

Gestion de la fonction résidentielle

CHAPITRE

2

Extrait

Rapport annuel 2009

Vérificateur général de la Ville de Lévis



Le 18 octobre 2010

Madame Danielle Roy Marinelli
Mairesse de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Saint-Romuald (Québec) G6W 7W9

Madame la mairesse,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport annuel du vérificateur général 2009, pour dépôt au conseil de la Ville de Lévis.

Veillez agréer, Madame la mairesse, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

A handwritten signature in blue ink that reads 'André Matte'.

André Matte, CA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

Contexte	17
Mission et portée de la vérification	17
Sommaire du fonctionnement administratif	18
Constatations et recommandations	19
Encadrement administratif	20
Exigences formelles et analyses informelles	38
Projets résidentiels ne nécessitant pas l'ouverture de nouvelles rues	44
Concordance des approches avec les objectifs du PGVL	45
Conclusion	53

Sigles et Acronymes

CID	Comité inter-directions des développements
COSD	Comité d'orientation stratégique décisionnel
DEV	La Direction du développement
EI	La Direction de l'environnement et des infrastructures
PGVL	Plan de gouvernance de la Ville de Lévis
RCI	Règlement de contrôle intérimaire RV-2008-07-77
URBA	La Direction de l'urbanisme et des arrondissements

Contexte

- 2.1 Le développement résidentiel représente un élément majeur dans le tissu urbain d'une ville comme Lévis, autant par son côté d'enrichissement démographique que fiscal. Il doit donc faire l'objet d'une attention particulière; le territoire étant une ressource précieuse, il est très onéreux, tant humainement que financièrement parlant, d'y apporter des changements une fois celui-ci construit et aménagé.
- 2.2 Selon le schéma d'aménagement et de développement de Lévis, les aires de développements résidentiels prévues permettront l'ajout annuel d'environ 1 000 logements durant plusieurs années. Au printemps 2010, près d'une cinquantaine de projets résidentiels étaient en cours d'analyse ou de réalisation et pouvaient facilement représenter plusieurs centaines de millions de dollars en évaluation foncière. L'administration municipale doit donc porter un soin attentif à la gestion de la fonction résidentielle, car la qualité de vie des personnes qui habiteront ces nouveaux quartiers, ainsi que celle des gens qui les entourent, peut en dépendre. Enfin, plusieurs objectifs de la gouvernance y sont reliés dans des orientations comme celles de développer une ville à dimension humaine, protéger et mettre en valeur notre environnement ou encore, développer notre culture de performance organisationnelle et parfaire notre prestation de services.
- 2.3 Le règlement de contrôle intérimaire RV-2008-07-77 sur la gestion de la fonction résidentielle a pour objet d'encadrer les démarches à suivre pour les projets d'ouverture de nouvelles rues résidentielles dans l'axe et dans les aires de consolidation urbaine, tout comme la politique sur la gestion de la fonction résidentielle adoptée par la résolution CV-2006-07-33. Plusieurs directions de la Ville sont impliquées, comme celles du développement, de l'urbanisme et des arrondissements ainsi que celle de l'environnement et des infrastructures. De plus, la Commission scolaire des Navigateurs ainsi que la Société de transport de Lévis sont mises à profit dans les analyses prévues à ce règlement et à cette politique.

Mission et portée de la vérification

- 2.4 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13, j'ai réalisé une mission de vérification de conformité et d'optimisation relativement à la gestion de la fonction résidentielle de la Ville de Lévis, au moyen de prises de renseignements, d'examen échantillonnals de pièces probantes, d'analyses, d'entrevues et de discussions.
- 2.5 Mes objectifs étaient de m'assurer que les saines pratiques de gouvernance et de gestion qui doivent prévaloir dans la gestion de la fonction résidentielle étaient appliquées de façon conforme et optimale, et que les approches actuelles concordaient avec les objectifs du PGVL. L'efficacité et l'efficacités ont été notamment au cœur de mes préoccupations.
- 2.6 Enfin, ma vérification a porté sur les activités s'étendant du 1^{er} janvier 2009 au 30 avril 2010, et s'est limitée au segment de la gestion de la fonction résidentielle qui précède la décision prise par le comité exécutif d'accepter ou non l'amorçage d'un projet de développement résidentiel, et qui vient éclairer cette prise de décision.

Sommaire du fonctionnement administratif

- 2.7 Les décisions prises par le comité exécutif quant à l'acceptation d'aller de l'avant avec de nouveaux projets résidentiels sont, en majeure partie, encadrées de façon formelle par le RCI. L'article 9 de ce règlement rend obligatoire, pour toute ouverture de nouvelles rues à des fins résidentielles dans les zones « aire de consolidation urbaine » et « axe de consolidation urbaine », le dépôt au préalable des documents suivants :
1. une étude démontrant que les capacités résiduelles des réseaux d'aqueduc et d'égout sont suffisantes pour desservir le projet de lotissement présenté;
 2. une étude démontrant l'accessibilité de ce projet de lotissement au réseau de transport en commun;
 3. une étude démontrant que les capacités d'accueil des établissements scolaires primaires et secondaires permettent de desservir ce projet de lotissement;
 4. une étude démontrant que le projet de lotissement n'aura aucun impact négatif sur la sécurité et la fluidité du réseau routier;
 5. des informations permettant de calculer la valeur imposable des immeubles projetés, afin d'analyser la rentabilité du projet de lotissement;
 6. un plan démontrant que le seuil minimum de densité brute moyenne mentionné à l'article 5 du RCI est respecté pour l'ensemble de la zone dans laquelle est situé le projet de lotissement.
- 2.8 On se réfère généralement au dépôt de ces documents comme étant les six critères obligatoires d'acceptation d'un projet.
- 2.9 Il existe également une politique, adoptée par la résolution RV-2006-07-33, toujours en vigueur, qui fait état des cinq premiers critères mentionnés ci-haut, en y ajoutant certaines notions d'objectif et d'assurance, ainsi que la possibilité de considérer d'autres critères urbanistiques ou sociaux.
- 2.10 Lorsqu'un promoteur envisage de réaliser un développement résidentiel, il doit s'adresser à DEV. Celle-ci déclenche le déroulement des opérations ayant pour but ultime de déposer au comité exécutif un rapport fournissant toute l'information lui permettant de prendre une décision éclairée. Ces opérations concernent bien entendu les six critères obligatoires, mais peut également toucher d'autres critères urbanistiques ou sociaux, comme la présence de parcs, la nécessité de boucler des réseaux routiers ou encore l'accessibilité à certains équipements, pour n'en nommer que quelques-uns. S'ajoutent également tous les impacts relatifs à la réglementation municipale, provinciale ou fédérale en lien avec le projet et pouvant influencer la décision ou amener des contraintes.
- 2.11 Plusieurs directions sont appelées à effectuer des travaux d'analyse, de vérification, de concertation, d'information et de suivi, mais de façon plus importante, DEV, URBA et EI, plus spécifiquement le service du génie. Le promoteur, quant à lui, produit plusieurs études à la demande de la Ville, et certains intervenants publics, par exemple la Commission scolaire des Navigateurs, la Société de transport de Lévis, ou encore le ministère des Transports du Québec prennent part aux démarches ou sont appelés à

fournir de l'information. Enfin, plusieurs comités interviennent à des niveaux tant décisionnels qu'opérationnels.

- 2.12 On constate donc que ce processus administratif est très complexe, qu'il fait appel à plusieurs types d'expertise et que de nombreuses personnes y participent. Conséquemment, sa coordination représente un défi organisationnel majeur.
- 2.13 Depuis la fusion des ex-villes réalisée en 2002, la croissance soutenue de la nouvelle Ville de Lévis, appuyée par le leadership de tous les acteurs impliqués dans le développement, a fait ressortir un besoin chronique de ressources et de structures administratives efficaces et efficaces. Dans ces circonstances, une somme importante d'efforts a été consacrée à l'amélioration de la gestion du développement, incluant celui du secteur résidentiel.
- 2.14 Certaines restructurations administratives réalisées en 2007 et 2008, pour ne nommer que celles-là, ont amené des améliorations indéniables. Toutefois, l'évolution rapide de la demande, jumelée à l'accroissement de la complexité légale, du souci environnemental et des attentes des citoyens et citoyennes envers les milieux de vie résidentiels, a fait en sorte qu'il reste encore beaucoup de travail à faire, et qu'on peut s'attendre, dans un proche futur, à devoir y consacrer d'importantes ressources, et à y faire évoluer plusieurs approches de gestion.

Constatations et recommandations

- 2.15 J'ai regroupé mes constatations et recommandations sous quatre volets :
- l'encadrement administratif;
 - les exigences formelles et les analyses informelles;
 - les projets résidentiels ne nécessitant pas l'ouverture de nouvelles rues;
 - la concordance des approches avec les objectifs du PGVL.
- 2.16 Dans les textes qui suivent, afin d'en faciliter la lecture, l'expression « gestion de la fonction résidentielle » fait uniquement référence au segment de cette gestion qui précède la décision prise par le comité exécutif d'accepter ou non l'amorçage d'un projet de développement résidentiel, et qui vient éclairer cette prise de décision.
- 2.17 Il est à noter que lors de mes vérifications, j'ai pris connaissance de certaines démarches effectuées par la Direction générale et d'autres directions visant à améliorer la situation relative à la gestion de la fonction résidentielle. Plusieurs portent sur des modifications aux comités mentionnés subséquemment. Je suis bien sûr totalement en accord avec le fait d'effectuer de telles démarches; cela reflète bien le désir d'atteinte d'un niveau élevé d'efficacité et d'efficacités que j'ai senti chez tous les intervenants et intervenantes au cours de mes travaux de vérification. Enfin, dans le cas où des réorientations seraient déjà en cours de concrétisation au moment du dépôt de ce rapport, j'espère que mes recommandations aideront à bonifier ces nouvelles orientations.

Encadrement administratif

Description des comités

- 2.18 Lorsque j'ai effectué ma vérification, j'ai constaté l'existence de quatre groupes de travail chapeautant les opérations de gestion de la fonction résidentielle, soit :
- le comité d'orientation stratégique décisionnel (COSD);
 - le comité inter-directions des développements (CID);
 - les rencontres statutaires Direction générale/Cabinet;
 - les rencontres spécifiques aux projets de développement tenues par le directeur général.
- 2.19 Notez que les deux derniers groupes de travail peuvent être assimilés à des comités, même s'ils n'en portent pas le nom, étant donné la nature de leurs travaux et la fréquence des réunions. C'est ainsi que je m'y référerai dans les textes qui suivent.
- 2.20 Le mandat du COSD est de produire à la Direction générale et au comité exécutif des avis relatifs aux orientations à retenir pour réaliser des projets dont les enjeux visent le développement harmonieux de la Ville. On y traite de sujets tels la priorisation des projets, l'approche organisationnelle ou encore les critères à considérer, dans un esprit de convergence d'opinions.
- 2.21 Le CID a pour mission de favoriser l'analyse des grands projets. Il a été créé dans le but d'en faire un forum qui permet l'échange d'information, génère des recommandations avisées, et enfin coordonne et supporte la mise en œuvre des projets de développement résidentiel, commercial, industriel et institutionnel.
- 2.22 Le cadre des rencontres statutaires Direction générale/Cabinet est un peu moins bien défini. Initialement, on souhaitait y discuter des problèmes de service à la clientèle, et en ce qui concerne la gestion de la fonction résidentielle, transmettre de l'information au cabinet. Avec le temps, il s'y est ajouté, en partie, une tribune où sont amenés des arguments relatifs à certains dossiers de développement.
- 2.23 Enfin, la Direction générale tient périodiquement des réunions qui sont dédiées au support à la coordination de certains projets de développement spécifiques et à l'arbitrage de différends inter-directionnels qui y sont reliés.
- 2.24 Il est à noter que les travaux de ces quatre comités ne se limitent pas au champ de vérification actuel, soit la gestion de la fonction résidentielle, mais qu'ils peuvent s'étendre à d'autres types de projets de développement ou à d'autres sujets.
- 2.25 De façon très générale, on peut donc constater que ces groupes de travail interviennent dans les actions suivantes :
- définir les orientations et les priorités;
 - coordonner les travaux effectués ou exigés par la Ville;
 - informer les personnes impliquées ou autrement intéressées;

- gérer les problématiques où les consensus sont difficiles à obtenir.
- 2.26 Toutes ces actions sont souhaitables et leur pertinence n'est pas mise en doute. Toutefois, à la lumière de mes vérifications, j'ai constaté certains problèmes structurels et opérationnels des ouvrages de ces comités.

Priorisation, ressources et respect des échéances

- 2.27 Dans les travaux des différents groupes de travail, le contrôle des échéances occupe actuellement une place importante et préoccupe l'ensemble des acteurs, ce qui est normal étant donné leurs multiples interactions. Malgré cela, j'ai noté qu'à plusieurs occasions, les échéances sont reportées ou à tout le moins difficilement respectées. J'y vois trois causes particulières :
- une révision trop fréquente de la priorisation des travaux;
 - un nombre trop élevé de projets simultanés par rapport aux ressources que peuvent y affecter les directions;
 - le manque d'engagement formel à respecter les échéances.
- 2.28 À cause de ces retards, certains intervenants et intervenantes tardent à recevoir les éléments dont ils ont besoin et voient l'avancement de leur travail bloqué. Les biens livrables ne sont pas produits à temps, ce qui crée plusieurs malaises, car tous, que ce soit les directions, les décideurs et décideuses politiques ou encore les promoteurs, ont à cœur que les dossiers soient menés rondement.
- 2.29 Lors de mes examens, la priorisation des travaux est ressortie comme un des éléments-clés dont la bonification pourrait avoir un impact appréciable sur la qualité du processus. Une politique à ce sujet pourrait constituer un point d'ancrage commun, faciliter la planification et introduire plus de stabilité dans la gestion des priorités.
- 2.30 Normalement, un des rôles du plan d'urbanisme, sur lequel je reviendrai un peu plus loin, devrait être la planification du développement du territoire, donc une certaine forme de priorisation. Toutefois, dans la gestion courante, on a besoin d'un cadre plus précis et plus flexible. Une politique est un véhicule administratif permettant cette précision, et le fait qu'on puisse la modifier assez facilement, normalement sans devoir obtenir l'autorisation de tiers externes à la Ville, lui donne la flexibilité nécessaire pour qu'elle évolue au même rythme que l'environnement qu'elle encadre. Elle assure le chaînon entre la gouvernance et l'intendance. Enfin, la présence de ce véhicule sert d'assises solides à l'élaboration de procédures qui permettent de décrire aux employés et employées les gestes à poser de façon détaillée.
- 2.31 Une politique de priorisation des projets résidentiels devrait s'arrimer aux autres éléments directeurs, comme le plan d'urbanisme, le schéma d'aménagement ou le plan triennal d'immobilisations. De plus, des économies pourraient être réalisées si on y envisageait de prioriser le développement des secteurs où des infrastructures municipales sont déjà en mesure de répondre aux besoins des nouveaux développements, sans coûts additionnels majeurs. Notez que tous les éléments constituant cette politique pourraient

alternativement être intégrés à une politique plus globale sur la gestion de la fonction résidentielle, comme j'en parlerai plus loin.

- 2.32 Quant aux problèmes d'insuffisance de ressources, il est à noter que l'application de plusieurs des recommandations formulées tout au long de ce chapitre les diminuerait en partie, grâce à une meilleure efficacité. Mais avec la croissance soutenue que la Ville connaît, il est à mon avis impossible à certaines directions de répondre efficacement à la demande dans les temps requis, avec les ressources humaines actuellement en place, même en appliquant un processus de gestion optimal. Pour y arriver, il faudrait envisager d'affecter de plus grandes ressources à la gestion de la fonction résidentielle. L'impact budgétaire d'une telle affectation pourrait être compensé par des revenus supplémentaires provenant possiblement des promoteurs, si on désire éviter qu'il ne se reflète sur le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables.
- 2.33 Enfin, il y aurait lieu d'encourager l'engagement formel à respecter les échéances, par le biais d'évaluation de la performance et de mécanismes d'imputabilité.

Recommandations

- 2.34
- V09-1 • Adopter une politique de priorisation des projets résidentiels qui serait arrimée avec les plans directeurs pertinents, comme le plan d'urbanisme, ou en intégrer les règles dans une politique plus globale sur la gestion de la fonction résidentielle; considérer l'opportunité d'y inclure une discrimination positive, lorsque la présence d'infrastructures offre déjà des disponibilités à coût réduit.
 - V09-2 • Se positionner sur les solutions possibles au problème de limites imposées par le niveau actuel de ressources affectées à la gestion de la fonction résidentielle, en examinant l'opportunité d'accroître ces ressources.
 - V09-3 • Favoriser l'engagement formel à respecter les échéances établies dans le cadre de la gestion de la fonction résidentielle, par le biais de mécanismes d'évaluation et d'imputabilité.

Commentaires émis par DEV

« Paragraphe 2.31 : La politique de priorisation pourrait être fondée, par exemple, sur des critères de rentabilité pour la Ville dans une perspective de rapport coûts-bénéfices.

« Paragraphe 2.32 : Soulignons, à cet égard, que plusieurs postes à caractère stratégique sont vacants dans l'organisation et qu'il y aurait également lieu de se questionner sur les gains d'efficacité qui pourraient être tirés d'une révision des processus afin d'optimiser certaines procédures et de raccourcir les délais de traitement des dossiers et projets à la Ville, tout en permettant de réaffecter les ressources ainsi dégagées à d'autres fins. Le cas échéant, il faudrait par la suite envisager d'affecter de plus grandes ressources à la gestion de la fonction résidentielle.

« Paragraphe 2.33 : Les échéances relatives au traitement d'un projet de développement à la Ville doivent être négociées entre toutes les parties prenantes du projet, tant à l'interne qu'à

l'externe de la Ville, et si on est appelé à modifier celles-ci dans le temps, la même règle devrait s'appliquer dans le respect de chacune des parties. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.11 : EI considère qu'il serait pertinent d'ajouter le mandat de la Division de la mise en valeur des écosystèmes « Protéger et restaurer l'interaction naturelle de toutes communautés d'espèces vivantes dans un milieu physique, quelle que soit sa dimension. »

« Paragraphe 2.21 : EI précise qu'il s'agit des projets de développement et non des grands projets.

« Paragraphe 2.22 : Selon la compréhension de EI, ce comité n'a pas de mandat en regard des développements résidentiels.

« Paragraphe 2.23 : EI considère que l'objectif actuel de ces réunions est uniquement lié au suivi des échéanciers.

« Paragraphe 2.27 : EI est tout à fait d'accord avec l'énoncé exprimé par le vérificateur général.

« Paragraphe 2.29 : Encore une fois, EI appuie l'énoncé du vérificateur général.

« Paragraphe 2.34 : Ici aussi, EI est en accord avec l'énoncé du vérificateur général et considère que fonctionner sans priorités avec des ressources insuffisantes fait fuir l'engagement formel du personnel. »

Positions divergentes

2.35 J'ai constaté que lorsque des opinions divergent entre les directions sur les orientations, les priorisations ou la nature des interventions à effectuer, il arrive régulièrement que ces différends ne soient pas résolus au cœur du comité où ils sont apparus, et les discussions à leur sujet transportées d'un comité à l'autre. Il en résulte des pertes d'efficacité dues à :

- des efforts redondants;
- certains travaux ne pointant pas dans une direction commune et qui finalement ne contribuent pas à l'avancement du dossier;
- des délais qui pourraient être évités.

2.36 J'y vois plusieurs causes possibles :

- la nature partiellement opposée de la mission de certaines des directions impliquées et en conséquence, la difficulté d'adopter une position mitoyenne concordant avec chacune de ces missions;
- l'absence d'autorité hiérarchique au sein du CID;
- le manque ou l'imprécision des cadres de références minimisant la subjectivité des arguments.

2.37 Notez que les causes mentionnées ci-haut n'entraînent pas que des problèmes de consensus, elles interfèrent également à d'autres niveaux, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

Nature des missions

2.38 La mission de DEV et celle de URBA telles qu'elles apparaissent sur la plate-forme du PGVL, sont décrites comme suit :

- DEV : « *La mission de la Direction du développement est de générer de la richesse foncière et de favoriser l'activité socio-économique sur le territoire de Lévis, dans une approche globale et concertée et selon les orientations données par les élus.* »
- URBA : « *La Direction de l'urbanisme et des arrondissements a pour mission d'élaborer et de planifier l'aménagement et le développement du territoire de la Ville de Lévis, tout en s'assurant du respect des lois et règlements à cet effet. Elle doit assurer l'intégration et l'harmonisation des activités urbaines sur le territoire de la Ville ainsi que l'utilisation efficace des ressources dans le respect de l'environnement et du développement harmonieux et durable du territoire.* »

2.39 En général, dans notre système économique, le niveau d'accroissement de richesses est en relation avec un certain niveau de risque et d'investissement, soit direct, ou sous forme d'inconvénients, du moins à court terme. Dans le secteur public, un des rôles des lois et règlements est de baliser ce risque et cet investissement, dans les limites de ce qui est acceptable pour l'ensemble de la communauté.

2.40 Selon ma compréhension des missions, celle de URBA suggère un développement très encadré : respect des lois et règlements, harmonisation des activités urbaines, respect de l'environnement et développement harmonieux et durable. Au contraire, la mission de DEV sous-entend un développement très ouvert, car définitivement axé vers la croissance de la richesse et de l'activité socio-économique. Il en résulte une forme d'opposition et il devient alors difficile aux deux directions de se rejoindre dans l'application de leur mission respective. Comme ces deux directions sont des partenaires majeurs dans la gestion de la fonction résidentielle, cette difficulté affecte la synchronisation des efforts, entraînant ainsi des pertes d'efficacité.

2.41 Un point de convergence devrait donc être établi et par la suite, faire l'objet d'une garde vigilante afin de réagir immédiatement si le problème réapparait. Pour ce faire, la Ville devrait effectuer, avec les directions concernées, un exercice collégial visant un recentrage des missions comportant de tels éléments d'opposition. De plus, elle devrait prévoir un mécanisme périodique de révisions des résultats de ce recentrage, également dans la collégialité.

Recommandation

2.42 • V09-4 • Effectuer un exercice collégial visant à recentrer chacune des missions des directions comportant des éléments d'opposition, afin de favoriser leur convergence et un partenariat inter-directionnel harmonieux, et prévoir un mécanisme périodique d'évaluation des résultats de ce recentrage, dans le but de conserver l'harmonie du partenariat des directions concernées.

Commentaires émis par DEV

« Paragraphe 2.36 : Il faut également tenir compte de :

- L'absence d'orientations corporatives claires, connues et partagées de tous au sein de l'administration municipale et ce, pour chaque projet au besoin ;
- le caractère obsolète du cadre réglementaire en place (qui remonte souvent aux anciennes villes) ;
- l'absence d'arbitrage entre les objectifs poursuivis par les diverses directions pour chaque projet, en fonction de leurs missions respectives (but commun).

« Paragraphe 2.40 : La mission de DEV réfère clairement à un développement qui se veut dynamique, réalisé de façon concertée, dans une approche globale, et ce, en fonction des orientations données par les élus, telles que traduites dans les documents de planification et les politiques adoptées par le conseil municipal ou encore en fonction des enlignements donnés par le comité exécutif.

« On comprendra dès lors toute l'importance que les orientations données par les élus soient clairement exprimées, véhiculées et partagées par tous au sein de l'appareil municipal pour éviter que des directions ne soient mises en opposition en cas d'ambiguïté à ce niveau. On éviterait ainsi des situations où tous ne travaillent pas dans le même sens suivant les volontés et orientations exprimées par les élus. Ce faisant, la perception de relations conflictuelles entre les directions DEV et URBA n'aurait pas lieu d'être, pour le plus grand bénéfice de l'organisation. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.38 : Ici, EI considère qu'en plus des missions des DEV et URBA, les mandats du Service du génie « Planifier et coordonner les travaux relatifs aux infrastructures, aux transports, à la circulation et apporter un soutien technique aux autres services de la Ville » et de la Division de la mise en valeur des écosystèmes « Protéger et restaurer l'interaction naturelle de toutes communautés d'espèces vivantes dans un milieu physique, quelle que soit sa dimension » devraient être considérés dans cet énoncé.

« Paragraphe 2.42 : EI recommande que l'exercice collégial recommandé se fasse à partir de la mission de la Ville de Lévis. »

Absence d'autorité hiérarchique

- 2.43 Dans la composition du CID, aucun membre ne dispose d'une position hiérarchique pouvant favoriser un fonctionnement optimal lorsque les points de vue des participants et participantes demeurent opposés. Il peut être parfois sain que des différends subsistent et qu'ils entraînent des débats subséquents avec d'autres personnes impliquées. Mais lorsqu'on vise l'efficacité, on doit chercher à minimiser ces situations.
- 2.44 J'ai observé de forts indices m'incitant à croire que les difficultés consensuelles actuelles sont préjudiciables à la performance du CID. La présence d'un membre ayant l'autorité hiérarchique nécessaire pour gérer efficacement les divergences de point de vue

augmenterait sensiblement le rendement de ce comité, en diminuant la redondance de discussions, autant à l'intérieur de ce groupe de travail que d'une instance à l'autre. Afin de favoriser l'esprit de partenariat harmonieux, l'approche retenue devrait en être une de médiation et de conciliation.

Recommandation

- 2.45 • V09-5 • Revoir la composition du CID afin d'y inclure un membre ayant une autorité hiérarchique favorisant une gestion optimale des divergences de points de vue, à travers une approche de médiation et de conciliation; revoir la composition de tout autre comité intervenant dans la gestion de la fonction résidentielle, si on y constate une fréquence élevée d'absence de consensus.

Commentaires émis par la Direction générale

« Les commentaires suivants se réfèrent aux paragraphes 2.26, 2.35, 2.36, 2.37, 2.43, 2.44 et 2.45 :

« Lorsque le conseil de la Ville a accepté les ajustements structurels préalables à la création du CID, le mode de gestion préconisé de ce comité s'inspirait des modèles de gestion matricielle des équipes de travail avec des processus d'arbitrage l'un au niveau hiérarchique des directeurs et l'autre, le cas échéant, au niveau hiérarchique de la Direction générale.

« Après plus de trois ans de fonctionnement, il faut conclure le modèle ne fonctionne pas comme prévu. C'est pourquoi, la Direction générale assume directement le leadership inter-direction pour s'assurer que la coordination que fait la Direction du développement permette l'avancement des dossiers de projets résidentiels. Pour ce faire, des rencontres régulières de travail sont tenues. Toutefois, il s'agit d'une situation à caractère temporaire qui devrait être corrigée sous peu par des ajustements structurels. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.36 : EI considère que l'auteur fait une très bonne analyse de la situation et ajoute qu'en plus d'une autorité hiérarchique, nous devons parler d'autorité morale.

« Paragraphe 2.45 : Là encore, EI recommande d'aller plus loin qu'une simple autorité hiérarchique, la valeur morale de la nouvelle autorité doit être en mesure de créer le liant entre les différentes directions. »

Commentaires émis par URBA

« Paragraphes 2.45 : En accord avec la recommandation et selon nous, la personne en autorité doit également être en autorité sur les principales directions impliquées. »

Cadres de références et de réalisations

- 2.46 Dans la présente section, j'entends par « cadres de références » les règlements, plans, schémas ou toute autre référence adoptée par le conseil de la Ville ou le comité exécutif, et par « cadres de réalisations » les procédures, manuels, cahiers, directives, descriptifs ou autres guides et outils relevant de l'intendance. Quant aux politiques, elles représentent à mon avis, les points de convergence entre ces deux types de cadres et permettent ainsi de faire le lien entre les orientations définies par la gouvernance et les actions précises effectuées par l'intendance.
- 2.47 En général, les processus de gestion, plus particulièrement lorsqu'ils impliquent un nombre élevé d'intervenants et d'intervenantes, et c'est le cas de la gestion de la fonction résidentielle, gagnent en efficacité s'ils sont encadrés par des guides et des références robustes, précis, détaillés, connus de tous et utilisés consciencieusement et avec discernement. En voici quelques avantages :
- favorise le rythme de réalisation des travaux, car minimise les débats d'interprétation et les réflexions redondantes;
 - permet à chacun et chacune de bien connaître les objectifs, les rôles et les règles à appliquer;
 - facilite la convergence des efforts vers un but commun;
 - améliore l'efficacité parce qu'assure une cohérence avec les intentions des décideurs et décideuses.
- 2.48 Dans le cas de cadres de réalisations ou de politiques, on doit quand même être vigilant afin d'éviter une formalisation excessive qui aurait pour résultat l'effet inverse de celui visé. Il ne faudrait pas que la multiplication ou la complexité des procédures entraîne une demande en ressources plus élevée que les bénéfices qu'on en tire. La qualité de la conception, du suivi et de la diffusion d'une politique, procédure ou autre cadre de réalisations est donc particulièrement importante et mérite qu'on y investisse des ressources suffisantes, qui devraient normalement être plus que compensées par les améliorations d'efficacité ultérieures.
- 2.49 Au cours de mes vérifications de la gestion de la fonction résidentielle, j'ai porté une attention particulière aux cadres de références, politiques, et cadres de réalisations touchant ce champ d'activité, pour en arriver à des constats sur les sujets suivants :
- le plan d'urbanisme;
 - les plans directeurs;
 - la politique sur la gestion de la fonction résidentielle et le RCI;
 - les instruments administratifs de gestion;
 - les descriptifs de comité.

Plan d'urbanisme

2.50 En plus de présenter une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire, un plan d'urbanisme a pour but d'établir les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une ville. L'importance de cet outil est déjà bien connue des autorités municipales et au moment de la rédaction de ce rapport, l'adoption de ce plan était prévue pour l'automne 2010.

2.51 La Ville a avantage à ce qu'un tel élément-clé devienne le cadre premier et le bassin principal des facteurs d'influence de la gestion de la fonction résidentielle. Le schéma d'aménagement et de développement et le PGVL sont certes des balises de gouvernance valides, mais pour être amenés à un niveau fonctionnel, ils ont besoin d'être complétés et précisés, ce qui est un des rôles du plan d'urbanisme.

2.52 Pour aider à illustrer l'ampleur de son impact en tant que cadre de références, voici quelques extraits de la description qu'en fait le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire :

« Il [Le plan d'urbanisme] permet au conseil municipal :

d'assurer une cohérence entre les choix d'intervention dans les dossiers sectoriels (p. ex., habitation...)...;

de coordonner les interventions et les investissements des différents services municipaux (p. ex., travaux de voirie, séquences du développement domiciliaire...)...;

de faire valoir sa vision du développement souhaité auprès des investisseurs, des divers agents de développement, publics ou privés, et de sensibiliser la population aux enjeux de l'aménagement;

de compléter, en la précisant, la planification du territoire contenue dans le schéma d'aménagement et de développement régional;

...Il faut s'assurer que le plan soit axé sur la mise en œuvre de solutions pratiques, qu'il prenne en considération la réalité financière et les moyens de gestion locaux et qu'il soit accompagné de documents qui faciliteront son actualisation...

...En l'absence d'une telle planification d'ensemble, et à la suite de multiples pressions du milieu, des décisions rapides et improvisées peuvent engendrer des conséquences inattendues...

...Le plan sécurise les investisseurs. Sans plan, le conseil ne dispose d'aucun document donnant une image adéquate des projets d'urbanisme souhaités...

...le plan permet de s'ajuster rapidement si un projet ne peut se réaliser ou si de nouvelles priorités surgissent... »

2.53 Le cadre de références offert par un plan d'urbanisme représente un noyau crucial dans la conception de tactiques visant l'efficacité et l'efficacités. Conséquemment, ce plan doit, à mon avis, faire office de cadre de références de base dans la gestion de la fonction résidentielle, à partir duquel seront conçus les autres éléments d'encadrement comme les politiques et procédures, en synchronisation avec le schéma d'aménagement et le PGVL.

De plus, pour que le plan d'urbanisme puisse bien jouer son rôle, et pour que sa valeur soit non seulement conservée, mais bonifiée, on doit avoir envers lui une approche dynamique, en ce sens qu'on ne doit pas hésiter à le faire évoluer de façon soutenue, en fonction du contexte et des constats postérieurs à son usage courant.

- 2.54 Il est également important de privilégier et même stimuler l'apport de tous les acteurs concernés par l'évolution de ce plan, de façon à réaliser un outil solidairement valable pour tous ceux et celles qui, à la Ville, participent à la gestion de la fonction résidentielle.

Recommandations

- 2.55
- V09-6 • Faire du plan d'urbanisme le cadre de références de base de la gestion de la fonction résidentielle, en synchronisation avec le PGVL et le schéma d'aménagement et de développement.
 - V09-7 • Prévoir un mécanisme formel et continu d'évaluation et de révision du plan d'urbanisme.
 - V09-8 • Dans l'évolution du plan d'urbanisme, stimuler l'apport de tous les intervenants et intervenantes de la Ville touchés par la gestion de la fonction résidentielle.

Commentaires émis par DEV

« Paragraphe 2.55 : Il y aurait un grand avantage à s'assurer de la participation active de toutes les directions concernées dans l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme unifié, et ce, à toutes les étapes de sa rédaction. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.46 : EI considère qu'il serait important de préciser que les plans directeurs d'aqueduc et d'égout sont aussi des cadres de références.

« Paragraphe 2.47 : EI est en accord avec l'énoncé du vérificateur général.

« Paragraphe 2.55 : EI est entièrement d'accord avec les recommandations du vérificateur général. »

Plans directeurs

- 2.56 Actuellement, le service du génie utilise le plan directeur d'aqueduc pour guider les travaux dont il est responsable dans la gestion de la fonction résidentielle. C'est un outil extrêmement profitable, car il permet d'obtenir rapidement et précisément toute l'information requise, en plus d'aider à l'élaboration rigoureuse de solutions alternatives le cas échéant, tout cela à partir des données de l'ensemble du réseau.

- 2.57 Même si au départ, l'élaboration de ce genre d'outils mobilise des ressources importantes à l'interne, la Ville bénéficierait grandement de l'existence d'autres plans. Présentement, deux plans directeurs d'égout sanitaire, un pour le secteur est et un autre pour l'ouest, sont en préparation. En plus d'être utile à la gestion des développements de toute nature, ce type de plan améliore la logistique des opérations courantes. Avec l'ajout d'un plan pour le secteur centre, l'administration municipale profiterait de ces avantages pour l'ensemble de son territoire.
- 2.58 La gestion de la circulation des véhicules est un autre domaine où la notion de réseau prend une place importante; les décisions prises pour une zone définie peuvent entraîner à d'autres endroits des problèmes d'embouteillage, de vitesse excessive, ou encore de sécurité des résidents et résidentes. La Ville a donc intérêt à appuyer ses analyses sur des bases solides et dans une optique de globalité de zones urbaines, si elle ne veut pas vivre des effets imprévus qu'elle devra corriger par la suite. Un plan directeur de la circulation, arrimé au plan d'urbanisme et à un éventuel plan de mobilité durable dont je parlerai ultérieurement, peut fournir cette solidité et cette vue d'ensemble, en plus d'améliorer l'efficacité dans la préparation des études exigées par la gestion de la fonction résidentielle.
- 2.59 Enfin, la pérennité de ces plans, comme de ceux déjà existants d'aqueduc et d'égout pluvial, est tributaire de leur évolution en fonction des transformations contextuelles. Il serait donc avantageux de prévoir à leur égard un mécanisme systématique et continu d'actualisation, ce qui contribuerait à l'optimisation du processus de gestion de la fonction résidentielle, l'approche actuelle de révision de ce type de plans étant beaucoup moins formelle.

Recommandations

- 2.60
- V09-9 • Compléter la préparation des plans directeurs d'égout sanitaire des secteurs est et ouest de la Ville.
 - V09-10 • Élaborer un plan directeur d'égout sanitaire couvrant le secteur centre de la Ville.
 - V09-11 • Réaliser un plan directeur de la circulation, arrimé aux autres plans pertinents.
 - V09-12 • Prévoir un mécanisme systématique et continu d'évaluation et de révision des plans d'égout sanitaire et de circulation une fois ceux-ci complétés, et des plans d'aqueduc et d'égout pluvial déjà existants.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.60 : EI propose d'ajouter aux recommandations présentées par le vérificateur général :

- l'adoption d'un plan de gestion de l'eau de ruissellement;
- l'adoption d'un plan de gestion des milieux humides;
- l'adoption d'un plan de gestion des milieux naturels et du paysage.

En regard du plan directeur de circulation, mentionnons que EI a entrepris, de concert avec le ministère des Transports du Québec et la Société de transport de Lévis, l'élaboration d'un plan de mobilité durable pour l'arrondissement Desjardins. »

Politique sur la gestion de la fonction résidentielle et RCI

- 2.61 La politique sur la gestion de la fonction résidentielle a été adoptée en 2006 par la résolution CV-2006-07-33. Elle avait été déposée dans le but d'appuyer certaines modifications au règlement de contrôle intérimaire en vigueur à l'époque, soit le RV-2005-03-54. Depuis ce temps, un nouveau règlement a été adopté le 18 août 2008, le RV-2008-07-77, abrogeant ainsi l'ancien. Notez qu'une copie de cette politique et du nouveau règlement est annexée au présent rapport.
- 2.62 J'ai remarqué qu'il régnait une certaine confusion à propos de cette politique, et qu'elle était méconnue de la plupart des acteurs. On y traite des cinq premiers critères mentionnés au RCI, mais de façon plus détaillée, en y ajoutant des notions d'exclusion, d'objectif, d'attestation, d'assurance et de mécanisme. De plus, on y soulève la possibilité de prendre en considération plusieurs autres critères urbanistiques ou sociaux. Tous les intervenants et les intervenantes que j'ai rencontrés lors de mes travaux de vérification disaient se baser strictement sur le RCI, bien qu'en pratique, certains aspects distinctifs de cette politique soient quand même intuitivement et judicieusement appliqués, par exemple la prise en compte d'autres critères urbanistiques ou sociaux.
- 2.63 Plusieurs sont d'avis que cette politique n'est plus pertinente, étant reliée à l'ancien règlement de contrôle intérimaire. Ce raisonnement peut s'avérer valable, mais étant donné que celle-ci a été adoptée par le conseil de la Ville, elle devrait théoriquement être appliquée jusqu'à ce que le conseil l'abroge. Par ailleurs, si son application formelle fait encore partie des intentions du conseil, celui-ci serait avisé de le réitérer afin qu'on en tienne compte de façon plus explicite qu'actuellement.
- 2.64 En cas d'abrogation de cette politique, la Ville pourrait profiter de cette occasion pour la remplacer par une autre qui serait susceptible d'être le point de convergence central entre les cadres de références fixés par la gouvernance et les cadres de réalisations guidant l'intendance, et comporter des éléments comme des règles de priorisations des projets, sujet ayant été discuté aux paragraphes 2.30 et 2.31.

Recommandations

- 2.65
- V09-13 • Analyser le contenu de la politique sur la gestion de la fonction résidentielle en regard du RCI et des objectifs du conseil de la Ville et selon le résultat, l'abroger ou s'assurer de son application formelle par l'intendance.
 - V09-14 • En cas d'abrogation de la politique sur la gestion de la fonction résidentielle, la remplacer par une nouvelle politique qui délimiterait l'ensemble du périmètre de fonctionnement de cette gestion, arrimée aux cadres de références comme le plan d'urbanisme ou autres plans directeurs, et faisant le lien avec les cadres de réalisations servant à l'intendance, tels les procédures, manuels, guides et outils.

Commentaires émis par EI

« *Paragraphe 2.65 : EI est totalement en accord avec les recommandations du vérificateur général.* »

Commentaires émis par URBA

« *Paragraphe 2.65 : Le ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire nous impose dans le schéma d'aménagement et de développement de Lévis de maintenir le RCI ou de le remplacer par un règlement avec les mêmes dispositions. En ce sens, la politique ne serait plus requise.* »

Instruments administratifs de gestion

- 2.66 Au cours de la réalisation de l'actuelle mission de vérification, j'ai pu constater l'existence d'excellents outils conçus par les principaux acteurs de la gestion de la fonction résidentielle. En voici quelques-uns :
- le procédurier relatif aux développements résidentiels, commerciaux, industriels, institutionnels et agricoles préparé par DEV;
 - le guide d'application du RCI conçu par URBA;
 - le manuel des normes et procédures élaboré par EI.
- 2.67 Chacun de ces instruments administratifs est couramment utilisé et aide à maximiser les résultats des efforts fournis par toutes les personnes participant à la gestion de la fonction résidentielle. Dépendamment de l'application des recommandations du présent chapitre, ces outils pourraient être appelés à faire l'objet de révisions. Comme l'arrivée d'un plan d'urbanisme fait en sorte d'éliminer le besoin d'existence du RCI, du moins à court terme, il faudrait voir à adapter le guide d'application en conséquence. Quant au procédurier préparé par DEV, il pourrait être affecté par l'adoption d'une nouvelle politique sur la gestion de la fonction résidentielle, car on devrait en faire l'arrimage réciproque, tout comme le manuel des normes et procédures élaboré par EI. Bref, afin de conserver les avantages que procurent ces instruments, il serait important de prévoir des révisions rigoureuses en fonction des changements contextuels.
- 2.68 Un outil informatisé appelé GPS, pour Gestion Projets Systèmes, a fait l'objet de travaux de développement à l'automne 2007. Conçu pour la gestion de tous les types de projets immobiliers, il visait, entre autres, à identifier pour chaque projet les personnes références, les différentes étapes de réalisation, les directions responsables de celles-ci, les échéances prévues et le niveau d'avancement de ces étapes. Cet outil devait permettre l'accès à une base de données commune à tous les utilisateurs et utilisatrices concernés, de façon à ce que chacun et chacune puisse l'utiliser comme source d'information. À cause de problèmes de sécurité d'accès et de manque de ressources, il a malheureusement été abandonné sans que son implantation puisse être complétée.
- 2.69 Ce genre d'outil constitue en général un très bon investissement en termes d'efficience. Le fait que les données soient communes permet de garantir que tous les usagers utilisent les

mêmes renseignements et l'accès décentralisé fait en sorte qu'ils sont facilement disponibles à tous. Par surcroît, lorsque chaque individu a la responsabilité d'alimenter directement les sections qui le concernent, sans déplacement ni intervention d'une tierce personne, cet outil atteint son plein potentiel d'efficience.

- 2.70 Mes travaux de vérifications m'ont permis de constater l'absence de tels instruments dans le processus de gestion de la fonction résidentielle. À mon avis, la Ville aurait grandement intérêt à favoriser le développement de ce genre d'outil. Cela nécessite, il est vrai, d'importants investissements, mais permet ensuite de minimiser de façon récurrente les actions qui n'amènent pas de valeur ajoutée aux résultats, ainsi que d'améliorer le contrôle et la fiabilité de l'information utilisée dans un processus de gestion.

Recommandations

- 2.71
- V09-15 • Prévoir des révisions des instruments administratifs de gestion de la fonction résidentielle actuellement utilisés, en fonction de l'évolution structurelle de cette gestion.
 - V09-16 • Dans le cadre du processus sur la gestion de la fonction résidentielle, étudier l'opportunité de développer des outils informatisés basés sur le principe de données communes accessibles à de multiples usagers, de façon décentralisée et sécuritaire.

Commentaires émis par DEV

« Paragraphe 2.66 : Il est important de dégager une compréhension commune des objectifs et mode d'application par toutes les directions concernées du guide d'application du RCI. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.67 : EI tient à préciser que le cahier des normes et procédures élaboré par EI est révisé sur une fréquence variant entre 12 et 18 mois.

« Paragraphe 2.71 : En rapport avec les recommandations du vérificateur général, EI souhaite l'implantation d'outils simples et utilitaires visant tout d'abord le soutien des activités quotidiennes. »

Descriptifs de comité

- 2.72 Par l'expression « descriptifs de comité », j'entends ici un énoncé formel des définitions importantes à établir pour le fonctionnement efficient d'un comité, par exemple :
- son rôle;
 - ses responsabilités;
 - son mode de fonctionnement;
 - sa composition;
 - les responsabilités spécifiques à chacun des membres;
 - la gestion de ses procès-verbaux;

- ses instruments opérationnels;
 - le périmètre des sujets débattus;
 - ses dispositifs d'interaction avec d'autres groupes de travail;
 - sa pratique de reddition de comptes;
 - ses démarches d'auto-évaluation et d'améliorations.
- 2.73 Dans la situation actuelle, je n'ai pas constaté, à l'exception du CID, l'existence de descriptifs élaborés faisant état d'un tel niveau de définitions pour les comités intervenant dans la gestion de la fonction résidentielle. Naturellement, tous les comités n'ont pas la même ampleur et leurs besoins d'encadrement diffèrent. Mais l'existence formelle de certains énoncés demeure quand même un atout, car elle a de fortes chances d'entraîner des effets bénéfiques tels :
- une meilleure connaissance des objectifs poursuivis;
 - la conscience du rôle attendu de chacun des participants et participantes;
 - une référence objective en cas de divergences sur la nature des discussions;
 - des débats mieux ciblés;
 - l'amélioration des préparations et des suivis;
 - une meilleure synchronisation avec les autres groupes de travail.
- 2.74 On doit également considérer que le simple exercice d'élaboration d'un tel descriptif amènera probablement une réflexion plus pointue sur les enjeux et contraintes rattachés au comité concerné.
- 2.75 Comme la gestion de la fonction résidentielle est la résultante d'un environnement en constante évolution, il est fort possible qu'apparaisse, avec le temps, un écart entre certains énoncés et les besoins réels auxquels souhaite répondre le comité. Pour éviter le risque d'une diminution de son efficacité, on devrait prévoir des révisions périodiques du descriptif.
- 2.76 Bien sûr, pour obtenir des effets réels d'efficacité, toutes les personnes impliquées doivent bien connaître, comprendre et mettre en pratique ce cadre de travail. On a donc intérêt dès le départ à investir quelques efforts à une étude commune, à une compréhension mutuelle et à une adhésion de chacun des membres aux éléments de ce descriptif. Comme on peut s'attendre à ce que les comités aient une durée de vie prolongée dans le cas de la gestion de la fonction résidentielle, il serait prudent de refaire périodiquement cet exercice collectif, et favoriser ainsi une constance dans la qualité de leurs travaux.

Recommandations

- 2.77 Pour chacun des comités sur la gestion de la fonction résidentielle :
- V09-17 • Préparer un descriptif de comité constitué d'énoncés ayant pour but de fixer des paramètres qui en favorisent l'efficacité et l'efficacités, et le réviser périodiquement;
 - V09-18 • S'assurer que les membres sont bien au fait de l'ensemble des énoncés du descriptif et de leur rôle au sein du comité.

Commentaires émis par DEV

« Paragraphe 2.74 : Notons, à cet égard, la réflexion amorcée par la Direction générale à la fin 2009 concernant les mandats et modes de fonctionnement des divers comités et commissions à la Ville. »

Précision apportée par le vérificateur général aux commentaires émis par DEV

« Les comités reliés à la gestion de la fonction résidentielle n'étaient pas visés par cette réflexion. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.77 : EI propose de valider la pertinence de chacun des comités pour éviter des doublons et améliorer l'efficacité. »

Politiques et règlements périphériques

- 2.78 Bien que ne faisant pas partie directement du processus de gestion ici en cause, des règlements et politiques périphériques à ce processus peuvent aider à préciser ou encore venir limiter certaines avenues possibles dans le développement résidentiel. On peut penser, entre autres, aux règlements d'urbanisme ou à des politiques concernant des particularités de certaines zones du territoire. Lorsqu'on analyse un projet de développement dans le but d'évaluer son potentiel et les paramètres de son éventuelle réalisation, il est important de se baser sur les règles les plus objectives et les mieux définies possible.
- 2.79 La Ville procède en ce moment à l'harmonisation de sa réglementation d'urbanisme. Une telle rationalisation, arrimée avec le plan d'urbanisme, aura sûrement des impacts positifs, que ce soit en termes d'efficacité ou d'efficience, sur tous les volets administratifs qui se réfèrent à cette réglementation. Il serait également avantageux que les particularités du territoire n'étant pas formellement encadrées, comme celles reliées à la biodiversité, par exemple les milieux humides et les crans rocheux, fassent l'objet de politiques adoptées. L'intendance serait ainsi guidée sur les orientations à prendre lorsqu'elle prépare des analyses sur des zones où ces particularités sont présentes, ce qui favoriserait une constance d'approche d'un projet à l'autre.

Recommandations

- 2.80
- V09-19 • Afin de faciliter la gestion de la fonction résidentielle, compléter les démarches d'harmonisation de la réglementation d'urbanisme.
 - V09-20 • Dans une optique de constance d'approche d'un projet résidentiel à l'autre, adopter des politiques relatives aux particularités du territoire, comme celles reliées à la biodiversité, par exemple les milieux humides et les crans rocheux.

Commentaires émis par EI

« *Paragraphe 2.80 : EI est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et elle a déjà entrepris des interventions, et ce, malgré les faibles moyens de la Division de la mise en valeur des écosystèmes. Les travaux portent sur la gestion des milieux humides, sur la prévention de la dégradation des rives via la gestion des percées visuelles, la protection des cours d'eau via l'élaboration d'une politique de gestion de l'eau de ruissellement et par l'implantation de bassins de rétention et de marais filtrants dans les nouveaux développements. Présentement, avec les ressources allouées à ces activités, EI ne s'en tient qu'au stade des urgences. »*

Communications et résolutions de difficultés avec les intervenants externes

- 2.81 Lors de la préparation ou de l'analyse des études requises par le processus de gestion de la fonction résidentielle, plusieurs échanges ont lieu entre le personnel de la Ville et les intervenants externes comme les promoteurs ou les mandataires. DEV effectue le pilotage stratégique du dossier et représente le canal de communication officiel avec ceux-ci. Toutefois, d'autres directions, en l'occurrence URBA et EI, ont besoin de communiquer avec les promoteurs ou mandataires relativement à la préparation ou la surveillance de travaux dont ils sont responsables.
- 2.82 J'ai noté que lorsque des difficultés surviennent, il arrive que d'autres interlocuteurs que ceux initialement désignés interviennent de façon parallèle dans le déroulement des opérations. Normalement, les personnes formellement désignées sont les mieux placées pour piloter les dossiers dont ils sont responsables. Il est préférable que ces individus demeurent le plus possible le centre nerveux de leurs travaux. Lorsque ce n'est pas le cas, on se prive de l'expertise du spécialiste responsable, on disperse les efforts et la connaissance du dossier, et on risque de ne pas bénéficier de toute l'information, formelle et informelle, recueillie lors des opérations. De plus, cette façon d'opérer peut amener de la confusion avec les intervenants externes, par exemple les promoteurs, quant aux canaux de communication avec l'administration municipale. La résolution des difficultés devrait toujours se faire par les responsables désignés ou, si la situation ne s'y prête pas, en étroite collaboration avec eux.

Recommandation

- 2.83 • V09-21 • Dans la définition des rôles de chacun des acteurs intervenant dans la gestion de la fonction résidentielle, délimiter clairement le volet et les canaux de communications avec les intervenants externes, et sensibiliser toutes les personnes mises en cause à l'importance d'agir en fonction de ces délimitations.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.83 : EI souhaiterait voir préciser cette recommandation de façon à ce que les différentes directions impliquées dans l'analyse soient en mesure de rencontrer le promoteur et ses consultants sans nécessairement la présence des autres directions. »

Commentaires émis par URBA

« Nous comprenons qu'au paragraphe 2.82, le spécialiste responsable est celui de chacune des directions impliquées. »

Précision apportée par le vérificateur général aux commentaires émis par URBA

« Effectivement, il s'agit bien de ce spécialiste. »

Rôles et multiplicité des lieux d'échange

- 2.84 Le fait d'instaurer un comité, qu'il soit formel ou informel, génère toujours des coûts directs et indirects, en général plutôt fixes, qui font peu souvent l'objet d'une analyse coût/bénéfice étant donné, entre autres, la difficulté de chiffrer les bénéfices obtenus. Il n'en demeure pas moins que ces charges, tout comme ces bénéfices, existent. La multiplicité des comités peut malheureusement avoir l'impact sournois de créer après coup des besoins additionnels de ressources dans l'organisation, car ils viennent soustraire de notre capital humain ou matériel, ce qui aurait pu être affecté à d'autres fonctions. De plus, si les rôles ne sont pas clairement établis, balisés et respectés, l'accroissement des lieux d'échanges, formels ou informels, amplifie les risques suivants :
- la confusion et l'instabilité des priorisations et orientations;
 - les redondances et les distorsions informationnelles pour les individus qui ne participent pas à toutes les tribunes où ont lieu des discussions les concernant;
 - la démobilitation de ceux et celles qui n'ont pas l'impression que leur expertise est mise à profit, où qui perçoivent des contradictions quant à leur place au sein du processus;
 - l'insatisfaction dans l'atteinte des résultats.
- 2.85 Conséquemment, lors de la création d'un comité, ou la révision de ceux existants, on devrait avoir le réflexe de vérifier s'il est possible d'atteindre nos objectifs par voie d'intégration à un forum existant, quitte à en remanier certains aspects d'encadrement, ou encore par des moyens alternatifs nécessitant moins de ressources. Il ne s'agit pas ici de nier la nécessité de l'existence de comités, mais bien de souligner l'importance d'être vigilant à leur égard. Les rôles de chacun des groupes de travail et de leurs membres doivent être clairement établis, encadrés, respectés, et les discussions ou interventions informelles évitées dans la mesure du possible. Enfin, tout cela doit faire l'objet de veilles régulières, car selon les embûches rencontrées, des tendances inefficaces peuvent sournoisement s'infiltrer et s'incruster.

- 2.86 Dans le cas de la gestion de la fonction résidentielle, selon les affirmations que j'ai recueillies et les examens auxquels j'ai procédé, j'ai noté, en plus des risques énumérés au paragraphe 2.84, que :
- certains sujets de discussion s'entrecroisent d'un groupe de travail à un autre, sans réelle valeur ajoutée;
 - plusieurs débats ne sont pas perçus comme suffisamment constructifs;
 - des interventions et des discussions stratégiques et opérationnelles ont lieu à l'extérieur des périmètres formels, au détriment de l'efficacité;
 - certains volets des résultats pourraient s'améliorer quant à leur constance.
- 2.87 Afin d'éviter ces inconvénients, il s'avère important de réviser les rôles respectifs de ces groupes de discussions et de leurs membres, d'examiner la possibilité de réduire, le cas échéant, leur nombre par une intégration plus globale, et de circonscrire les échanges à des forums spécifiques. Au moment où j'effectuais mes travaux de vérification, plusieurs démarches de révisions relatives à ces comités étaient en cours de discussions ou de réalisations. Je ne peux qu'approuver la poursuite de ces initiatives.

Recommandations

- 2.88
- V09-22 • Compléter les démarches de révisions des rôles respectifs des membres et des comités où s'effectuent les travaux d'orientation, de coordination, d'information et de gestion de problématiques concernant la gestion de la fonction résidentielle, et examiner la possibilité de réduire le nombre de comités où ces travaux s'accomplissent.
 - V09-23 • Délimiter, à l'intérieur de chacun des forums relatifs à la gestion de la fonction résidentielle, le périmètre d'échanges et veiller de façon active au respect de ce périmètre.
 - V09-24 • Prévoir un mécanisme récurrent d'évaluation des résultats d'efficacité et d'efficacité des comités gérant la fonction résidentielle.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.88 : Sur ce point, EI tient à souligner que le manque d'effectifs dilue considérablement les efforts consentis à chaque dossier à un point tel que même la participation aux activités de coordination devient très lourde. »

Exigences formelles et analyses informelles

Respect des exigences formelles

- 2.89 Comme je l'ai décrit précédemment, le RCI en vigueur au moment de ma vérification rend obligatoire le dépôt de six documents reflétant les résultats des études et analyses exigées ou réalisées par la Ville, ainsi qu'attestant du respect des différents seuils minimums de densité brute moyenne de logements par hectare pour les zones « aire de consolidation

urbaine » et « axe de consolidation urbaine » et, dans le cas de cette dernière, du seuil maximum de cette densité. Sommairement, ces études portent sur :

- la suffisance des capacités résiduelles d'aqueduc et d'égout;
- l'accessibilité au réseau du transport en commun;
- la suffisance des capacités d'accueil des établissements scolaires primaires et secondaires;
- l'absence d'impact négatif sur la sécurité et la fluidité du réseau routier;
- les informations sur les valeurs imposables à des fins de calcul de rentabilité;
- la démonstration du respect de certains seuils de densité brute moyenne de logements par hectare.

2.90 J'ai effectué différents travaux, sur la base d'échantillonnages, consistant à examiner des pièces probantes ainsi qu'à effectuer des entrevues, discussions et observations qui n'ont fait ressortir aucun indice de manquement aux exigences du RCI, et qui en conséquence m'ont amené à émettre le constat ci-après. Toutefois, comme il est soulevé tout au long de ce chapitre, certains volets pourraient être optimisés et ainsi bonifier la gestion de la fonction résidentielle.

Constat de conformité

2.91 Au cours de l'examen, effectué sur une base d'échantillonnage, des dossiers de gestion de la fonction résidentielle traités entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 avril 2010, et lors des entrevues, discussions et analyses faites à ce sujet, aucun indice de manquement aux exigences du RCI n'a été décelé. Sur cette base, je suis d'avis que les opérations réalisées par la Ville ont été effectuées conformément au RCI pour cette période.

Contexte technique d'élaboration des études de conformité au RCI

2.92 Actuellement, la responsabilité de la préparation des études de conformité au RCI incombe aux promoteurs. Ils font affaires avec des consultants qui peuvent varier d'un projet à l'autre ou selon le promoteur en cause. Lors de la préparation des analyses, les acteurs externes sont alimentés et vérifiés par les employés et employées de la Ville possédant l'information et l'expertise pertinentes à chacun des domaines.

2.93 Cette façon de faire peut donner l'impression que les ressources techniques de la Ville sont peu sollicitées. J'ai noté que ce n'était pas le cas. En effet, la Ville est détentrice de nombreuses données nécessaires à l'exécution des mandats, donc fréquemment interpellée. Qui plus est, le fait que les études soient réalisées à l'extérieur de l'organisation municipale nécessite un travail de suivi, de vérification et de contrôle assez important pour la Ville. Enfin, les firmes externes n'ayant pas toutes les mêmes approches et critères, notamment dans le cas des études de circulation, le travail des employés et employées en est d'autant plus complexe et nécessite des interprétations qui peuvent varier d'un dossier à l'autre.

2.94 Un autre point portant à réflexion est la perception que peut avoir un observateur externe quant au fait que c'est le promoteur qui engage les consultants, dans l'optique où les

conclusions de leurs travaux ont une forte influence sur la décision d'acceptation du projet et sur son déroulement éventuel. Bien que je ne mette aucunement en doute la qualité et l'objectivité des études qui ont été effectuées jusqu'à ce jour, il existe néanmoins une zone sensible quant à l'objectivité apparente. Dans les faits, la Ville gère cette sensibilité par les interventions de contrôle et de suivi de ses spécialistes internes. À mon avis, une réflexion serait quand même à faire concernant l'éventuelle vulnérabilité et l'image perçue qui peuvent résulter de cette situation.

2.95 Ce questionnement devrait mettre en perspective, en ce qui concerne la réalisation des études, l'équilibre souhaité par la Ville entre les éléments suivants :

- l'efficience;
- le niveau d'efficacité visée;
- la hauteur du risque tolérable;
- l'objectivité apparente;
- les responsabilités éventuelles de la Ville en cas de problèmes subséquents;
- le niveau de ressources qu'on est prêt à y consacrer.

2.96 À la suite de cette analyse, la Ville devrait déterminer s'il est préférable de conserver le statu quo, d'engager directement les mandataires, d'effectuer elle-même les études, ou de retenir une solution mixte de ces approches. Par exemple, l'engagement direct de consultants par la Ville entraînerait des efforts additionnels internes, entre autres tout ce qui concerne les processus de préparation du devis technique et d'adjudication des contrats, et des suivis importants des dossiers. Cela permettrait cependant à la Ville d'obtenir une certaine constance dans les approches et les critères, et d'offrir une objectivité apparente plus élevée que le statu quo. La solution la plus coûteuse en ressources, mais offrant le maximum de contrôle et d'objectivité, serait celle où la Ville effectuerait elle-même toutes les études, sans l'intervention de mandataires. Peu importe les choix envisagés, l'impact légal devrait continuellement apparaître en arrière-plan des réflexions, afin que les choix soient faits en toute connaissance de cause des conséquences possibles ou probables.

2.97 Comme je l'ai mentionné précédemment, une mixité dans les approches, selon le type d'études, pourrait représenter une alternative dans la recherche de l'équilibre entre l'atteinte des objectifs et les coûts pour y parvenir. Dans tous les cas, les impacts budgétaires seraient directement influencés par la position envisagée par la Ville sur l'acquiescement des frais par le promoteur.

2.98 Enfin, ce type de réflexion serait également profitable en ce qui concerne le contexte d'élaboration des analyses préparées de façon informelle par rapport au RCI dont nous traiterons ultérieurement.

Recommandation

2.99 • V09-25 • Analyser les impacts du mode de fonctionnement actuel de la préparation des études de conformité au RCI, en termes d'objectivité apparente, de risques légaux et d'efficacité des résultats à long terme et prévoir, le cas échéant, des alternatives en considérant leurs effets sur les ressources requises.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.93 : EI est totalement en accord avec cet énoncé du vérificateur général.

« Paragraphe 2.99 : EI considère que lorsque nous sommes en présence de variables qui ne touchent que le territoire visé par le promoteur, il y a des économies de gestion à laisser le promoteur effectuer les études. À l'inverse, lorsque nous sommes en présence de variables qui dépassent le site visé par le projet, ce changement d'échelle commande une approche différente. »

Études de rentabilité

- 2.100 À la suite du dépôt d'information prévu par le RCI sur les valeurs imposables à des fins de calcul de rentabilité, DEV utilise un outil ayant pour but d'estimer la rentabilité d'un projet de développement sur trois ans. Le tableau 4 présente la partie de cet outil affichant les résultats de l'analyse financière.

Tableau 4 : Extrait de l'outil d'analyse de rentabilité d'un projet de développement résidentiel.

RÉSULTAT DE L'ANALYSE				
	An 1	An 2	An 3	Total
Revenus annuels de taxe foncière générale				
Autres revenus				
Total des revenus				
Dépenses variables occasionnées				
♦ voirie				
♦ service de dette				
♦ autres dépenses				
Total des dépenses				
Écart revenus vs dépenses d'opérations variables				

- 2.101 Dans les dossiers examinés, j'ai remarqué que seules les données relatives aux revenus annuels de taxe foncière générale et aux dépenses variables occasionnées par la voirie étaient présentes. Il y manquait donc celles relatives aux autres revenus, au service de dette et aux autres dépenses.
- 2.102 Un développement résidentiel génère d'autres revenus que ceux de la taxe foncière générale, par exemple la tarification de l'aqueduc, de l'égout ou encore de l'enlèvement des matières résiduelles. De même, il n'entraîne pas que des dépenses de voirie, mais également de service de dette relativement aux coûts de travaux d'infrastructures, des coûts d'éclairage, de production d'eau, de traitement d'eaux usées ou encore de services de protection publique, pour ne nommer que ceux-là.

- 2.103 Cet outil, dans sa forme actuelle, pourrait donc être mieux exploité. On pourrait également l'améliorer dans le but d'obtenir, entre autres, une projection plus précise de la répartition des impacts d'un développement dans le temps, et l'arrimer avec les autres outils de planification financière utilisés par la Ville. Enfin, il serait pertinent d'en valider le niveau d'exactitude, en effectuant un suivi des données réelles une fois le développement réalisé et en comparant ces chiffres avec ce qui avait été estimé, ceci avec un niveau de précision réaliste en fonction des ressources requises.

Recommandations

- 2.104
- V09-26 • Favoriser une meilleure exploitation de l'outil d'analyse de rentabilité d'un projet de développement résidentiel en élargissant les sources de données qui l'alimentent.
 - V09-27 • Prévoir l'évolution efficiente de l'outil d'analyse de rentabilité d'un projet de développement résidentiel et son arrimage avec les autres constituantes de planification financière de la Ville.
 - V09-28 • Valider la fiabilité de l'outil d'analyse de rentabilité d'un projet de développement résidentiel en comparant, par sondages, les résultats réels avec ceux estimés.

Commentaires émis par la Direction des finances et des services administratifs

« *Recommandation V09-26 : Depuis quelques années, DEV utilise un outil d'analyse partielle de la rentabilité de tout projet de développement. Cet outil développé par la Direction des finances et des services administratifs se voulait un outil simple faisant ressortir les principaux revenus directs et les principales dépenses directes. Nous avons volontairement exclu les revenus faisant l'objet d'une tarification distincte (ex. : aqueduc, égout, matières résiduelles), car ceux-ci devraient correspondre aux dépenses additionnelles générées par le projet.*

« *Nous avons conclu que les seules dépenses directes étaient celles liées au service de la dette pour les dépenses en immobilisations assumées par la Ville et celles liées à la voirie, car il existe un indicateur de gestion pour les coûts de voirie par kilomètre de voies. Quant aux autres dépenses indirectes (sécurité publique, loisirs, etc.), elles sont difficilement quantifiables à court et moyen termes. L'excédent des revenus de la taxe foncière générale sur les dépenses de voirie et celles du service de la dette servira à financer les autres dépenses indirectes.*

« *Recommandation V09-27 : Chaque année, une rencontre regroupant les principaux services concernés (Évaluation, Développement, Trésorerie et Direction générale) permet de revoir l'ensemble des projets prévisibles à court et moyen termes. Les projections d'évaluation sont alors intégrées dans l'outil de planification financière décennale.*

« *Recommandation V09-28 : DEV utilise des évaluations moyennes provenant du Service de l'évaluation (par type de construction et par ancienne ville). Nous croyons que les évaluations réelles doivent se rapprocher des évaluations moyennes déjà portées au rôle d'évaluation. Pour la portion des dépenses directes, nous sommes d'avis que les données de l'outil sont fiables et n'ont pas à être révisées ultérieurement. »*

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.104 : EI soutient le vérificateur général et favorise l'utilisation d'une méthode de travail qui nous rapproche de la vérité des prix. »

Analyses informelles

- 2.105 Dans le processus de gestion de la fonction résidentielle, des analyses informelles touchant d'autres volets que ceux spécifiés par le RCI sont effectuées. Voici quelques exemples des sujets de ces démarches :
- accès au réseau de pistes cyclables;
 - qualité des sols;
 - présence de parcs ou d'équipements de loisirs;
 - préoccupations relatives à la sécurité publique;
 - contraintes de protection contre l'incendie;
 - conformité aux principes de développement durable;
 - préoccupations environnementales;
 - conformité aux orientations du schéma d'aménagement;
 - études diverses sur des sujets ayant trait à la qualité de vie des citoyens et citoyennes.
- 2.106 Même si ces études sont généralement effectuées de façon plus arbitraire et moins systématique que les études de conformité au RCI, elles n'en demeurent pas moins pertinentes, en regard, entre autres, du souci de répondre aux attentes des citoyens et citoyennes, et de l'importance pour la Ville de profiter d'une vision large et profonde des impacts et contraintes d'un nouveau développement résidentiel, que ce soit à court, moyen ou long terme. L'absence de ces études au sein des cadres formels actuels fait qu'elles risquent, malgré leur pertinence, d'être parfois omises, de ne pas être considérées à leur juste valeur ou encore de ne pas être bénéfiques à l'efficacité du processus.
- 2.107 Il serait donc à mon avis opportun d'intégrer de façon formelle, dans une certaine mesure, ces analyses dans le processus de gestion de la fonction résidentielle. Il ne faut pas en venir à la conclusion que ces démarches devraient être obligatoires pour tous les projets résidentiels; un questionnement serait à faire avant de fixer les paramètres de réalisation, facultative ou non, de chacun de ces types d'analyse. Certains constats et recommandations présentés dans la section de ce rapport intitulée « Concordance des approches avec les objectifs du PGVL » peuvent d'ailleurs alimenter ces réflexions.
- 2.108 La politique sur la gestion de la fonction résidentielle, actuelle ou renouvelée, pourrait s'avérer un bon véhicule d'encadrement de ces analyses quant à leur application au sein de l'ensemble du processus. Quant au contexte technique d'élaboration de ces analyses, il devrait faire l'objet de la même attention que dans le cas des études de conformité au RCI, comme il en a été discuté aux paragraphes 2.92 à 2.99.

Recommandation

- 2.109 • V09-29 • Pour les analyses relatives à la gestion de la fonction résidentielle actuellement réalisées de façon informelle en regard du RCI, définir un encadrement d'application et de réalisation, en portant une attention particulière aux aspects d'objectivité apparente, de risques légaux, d'efficacité des résultats à long terme ainsi que d'effets sur les ressources requises, et envisager la politique sur la gestion de la fonction résidentielle pour définir ce cadre.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.109 : EI est entièrement d'accord avec la recommandation du vérificateur général. »

Projets résidentiels ne nécessitant pas l'ouverture de nouvelles rues

Situation actuelle

- 2.110 Lorsqu'un projet résidentiel ne nécessite pas l'ouverture d'une nouvelle rue, le RCI ne s'applique qu'en ce qui concerne les seuils de respect de densité brute moyenne de logements par hectare, dans les zones « aire de consolidation urbaine » et « axe de consolidation urbaine ». Quant à la politique actuelle sur la gestion de la fonction résidentielle, non seulement se limite-t-elle aussi aux projets impliquant l'ouverture de nouvelles rues, mais elle soustrait de son application tous les secteurs de développement prévoyant la construction de vingt logements ou moins sur un horizon de trois ans.
- 2.111 Lors de nos travaux de vérification, nous n'avons relevé aucune politique formelle gérant cet aspect de la fonction résidentielle. Un projet s'effectuant sur une rue déjà existante ne bénéficie donc pas d'un encadrement formel aussi spécifique que s'il y a ouverture de nouvelles rues. De plus, si un tel projet implique le prolongement d'une rue existante, une certaine ambiguïté peut régner quant à savoir si on applique ou non les conditions d'ouverture de nouvelles rues prévues à l'article 9 du RCI.
- 2.112 De telles omissions et ambiguïtés ne favorisent pas l'uniformité et l'efficacité dans la réalisation de ces projets, en plus d'avoir comme conséquence de créer à ce sujet un lien flou entre la gouvernance et l'intendance, qui peut notamment affecter l'efficacité des travaux effectués. Bien sûr, comme ces projets sont traités au CID, des analyses sont actuellement effectuées, mais le risque de sous-pondérer ou d'omettre des éléments déterminants, plus particulièrement dans le cas de projets d'envergure est, à mon avis, beaucoup plus élevé que lorsqu'il y a ouverture de nouvelles rues.
- 2.113 Le nombre de logements créés par des projets qui tombent dans cette catégorie représente un faible pourcentage par rapport à ceux résultant de l'ouverture de nouvelles rues. Toutefois, l'ampleur de certains dossiers spécifiques, jumelé au souci de répondre aux attentes des citoyens et citoyennes en toute efficacité justifie, selon moi, qu'on doive porter une plus grande attention au processus supportant l'analyse de ces projets.

Intégration stratégique

- 2.114 La Ville aurait donc intérêt à ce que les projets ne nécessitant pas l'ouverture de nouvelles rues fassent l'objet d'une définition stratégique de gestion. À cet effet, il serait nettement profitable que cette définition ne s'élabore pas de façon parallèle, mais bien par voie d'intégration à la stratégie d'ensemble de la gestion de la fonction résidentielle. À plus petite échelle, ce sont souvent les mêmes enjeux qui sont en cause, et la gestion de ces dossiers et de ceux relatifs à l'ouverture de nouvelles rues implique des démarches et des acteurs communs. Bien sûr, il n'est pas ici question de réaliser des travaux de grande envergure lorsque peu d'unités de logement sont en cause, mais plutôt de formuler des lignes d'encadrement pour les petits projets.
- 2.115 En ce qui concerne le cas de prolongement de rues existantes, il y aurait également lieu d'en clarifier la zone d'encadrement, de façon à ce qu'aucun projet résidentiel, peu importe sa nature ou son ampleur, ne se retrouve dans un espace flou quant aux cadres de références et de réalisations.

Recommandation

- 2.116 • V09-30 • Intégrer les projets résidentiels ne nécessitant pas l'ouverture de nouvelles rues à la stratégie d'ensemble de gestion de la fonction résidentielle, et y spécifier clairement et distinctement la zone d'encadrement des projets impliquant le prolongement de rues existantes.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.116 : EI est entièrement d'accord avec la recommandation du vérificateur général. »

Concordance des approches avec les objectifs du PGVL

Mission et vision

- 2.117 Dans la présente section, j'énoncerai une série de constats et recommandations résultant de mes travaux d'analyse et de vérification sur la concordance des approches actuelles de la gestion de la fonction résidentielle avec les objectifs du PGVL. Chaque objectif étant relié à des thèmes et des préoccupations définis par l'intendance dans le but d'en favoriser la réalisation, je me référerai fréquemment à ceux-ci.
- 2.118 En guise de préambule, je tiens à rappeler au lecteur la mission et la vision du PGVL.

« La mission : Offrir une qualité et une diversité de services répondant aux besoins et aux attentes des Lévisiennes et des Lévisiennes, tout en respectant notre capacité de payer et les principes du développement durable. »

La vision : Lévis, ville moderne et proactive, près de sa population, offrant un milieu de vie de grande qualité favorisant l'ouverture, la coopération et l'engagement de sa communauté, et misant sur un juste équilibre entre son dynamisme économique, sa vitalité sociale ainsi que la qualité de son environnement. »

Objectif 1.2 – Équipements et services d'une communauté active

L'objectif 1.2 du PGVL se définit comme suit :

- 2.119 « *Connaître et anticiper les besoins et attentes des citoyens et citoyennes afin de mettre en place, de maintenir et d'adapter les équipements et les services favorisant le maintien d'une communauté dynamique et en constante évolution.* »
- 2.120 Mon premier constat est en lien avec les préoccupations « *fournir les services et les équipements nécessaires au moment voulu en fonction de l'évolution de la population; mieux anticiper les tendances et adapter l'offre de service; avoir une attitude proactive.* » Depuis plusieurs années, le secteur de la vie communautaire a pris une grande place au sein des administrations municipales, en réponse à la croissance soutenue des attentes des citoyens et citoyennes envers celui-ci, et au désir d'équité de l'offre sur l'ensemble du territoire. Les projets résidentiels d'importance, à cause de l'accroissement démographique qui en résulte et selon leur situation géographique, plus particulièrement si elle est excentrique, risquent donc de faire pression sur la demande d'équipements et de services sportifs, récréatifs et culturels. Bien que plusieurs effets de cette pression ne surgissent qu'à moyen ou long terme, la Ville devrait les considérer dans le cadre du processus de gestion de la fonction résidentielle, afin d'avoir une vision plus complète des besoins engendrés par la décision qu'elle doit rendre.
- 2.121 J'ai constaté que les analyses effectuées quant à ce type d'équipements et de services se limitent principalement aux parcs. Pour élargir son champ de vision, la Ville aurait intérêt à intégrer formellement des études d'impact à moyen et long terme sur la mise à niveau des équipements et services pouvant découler d'un projet résidentiel d'importance, dans l'esprit de l'objectif 1.2 du PGVL. L'utilité de ces analyses ne se limiterait pas à la gestion de la fonction résidentielle, car elles pourraient ultérieurement représenter une des sources d'alimentation des outils de planification à moyen et long terme concernant ce secteur d'activité, par exemple les plans directeurs ou encore le programme triennal d'immobilisations.

Recommandation

- 2.122 • V09-31 • En concordance avec l'objectif 1.2 du PGVL, intégrer formellement au processus de gestion de la fonction résidentielle des études d'impact à moyen et long terme sur la mise à niveau des équipements et services d'une communauté active pouvant découler d'un projet de développement d'importance.

Commentaires émis par la Direction de la vie communautaire

« Nous sommes en accord avec les constats et la recommandation énoncés aux paragraphes 2.119 à 2.122. »

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.122 : Tout en étant d'accord avec cette recommandation du vérificateur général, EI souligne qu'il existe présentement certaines limites à cette démarche. Par exemple, dans le cas de la mise à niveau des parcs, l'absence d'un Service des parcs nuit considérablement à l'efficacité de la mise à niveau. »

Objectif 1.4 – Ville sécuritaire

L'objectif 1.4 du PGVL est énoncé de la façon suivante :

- 2.123 « Assurer des services de sécurité publique, de protection contre les sinistres et de prévention garantissant un niveau approprié de sécurité. Améliorer les réseaux de transport afin de permettre des déplacements sécuritaires des personnes et des biens. »
- 2.124 Dans la gestion de la fonction résidentielle actuelle, les aspects d'amélioration des réseaux de transport et de déplacements sécuritaires sont considérés lors des études de circulation et des interventions avec la Société de transport de Lévis. Dans le but de favoriser l'atteinte de l'objectif mentionné ci-haut, il serait important d'étendre ce genre de démarches, toutes proportions gardées, aux projets résidentiels n'impliquant pas l'ouverture de nouvelles rues. En effet, certains projets à haute densité de population ou de configuration urbaine particulière peuvent entraîner des besoins spécifiques, par exemple au niveau du réseau de transport ou des passages piétonniers.
- 2.125 De plus, en réponse à la préoccupation « Ajouter les aménagements urbains sécuritaires (plantation d'arbres, type d'éclairage, trottoirs, etc.) » rattachée à l'objectif dont il est ici question, les aménagements urbains sécuritaires devraient faire partie des éléments sur lesquels la Ville aurait intérêt à se pencher, au moment de l'élaboration des études et analyses relatives à la gestion de la fonction résidentielle. En outre, étant donné que la sécurité représente un facteur prioritaire pour les citoyens et citoyennes et afin de s'assurer de bien répondre à l'objectif 1.4 du PGVL, on devrait prévoir des analyses formelles et encadrées visant à faire ressortir les éléments qui pourraient être en lien avec la garantie d'un niveau approprié de sécurité, plutôt que de le faire de façon informelle comme actuellement.
- 2.126 Tout comme dans le cas du sujet précédent, ces analyses pourraient s'avérer doublement profitables, car en plus de mettre en lumière des éléments utiles à la prise de décision d'acceptation d'un projet, elles serviraient à assister la Ville dans sa planification.

Recommandations

- 2.127 • V09-32 • En concordance avec l'objectif 1.4 du PGVL, étendre, dans le cadre du processus de gestion de la fonction résidentielle, et dans une mesure jugée appropriée selon l'importance et la spécificité d'un projet, la nécessité d'études de circulation et de transport aux projets n'impliquant pas l'ouverture de nouvelles rues.
- V09-33 • En concordance avec l'objectif 1.4 du PGVL, considérer les aménagements urbains sécuritaires comme étant des éléments dont on doit tenir compte dans le processus de gestion de la fonction résidentielle.
- V09-34 • En concordance avec l'objectif 1.4 du PGVL, intégrer au processus de gestion de la fonction résidentielle, des analyses formelles et encadrées visant à faire ressortir les éléments pouvant être en lien avec la garantie d'un niveau approprié de sécurité.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.127 : EI est en accord avec les recommandations du vérificateur général et souligne du même coup l'importance des voies de circulation pour piétons et l'éclairage adéquat des lieux publics. »

Objectif 2.2 – Transport alternatif à l'automobile

L'objectif 2.2 du PGVL est formulé ainsi :

- 2.128 « Investir dans le transport en commun, le transport adapté ainsi que dans les voies cyclables et piétonnières afin d'offrir aux Lévisiens et aux Lévisiennes des modes de transport alternatifs et durables à l'automobile et d'améliorer la desserte locale et métropolitaine en transport en commun. Considérer les retombées économiques significatives du transport en commun et promouvoir toute mesure novatrice permettant la consolidation des modes de transport alternatifs à l'automobile. »
- 2.129 Les critères de conformité au RCI, décrits au début de ce chapitre, prévoient comme condition d'ouverture d'une nouvelle rue, le dépôt d'une étude démontrant l'accessibilité d'un projet de lotissement au réseau de transport en commun. Comme mentionné précédemment, certains projets à haute densité de population, même s'ils n'entraînent pas l'ouverture de nouvelles rues, peuvent générer des besoins similaires à certains égards à ceux encadrés par le RCI. L'accès et la suffisance au niveau du réseau de transport en commun en étant un, il serait concordant avec l'objectif 2.2 d'effectuer de semblables démarches lorsque ce genre de projet de développement comporte une masse critique de résidents. En outre, selon certaines tendances démographiques et urbanistiques actuelles, les projets résidentiels à haute densité de population pourraient devenir de plus en plus nombreux et il est fort possible qu'avec les années, une partie non négligeable de ceux-ci se réalisent sur des rues déjà existantes.
- 2.130 L'objectif énoncé plus haut traite également de voies cyclables. De nos jours, une bonne partie des citoyens et citoyennes considèrent qu'un réseau des pistes cyclables accessible, sécuritaire, étendu et en harmonie avec le paysage urbain est un élément important de leur mieux-être. Je crois donc que cet aspect des attentes des citoyens et citoyennes devrait être

mieux considéré à l'intérieur du processus de gestion de la fonction résidentielle, par le biais d'une analyse formelle étudiant l'accès qu'auront les résidents des nouveaux développements résidentiels au réseau des pistes cyclables.

- 2.131 Un plan directeur de mobilité durable sur le territoire de la Ville de Lévis permettrait, à mon avis, de chapeauter de façon optimale tous les volets relatifs au transport alternatif à l'automobile, comme le transport en commun, le transport adapté, les pistes cyclables et le réseau piétonnier. Ce plan, auquel s'arrimerait celui de circulation traité au paragraphe 2.58, pourrait représenter un autre cadre de références majeur dans la stratégie de gestion de la fonction résidentielle. Il aurait l'utilité, entre autres, de favoriser l'assurance que les choix et les paramètres relatifs au développement résidentiel répondent à l'objectif d'offrir aux Lévisiens et Lévisiennes des modes de transport alternatifs et durables à l'automobile.
- 2.132 Enfin, notez qu'on retrouve également à l'objectif 3.6, « *Infrastructures de transport* », des préoccupations relatives aux pistes cyclables, soit « *Bonifier les pistes cyclables, faire les connexions nécessaires et considérer le vélo comme moyen de transport* », ce qui dénote bien l'importance de ce volet au sein du PGVL.

Recommandations

- 2.133
- V09-35 • En concordance avec l'objectif 2.2 du PGVL, dans le cadre du processus de gestion de la fonction résidentielle, étendre aux projets résidentiels n'impliquant pas l'ouverture de nouvelles rues, la nécessité d'une étude démontrant l'accessibilité d'un projet de développement au réseau de transport en commun, en fonction d'une masse critique pertinente.
 - V09-36 • En concordance avec l'objectif 2.2 du PGVL, intégrer au processus de gestion de la fonction résidentielle, des analyses formelles étudiant l'accès qu'auront les résidents et résidentes des nouveaux développements au réseau de pistes cyclables.
 - V09-37 • En concordance avec l'objectif 2.2 du PGVL, élaborer un plan directeur de mobilité durable qui servirait, entre autres, de cadre de références majeur dans la stratégie de gestion de la fonction résidentielle.

Commentaires émis par EI

« *Paragraphe 2.133 : EI est en accord avec les recommandations et souligne que la Ville de Lévis a débuté une telle démarche de planification pour une partie de l'arrondissement Desjardins.* »

Objectif 2.4 – Occupation du territoire responsable

Au PGVL, on détaille l'objectif 2.4 de la façon suivante :

- 2.134 « *Considérer les milieux urbanisés et densifier le territoire. Rentabiliser les investissements publics et privés consentis. S'assurer de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des eaux usées afin de répondre aux besoins de croissance de la Ville. Diminuer notre empreinte écologique.* »
- 2.135 La préoccupation « *Garder le cap selon les plans directeurs en vigueur et réviser ces documents de planification au besoin pour tenir compte des besoins qui varient dans le temps* » rejoint plusieurs constats et recommandations énoncés précédemment, notamment en ce qui concerne le plan d'urbanisme et les plans directeurs. C'est à mon avis une vision de gouvernance et de gestion des plus pertinentes et sa présence au sein du PGVL est rassurante, car elle dénote le souci d'efficacité et d'efficience de la Ville dans le volet d'occupation du territoire responsable.
- 2.136 Deux autres préoccupations, soit « *Orienter les actions en vue de la densification des secteurs, mais dans le respect de l'offre et de la demande* » et « *Éviter l'étalement urbain* », peuvent trouver réponses dans des stratégies et tactiques précises au sein des cadres de références comme le plan d'urbanisme ou les politiques en découlant. Ces préoccupations sont bien sûr difficiles à encadrer, mais plus les règles régissant la densification des secteurs et l'évitement de l'étalement urbain seront précises et formelles, plus il sera facile pour tous les acteurs concernés d'orienter leurs efforts dans la même direction.
- 2.137 Mon dernier commentaire sur cet objectif porte sur les milieux humides. Les projets de développements résidentiels peuvent parfois se situer à l'intérieur de zones où existe ce genre de milieu. D'ailleurs, cette situation se produira avec une fréquence accrue, les secteurs disponibles faciles à développer étant de plus en plus rares. Afin de tenir compte de la préoccupation « *Assurer une protection et une gestion intelligente des zones humides, sans verser dans l'excès (le gros bon sens)* », et malgré que cela puisse s'effectuer actuellement de façon informelle, la Ville devrait prévoir, dans le processus de gestion de la fonction résidentielle, des mécanismes formels ayant pour but de tenir compte de la protection et de la gestion intelligente des zones humides, en fonction de cette préoccupation.

Recommandations

- 2.138 • V09-38 • En concordance avec l'objectif 2.4 du PGVL, s'assurer que les cadres de références de la gestion de la fonction résidentielle, comme le plan d'urbanisme et les politiques en découlant, comportent des stratégies et tactiques précises favorisant la densification du territoire.
- V09-39 • En concordance avec l'objectif 2.4 du PGVL, intégrer au processus de gestion de la fonction résidentielle des mécanismes formels visant à tenir compte de la protection et de la gestion intelligente des zones humides lors de l'analyse des projets de développement.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.137 : EI est en accord avec les recommandations du vérificateur général et souligne qu'en plus du PGVL, la Ville s'est engagée, dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement révisé (point 16.2.C), à adopter des politiques et des pratiques visant la protection et la mise en valeur des grands ensembles naturels de la Ville, notamment les milieux humides. »

Objectif 5.2 – S'organiser et s'équiper... pour mieux servir

L'énoncé de l'objectif 5.2 du PGVL se présente comme suit :

- 2.139 « S'assurer que le personnel possède des méthodes de travail, des outils et des équipements appropriés et s'organise adéquatement pour livrer les meilleurs services à la population. Favoriser la mise en place ou la mise à niveau des façons de faire et le remplacement d'équipements permettant l'amélioration en continu de la prestation de services. »
- 2.140 Mon commentaire a ici pour but de souligner que la présence de cet objectif dans le PGVL témoigne clairement du souci de la Ville d'être efficiente et a une très forte connotation positive avec plusieurs de mes recommandations. En effet, certains thèmes qui y sont reliés, comme l'élaboration de politiques d'organisation, d'approches et de cadres d'intervention, l'harmonisation des règlements et la mise à jour d'études, ainsi que des préoccupations telles « S'obliger à revoir constamment nos méthodes de travail » et « Favoriser de nouvelles méthodes de travail en reconnaissant l'innovation et les initiatives auprès du personnel » rejoignent ma vision de ce qui doit être entrepris lorsqu'on vise une saine gestion administrative.

Objectif 5.3 – Compétence, performance, engagement et relève... pour mieux servir

L'objectif 5.3 du PGVL est ainsi décrit :

- 2.141 « Mettre en place des systèmes d'évaluation de notre performance. Favoriser le développement des compétences et de la performance du personnel. Planifier l'évolution des effectifs dans une perspective de relève. Développer une culture organisationnelle misant sur l'engagement et la responsabilisation du personnel et le travail d'équipe. »
- 2.142 Tout au long des constats et des recommandations de ce chapitre, j'ai traité de cadres de références, comme le plan d'urbanisme et les plans directeurs d'égout sanitaire et de circulation, ainsi que de politiques, comme celles de priorisation ou encore sur la gestion de la fonction résidentielle. Tous ces éléments aident à exposer clairement, précisément et formellement ce qui est attendu des employés et des employées dans le cadre de cette gestion, et peuvent ainsi constituer une réponse forte à la préoccupation « Clarifier les objectifs à atteindre auprès des employés, les attentes signifiées, la performance recherchée et la reddition de comptes. », sauf peut-être en ce qui a trait à la reddition de comptes.

- 2.143 On peut définir la reddition de comptes comme étant un processus visant à établir des attentes de rendement, à prouver qu'on a fait ce qui était raisonnablement possible pour y répondre avec les ressources disponibles, et à en tirer des constats d'amélioration. Elle doit favoriser la performance, tout en se préoccupant de maintenir un environnement de travail harmonieux et motivateur. La mise en place et la gestion d'un tel processus représentent des défis importants pour l'organisation. Les personnes visées doivent :
- prendre des engagements;
 - s'en acquitter au meilleur de leurs possibilités;
 - présenter le niveau d'atteinte des objectifs;
 - effectuer des réajustements en fonction des résultats.
- 2.144 Le but de cette section n'est pas de traiter en profondeur des concepts relatifs à la reddition de comptes pouvant s'appliquer à la gestion de la fonction résidentielle; il s'agit d'un trop vaste sujet dans le cadre du rapport actuel. Toutefois, je crois qu'il est opportun de rappeler que l'élaboration d'un processus de reddition de comptes est un élément-clé de la responsabilisation du personnel et qu'en tant que tel, il mérite que l'on consacre des ressources suffisantes à sa mise en place. D'ailleurs, la Ville a déjà commencé à implanter une forme de processus de reddition de comptes avec la politique visant l'appréciation de la performance pour le personnel cadre et hors-cadre de la Ville de Lévis. C'est une approche très pertinente et essentielle dans la recherche de l'efficacité, qui à mon avis doit être développée et étendue, entre autres, aux activités de gestion de la fonction résidentielle.

Recommandation

- 2.145 • V09-40 • En concordance avec l'objectif 5.3 du PGVL, mettre en place un processus de reddition de comptes dans le cadre des activités de gestion de la fonction résidentielle.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.145 : EI est en accord avec la recommandation du vérificateur général et tient à souligner que la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes ne peut se faire sans la priorisation des projets, la disponibilité des ressources matérielles, financières et humaines. »

Conclusion

- 2.146 Tout au long de ce chapitre, j'ai traité de plusieurs aspects de la gestion de la fonction résidentielle pouvant être améliorés quant à leur efficacité et efficacité. Il ne faudrait pas en tirer globalement de fausses conclusions. Le processus actuel s'avère viable. Certes, il y a place à l'optimisation, mais il n'en demeure pas moins que chaque année, la Ville de Lévis traite, à mon avis de façon conforme, un bon nombre de projets résidentiels qui lui sont présentés, et les amène au stade de développement. La croissance qu'on peut observer sur son territoire en témoigne.
- 2.147 Il faut plutôt percevoir les constats et recommandations résultant de ma vérification comme des outils, des suggestions d'approches et de moyens de faire évoluer ce volet de l'administration municipale, afin que de façon optimale, il puisse contribuer à la mission de la Ville de Lévis d'offrir une qualité et une diversité de services répondant aux besoins et aux attentes des Lévisiens et des Lévisiennes, tout en respectant notre capacité de payer et les principes du développement durable.

Commentaires émis par EI

« Paragraphe 2.147 : EI considère que l'auteur a bien saisi la dynamique de fonctionnement des mécanismes de gestion de la fonction résidentielle en soulignant qu'une partie seulement des préoccupations est exprimée formellement, que l'absence de vision commune et les mandats contradictoires font surgir des conflits inutiles. De plus, il a bien décrit la trilogie de l'obstacle majeur que constitue l'absence de priorités, le manque de ressources et l'impossibilité de susciter l'engagement. »

« L'ensemble des recommandations du vérificateur général représente pour EI une piste fort pertinente pour améliorer substantiellement la gestion de la fonction résidentielle. »