville, alors que d'autres sont populaire.

Les thèmes d'objectifs qui apparaissent plus de dix fois sont les suivants, par ordre croissant de fréquence :

- La mobilité et les transports (14 fois). Ce thème est de niveau 1 dans six villes; mais il est aussi présent dans les autres, sauf une, notamment sous les domaines d'aménagement et de développement économique.
- Le lien social vient en deuxième lieu (13 fois). Ce thème regroupe diverses problématiques : la cohésion, l'inclusion, l'ouverture aux communautés, la diversité, la lutte aux inégalités.
- Viennent ensuite 4 thèmes *ex aequo* avec 11 occurrences. Le premier regroupe souvent la culture, les équipements de sports et de loisirs, la vie communautaire; dans certains cas la culture est mentionnée comme facteur de dynamisme économique. Le deuxième a trait à la protection et à la mise en valeur des éléments

naturels. Les deux autres sont les plus populaires sous la rubrique Citoyens. Un vise l'amélioration de la relation entre les citoyens et l'administration municipale; l'autre souhaite davantage d'engagement, de participation et de mobilisation chez les citoyens.

- Trois autres thèmes *ex aequo* sont présents dans dix villes : la sécurité, la philosophie générale d'aménagement et l'affirmation de l'économie comme préoccupation majeure de la ville.

La qualification fréquente de ces énoncés de deuxième niveau comme « objectif » laisse perplexe, si l'on entend par objectif un résultat attendu selon les règles de l'art rappelées dans la section précédente. En fait, les énoncés parlent beaucoup plus d'actions que de résultats, comme le montre une analyse des verbes qu'on y retrouve.

Tableau 5 : Les 70 verbes les plus utilisés dans les énoncés de 2<sup>e</sup> niveau

VERBE	N OCCURRENCES
favoriser	26
développer	24
assurer	20
avoir (fait, réalisé...)	17
mettre (en place, en œuvre...)	17
améliorer	16
faire	12
promouvoir	10

La grande majorité des verbes peuvent être regroupés en quatre catégories qui dénotent des compréhensions différentes de la notion d'objectif.

La première catégorie a pour dénominateur commun une référence implicite à l'état de situation et aux changements qui y sont souhaités. Elle comprend deux groupes :

- Le premier (51 occurrences) est constitué de verbes qui indiquent une certaine modulation des tendances en cours : poursuivre, continuer, bonifier, renforcer, améliorer, consolider, étendre, accroître, augmenter, adapter.
- Le second (29 occurrences) est tourné vers l'introduction de nouvelles réalités : développer, créer, instaurer, investir.

La deuxième catégorie (63 occurrences) est centrée sur les actions à entreprendre : faire, avoir fait, mettre en place ou en œuvre, implanter, offrir, préserver, conserver, protéger, aménager. Le verbe assurer, sorte de passe-partout, pourrait être associé à cette catégorie.

La troisième catégorie rassemble quatre groupes qui ont en commun de vouloir infléchir des orientations ou des comportements :

- La promotion (19 occurrences) de façons de faire désirables : promouvoir, informer, sensibiliser, orienter.
- Le support aux autres (31 occurrences) : soutenir, faciliter, encourager, supporter, contribuer, collaborer.
- L'affirmation de préférences (30 occurrences) : favoriser, privilégier, permettre.
- L'activation (15 occurrences) : stimuler, susciter, dynamiser, mobiliser, valoriser.

La quatrième catégorie (29 occurrences) se rapporte à l'optimisation de l'action collective avec deux groupes de verbes :

- Relatifs à la clarification des options : planifier, élaborer, concevoir, considérer, affirmer, positionner.
- Relatifs à l'harmonisation : intégrer, harmoniser, coordonner, optimiser.

## 1.7 MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

### 1.7.1 Les règles de l'art : état de la littérature

La gestion du temps entre continuité et dynamisme des changements ou événements qui viennent modifier la donne ainsi que la gestion des connaissances marque la mise en œuvre, incluant le suivi du plan stratégique.

La « forme est au service du fond » selon Marshall McLuhan (1964), philosophe des médias canadiens, qui disait que le « médium, c'est le message »; le média exerce autant, sinon plus d'influence sur nous que le contenu lui-même. La manière dont nous percevons l'information est transformée par le média qui nous la transmet. Par conséquent, il convient que la « forme soit au service du fond » en matière de planification stratégique.

Si le PS se présente sous une forme lourde d'objectifs et d'indicateurs en grand nombre et pas nécessairement pertinents, alors la planification stratégique pourra être perçue comme n'étant qu'un moyen de contrôle lourd et potentiellement improductif dès lors que les gens passent une (trop) grande partie de leur temps à compiler des statistiques. Quelles données ou informations sont de nature stratégique? Celles qui permettent d'évaluer les actions par rapport aux trois niveaux de réalité municipale en font partie. Des mesures de rendement (efficience) sont à distinguer des mesures de résultats (efficacité). Comme les activités sont financées et gérées au niveau de l'organisation municipale, la mesure d'efficience y est plus naturellement liée. L'efficacité se rapporte aux actions

municipales dont elle mesure le degré d'atteinte des objectifs. La pertinence permet d'interroger le choix des actions par rapport aux tendances que l'on veut infléchir. Sur le plan stratégique, il importe de conjuguer ces trois mesures (efficience, efficacité, pertinence) pour assurer ce qu'on pourrait appeler un équilibre stratégique.

Dans ses travaux, Chris Argyris (1974) parle de deux boucles d'apprentissage<sup>9</sup>. Une première boucle d'apprentissage consiste à enlever ou à réduire les écarts entre un résultat par rapport à un indicateur, une norme ou un objectif, cela sans remise en question de ces derniers ni de la manière d'atteindre le résultat. Une seconde boucle d'apprentissage consiste à se questionner sur la pertinence des cibles ou des objectifs de même que sur les pratiques en cours pour les atteindre. Le management stratégique tient compte de ces deux dimensions, le gestionnaire étant apte, s'il a une pensée stratégique, à savoir quand et comment il importe de se questionner. Il saura le faire également en fonction des horizons stratégiques dont il lui faut tenir compte de manière dynamique tout en conservant le flux continu des activités. Partant, le plan stratégique écrit ne devrait donc pas être vu comme le seul média pour activer et faire vivre la stratégie puisqu'en soi, il s'agit d'un objet inerte. Il y a donc une animation par la communication qui est nécessaire pour coproduire des connaissances au fil de la mise en œuvre et faire ainsi vivre la planification stratégique.

Aura-t-on besoin d'un intermédiaire de connaissances, c'est-à-dire de quelqu'un dont la fonction consiste à voir et à expliquer l'alignement stratégique à la fois vertical (la municipalité par rapport au gouvernement ou l'arrondissement par rapport à la ville, par exemple, ou à l'intérieur même de la municipalité) et horizontal dans la mesure où on travaille avec des partenaires, avec les citoyens et autres acteurs locaux? Une tendance semble se dessiner actuellement pour une telle fonction dénommée différemment, par exemple, le « partenaire d'affaires » ou le « gestionnaire d'interfaces stratégiques ».<sup>10</sup> C'est une personne dont la fonction consiste à pratiquer une veille stratégique à la fois en fonction de ce qui se passe à l'externe et sur le plan des tendances, et également à l'interne pour un suivi d'adéquation entre ce qui se fait et ce qui devrait être fait, en tenant compte à la fois des difficultés ou des leviers internes et des interactions et interrelations entre les unités, les partenaires et les citoyens. On pourrait la qualifier de fonction stratégique *compréhensive*.

### 1.7.2 Les pratiques

Qu'advient-il du PS une fois qu'il a été élaboré et publié? Passe-t-il à l'histoire de la municipalité comme un temps fort de mobilisation des élus, des employés et des citoyens, mais vite oublié dans le flux des opérations courantes et des projets tangibles? Ou, au contraire, reste-t-il vivant, ajusté périodiquement, régulièrement invoqué dans les

---

<sup>9</sup> Voir ses travaux sur les « single and double loop learning » et aussi son travail avec Donald Schön sur les « theory espoused and theory in use ».

<sup>10</sup> Voir par exemple Lemay et Valade (2017).

décisions majeures et couramment utilisé comme grille de lecture des activités municipales et des tendances du milieu?

Si les présentations initiales du PS dans les mots du maire et ou du directeur général (DG) soulignent qu'il sera source d'inspiration, les documents disponibles sur les sites laissent entrevoir qu'il a un impact plus ou moins intense et durable. Mais ces documents n'éclairent pas toute la réalité, car tout ce qui se fait dans les organisations municipales n'a pas nécessairement de traces dans les documents mis en ligne.

En se limitant à l'information disponible en ligne, plusieurs de cas de figure apparaissent.

- Le PS ne contient pas d'indications précises sur la façon dont il va être mis en œuvre dans les cycles annuels de l'administration, avec deux cas de figure :
  - Une référence explicite au PS est faite dans les documents budgétaires. Le budget de Moncton mentionne que les priorités stratégiques ont été prises en compte. Le budget de Laval spécifie les nouvelles initiatives prises en regard des grands objectifs stratégiques.
  - Aucune référence ne se retrouve dans les documents budgétaires (Saint-Jean-sur-Richelieu, Saint-Jérôme).
- Le PS est explicite sur la façon dont la ville rendra compte de sa mise en œuvre.
  - Rimouski annonce la présentation d'actions annuelles. Effectivement les plans annuels régulièrement produits énumèrent les actions qui vont être entreprises sans toutefois donner d'indications sur celles qui ont été réalisées l'année précédente.
  - Mascouche mise sur la présentation d'un bilan annuel. Effectivement, un premier bilan détaille les actions réalisées en regard de chacun des objectifs de moyen et de long terme.
  - Le plan de Brossard prévoyait aussi un rapport annuel, mais aucun n'est disponible sur le site.
- Le PS ne contient pas d'indication précise sur sa mise en œuvre, mais celle-ci est bien documentée.
  - À Saskatoon, un tableau de bord (« dashboard ») donne en continu l'état des indicateurs retenus pour mesurer l'atteinte des objectifs en commentant les évolutions sous une rubrique « défi » et en mentionnant les stratégies (actions) déployées pour les atteindre.
- Le PS est encore plus précis et liste les indicateurs qui seront utilisés pour apprécier son degré de réalisation.
  - À Montréal-Nord, des annexes présentent les indicateurs. Mais la première année de mise en œuvre vient juste d'être complétée et un rapport n'a donc pas encore été publié.

- À Ottawa, le cadre de management stratégique énumère dans un tableau de bord de gestion intégré (« balanced scorecard ») tous les indicateurs à utiliser pour les objectifs de long terme et de stratégie de moyen terme. Certains rapports annuels sont disponibles.
- À Markham, le rapport général annuel de la municipalité expose en première partie, avant le bilan financier, les principales réalisations en regard des grands objectifs, en reprenant d'ailleurs le graphisme du PS.

L'une des utilités théoriques d'un PS est de guider le choix des priorités. La façon dont la notion de priorité est utilisée dans les documents laisse toutefois planer des doutes sur son effectivité. Elle est présente sous quatre sens différents :

- Comme rhétorique pour souligner l'importance d'un élément : telle ou telle question « au cœur de nos priorités », mais sans connaître toutes les priorités, il est difficile de soupeser l'importance relative.
- Comme quasi-synonyme des énoncés de premier niveau (axe, orientation, but) : devient prioritaire de fait ce qui est nommé. Les aspects de l'administration municipale ou les dimensions du milieu laissés dans l'ombre deviendraient *ipso facto* hors priorité.
- Comme élément important de l'agenda politique : est prioritaire ce que les élus ont mis dans leur programme. Cette variante est très nette dans les plans qui distinguent clairement le long et le moyen terme.
- Comme préoccupation principale dans la conduite des affaires : le PS de Moncton, contrairement à d'autres plans, dissocie les priorités des objectifs généraux. Ces objectifs généraux ont trait à l'état du milieu (être une ville verte); les priorités guident l'action de la municipalité (« Accroître notre population et notre assiette fiscale. Offrir nos services et gérer nos biens de façon efficace. Collaborer avec tous les ordres du gouvernement. »)

Ce que les plans n'explicitent pas vraiment, ce sont les processus et les critères selon lesquels les mérites relatifs des diverses propositions au fil des ans seront évalués. Mascouche se propose d'en élaborer : « Mettre en place des mécanismes pour l'attribution des priorités dans le cadre des budgets annuels, en fonction des Politiques, plans et stratégies adoptés par le conseil. » Cependant, dans une ville, Windsor, un document présente la priorisation des projets des élus en fonction d'un pointage.

La prise en compte des objectifs de différents horizons temporels dans la conduite des affaires courantes, notamment dans le cycle et les documents budgétaires, s'avère un défi continu d'équilibrisme. La réponse aux urgences opérationnelles et aux nouvelles demandes des citoyens par des réalisations rapides et tangibles est à équilibrer avec les investissements de longue durée (notamment dans les infrastructures) et les infléchissements tendanciels des évolutions du milieu. La notion de priorité se vide un peu de son sens et de son utilité dans cet exercice d'équilibrisme. Dans un management stratégique, l'opportunité tactique correspond le mieux à cette notion de priorité.



## 2 LES PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE AUX DIVERSES ÉTAPES

### 2.1 LES RÈGLES DE L'ART

Dans *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Henry Mintzberg (1997-2004) arguait que « la stratégie ne peut se planifier », que « le plan stratégique permet, en fait, de se dispenser d'avoir une stratégie », et qu'il ne s'agirait en fait que d'un outil de coordination des actions entraînant une « obsession du contrôle qui cherche inconfortablement à réduire l'incertitude ». Il identifiait trois grandes erreurs fondamentales de la planification stratégique :

- L'erreur de prédétermination, car selon lui, on ne peut tout prévoir dans des contextes changeants.
- L'erreur du détachement, car selon lui, on détache alors la pensée de l'action, le plan se trouvant automatiquement déphasé par rapport à la réalité.
- L'erreur de la formalisation, car selon lui, les systèmes formels n'apprennent pas : ils sont incapables d'intérioriser, de comprendre, de synthétiser – ils ne perçoivent pas les discontinuités, ne permettent pas la créativité et ils se résument ni plus ni moins à du contrôle.

La critique de Mintzberg apparaît vraie, mais en partie seulement. Martinet<sup>11</sup> a nuancé le propos de la façon suivante :

- Sur l'hypothèse de prédétermination, il souligne que même si on ne peut pas tout prévoir, que ce soit sur le plan économique, technologique ou politique, les décideurs doivent prévoir sans cesse, avec ou sans PS. Des points de repère relativement fiables, tels le développement capacitaire continu de l'organisation ou les grandes tendances sociodémographiques ou autres, peuvent être utilisés. Martinet et Thiétart ajoutent ce qu'ils appellent la « planification stratégique glissante » qui est, en fait, le plan annuel d'action qui permet de rectifier le parcours stratégique ou la vitesse de celui-ci annuellement, par exemple, en fonction de certaines prévisions erronées ou du nouveau contexte.

De cette façon, le PS ne devrait pas non plus être considéré comme un obstacle interdisant de prendre des décisions n'ayant pas déjà été formulées dans le plan, mais plutôt comme un outil ajustable en fonction des événements importants et nouveaux qui le nécessitent.

Même les visions stratégiques prônées par Mintzberg et d'autres au détriment des plans sont aussi basées par définition sur des prévisions.

- L'hypothèse du détachement semble plus pertinente que la première, mais cette séparation entre la pensée et l'action remonte au taylorisme et déborde largement

---

<sup>11</sup> Dans Martinet et Thiétart (2001).

le champ de la planification stratégique. De nombreux travaux sur l'apprentissage, individuel ou organisationnel, démontrent que dans les processus efficaces, la pensée et l'action s'alimentent mutuellement. On explique également que la planification stratégique, la culture organisationnelle et l'architecture de la procédure peuvent favoriser le rapprochement entre la pensée et l'action. L'argument selon lequel il est impérieux de dissocier la pensée et l'action tient, selon Martinet, davantage de la filiation intellectuelle grecque que de la planification stratégique. Martinet et Thiétart soulignent par ailleurs que le nombre de planificateurs éloignés du terrain a grandement diminué dans les dernières années et qu'on fusionne davantage l'expérience de terrain avec celle des planificateurs.

- En ce qui a trait à l'hypothèse de formalisation, Martinet fait également ressortir que Mintzberg (1994) considère qu'à l'inverse du cerveau humain, les systèmes formels sont incapables d'intérioriser, de comprendre et de synthétiser, et que, par conséquent, ils ne peuvent pas apprendre. Néanmoins, Martinet rappelle que les personnes qui pratiquent la formalisation peuvent apprendre de leur expérience. Dans un même ordre d'idées, il dénote que l'élément important à considérer est surtout la forme du processus. En ce sens, bien que la planification stratégique doive inévitablement être un processus organisé et contenu dans un calendrier strict, certaines variations restent possibles tant au niveau du style, des méthodes que des outils utilisés, des modes de raisonnement, d'argumentation et d'information.

En somme, le débat se fonde moins sur la pertinence du contenu du PS que sur la forme, c'est-à-dire comment la stratégie se réalise de manière dynamique. Les mécanismes d'information et d'apprentissage stratégique sont des moyens d'adaptation de la planification « chemin faisant », le plan d'action pouvant s'ajuster annuellement en ne perdant pas de vue l'horizon du scénario stratégique sur trois, quatre ou cinq ans, de même que l'ambition ou le « grand projet qui nous porte ».

## 2.2 LES PRATIQUES

### 2.2.1 Décision d'entreprendre un exercice de planification stratégique

Un exercice de planification stratégique est un projet dont la réalisation nécessite un investissement en temps important de la part des élus, des gestionnaires et de bon nombre de personnes externes. Son lancement doit se faire en pleine connaissance des implications.

#### Questions critiques

Les principales questions à se poser sont les suivantes :

- *Pourquoi veut-on entreprendre une planification stratégique?* Le lancement d'un exercice de planification stratégique peut être vu comme une réponse adéquate à plusieurs sortes de circonstances ou de préoccupations :
  - Une situation de crise dans l'organisation, dans les finances ou dans le milieu (par exemple, la fermeture d'une entreprise qui était un gros employeur).
  - La recherche d'un outil pour prioriser les investissements et arbitrer de nombreuses demandes d'activités nouvelles.
  - Le renforcement de la cohésion, du sentiment d'appartenance à l'organisation ou au milieu, par-delà les spécialisations sectorielles.
  - Le renforcement des capacités organisationnelles en termes de ressources (technologiques, matérielles, financières, humaines) et des compétences.
  - L'affirmation d'une identité locale dans un souci de marketing territorial et de mise en valeur des atouts compétitifs.
  - L'amorce d'une véritable gestion par résultats.

La clarification des raisons et donc de la finalité de l'exercice conditionne le choix de ses modalités, en particulier de sa portée.

- *Quelle doit en être la portée?* L'exercice de planification stratégique peut être plus ou moins large dans son objet et porté sur un ou plusieurs des trois niveaux présentés en introduction. Il est utile de distinguer ces trois niveaux, même si cette distinction reste souvent implicite dans les plans :
  - L'organisation municipale, l'ensemble de l'appareil administratif, dans son mode de fonctionnement.
  - L'action municipale, l'ensemble des activités menées et décidées par les élus, ainsi que leurs modalités dans les divers domaines de compétence municipale.
  - Le milieu local, l'ensemble de la collectivité dans toutes ses dimensions (physique, environnementale, sociale, économique, culturelle, etc.).

Le PS peut essayer de couvrir les trois niveaux ou accorder plus d'importance à l'un ou à l'autre. Les joueurs dominants vont varier selon le niveau : gestionnaires dans le premier, élus dans le deuxième et acteurs du milieu dans le troisième. À l'idéal, ces trois niveaux devraient être présents dans le plan de manière à bien démontrer une compréhension et un engagement stratégique sur l'importance de les conjuguer et de le faire avec transparence.

- *Quel doit en être le foyer?* Le PS peut couvrir tout ce que la municipalité fait par rapport aux trois niveaux, selon des horizons temporels spécifiques ou il peut se centrer principalement sur les changements à introduire à l'un ou l'autre niveau.

- *Quelles catégories de parties prenantes seront invitées à participer aux processus?* Élus, gestionnaires, leaders du milieu dans différents domaines, citoyens.
- *Quelles attentes un tel exercice est-il susceptible de susciter chez les parties prenantes, notamment parmi les employés et les groupes du milieu?* La consultation stratégique ne se limite pas à récolter des listes de désirs ou de doléances, mais à partager une lecture stratégique de la réalité, laquelle encadre alors les échanges. Une analyse des enjeux et intérêts des parties prenantes<sup>12</sup> se fait généralement en préalable de sorte à pouvoir canaliser les efforts dans l'intérêt supérieur commun tout au long du processus de planification stratégique.
- *Quel doit être l'horizon temporel de planification?* Comme mentionné à la section 1.5, différents horizons temporels doivent être pris en compte : la vision stratégique sur un horizon de long (10 à 20 ans, par exemple) à très long terme (plusieurs générations dans certains cas); les plans stratégiques sur un horizon de moyen terme (souvent autour de 5 ans) dont les cycles permettent normalement de réaliser la vision au fil du temps; et les plans annuels d'action, sur un horizon de court terme, dont les cycles permettent de réaliser les plans stratégiques et de faire certains ajustements de mise en œuvre de la stratégie.
- *Quel échéancier est opportun?* Comme mentionné dans les règles de l'art, la gestation d'un PS se compte en mois. Cet exercice doit se faire au moment le plus opportun compte tenu de l'actualité municipale. Les débuts de mandats électoraux sont les plus propices ainsi que l'après-crise majeure.

### Qui fait quoi?

La réflexion sur l'opportunité d'entreprendre l'exercice se fait essentiellement dans des échanges entre les élus et la direction générale.

### Comment

Le feu vert doit être donné par les élus étant donné que l'exercice engage les élus et tout l'appareil municipal. Les objectifs généraux de la démarche y sont précisés.

La décision formelle du CE pour le lancement peut se faire en deux temps : une première décision sur l'opportunité, ensuite une sur toutes les modalités élaborées dans la phase de préparation. Ou elle peut intervenir après la phase d'élaboration. La première option permet d'impliquer davantage d'employés et de faire de la phase de préparation une première mobilisation.

---

<sup>12</sup> Définies ici comme les individus ou groupes ayant un intérêt ou une préoccupation directe dans une situation donnée.

## 2.2.2 Préparation

La phase de préparation est consacrée à la conception du déroulement de la démarche selon les réponses données aux questions critiques. Cette préparation est indispensable, car le processus d'élaboration est aussi important que son résultat (le document de planification stratégique). En effet, le processus lui-même produit certains bénéfices attendus : il peut être mobilisateur et donner à tous les participants un sens d'efficacité collective.

### Questions critiques

- *Qui va piloter la démarche?* L'option à retenir est très liée à la portée voulue.
  - Le directeur général peut s'en charger si l'exercice est centré sur l'organisation, avec information périodique aux élus.
  - Un comité d'élus, ou une commission existante, peut le faire si l'exercice touche surtout l'action municipale.
  - Si l'exercice porte sur l'avenir de tout le milieu, un pilotage multipartite est approprié, soit un comité d'élus et de gestionnaires avec des citoyens, soit un tandem avec un comité de citoyens et un comité de supervision politico-administratif comme à Sainte-Julie.
- *Qui va être le porteur du projet?* Il est nécessaire de nommer un responsable dont la principale, sinon l'unique tâche, sera de conduire ou de coordonner toutes les activités liées à la planification stratégique. Il peut s'agir d'un cadre, éventuellement parmi la relève en poste de direction. Le leader stratégique peut être entouré d'un comité de quelques personnes. Certaines municipalités préfèrent confier tout l'exercice à une firme externe. Si l'expertise externe dans l'animation d'une première démarche de planification stratégique est facilitante et peut permettre des apprentissages, l'expérience montre un risque que les participants s'approprient moins la démarche et ses résultats. Après cela, on confie à l'externe certaines analyses qui pourront nourrir la démarche réalisée par un leader interne et des personnes dont on sait qu'elles accompagneront la mise en œuvre du plan par la suite.
- *Comment les diverses parties prenantes seront-elles impliquées?* Pour chacune des catégories de parties prenantes, le processus peut être plus ou moins ouvert :
  - Élus : En plus de prendre les décisions formelles au comité exécutif ou au conseil municipal sur le lancement et sur l'adoption du plan, les élus peuvent être impliqués dans le cadre de certaines commissions ou dans des rencontres spéciales dédiées à la planification stratégique.
  - Comité des directeurs : Même s'il ne pilote et ne porte pas directement le projet, son implication est cruciale, car l'engagement des gestionnaires et employés est conditionnel à l'appui manifesté par les directeurs. Outre

l'implication de chacun dans son service, le comité des directeurs suit la progression des travaux, cerne les principaux facteurs qui expliquent l'évolution de l'organisation et travaille à la faisabilité des changements proposés.

- Gestionnaires à tous les échelons : Ils auront des contributions individuelles à faire pour leur secteur d'activités (bilan, perspectives d'évolution, actions et mode de suivi projetés). Pour renforcer la cohésion, leur contribution doit aussi être transversale et collective. Diverses formules existent : des comités de chantiers, des journées d'études avec ateliers de travail et plénières.
- Employés : L'intégration des employés au processus est primordiale. Ils pourront être source de nouvelles idées. Ils participeront aux changements d'autant plus positivement qu'ils auront pris part à la conception de ces changements. Leurs représentants syndicaux seront informés de la démarche. Tous les employés pourront être sollicités par des sondages. Au niveau des divisions, des séances de discussion peuvent être organisées. Des représentants, choisis par leurs pairs, de toutes les unités administratives impliquées dans un chantier peuvent être appelés à suivre ce chantier (formule des ambassadeurs).
- Entreprises : L'implication des entreprises est souhaitable à deux titres. D'une part, elles jouent un rôle central dans le milieu par les emplois et par les services offerts. Si la planification stratégique veut mettre l'accent sur le milieu, leur lecture de la situation actuelle et des tendances est un ingrédient indispensable à l'élaboration du diagnostic et des perspectives et aux bonifications à apporter au soutien que leur offre la municipalité. Les entreprises sont souvent invitées à des groupes de discussion multipartites. D'autre part, les entreprises sont en interaction régulière avec plusieurs services municipaux (notamment l'urbanisme et les incendies). Dans une planification stratégique centrée sur l'organisation, particulièrement si des irritants majeurs sont perçus dans ces interactions, la technique du kaizen peut s'avérer une formule productive pour trouver des solutions.
- Associations et partenaires d'activités : Dans un exercice de planification stratégique, ils ont la même double position que les entreprises et peuvent être impliqués de la même façon.
- Acteurs institutionnels publics œuvrant au niveau local, notamment dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation, de l'emploi et de la solidarité sociale : Ils jouent aussi un rôle de premier plan dans l'évolution des problématiques du milieu. Les interactions avec les services municipaux sont incontournables, soit dans la conduite de leurs opérations respectives (par exemple sur les activités sportives pour le service des loisirs, sur le traitement de cas de santé mentale pour la police). Leur implication dans un exercice de planification stratégique est donc souhaitable et peut se faire selon les mêmes modalités que pour les deux catégories précédentes.

- Citoyens : Leur participation est souhaitée et les municipalités se montrent imaginatives sur les formules qui leur sont offertes<sup>13</sup>. Mentionnons trois outils principaux, plus ou moins extensifs et engageants :
  - Le sondage conventionnel, qui peut être plus centré sur l'exploration (quels sont les principaux problèmes perçus ou les améliorations souhaitées) ou davantage sur la validation (opinion sur l'importance d'enjeux ou sur ordre de priorités qui leur sont soumis).
  - Les séances de consultation publique ouvertes à tous.
  - Les groupes restreints de discussion.

Ces formules ne sont pas exclusives et peuvent être combinées à différentes phases.

- *De quelles informations et données a-t-on besoin et dispose-t-on?* L'élaboration du PS ne doit pas rester un exercice isolé de réflexion à haut niveau, déconnecté de la vie de l'organisation. Il doit au contraire être imprégné de tout le vécu de l'organisation et mettre à profit toutes les ressources dont elle dispose puisqu'il veut donner un sens à toutes les activités, ou du moins aux principaux changements souhaités. Un inventaire rapide de toutes les informations et données pertinentes pour établir le bilan sur l'état et les tendances du milieu, de l'action municipale et de l'organisation doit être fait au départ; il en va de même pour tous les documents d'orientation (plans ou politiques) qui peuvent déjà avoir été produits. Cet inventaire permettra d'être plus sélectif dans les analyses complémentaires qui pourraient être nécessaires pour procurer un cadre de réflexion stratégique pertinente et utile.
- *Quel est le montant des ressources à prévoir?* Les réponses données aux questions précédentes permettent d'établir le budget pour tout l'exercice, à la fois le budget en dépenses spécifiques et le budget en temps que les différentes parties prenantes internes sont appelées à y consacrer.

### Qui fait quoi?

Une fois que la décision de lancer l'exercice est prise, le comité de pilotage est rapidement mis en place et le porteur, choisi. Le comité de pilotage fait les choix sur toutes les questions énumérées dans la section précédente, avec l'appui du porteur du projet.

---

<sup>13</sup> Un document de l'association des municipalités albertaines fait un bon tour d'horizon de la participation citoyenne au niveau municipal, en général, mais d'application possible à un exercice de planification stratégique :

[https://auma.ca/sites/default/files/Advocacy/Programs\\_Initiatives/citizen\\_engagement/final\\_auma\\_aam\\_dc\\_cet\\_2015.pdf](https://auma.ca/sites/default/files/Advocacy/Programs_Initiatives/citizen_engagement/final_auma_aam_dc_cet_2015.pdf)

La direction générale veille à ce que l'inventaire des informations et données pour faire le bilan et la lecture du contexte stratégique (tendances, position stratégique) soit un premier exercice de mobilisation.

## Comment

La réalisation de l'inventaire suppose la confection d'une grille qui permet à tous les gestionnaires de répondre à quelques questions simples : qu'est-ce que je connais de l'état du milieu (situation, acteurs, évolution) dans mon secteur, sur la qualité et l'efficacité de la prestation de services par mon unité? Quel document d'orientation guide ma planification d'activités?

### 2.2.3 Diagnostic

Le diagnostic est parfois dressé de manière sommaire, vu comme un préliminaire avant d'en arriver au cœur du PS : les orientations. Pourtant il s'agit de la phase la plus importante de tout l'exercice, car il en constitue le fondement et les orientations devraient prendre sens par rapport aux constats majeurs établis dans le diagnostic. Il est donc important de mener cette étape de manière systématique et bien structurée.

## Questions critiques

- *Quelles dimensions privilégier?* L'analyse de la situation pourrait s'allonger dans de multiples raffinements. Elle doit être synthétique tout en restant compréhensive et en ne se cantonnant pas aux problématiques d'actualité. Le diagnostic devrait traiter de manière particulière chacun des trois niveaux de la réalité municipale, en étant attentif aux tendances particulières qui structurent chacun et au genre de concurrence à laquelle il est soumis.
- Le milieu. L'état du milieu est souvent abordé de manière factuelle, « objective », dans les différents domaines (cadre bâti, environnement, démographie, économie, loisirs, etc.) indépendamment des acteurs (entreprises, organismes) qui y opèrent. Or, ce sont ces acteurs qui font évoluer le milieu, dans le cadre de l'action municipale. Une attention devrait être apportée à la façon dont ils manifestent localement, par leurs actions, les grandes tendances sociétales ainsi qu'à la façon dont ils sont organisés et dont ils travaillent ensemble. La concurrence entre milieux s'opère à l'échelle des agglomérations ou des métropoles; elle se passe au plan collectif, et non strictement municipal, et elle active de multiples ressorts (économiques, culturels, infrastructurels).
- L'action municipale. La relation entre la municipalité et le milieu est à double sens. D'une part, elle donne des « services »; d'autre part, elle prélève des ressources et mobilise des énergies. La notion englobante de « service » biaise souvent le diagnostic en le centrant sur ce qui est visible : les infrastructures, les équipements, les activités. Toute l'intervention sur le milieu par la



réglementation risque de s'en trouver ignorée<sup>14</sup>. Or, elle revêt de l'importance dans la vie de tous les jours des citoyens comme des entreprises. Quant aux prélèvements, ils sont à traiter dans l'établissement des perspectives financières qui ne sont pas toujours incluses dans le PS, comme mentionné à la section 1.6.2. Un diagnostic stratégique de l'action municipale devrait prendre en compte à la fois sa double dépendance externe et son degré de monopole dans différents domaines d'action.

- L'action d'une municipalité se trouve dans une double dépendance externe. D'une part, elle peut être mandatée ou stimulée par des politiques des gouvernements supérieurs, en partie imprévisibles. D'autre part, la corporation municipale est, à des degrés divers, en compétition avec ses voisines pour l'attraction des résidents et des entreprises, dans le cadre général de la concurrence intermétropolitaine mentionnée plus haut. Il ne faut cependant pas surestimer la part des éléments proprement municipaux (taxes et niveau de services) dans les facteurs de localisation des ménages et des entreprises.

Par ailleurs, dans certains domaines, la municipalité n'est pas la seule dispensatrice d'activités de services (par exemple, en environnement, l'eau potable embouteillée; en sécurité : les agents de sécurité privés, les systèmes d'alarme; pour la culture : les salles de spectacle; pour les loisirs et activités physiques : les gyms privés et les arcades). La municipalité ne peut donc pas raisonner en termes de monopole et doit tenir compte des offres complémentaires (voire concurrentes).

- L'organisation. Le diagnostic organisationnel dans un cadre de planification stratégique porte sur les grands paramètres d'organisation et de fonctionnement de l'appareil municipal (notamment le processus décisionnel, la conduite des opérations, l'interaction avec les citoyens et la reddition de comptes) en regard des valeurs de service public : intégrité, équité, neutralité, efficience, efficacité, transparence. Le diagnostic apprécie dans quelle mesure ces valeurs sont respectées dans les comportements et les activités courantes. La concurrence entre organisations municipales se joue essentiellement au niveau des conditions de travail et des défis que les gestionnaires ont à relever.
- *Quelle place accorder aux tendances et sur quelle période?* L'analyse des tendances, souvent minimisée par rapport à la description de la situation actuelle, est d'autant plus importante que l'horizon de planification est plus long, même si elle devient alors plus incertaine (la diffusion des médias sociaux a connu une expansion foudroyante assez imprévisible!). Les tendances critiques sont celles qui peuvent affecter l'action municipale, aussi bien dans ses revenus que dans les attentes des citoyens à son égard. Elles ne concernent pas seulement des indicateurs

---

<sup>14</sup> Moncton fait exception avec le constat laconique de « trop de paperasserie ».

quantitatifs (par exemple, la population), mais aussi des dimensions plus qualitatives (évolution des représentations et des modes de vie).

### Qui fait quoi?

Pour éviter les pertes de temps et les discussions dans tous les sens, il est souhaitable que le comité de pilotage soumette une esquisse de bilan à toutes les parties prenantes. La diversité des perceptions et des expertises développées dans des contextes professionnels différents augmente les chances d'une appréciation plus adéquate des tendances.

### Comment

Le diagnostic est nourri de statistiques et d'études colligées par des professionnels, de perceptions et de représentations exprimées et confrontées dans des forums ou des groupes de discussion.

Le cadre conventionnel d'analyse SWOT<sup>15</sup> est habituellement recommandé pour structurer le diagnostic. À la section 1.4.2, nous avons mentionné quelques raisons pour lesquelles son application stricte au niveau municipal n'est pas systématique. Ce modèle a été élaboré pour aider des entreprises en situation de concurrence à s'adapter aux changements dans l'environnement. Or, comme nous venons de le préciser, la situation concurrentielle est bien différente aux trois niveaux de réalité municipale. Le modèle SWOT est pertinent pour analyser le milieu comme collectif, uniquement du point de vue de sa performance par rapport à d'autres agglomérations. Pour l'action municipale, le cadre institutionnel municipal ne donne pas la même importance aux menaces et opportunités que dans le secteur privé. L'analyse des divers types de risques que court la municipalité ainsi que l'identification des zones possibles d'innovation apparaissent comme des catégories plus pertinentes pour les municipalités que celles des menaces et opportunités. Et pour améliorer l'action ou y opérer des changements jugés nécessaires, les notions de levier et d'obstacle, avancées par Collerette, Delisle et Perron (1997) avec leur théorie du champ de forces sont plus opérationnelles que celles de forces et faiblesses.

### 2.2.4 Élaboration des composantes

Dans l'élaboration des diverses composantes du PS (vision, valeurs, mission, axes, objectifs), le comment et le qui fait quoi sont similaires et dépendent des choix qui auront été faits sur les questions critiques traitées dans la phase de préparation sur la portée et les parties prenantes. Par contre, l'élaboration de chaque composante devrait prendre en compte des questions spécifiques :

---

<sup>15</sup> SWOT : « strengths, weaknesses, opportunities and threats » (forces, faiblesses, opportunités et menaces)

## Mission

- *Est-il nécessaire de la préciser?* Comme mentionné à la section 1.1.2, les plans stratégiques municipaux n'explicitent pas tous la mission. La Loi sur les compétences municipales et d'autres lois pertinentes imposent dans certains cas des obligations de réalisation, mais le plus souvent habilitent les municipalités à intervenir sous certaines conditions sans préciser dans quelle mesure elles doivent agir. Le cadre juridique laisse donc place à une définition du rôle que la municipalité entend jouer, notamment dans les diverses facettes du développement : économique, social, culturel et dans ses relations avec les instances des autres grands domaines d'action publique : santé et éducation. La clarification du rôle peut faciliter les collaborations avec les divers acteurs du milieu.

## Vision

- *Est-ce utile d'avoir une vision?* Poser cette question tient un peu du sacrilège, car la vision est la clé de voûte de la planification stratégique conventionnelle. Cette question mérite toutefois d'être posée parce que la municipalité n'est pas en mesure de contrôler totalement son développement dans son rythme et dans sa forme. Dans les faits, elle s'adapte à des tendances de fond dans les divers marchés immobiliers (habitation, commerces, industries) et infléchit éventuellement le développement dans des particularités locales. Dans ces conditions, la vision risque de relever d'un volontarisme utopique pour deux raisons : parce qu'on ne voit pas comment elle peut se concrétiser ou parce qu'elle est formulée de manière si abstraite qu'elle pourrait convenir à n'importe quelle ville. Pour que tel ne soit pas le cas, il faut tenir compte du fait que le devenir d'un milieu qu'une vision veut mouler repose sur une double force, aspirante et refoulante. D'un côté, les acteurs locaux, sous impulsion municipale, peuvent imaginer que leur milieu atteigne un état bien différent de ce qu'il est. Ce nouvel état peut être préformaté (par exemple telle zone du centre-ville sera un jour piétonnière) ou rester à l'état d'ébauche évocatrice (par exemple devenir une ville intelligente, résiliente ou inclusive). La finalité recherchée, précise ou vague, se veut une force aspirante. D'un autre côté, les acteurs locaux peuvent avoir une conviction bien éclairée sur ce qu'ils ne veulent plus être, sans forcément savoir exactement ce qu'ils pourraient être; ils sont alors davantage mus par une force refoulante. Une bonne vision en planification stratégique municipale devrait activer ces deux forces. Et comme le point d'arrivée risque d'être d'autant plus flou qu'il se veut plus englobant sur les diverses dimensions du milieu, la vision devrait inclure une considération sur la façon dont collectivement les acteurs locaux vont le préciser chemin faisant. La vision sur la façon d'agir ensemble est, dans le cas de la planification municipale, sans doute encore plus pertinente que la vision du point d'arrivée.
- *Sur quoi devrait poser la vision?* Souvent la vision porte sur la « ville » prise globalement; mais tantôt elle veut plutôt caractériser la collectivité dans son

ensemble, le milieu local; tantôt elle est plus centrée sur la municipalité. Si, par la vision, on cherche à mobiliser tous les acteurs locaux, il est souhaitable d'y retrouver de manière explicite des éléments qui touchent à chacun de ces trois niveaux : le milieu, l'action municipale, l'organisation.

- *Quels sont les critères d'une bonne vision?* Par-delà les critères standards rappelés dans les règles de l'art, la principale qualité d'une vision devrait être d'aiguiser la vue. La façon dont elle est formulée devrait permettre à toute personne qui en prend connaissance de regarder la situation actuelle en y décelant immédiatement en quoi elle diffère de la situation idéalisée dans la vision.

## Les valeurs

Les valeurs qui peuvent guider l'action publique sont très nombreuses<sup>16</sup>. Un PS dans son souci de s'en tenir à l'essentiel doit en sélectionner quelques-unes.

- *Quelles valeurs privilégier?* Les valeurs à privilégier sont soit celles auxquelles les parties prenantes tiennent le plus, soit celles à l'égard desquelles des changements de pratique sont jugés importants. À la section 1.3.2, on a vu que le respect revient souvent dans les plans stratégiques analysés. Dans un contexte où des problèmes d'éthique existent, l'intégrité devrait être en tête de liste.
- *À quel niveau doivent-elles correspondre?* Même si les valeurs ont une portée générale et s'adressent à toutes les catégories de parties prenantes, il peut être mobilisateur de préciser celles qui sont les plus pertinentes pour chacun des niveaux. Par exemple, pour le milieu, l'entraide est une valeur originale que Rimouski a mise de l'avant. La transparence s'applique bien à l'action municipale, en ce qu'elle interpelle autant les élus que les fonctionnaires. L'efficacité est davantage du ressort des gestionnaires. L'important, c'est que ces valeurs prennent sens concrètement dans les actions et les façons de faire. Autrement, elles sont factices et non seulement inutiles, mais leur énoncé alors vide de sens illustre une gestion des apparences plutôt que de la réalité.
- *Quels sont les critères d'une bonne valeur stratégique?* Par définition, une valeur sert à qualifier un comportement ou une situation. Une valeur n'est donc utile que dans la mesure où on peut l'opérationnaliser, où on peut facilement l'illustrer par des exemples aussi bien positifs que négatifs. Pour rester dans l'image de la section précédente, si la vision doit aiguiser la vue, les valeurs sont des lunettes éthiques de réalité augmentée.

## Les buts généraux

Le premier niveau d'énoncé d'orientation porte des noms différents, comme mentionné à la section 1.6.2 : axe, orientation, « goal ». En principe, ces énoncés devraient décliner les

---

<sup>16</sup> Voir Kernaghan ou autres.

principaux éléments de la vision. Comme ils se veulent synthétiques, leur identification est cependant confrontée à plusieurs dilemmes.

- *La liste des buts généraux doit-elle couvrir toutes les dimensions des trois niveaux ou rester sélective dans chacun des trois niveaux?* Les buts expriment des finalités générales qui peuvent être spécifiées pour chacun des niveaux, par exemple pour le milieu par sa capacité à satisfaire adéquatement tous les besoins (se loger, se déplacer, se récréer), pour l'action municipale par sa capacité à offrir aux citoyens les moyens d'influencer démocratiquement les services et l'environnement dont ils jouissent, pour l'organisation par sa capacité à soutenir les élus et à mettre en œuvre efficacement leurs décisions. La désagrégation de ces finalités générales se heurte à la multiplicité des dimensions. Par exemple, pour le milieu, faut-il des buts généraux pour le cadre physique, l'environnement naturel, l'économie (elle-même subdivisée dans ses différents secteurs), etc.? Plus la portée se veut large, plus la pression pour augmenter le nombre de buts est susceptible d'être forte, chaque catégorie de parties prenantes cherchant à faire reconnaître son existence et ses propres préoccupations.
- *Quelles qualités devraient avoir un but général?* Un but est un point d'arrivée, ou au moins une étape. Si l'état de la situation désiré à la fin de cette étape est difficile à imaginer, le but devrait au moins indiquer une direction, donc se traduire en différences positives ou négatives par rapport à la situation actuelle. Le degré de rapprochement du but doit pouvoir faire l'objet d'une appréciation, fondée sur des indicateurs ou sur des perceptions partagées.

## Les objectifs

La fixation des objectifs rencontre les mêmes difficultés que celle des buts, avec une complication additionnelle parce que les objectifs doivent être plus opérationnels et que leur degré d'atteinte doit donc être mesurable. Les qualités d'un bon objectif sont souvent résumées dans l'acronyme SMART : spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini.

- *Comment formuler des objectifs qui aiment effectivement l'action?* Dans les plans, il arrive souvent que les objectifs sont traduits en actions génériques à entreprendre (par exemple informer les parties prenantes ou soutenir l'action bénévole), ce qui vient les dénaturer puisqu'ils devraient exprimer des résultats. La formulation des objectifs en actions peut dénoter une absence d'examen méthodique des stratégies possibles pour atteindre un état de situation désiré. Dans le langage de l'évaluation des politiques, on dirait que peu d'attention est mise sur la clarification de la logique de programme, c'est-à-dire la mise en évidence des effets des mesures préconisées. La réduction des objectifs en actions empêche cette réflexion stratégique non seulement sur les meilleurs moyens à utiliser, mais aussi sur la contribution éventuelle de tous les autres acteurs locaux à l'atteinte d'un résultat. Or, si la planification stratégique veut influencer l'évolution du milieu, cette contribution doit nécessairement être prise en compte.

## 2.2.5 La mise en œuvre du plan stratégique et son management

La mise en œuvre est l'heure de vérité pour un PS, son test d'authenticité. À qui bon faire un PS s'il n'est pas d'utilité courante dans la vie de la municipalité et de la collectivité?

### Questions critiques

Deux principales questions critiques sont à soupeser.

- *À quelles conditions la mise en œuvre peut-elle perdurer?* La référence méthodique au PS suppose discipline et ténacité, ce qui n'est endurable qu'à certaines conditions :
  - Un cadre général de gestion doit être adopté pour permettre d'articuler les divers horizons de planification et de faire le lien entre les divers plans d'action des services et de chaque gestionnaire (en particulier au niveau des objectifs annuels).
  - Les priorités politiques des élus doivent être explicitement intégrées dans le PS et constituer l'armature de l'horizon de quatre ans.
  - Une liste des projets les plus importants doit être mise à jour sur un horizon pluriannuel.
  - La flexibilité doit être inscrite dans le PS pour permettre de faire face à des problématiques qui se développent rapidement, entre autres par une révision périodique du PS ou à la suite de circonstances nouvelles. Elle suppose qu'une marge de manœuvre financière soit maintenue.
- *Comment arrimer les acteurs municipaux avec les autres acteurs locaux?* Si le PS porte sur l'évolution de tout le milieu, il devrait normalement prévoir, sans doute sous une rubrique « gouvernance », comment la municipalité compte interagir avec les autres acteurs du milieu, institutionnels, privés ou associatifs. Un tel dispositif d'échange continu est parfois mis en place; par exemple, le *Guide de planification stratégique de 2009* à Saint-Jean-sur-Richelieu en fait état. En l'absence d'un tel dispositif, l'effet mobilisateur d'une participation lors de l'élaboration risque de s'estomper rapidement.

### Qui fait quoi?

Selon la portée choisie, l'éventail des parties prenantes à impliquer dans la mise en œuvre sera plus ou moins large. Dans tous les cas, les gestionnaires et les élus y ont un rôle permanent. Il revient à la direction générale de garder le PS vivant.

## Comment

- *Comment inscrire le PS dans la vie courante de la municipalité?* Dans la vie municipale courante, le PS peut servir de guide général, de justificatif de choix et d'actions, de stimulant pour de nouvelles façons de faire. Le PS n'a cette utilité que s'il est rappelé méthodiquement sur cinq plans :
  - dans les plans d'action annuels de chaque unité administrative et de chaque gestionnaire pour identifier éventuellement en quoi ils contribuent à l'atteinte des objectifs;
  - dans les processus d'allocation des ressources budgétaires, technologiques et humaines, notamment le budget et le plan triennal d'immobilisations;
  - dans les bilans organisationnels généraux, par exemple lorsque le directeur général s'adresse à toute l'organisation;
  - dans la préparation des politiques sectorielles qui devraient être rattachées aux objectifs du plan;
  - par des mécanismes d'apprentissage continu, sorte de veille stratégique sur les changements dans l'environnement et sur les discontinuités internes ou les « bons coups », ou encore des idées d'innovations ou d'améliorations à incidence stratégique.

### 2.2.6 Suivi de la mise en œuvre

La mise en œuvre continue doit s'accompagner d'un suivi qui vient attester de sa vitalité.

#### Questions critiques

- *Quel effort mettre sur la documentation de la mise en œuvre?* La documentation des progrès réalisés vers les objectifs peut exiger des efforts considérables si la cueillette des informations n'est pas routinisée. Elle a donc intérêt à être intégrée dans les mécanismes courants de reddition de comptes des diverses unités administratives, notamment le suivi budgétaire et le rapport annuel (à condition que celui-ci existe). Sinon, il y a de fortes chances que le suivi ne soit qu'épisodique. Il est connu que, surtout en contexte de rareté des ressources, la cueillette et le traitement d'informations ne se voient accorder qu'une faible priorité.
- *Faut-il s'attarder aux seuls signes d'évolution positive?* Toute reddition de comptes publique comporte des risques pour les responsables politiques et administratifs et peut faire hésiter certains à la soutenir. Cependant, les commentaires sur les évolutions problématiques peuvent être une bonne technique pédagogique pour faire comprendre aux citoyens la complexité de l'action publique et aussi, le cas échéant, de souligner leur part de responsabilité dans ces évolutions. C'est également important pour revoir les pratiques de gestion ou de prestation de services, le cas échéant.

- *Le suivi « chemin faisant »*. Les méthodes dites « agiles » peuvent permettre aux gestionnaires et à leurs équipes d'être réactifs stratégiquement. Sans se délester d'une planification nécessaire – à titre d'itinéraire pour s'approcher d'un état de situation souhaité ou pour s'éloigner d'un état de situation jugé inadéquat –, sachant qu'on peut changer d'itinéraire, c'est par le style et les modes de gestion qu'on peut devenir *agile* stratégiquement parlant. Comme leviers, le gestionnaire privilégie les interactions professionnelles des individus (gestionnaires-employés; employés entre eux; employés-citoyens et acteurs locaux) plutôt que les outils et les processus, augmente la capacité de suivi intégré de même que de gestion de l'information (et d'apprentissage, par conséquent) avec des logiciels opérationnels plutôt qu'une documentation exhaustive. En termes d'interactions, on pense au « scrum », qui réunit de manière *ad hoc* les parties prenantes concernées pour comprendre et résoudre une problématique, ou encore de manière rapide et itérative, les membres d'une équipe de projet pour un avancement simultané et dynamique des étapes. Le *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux* (MAMOT, 2017)<sup>17</sup> parle quant à lui de la « charrette » comme d'un :

exercice de remue-méninges auquel participent plusieurs équipes d'une dizaine de personnes d'horizons divers représentant différents intérêts (citoyens, gens d'affaires, urbanistes, architectes, chercheurs, etc.) et qui mise sur la collaboration entre les équipes pour parvenir à une solution intégrée (p. 58)

Il y est question également de plateforme web interactive, par exemple. La clé réside dans la capacité des gestionnaires à agir et à interagir avec les individus concernés en ayant toujours en tête le système d'activités et le faire dans une approche de résolution de problèmes ou encore de compréhension mutuelle « chemin faisant ».

## Qui fait quoi?

Le suivi suppose minimalement que dans chaque unité administrative la cueillette des informations fasse partie des tâches habituelles d'une personne et que, pour l'ensemble de l'organisation, une personne (aux communications ou à la direction générale) soit chargée de l'intégration, de la mise en forme et de la diffusion.

À un stade de maturation plus avancée, les logiciels de gestion de l'information peuvent permettre de gérer les données de gestion opératoire et stratégique.

Dans une perspective d'apprentissage organisationnel et stratégique, il serait par ailleurs adéquat de ne pas se limiter aux données quantitatives, mais de se doter d'une capacité d'intelligibilité plus grande des aspects et résultats plus qualitatifs, comme des croisements des données quantitatives pour une compréhension plus complète des progrès.

---

<sup>17</sup>[https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/Guide\\_Accueil\\_Elus\\_Municipaux\\_2017.pdf](https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/Guide_Accueil_Elus_Municipaux_2017.pdf), page consultée le 24 janvier 2018.



## Comment?

- *Sous quelle forme rendre public le suivi?* Le véhicule d'information utilisé est soit le tableau de bord régulièrement mis à jour, soit le bilan annuel dans un document spécifique ou comme section du rapport annuel. Les informations ouvertes sont également disponibles sur le site web.
- À l'interne, le suivi, périodique (données) et en continu (interaction), est l'affaire des gestionnaires responsables du management stratégique auprès de leur personnel, en gestion horizontale (interdisciplinaire ou interdépartementale), et envers le comité exécutif et le conseil municipal.

## CONCLUSION : LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE MUNICIPALE

L'analyse des pratiques de planification stratégique fait ressortir trois constats majeurs. La planification stratégique municipale peut être un exercice lourd, complexe et d'utilité paradoxale.

*Un exercice lourd.* Surtout lorsqu'il s'agit d'un premier plan et que ce plan touche à toutes les dimensions du milieu, son élaboration mobilise de multiples parties prenantes (élus, gestionnaires, employés, leaders sectoriels, citoyens) et prend donc du temps, mais un temps pratiquement toujours jugé nécessaire tant pour le milieu que pour les acteurs municipaux.

*Un exercice complexe.* La complexité vient de ce que l'élaboration du plan suppose des façons de penser inhabituelles qui concilient des éléments contradictoires. Un plan stratégique municipal se voit obligé de cultiver ces trois éléments :

- La sélection inclusive. La sélection, car le plan doit fixer des priorités, des enjeux les plus importants. Mais en même temps, il lui faut être inclusif pour inspirer les actions locales dans de multiples secteurs. S'il est trop sélectif, il perd en capacité de mobilisation des acteurs du milieu.
- L'abstraction concrétisable. Pour couvrir plusieurs aspects de la réalité locale, la vision et les objectifs généraux sont formulés en termes abstraits, avec des qualificatifs et des notions qui rallient, par-delà diverses interprétations possibles. Mais ces idées abstraites doivent être traduites dans des propositions d'actions concrètes. Le rapport entre l'idéal abstrait et l'action concrète est souvent présenté sous un mode d'évidence, sans être justifié.
- La synthèse analytique. Le plan parle du milieu, de la municipalité ou de l'organisation municipale comme un tout, comme une sorte d'acteur collectif doté d'une certaine cohérence. Mais les actions portent sur certaines composantes. Le lien entre la vitalité du tout et l'activation de certaines parties du plan n'est pas toujours explicité.

*Un exercice d'utilité paradoxale.* Un PS est guidé par l'atteinte d'objectifs à moyen ou long terme, s'il s'inscrit dans une vision clairement articulée. Or, dans les 16 exemples de planification stratégique municipale analysés, les effets à court terme semblent plus importants que les impacts à long terme.

À court terme, le processus d'élaboration du plan est en lui-même générateur d'effets positifs. Il est mobilisateur, comme le montre le nombre impressionnant de personnes qui y ont participé dans certains cas, et il renforce éventuellement un sentiment d'identité locale en indiquant aux citoyens ce qu'ils sont comme entité collective, mais pour être vraiment affirmatif sur ce dernier point, il faudrait savoir quel est le degré exact de

notoriété locale du plan, ce qui n'est pas de pratique courante. La notoriété peut augmenter avec des références systématiques au plan dans les documents de gestion courante. Toutefois, si la notoriété révèle qu'on connaît l'existence du PS, d'autres constats de mobilisation dans les comportements citoyens liés à la stratégie municipale seraient sans doute encore davantage porteurs de sens. Par exemple, si l'une des participations ou contributions citoyennes souhaitées est un comportement plus responsable en termes de protection de l'environnement et qu'on ait identifié différents objectifs et moyens pour y parvenir (collecte des matières recyclables, transport collectif, propreté, etc.), il sera pertinent de savoir dans quelle mesure les citoyens et les entreprises ont modifié leur comportement. Autre exemple : si le gouvernement local souhaite une contribution citoyenne pour des solutions innovatrices et qu'il ait des objectifs en ce sens, de même que des moyens de collaboration (*living lab*<sup>18</sup> ou *fab lab*<sup>19</sup>, comme nouveaux modes collaboratifs, par exemple), quels seraient les résultats en termes de solutions pertinentes et faisables?

À moyen terme, sur un mandat de quatre ans, le plan en lui-même est réconfortant pour les élus et les gestionnaires. Par rapport aux autres acteurs locaux, il leur confère une image de leaders avisés et responsables. Il leur permet aussi éventuellement de modérer les attentes pour de nouvelles interventions. Il leur donne plus d'assurance dans leur conduite de l'administration municipale, surtout si le plan inclut des perspectives financières pluriannuelles. Il peut susciter l'adhésion des employés à des changements dans le mode de fonctionnement.

Sur le long terme, le PS peut faciliter l'ajustement mutuel entre l'action municipale et les tendances dans la société locale. Dans un sens, il donne des signaux forts aux acteurs locaux sur les virages à prendre, par exemple en matière de développement durable. Dans l'autre sens, il enjoint l'administration municipale de prendre acte de nouvelles réalités, par exemple dans la mise à profit de technologies de l'information pour rester au diapason des citoyens. Cependant, les effets spécifiques du PS sont difficiles à évaluer, pour plusieurs raisons :

- Premièrement, le PS n'est pas le seul document d'orientation de la municipalité. Il coexiste avec d'autres politiques, notamment le plan d'urbanisme qui a un statut juridique plus contraignant et encadre les actions les plus structurantes à long terme (forme des développements). Au mieux, le PS donne une certaine cohérence à ces diverses politiques.
- Deuxièmement, une fois adopté, le PS n'est pas toujours mis en œuvre de manière méthodique, avec référence automatique dans les documents décisionnels et avec suivi régulier. Dans de tels cas, le plan est peut-être une source d'inspiration, mais il ne peut être qualifié de guide.

---

<sup>18</sup> <http://www.netpublic.fr/2014/05/qu-est-ce-qu-un-living-lab-guide/>, page consultée le 2 février 2018.

<sup>19</sup> <http://carrefour-numerique.cite-sciences.fr/fablab/wiki/doku.php?id=charte>, page consultée le 2 février 2018.

- Troisièmement, les objectifs sont souvent formulés en termes d'actions et non de résultats. Dire que le plan a eu des effets parce que les actions prévues ont été réalisées serait prétentieux si la situation n'a guère changé.
- Quatrièmement, les municipalités sont assujetties à des politiques gouvernementales, contraignantes ou fortement incitatives, dans plusieurs domaines, en particulier la sécurité, l'environnement, les infrastructures et le développement social (familles, aînés). Depuis les années 2000, les changements dans ces politiques ont dicté une bonne partie des priorités municipales, que la municipalité ait ou non un PS.
- Cinquièmement, plusieurs municipalités prennent des actions proprement stratégiques (par exemple les mesures d'adaptation aux changements climatiques) sans avoir de planification stratégique. Toutes ces raisons rendent flous les effets directs à long terme de la planification stratégique municipale.

En revanche, la planification stratégique municipale est susceptible d'avoir des effets indirects, mais durables, si elle sert d'entraînement pour un management stratégique de la municipalité. Le management stratégique est une façon de conduire l'action et l'organisation municipales, qui imprègne toutes les opérations courantes et priorise les projets dans une perspective de transformation orientée et apprenante. La seconde partie du présent document en expose les principales composantes. Plusieurs de ces composantes peuvent être introduites, sans qu'il y ait eu au départ un exercice de planification stratégique conventionnel, même si un tel exercice peut accélérer leur adoption. Le plan est l'élément central de la planification stratégique. Le management stratégique repose quant à lui sur une attitude réflexive et prospective, qui permet de garder des orientations dans la mouvance des tendances externes et des situations imprévues. Pour illustrer, on pourrait dire que le management stratégique est le moteur et que le PS est la trajectoire prévue pour atteindre la destination (les jalons pour parvenir à la vision) et qui prévoit au fur et à mesure les véhicules à utiliser en cours de route.

## SECONDE PARTIE : LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE MUNICIPAL COMME ACTION STRATÉGIQUE EN CONTINU

Dans cette partie, nous présentons sommairement un modèle de management stratégique municipal. Ce modèle intègre des pratiques exemplaires dispersées sur certaines de ses composantes et puise aussi dans une littérature abondante sur certaines composantes que nous ne résumons pas ici.

Le management stratégique municipal prend systématiquement en compte les trois niveaux de la réalité municipale :

- L'évolution du milieu. C'est la préoccupation première. Le management stratégique est résolument centré sur les résultats (les « outcomes ») et non sur les extrants de l'organisation municipale. Ce centrage amène une modestie en ce qu'elle oblige à reconnaître la contribution de tous les autres acteurs locaux à la finalité ultime généralement reconnue : la qualité des milieux de vie.
- La conduite de l'action municipale. Celle-ci s'étend à toutes les formes d'action que mène la municipalité, sous la direction et la supervision des élus; elle ne se réduit pas aux « services », comme montré précédemment.
- La performance de l'organisation municipale, de l'appareil administratif. Elle s'apprécie selon les valeurs de service public.

Le management stratégique municipal comprend quatre blocs de dimensions :

- Ce qu'il y a à faire : les situations à changer
- Les moyens pour le faire : l'appareillage
- Le comment faire : les processus
- La formation pour le faire : les compétences

Chacune des dimensions donne un éclairage pertinent sur les trois niveaux de réalité municipale. Le tableau 6 donne une vue d'ensemble du management stratégique municipal tandis que les sections suivantes fournissent une brève illustration de chacune des composantes.

Tableau 6 : Vue d'ensemble du management stratégique municipal

LES QUATRE BLOCS CONSTITUANTS	ÉVOLUTION DU MILIEU	CONDUITE DE L'ACTION MUNICIPALE	PERFORMANCE DE L'ORGANISATION
A. Les situations à changer - Améliorations - Innovations	A 1	A 2	A 3
B. L'appareillage - Balises - Outils - Critères	B 1	B 2	B 3
C. Les processus - Ordonnements - Gouvernance - Points critiques	C 1	C 2	C 3
D. Les compétences - Capacité - Sens stratégique - Apprentissage	D 1	D 2	D 3

## 1 LES SITUATIONS À CHANGER

Tout en organisant adéquatement les opérations courantes qui sont au cœur de l'activité municipale, le management stratégique s'affaire à réaliser les changements désirés aux trois niveaux. Ces changements sont avancés ou avalisés par les élus, dans le cadre d'un exercice de planification stratégique ou autrement. Ils deviennent des objectifs, exprimés uniquement en termes de résultats et non en liste d'actions. Le résultat s'observe dans l'ampleur et le sens du changement dans la situation. Alors que le PS se contente parfois de proposer des objectifs généraux sans souligner dans quelle mesure la situation actuelle s'en écarte, le management stratégique se veut plus pragmatique, s'attarde à la caractérisation de la situation actuelle pour définir dans quelle mesure elle doit évoluer et dans quelle direction. Cette évolution peut se traduire :

- en améliorations continues par des changements incrémentaux;
- en innovations entendues dans un sens large comme l'introduction dans la municipalité de nouvelles activités ou façons de faire.

Le tableau 7 montre quelques exemples possibles. Le management stratégique est centré sur les changements à introduire aux trois niveaux parce qu'ils sont jugés souhaitables ou parce que les tendances dans l'environnement nécessitent des adaptations de l'action municipale. Il ne néglige pas pour autant le maintien des opérations telles qu'elles sont présentement et qui relèvent de la gestion courante; l'absence de problèmes dans ces opérations permet de se concentrer sur les changements.

Tableau 7. Exemples possibles de situations à changer

LES SITUATIONS À CHANGER	ÉVOLUTION DU MILIEU	CONDUITE DE L'ACTION MUNICIPALE	PERFORMANCE DE L'ORGANISATION
Améliorations	Diminution du taux de décrochage scolaire	Accessibilité/Changements d'horaire des services	Réduction du % des coûts unitaires d'activité
Innovations	Réalisation de projets d'agriculture urbaine	Implantation d'une nouvelle voie de collecte	Ouverture des données

## 2 L'APPAREILLAGE

Le management stratégique ne prétend pas connaître en détail la destination finale; il la fabrique chemin faisant. Mais pour que ce chemin mène à un progrès par rapport à la situation actuelle, et ne se résume pas à une agitation circonstancielle, il a besoin de tout un appareillage :

- des balises pour maintenir l'orientation;
- d'outils de repérage pour faire le point;
- des critères pour évaluer le cheminement.

Les balises sont d'abord fournies par un ensemble de valeurs qui ont été choisies au départ, comme il se doit, pour un organisme de service public. Ces valeurs doivent être actionnables, c'est-à-dire que leur observance ou leur trahison peut être facilement illustrée par des exemples de comportement et d'action.

Le deuxième groupe de balises est constitué des principes, c'est-à-dire des règles que la municipalité respecte, soit parce qu'elle y est légalement contrainte (par exemple pas de budget déficitaire), soit parce qu'elle les juge souhaitables (par exemple, équilibre entre les activités en régie et celles données à contrat).

Le troisième groupe de balises est moins impératif, mais dans la pratique, il se montre influent. Ce sont tous les modèles de références qui inspirent les changements, aux trois niveaux de réalité municipale : le milieu (par exemple, le TOD, « transit-oriented development » ou aménagement axé sur le transport en commun), l'action municipale (par exemple, le modèle montréalais de lutte à l'itinérance), l'organisation municipale (par exemple, le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval pour la lutte à la corruption).

Les outils de guidage qui permettent de connaître la position présente dans le cheminement des changements existent déjà dans plusieurs municipalités. Ils rassemblent des séries d'indicateurs qui jouent un rôle de radar pour suivre les évolutions aux trois niveaux ou qui documentent la progression dans les changements. Outre les dilemmes dans la sélection des indicateurs, il ne faut pas sous-estimer les efforts requis pour maintenir à jour ces outils.

Le troisième bloc de l'appareillage est formé des critères utilisés pour évaluer les actions entreprises et le chemin parcouru. Aux critères managériaux de la gestion courante (efficacité, efficacie, pertinence) s'ajoutent des critères systémiques, qui soulignent le fait que le management stratégique garde toujours une vue d'ensemble sur chacun des niveaux afin de déceler la présence de synergie : la convergence des initiatives de tous les acteurs locaux, la cohérence des politiques locales, la cohésion de l'appareil administratif.

Tableau 8 : Critères d'évaluation des actions entreprises et du chemin parcouru

	ÉVOLUTION DU MILIEU	CONDUITE DE L'ACTION MUNICIPALE	PERFORMANCE DE L'ORGANISATION
<b>Balises</b>	↓	↓	↓
<b>Valeurs actionnables</b>	Exemple : Entraide	Exemple : Équité	Exemple : Transparence
<b>Principes</b>	Exemple : développement en TOD en aménagement	Exemples : budget équilibré; plafond d'endettement	Exemple : nécessité d'une expertise interne indépendante
<b>Modèles de références</b>	Quartiers renommés	Réalisations primées dans les concours	Les « meilleures pratiques »
<b>Outils de guidage</b>			
<b>Radar sur environnement</b>	Indicateurs économiques et socio-territoriaux	Vigie sur les programmes gouvernementaux	Vigie sur les TI
<b>Tableaux de bord</b>	Exemple : Toronto dashboard	Exemple : Calgary dashboard	Exemple : Montréal Réseau d'étalonnage municipal du Canada (REMC)
<b>Critères</b>			
<b>Systémiques</b>	Convergence	Cohérence	Cohésion
<b>Managériaux</b>	Pertinence	Efficacité	Efficience

### 3 LES PROCESSUS

Le management stratégique comme pilotage des changements chemin faisant met à profit le temps et le jeu des acteurs. Il connaît et exploite les processus, les enchaînements d'activités avec leurs (re)configurations d'acteurs. Sa force est dans l'ordonnancement où la séquence des actions peut ne pas être à première vue l'ordre des priorités, mais où les premières actions pavent la voie aux suivantes. L'ordonnancement ne touche pas seulement le phasage des activités; il peut aussi s'appliquer à la mobilisation des ressources de tous ordres (par exemple, l'obtention de l'appui de leaders avant même l'annonce d'une décision) et à la combinaison dans le temps des instruments d'action (par exemple, la sensibilisation avant l'imposition réglementaire). L'ordonnancement se joue aussi dans les ajustements itératifs entre les trois niveaux de réalité.



Puisque les processus se déroulent dans le jeu de nombreux acteurs, le management stratégique porte attention à leur gouvernance, en entretenant des interactions avec les joueurs clés et en ouvrant un large dialogue avec toutes les parties prenantes.

À la différence de la planification stratégique qui se déploie dans quelques moments clés tels que les bilans périodiques après adoption, le management stratégique s'exerce en continu. Les impulsions qui alimentent les changements peuvent être données dans des occasions particulières (par exemple un événement exceptionnel) aussi bien que dans certaines décisions courantes (en particulier la dotation de certains postes).

Tableau 9 : Les principaux processus aux trois niveaux

PROCESSUS	ÉVOLUTION DU MILIEU	CONDUITE DE L'ACTION MUNICIPALE	PERFORMANCE DE L'ORGANISATION
Ordonnancement			
Phasage des activités	Exemple : phases d'un développement immobilier	Plans pluriannuels (en théorie)	Plan de développement organisationnel
Mobilisation des ressources de tous ordres (financières, humaines, etc.)	Exemples : Voir et Faire Montréal	Politiques fiscales Valorisation du bénévolat	Sondage de mobilisation
Combinaison temporelle des instruments d'action	Exemples d'auto-organisation : les SDC et la revitalisation commerciale	Articulation entre règlements et incitatifs	Dosage, reconnaissance et sanctions
Gouvernance			
Interactions avec les acteurs d'impact	Exemple : stratégie conjointe de développement social Ville-CISS à Laval	Comités de concertation	Comités de coordination générale ou de conduite de projet de changement
Dialogue avec les parties prenantes	Initiatives société civile exemples : Voir et Agir Montréal. Les grappes industrielles	Forum plus que consultation	Chantiers avec ambassadeurs
Moments névralgiques			
Récurrents	Statistiques récurrentes (bulletins de conjoncture, recensements)	Campagne électorale	Dotation et nouveaux postes
Non récurrents	Nouveau joueur (Uber, p. ex.) ou événement majeur	« Levée de boucliers »	Incident critique dans les opérations

## 4 LES COMPÉTENCES

Le management stratégique municipal n'est pas l'apanage de la direction (élus et direction générale). En effet, sa pratique suppose que certaines compétences soient largement réparties, non seulement à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation municipale, mais aussi parmi les autres parties prenantes locales. La littérature sur le développement local sous toutes ses formes et sur la collaboration intersectorielle est particulièrement instructive à cet égard.

Les compétences stratégiques se trouvent sur deux plans :

- au plan individuel, essentiellement dans le sens stratégique;
- au plan collectif, dans des capacités.

Le sens stratégique se révèle dans diverses aptitudes : la conscience et la mise à profit des dynamiques temporelles et systémiques, la prise en compte des interdépendances entre acteurs ou situations, l'attention aux acteurs d'impact, le recul critique qui laisse l'opportunité de voir et de faire autrement ainsi que l'opportunisme raisonné qui sont des occasions imprévues d'accélérer le changement.

La capacité qui conditionne la possibilité pour un groupe d'accomplir une tâche et éventuellement de se transformer pour ce faire est présente à divers degrés aux trois niveaux de réalité municipale. Le management stratégique sera plus effectif si la capacité est semblable aux trois niveaux.

Les compétences se développent dans des processus d'apprentissage qui devraient intervenir aussi aux trois niveaux, même si les expériences montrent que cet idéal est difficile à poursuivre.

Tableau 10 : Compétences intervenant aux trois niveaux

COMPÉTENCES STRATÉGIQUES	ÉVOLUTION DU MILIEU	CONDUITE DE L'ACTION MUNICIPALE	PERFORMANCE DE L'ORGANISATION
Capacités			
Leadership coordination	Capacité d'action collective	Capacité d'emprise	Capacité organisationnelle
Sens stratégique			
Conscience et mise à profit des dynamiques temporelles	Analyse proactive des tendances Détection des signaux faibles	Valorisation de la prévention Prise en compte des effets intergénérationnels	Plan de développement professionnel Développement ou renforcement des ressources
Prise en compte des interdépendances	Interdépendances sectorielles	Interdépendances fonctionnelles	Interdépendances opérationnelles
Attention aux acteurs d'impact	Influenceurs Personnalités locales	Leaders sectoriels	Gestionnaires <i>Leaders. Responsables syndicaux</i>
Possibilité du faire autrement Réflexibilité du recul critique	Information des réseaux internationaux	Information des associations d'élus et de gestionnaires	Étalonnage Communautés de pratique
Opportunisme raisonné	Accueil ciblé d'entreprises	Les actions « exemplaires »	Créativité, intrapreneuriat
Apprentissage			
Communication Veille	Apprentissage collectif	« Policy learning » Évaluation des programmes	Organisation apprenante

## CONCLUSION GÉNÉRALE

En terminant ce rapide survol de l'état des savoir-faire en planification stratégique municipale, trois points nous apparaissent importants à souligner brièvement.

- Il est nécessaire de préciser ce sur quoi porte la planification stratégique : l'évolution du milieu, la conduite de l'action municipale ou la performance de l'organisation municipale. Ceci n'est habituellement pas fait de manière méthodique, d'ailleurs pas plus dans la littérature que dans les pratiques. L'absence de clarification entre les trois amène des malentendus et des lacunes dans l'organisation des efforts. Le milieu est souvent mis en sourdine derrière la corporation municipale; il s'ensuit que la contribution des acteurs du milieu à l'atteinte des objectifs n'est pas systématiquement documentée et qu'aucun mécanisme n'est mis en place pour assurer une convergence des actions de tous les acteurs, aussi bien publics que privés.
- Un PS est utile en tout temps pour rechercher une cohérence dans les actions. Son utilité est encore plus évidente dans des périodes de crise ou lorsque des changements de cap s'imposent à l'un ou l'autre des trois niveaux. L'exercice de préparation d'un PS, aussi exigeant soit-il en énergie et en concentration, a des vertus régénératrices sur l'engagement des parties prenantes qui y participent.
- L'effectivité de la planification stratégique dépend de l'instauration d'un mode de management stratégique. Si un exercice de planification stratégique est enclenché, il faut veiller à ce qu'il soit l'occasion de mettre en place ce mode de management centré sur la transformation graduelle des situations jugées insatisfaisantes et intégrant tous les ingrédients d'une saine gestion courante.

## ANNEXE A

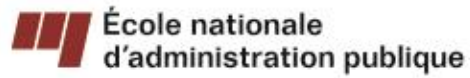
Villes dont les documents stratégiques ont été pris en compte dans le présent rapport :

- Brossard
- Calgary
- Gatineau
- Laval
- Markham
- Mascouche
- Moncton
- Montréal-Nord (arrondissement)
- Ottawa
- Regina
- Rimouski
- Saint-Jean-sur-Richelieu
- Sainte-Julie
- Saint-Jérôme
- Saskatoon
- Windsor

## BIBLIOGRAPHIE

- ARGYRIS, C. et D. A. Schön (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 224 p.
- AUMA/AAMDC (Page consultée le 11 janvier 2018), *AUMA/AAMDC Citizen Engagement Toolkit*, [en ligne], [https://auma.ca/sites/default/files/Advocacy/Programs Initiatives/citizen\\_engagement/final\\_auma\\_aamdc\\_cet\\_2015.pdf](https://auma.ca/sites/default/files/Advocacy/Programs%20Initiatives/citizen_engagement/final_auma_aamdc_cet_2015.pdf)
- COLLERETTE, P., G. Delisle et R. Perron (1997). *Le changement organisationnel : théorie et pratique*, Sainte-Foy, PUQ, 173 p.
- DIVAY, G. (2012). « Qui sont les auteurs de la performance collective locale? Pour une mise en perspective de la performance publique », *Revue de l'innovation*, vol. 17, n°3.
- DRUCKER, P. (2006). *Creating an effective Mission Statement*, [en ligne], <http://www.brs-inc.com/news002.html>
- GORDON, G. L. (c2005). *Strategic planning for local government*, Washington, D.C., ICMA, 117 p.
- KERNAGHAN, K. (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Institut d'administration publique du Canada, Ottawa, Centre canadien de gestion, 389 p.
- LEMAY, L. et M.-Y. Valade (2017). « Le rôle et la pensée stratégiques des gestionnaires publics d'interface : les meilleures pratiques des sous-ministres à l'interface politico-administrative », *Management International*, vol. 21, n° 3, p. 114-128.
- MAMOT (Page consultée le 11 janvier 2018), *Guide sur la prise de décision en urbanisme*, [en ligne], <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/vision-strategique/>
- (Page consultée le 24 janvier 2018), *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux*, [en ligne], [https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/Guide Accueil Elus Municipaux 2017.pdf](https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/Guide%20Accueil%20Elus%20Municipaux%202017.pdf)
- McLUHAN, M. (1964). *Understanding Media. The Extensions of Man*, New York, NY, McGraw-Hill, 359 p.
- MARTIN, R. (2009). *La Mission est la clé du succès*, [en ligne], <http://www.alcera.ca/fr/articles/la-mission-est-la-cle-du-succes.php>

- MARTINET, A. C. et R.-A. Thiétart (2001). *Stratégies : actualité et futurs de la recherche*, Paris, Vuibert, 439 p.
- MINTZBERG, H. (1994). *The Fall and rise of strategic planning : reconceiving roles for planning, plans, planners*, New York : Free Press, 458 p.
- (1997-2004). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 455 p.
- NETPUBLIC (Page consultée le 2 février 2018). *Qu'est-ce qu'un Living Lab? Guide exhaustif*, [en ligne], <http://www.netpublic.fr/2014/05/qu-est-ce-qu-un-living-lab-guide/>
- OHMAE, K. (1982). *The Mind of the Strategist, The Art of Japanese Business*, New York, NY, McGraw-Hill, 283 p.
- PLANT, T. E. (2008). *Strategic planning for municipalities: a users' guide*, St. Thomas, ON, Municipal World Inc., 124 p.
- (2010). *Roadmap to success. Implementing the strategic plan*, St. Thomas, ON, Municipal World Inc., 116 p.
- SPVM (Page consultée le 11 janvier 2018). *Découvrir le SPVM*, [en ligne], <https://www.spvm.qc.ca/fr/Pages/Decouvrir-le-SPVM/IOrganisation/Vision-valeurs-et-mission>
- UNIVERSCIENCE (Page consultée le 2 février 2018). *Qu'est-ce qu'un Fab Lab?*, [en ligne], <http://carrefour-numerique.cite-sciences.fr/fablab/wiki/doku.php?id=charte>



École nationale  
d'administration publique

QUÉBEC (siège social)

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

MONTRÉAL

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

[www.servicesauxorganisations.enap.ca](http://www.servicesauxorganisations.enap.ca) / [servicesauxorganisations@enap.ca](mailto:servicesauxorganisations@enap.ca)