

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

RAPPORT

GESTION DES PERMIS DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION ET LEUR MISE AU RÔLE D'ÉVALUATION



Ville de
Sherbrooke

Bureau de la vérificatrice
générale

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE.....	5
1.1 APERÇU DU SUJET.....	5
1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS ET RÉGLEMENTATION APPLICABLE	5
1.3 STATISTIQUES – SECTION PERMIS ET INSPECTION.....	6
1.4 STATISTIQUES – DIVISION DE L'ÉVALUATION	8
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	9
2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE LA VILLE DE SHERBROOKE	9
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT – ÉMISSION DES PERMIS ET INSPECTION.....	10
3.1 PLANIFICATION DU TRAVAIL ET DES PRIORITÉS D'ACTION.....	10
3.2 ORGANISATION DU TRAVAIL	16
3.3 DÉLAIS DE RÉALISATION DES ACTIVITÉS	18
3.4 MESURES D'ENCADREMENT ET DE CONTRÔLE	18
3.5 OUTILS DE TRAVAIL	20
3.6 MOBILISATION DES RESSOURCES	23
4. RÉSULTATS DE L'AUDIT – ÉVALUATION FONCIÈRE	24
4.1 CONTEXTES RÉGLEMENTAIRE ET OPÉRATIONNEL	24
4.2 IDENTIFICATION DES PRIORITÉS D'INSPECTION.....	26
4.3 MESURES D'ENCADREMENT ET DE CONTRÔLE	28
4.4 DÉLAIS DE RÉALISATION DES INSPECTIONS	30
4.5 ARRIMAGE DES ACTIVITÉS DE LA DIVISION DE L'ÉVALUATION ET DE LA SECTION PERMIS ET INSPECTION.....	36
ANNEXE 1 – ORGANIGRAMME SERVICE DE LA PLANIFICATION ET DE LA GESTION DU TERRITOIRE	38
ANNEXE 2 – LISTE DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ENCADRANT L'ÉMISSION DES PERMIS.....	39
ANNEXE 3 – ORGANIGRAMME DIVISION DE L'ÉVALUATION.....	40
ANNEXE 4 – OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION	41

Dans ce rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

1. VUE D'ENSEMBLE

1.1 APERÇU DU SUJET

L'émission des permis de construction et de rénovation permet à la Ville de Sherbrooke de faire respecter la réglementation qu'elle a adoptée afin d'encadrer le développement de son territoire. C'est dans cette optique que la municipalité exige l'obtention d'un permis ou d'un certificat pour tout projet visé par la réglementation en vigueur. Cette fonction est importante puisqu'elle permet de faire respecter les standards d'urbanisme de la Ville et d'assurer ainsi un milieu de vie adéquat à ses citoyens et citoyennes. La Ville peut, par la suite, procéder à l'inspection des travaux afin de vérifier qu'ils sont réalisés conformément aux plans approuvés à l'étape d'émission du permis.

Une fois les projets de construction et de rénovation réalisés, la Ville doit s'assurer que le rôle d'évaluation foncière est tenu à jour afin que la valeur des propriétés concernées reflète adéquatement les changements apportés. En plus de générer des revenus de taxes additionnels, la mise à jour du rôle d'évaluation est essentielle pour maintenir l'équité fiscale entre les contribuables.

1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS ET RÉGLEMENTATION APPLICABLE

Émission des permis et inspection

Le Service de la planification et de la gestion du territoire, par l'intermédiaire de la section Permis et inspection, est responsable d'assurer le contrôle du développement du territoire. Son mandat comporte 4 volets principaux soit :

- informer les citoyens de l'ensemble de la réglementation en matière d'urbanisme;
- analyser et émettre les permis et les certificats selon la réglementation applicable;
- assurer la surveillance du territoire à l'égard de la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme, des règlements municipaux et autres lois et règlements;
- réaliser des inspections découlant des plaintes et requêtes en matière d'application réglementaire.

La surveillance du territoire inclut d'abord la réalisation d'inspections visant à s'assurer que les travaux de construction et de rénovation ont été réalisés conformément aux permis et certificats émis. La Ville est aussi appelée à faire des inspections sur l'application d'autres obligations réglementaires qui nécessitent l'obtention d'un permis ou d'un certificat telles que la pose d'enseignes, l'abattage d'arbres, le respect des bandes riveraines, la validation des usages et du développement des activités agricoles, le respect des zones inondables et les installations septiques. Enfin, la section Permis et inspection doit réaliser d'autres types d'inspections qui ne génèrent pas forcément de taxes foncières, mais qui ont un impact sur le volume de travail de la section. Cela inclut notamment la location de chambres et de résidences, la location de type Airbnb, la surveillance des activités de ventes temporaires, les changements d'usages, les plaintes pour des usages non conformes et des plaintes en lien avec le *Règlement général de la Ville de Sherbrooke*.

En ce qui concerne les travaux de construction et de rénovation, seule une partie des permis émis font l'objet d'une inspection en cours ou à la fin des travaux. Des inspections peuvent aussi être réalisées pour faire suite à la réception de plaintes ou de signalements concernant la dérogation présumée à la réglementation. Ces plaintes, qui peuvent provenir de citoyens, de promoteurs,

d'autres services de la Ville ou d'élus municipaux, représentent une part importante des visites d'inspection réalisées par le secteur. Si l'inspection permet de détecter un cas de non-conformité, la réglementation permet l'envoi d'une lettre au citoyen lui demandant d'apporter les correctifs nécessaires. Dans les cas où ceux-ci ne sont pas réalisés, la Ville peut donner un constat d'infraction au citoyen concerné. En 2019, les revenus générés à la suite de l'émission de constats s'élèvent à 116 317 \$ (123 662 \$ en 2018).

La section Permis et inspection compte actuellement 17 inspecteurs en bâtiment. Près de la moitié d'entre eux sont assignés à l'arrondissement 4 (secteur Central) alors que les autres sont responsables de la gestion des opérations des 3 autres arrondissements de la Ville. L'annexe 1 présente l'organigramme du Service de la planification et de la gestion du territoire qui inclut la section Permis et inspection.

Les inspecteurs en bâtiment doivent veiller à l'application de plusieurs règlements municipaux présentés à l'annexe 2. Le Règlement n° 1202, mis à jour en 2018, établit les modalités administratives qui encadrent la délivrance des permis et des certificats et l'autorisation de réaliser des projets visés par les règlements d'urbanisme. Depuis 2017, la réglementation de tous les arrondissements a été harmonisée. Toutefois, celle-ci demeure complexe en raison du nombre élevé de règlements, des particularités propres à certains secteurs de la Ville et de la diversité des projets soumis, qu'il s'agisse de dossiers résidentiels, commerciaux, industriels, institutionnels ou agricoles.

Mise à jour du rôle d'évaluation

La Division de l'évaluation relève du Service des finances. Elle est responsable d'assurer la mise à jour du rôle d'évaluation. La division compte sur une équipe d'environ 25 personnes, dont la moitié est des évaluateurs et des techniciens en évaluation foncière responsables d'établir les valeurs des propriétés inscrites au rôle. Le secteur compte aussi 6 postes d'aides techniques dont la tâche consiste à faire des visites d'inspection des propriétés dans le but d'en faire la description nécessaire à l'exercice de l'évaluation. L'annexe 3 présente l'organigramme de la Division de l'évaluation.

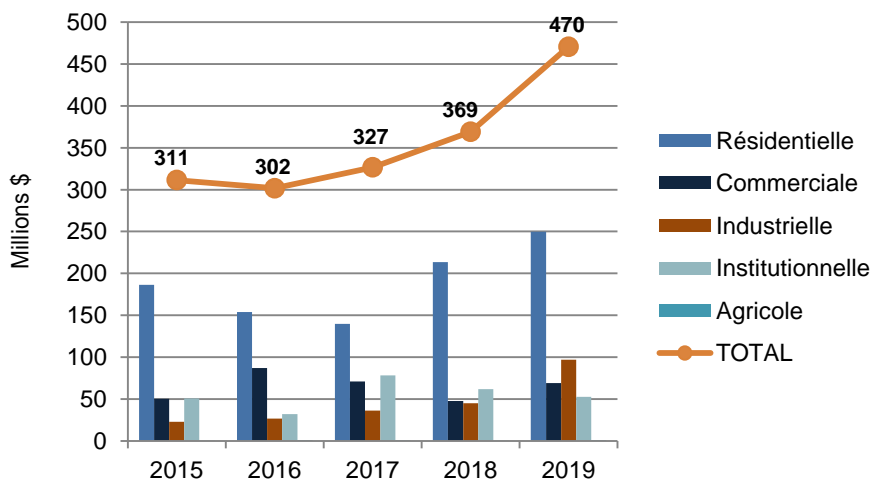
L'évaluation foncière est régie par la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1) ainsi que par quelques règlements dont le principal est le *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (F-2.1, r. 13). Celui-ci comporte l'essentiel des dispositions réglementaires encadrant la pratique de l'évaluation foncière municipale.

1.3 STATISTIQUES – SECTION PERMIS ET INSPECTION

Pour les années 2015 à 2019, la valeur moyenne des travaux autorisés sur le territoire de la Ville de Sherbrooke a été de 354 M\$. L'année 2019 se démarque particulièrement avec des projets d'une valeur totale de 470 M\$, ce qui représente une hausse de 27 % par rapport à 2018. Le graphique 1 présente la valeur déclarée des permis émis par catégorie.

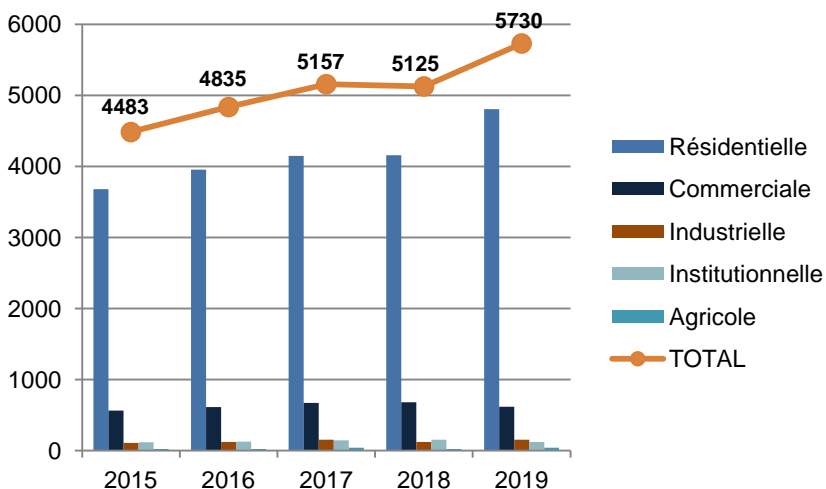
1. VUE D'ENSEMBLE

GRAPHIQUE 1 - VALEUR DES PERMIS ÉMIS PAR CATÉGORIE POUR LES ANNÉES 2015 À 2019 (M\$).



Le graphique 2 présente le nombre de permis par catégorie pour les années 2015 à 2019.

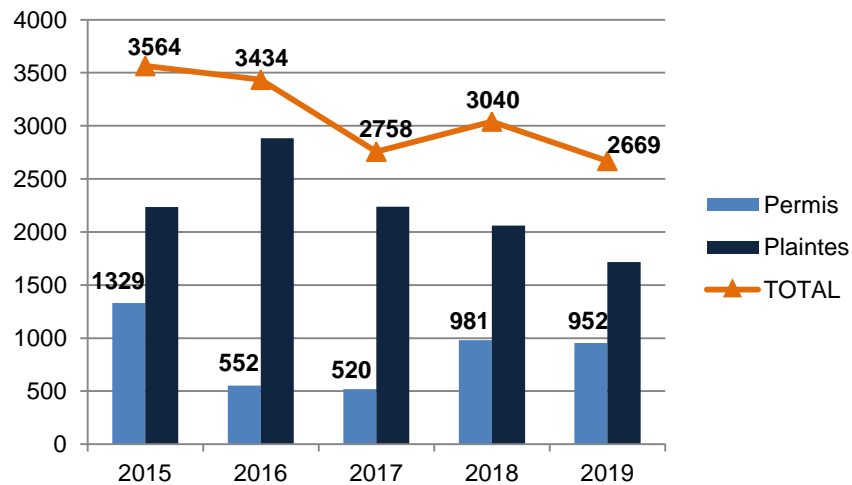
GRAPHIQUE 2 - NOMBRE DE PERMIS ÉMIS PAR CATÉGORIE POUR LES ANNÉES 2015 À 2019



Au cours de l'année 2019, la section Permis et inspection a émis 5 730 permis et certificats divers, a répondu à près de 15 000 appels téléphoniques, a reçu 7 000 visiteurs dans les bureaux d'arrondissement et a traité près de 2 000 plaintes. La section a aussi réalisé 952 inspections relatives à des permis émis.

Le graphique 3 présente les visites d'inspection réalisées à la suite de l'émission de permis et les visites effectuées à la suite de la réception de plaintes.

GRAPHIQUE 3 – VISITES D'INSPECTION À LA SUITE DE L'ÉMISSION DE PERMIS ET DE LA RÉCEPTION DE PLAINTES POUR LES ANNÉES 2015 À 2019



Les 952 visites d'inspection réalisées en 2019 à la suite de l'émission d'un permis représentent un taux d'inspection de 16,6 % des permis émis au cours de cette même année.

1.4 STATISTIQUES – DIVISION DE L'ÉVALUATION

Le tableau 1 montre le nombre moyen de visites d'inspection réalisées par la Division de l'évaluation au cours des 3 dernières années (2017 à 2019). Elles sont présentées en fonction de leur impact sur le rôle d'évaluation et par catégorie.

TABLEAU 1 – NOMBRE MOYEN DE VISITES D'INSPECTION RÉALISÉES EN 2017, 2018 ET 2019

	Résidentiel	Non résidentiel	Total
Constructions neuves ajoutées au rôle d'évaluation	766	35	801
Permis avec modification de valeur au rôle d'évaluation – autres que Constructions neuves	849	105	954
Permis sans effet sur la valeur au rôle d'évaluation	1483	95	1578
Total	3098	235	3333

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion des permis de construction et de rénovation ainsi que sur la mise au rôle d'évaluation de la plus-value des travaux réalisés. J'ai réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCCMC 3001), ainsi qu'aux normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

Mon audit visait à déterminer dans quelle mesure le Service de la planification et de la gestion du territoire planifie et exécute les travaux d'émission des permis et d'inspection de façon efficiente et efficace et réalise les inspections nécessaires afin d'assurer le respect de la réglementation applicable.

De plus, j'ai vérifié si le Service des finances, par l'intermédiaire de la Division de l'évaluation, s'assure de l'optimisation des revenus en réalisant, en temps opportun, les inspections des travaux réalisés à la suite de l'émission des permis et nécessaires à la mise à jour du rôle d'évaluation. Mon audit ne visait pas à évaluer l'efficacité et l'efficacités des opérations de cette division.

Les travaux d'audit ont été réalisés auprès de ces 2 services. Les procédés ont consisté principalement à réaliser des entrevues, à acquérir de l'information auprès des différents intervenants ainsi qu'à analyser les données extraites des systèmes d'information. Des procédés analytiques ont été appliqués et des tests de contrôle ont été réalisés.

Mon audit porte sur les activités des 3 dernières années d'opération complètes soit les années 2017, 2018 et 2019. Mes travaux ont été réalisés de décembre 2019 à mars 2020.

2.1 RESPONSABILITÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE LA VILLE DE SHERBROOKE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et elle peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugé valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe 4.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT – ÉMISSION DES PERMIS ET INSPECTION

La section Permis et inspection accorde beaucoup d'importance à la rapidité d'émission des permis et certificats et elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixée à ce chapitre. L'atteinte de cette cible s'est toutefois faite au détriment de la réalisation de ses activités d'inspection. Ainsi, pour les années 2015 à 2019, seulement 17 % des permis émis ont fait l'objet d'une inspection, ce qui ne permet pas à la Ville d'assumer pleinement son mandat en matière de contrôle du développement de son territoire.

Un meilleur encadrement des employés et la mise en place d'outils de gestion permettraient à la section d'améliorer l'efficacité de ses opérations, augmentant ainsi le temps qu'elle pourrait consacrer aux activités d'inspection. En effet, le modèle de gestion actuel confère une trop grande autonomie aux inspecteurs dans le choix de leurs priorités d'action et ne s'appuie pas sur une planification intégrée, basée sur des critères de risques. De plus, les gestionnaires n'ont pas les outils et les indicateurs de performance nécessaires pour faire une répartition des dossiers en tenant compte de la charge de travail de chacun des inspecteurs. De tels outils permettraient de mieux équilibrer les charges de travail entre les 4 sites géographiques puisque cette décentralisation constitue un enjeu en matière d'efficacité des opérations.

La gestion des ressources humaines doit aussi être utilisée comme levier d'amélioration de l'efficacité des opérations. Malgré l'augmentation des exigences légales et des modifications réglementaires requérant des employés des connaissances et des compétences dans divers domaines d'activité, le secteur n'a pas établi un programme de formation et de développement des compétences visant à combler ce besoin de façon continue.

3.1 PLANIFICATION DU TRAVAIL ET DES PRIORITÉS D'ACTION

La planification du travail à la section Permis et inspection est un exercice dynamique qui tient compte de la variation du volume des demandes de permis selon les saisons. Cette planification a pour objectif d'optimiser l'affectation des ressources afin de réaliser efficacement les différents mandats du secteur, soit la gestion des demandes d'information des citoyens, l'émission des permis, la vérification de la conformité des travaux, l'inspection et la gestion des plaintes.

Deux coordonnateurs sont responsables de cette tâche. Le premier gère les activités des inspecteurs de l'arrondissement 4 (Central) et des bureaux d'arrondissement de Fleurimont et de Lennoxville. L'autre coordonnateur est responsable de planifier et de coordonner les opérations des 2 autres bureaux d'arrondissement de la Ville soit, Rock Forest-Saint-Élie-Deauville et Brompton. Dans le cas des bureaux de Lennoxville et de Brompton, la présence physique d'un inspecteur n'est assurée qu'à raison de 2 demi-journées par semaine puisque le volume d'activités y est plus faible.

La première étape du processus de planification consiste à préparer un tableau qui identifie, par semaine, les inspecteurs qui seront assignés aux tâches suivantes :

- accueil des citoyens qui se présentent aux bureaux d'arrondissement;
- réponse aux appels téléphoniques;
- service à la clientèle, gestion des plaintes et des demandes d'information;
- gestion des permis et des inspections.

Le tableau est préparé quelques semaines à l'avance et inclut les absences prévues telles que les vacances, les formations et autres. La planification tient compte du fait que 2 inspecteurs du Central sont dédiés à temps plein aux activités suivantes :

- un inspecteur du Guichet Entrepreneur s'occupe de la réception des demandes des entrepreneurs en construction;
- un inspecteur est attiré à la gestion des demandes de permis relatives au plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA). Ces demandes sont traitées en collaboration avec des techniciens en urbanisme et le comité consultatif d'urbanisme avant leur approbation par le conseil municipal.

Assignation des dossiers aux inspecteurs

La majorité des demandes de permis sont initiées lors de la visite d'un citoyen ou d'un entrepreneur aux bureaux d'arrondissement. De manière générale, l'inspecteur qui accueille le demandeur réalisera lui-même l'analyse du permis et l'inclura dans son inventaire de dossiers à traiter. Cette décision est prise par l'inspecteur, sans tenir compte du volume de dossiers déjà attribués aux autres inspecteurs puisque cette donnée n'est pas disponible.

Pour ce qui est des demandes qui ne sont pas déjà assignées, le coordonnateur du Central imprime quotidiennement une liste des demandes de permis pour analyse et l'affiche dans une salle commune où les inspecteurs vont chercher les dossiers. Pour les autres arrondissements, les dossiers en attente de traitement sont placés sur un comptoir où les inspecteurs vont chercher les demandes à traiter. Dans tous les cas, autant au Central que dans les arrondissements, la sélection des dossiers se fait sur une base volontaire, au gré des disponibilités de chacun des inspecteurs. Il n'y a donc pas d'assignation directe aux inspecteurs en fonction de leur charge de travail respective.

En ce qui concerne les inspections, la gestion des plaintes et la gestion des demandes d'information des citoyens, les coordonnateurs font une mise à jour continue de l'inventaire des demandes qu'ils reçoivent. Pour le secteur Central, le coordonnateur dépose les informations relatives à ces dossiers dans des pigeonniers installés dans la salle commune. Comme c'est le cas pour les permis, les inspecteurs vont piger dans ce bassin de demandes en suspens sur une base volontaire. Dans les arrondissements, les inspecteurs sélectionnent eux-mêmes les permis à inspecter, lorsque leur temps le permet, en considérant les recommandations du coordonnateur sur le type de permis à mettre en priorité.

En somme, j'ai constaté que la répartition des dossiers entre les inspecteurs est encadrée par un processus qui permet de savoir, en continu, quels dossiers sont en attente de prise en charge. Cependant, cette approche ne m'apparaît pas optimale puisqu'elle n'est pas supportée par des outils qui permettraient d'attribuer les dossiers en tenant compte de la charge de travail de chacun des inspecteurs. Mon appréciation est aussi renforcée par le fait que, comme je l'explique plus amplement dans la section portant sur les mesures d'encadrement, le secteur ne possède pas d'indicateurs permettant de faire un suivi sur le volume de dossiers traités par inspecteur.

La possibilité qu'il y ait une répartition inégale de la charge de travail entraîne des risques en termes de délais de traitement des dossiers, de perte d'efficacité et, ultimement, d'insatisfaction des employés ayant le sentiment que les charges de travail ne sont pas équitables.

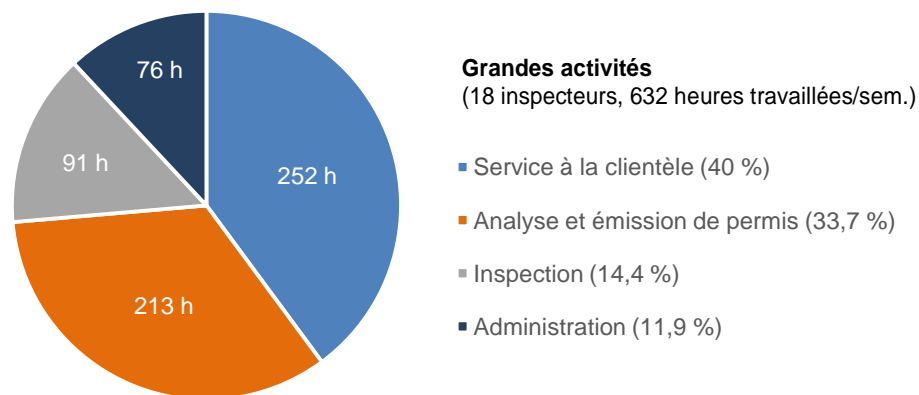
Établissement des priorités d'action

La liste des tâches à réaliser par inspecteur inclut la gestion des dossiers de différentes natures : permis, plaintes, inspections, demandes d'information. Chaque inspecteur détermine ses priorités d'action quotidiennes à partir des directives générales établies par la direction. Bien que celles-ci ne soient pas documentées et communiquées dans un document de planification ou par une directive, j'ai constaté que les inspecteurs ont une bonne connaissance des priorités d'action établies par la direction de la section Permis et inspection. Celles-ci pourraient se résumer ainsi :

- priorité accordée à l'émission rapide des permis, soit en moins de 15 jours ouvrables à partir de la réception complète des documents exigés au demandeur;
- traitement des plaintes en tentant de respecter les délais cibles établis en fonction de la nature de celles-ci;
- réponse aux demandes d'information en respectant les délais prescrits par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹;
- réalisation des inspections pour certaines catégories de dossiers tels que les travaux qui ont des impacts sur la sécurité des citoyens comme l'installation des piscines, ainsi que les permis émis qui comportent des particularités au plan de l'urbanisme comme les dossiers PIIA.

Selon une analyse des travaux des inspecteurs réalisée en avril 2019, le temps consacré aux activités d'inspection représente moins de 15 % de leur charge de travail pour la période concernée. Il est à noter que ce total inclut à la fois les inspections réalisées dans le cadre de la gestion des plaintes ainsi que celles qui font suite à l'émission d'un permis. Dans ce dernier cas, le secteur est en mesure de faire une planification du travail à long terme et d'établir un calendrier annuel. En ce qui concerne le suivi des plaintes, qui représente une charge de travail importante, l'horizon de planification est plutôt à court terme. En effet, des plaintes et requêtes sont reçues au service tous les jours et les gestionnaires décident de leur priorité de traitement en fonction de la nature du dossier (par exemple : salubrité, nuisances de bruits ou d'odeurs, problème de remblai et de déblai, topographie dangereuse, travaux sans permis, usages non conformes, hébergement non conforme, problème de voisinage, vétusté de bâtiments, coupe d'arbre, écoulement d'eau, empiètement). Cependant, de façon générale, les plaintes sont traitées en priorité par rapport aux inspections découlant d'un permis, afin d'assurer un suivi rapide aux citoyens et aux élus.

GRAPHIQUE 4 – RÉPARTITION DU TEMPS DES INSPECTEURS PAR ACTIVITÉ



¹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c.A-2.1), **mis à jour 1^{er} mars 2020**

Bien que cette analyse ait été réalisée sur un échantillon d'une seule semaine de travail, elle a permis à la direction de confirmer que les travaux d'inspection sont actuellement insuffisants.

D'ailleurs, l'analyse du nombre de permis inspectés au cours des années 2015 à 2019 démontre que 17 % des permis émis ont fait l'objet d'une inspection au cours de cette période de 5 ans. J'ai confirmé cette tendance en vérifiant 40 dossiers, parmi lesquels seulement 9 ont fait l'objet d'une inspection, soit 22,5 % des cas analysés.

J'ai aussi constaté que le choix des priorités d'inspection ne repose pas sur une approche clairement définie, basée sur une analyse de risques. À cet égard, j'ai noté que :

- Les dossiers du PIIA, qui prévoit des conditions particulières de développement pour certains secteurs de la Ville, devraient faire partie des priorités en matière de contrôle. La Ville a inspecté, pour cette catégorie, environ 40 % des permis délivrés au cours des années 2017 et 2018. Pour 2019, seulement 5 % des permis PIIA émis avaient fait l'objet d'une inspection en date de mes travaux. En effet, compte tenu du volume élevé de demandes de permis en 2019, l'inspecteur attitré au PIIA a dû consentir des efforts importants à l'analyse de ceux-ci, au détriment des activités de contrôle.
- L'analyse des 40 permis faisant partie de mon échantillon a démontré que 4 dossiers, pour lesquels des conditions particulières avaient été notées lors de l'analyse, n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Par exemple, pour un certificat d'autorisation relatif à une demande de changement d'usage dans une entreprise manufacturière, le dossier d'analyse indiquait qu'il fallait s'assurer que les équipements sélectionnés ne causent pas d'inconvénients par la poussière et le bruit. Aucun suivi n'a été réalisé sur ce projet.

Selon la direction, la réalisation d'inspections pour environ 30 % de l'ensemble des dossiers permettrait une meilleure gestion du risque quant à la conformité des travaux réalisés. Pour atteindre un tel objectif dans un contexte de ressources limitées, la section Permis et inspection souhaite améliorer l'efficacité de ses opérations et réinvestir les gains réalisés dans les activités d'inspection. De plus, un meilleur ciblage des priorités d'inspection permettra d'optimiser la gestion des risques.

C'est dans ce contexte que le secteur a prévu, dans son plan d'action 2019, établir un calendrier d'inspection annuel dont les objectifs sont de :

- planifier, organiser, diriger et contrôler les divers types d'inspections à réaliser;
- planifier les ressources en conséquence;
- développer les compétences et standardiser les processus;
- établir une priorisation efficace et claire des dossiers.

Un tel calendrier inclurait aussi des inspections thématiques, par exemple, le contrôle des arbres plantés conformément aux plans déposés. Le calendrier serait approuvé par les élus, ce qui permettrait de mieux les informer et de les impliquer dans le choix des priorités d'action. Enfin, cette planification permettrait de mieux organiser les interventions conjointes avec d'autres services qui réalisent aussi des inspections, comme c'est le cas pour le Service de protection contre les incendies.

Le secteur a aussi initié des réflexions sur l'organisation du travail des activités d'inspection. Les pistes envisagées incluent la mise sur pied d'une équipe d'inspecteurs entièrement dédiés aux activités d'inspection ainsi que des mesures pour rendre cette équipe plus visible sur le territoire.

Je n'ai pas été en mesure d'obtenir, en date de mes travaux, un plan de travail détaillé présentant les activités et les échéanciers prévus pour la mise en place de ces améliorations.

Enfin, j'ai noté que chaque inspecteur est responsable de planifier ses routes d'inspection. En effet, puisqu'il n'existe pas de calendrier global et que chacun d'entre eux établit ses priorités d'action, il est difficile, dans ce contexte, de faire une gestion intégrée des visites d'inspection qui permettrait d'optimiser le temps consacré aux déplacements.

En somme, la gestion des activités d'inspection doit être améliorée. D'une part, la Ville ne réalise pas suffisamment d'inspections pour assumer pleinement son mandat en matière de contrôle du développement de son territoire. D'autre part, le modèle de gestion actuel confère une grande autonomie aux inspecteurs dans le choix de leurs priorités d'action. Une planification intégrée, basée sur des critères de risques, est nécessaire pour optimiser la gestion de la conformité.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (1) Mettre en place les mécanismes et les outils nécessaires pour tenir compte de la charge de travail de chacun des inspecteurs dans le processus d'assignation des dossiers.
- (2) Formaliser ses priorités d'action et identifier, pour chacune, des cibles précises en matière de prestation de services et faire entériner par le conseil municipal.
- (3) Élaborer un calendrier d'inspection et définir des critères de mise en priorité qui permettraient de supporter la préparation de cette planification annuelle.
- (4) Évaluer les opportunités qui permettraient de faire une gestion plus efficiente des activités d'inspection, notamment en optimisant le temps consacré aux déplacements sur le territoire.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 1

Depuis 2014, les demandes de permis délivrés, d'inspections ainsi que les demandes de requêtes (plaintes et autres) sont monitorées de façon hebdomadaire et mensuelle pour chaque membre de l'équipe dans chaque bureau d'arrondissement et au bureau central des Grandes-Fourches Sud.

Actuellement, l'attribution des dossiers se fait en fonction de la priorité d'arrivée de ceux-ci, de la description des tâches selon l'emploi (inspecteur de grade 1 ou de garde 2 et de l'inspecteur en salubrité et environnement), de la localisation (les arrondissements) et des engagements pris au guichet entrepreneur.

Toutefois, les demandes d'informations, de permis, de requêtes, de plaintes et autres entrent par plusieurs points de service. En effet, on reçoit des demandes en personne au comptoir de service des arrondissements, en ligne (sur le site Web de la Ville, par le formulaire de déclaration et par courriels personnalisés), par téléphone (au centre d'appels et appels personnalisés). Celles-ci sont souvent prises en charge directement par les inspecteurs, sans registre.

Une des méthodes envisagées serait de diriger toutes les nouvelles requêtes dans un registre central dès leur réception pour avoir un portrait global et en temps réel.

Cette façon de faire favorisera une meilleure classification des besoins. Elle permettra aussi de définir des stratégies d'intervention, selon la requête, en fonction des compétences et des aptitudes du personnel, tout en ayant une meilleure gestion des priorités. Ceci permettra aux gestionnaires de suivre la charge de travail de façon quotidienne, de rééquilibrer les volumes de travail auprès des ressources disponibles et d'avoir une répartition équitable du flux de demandes dans l'équipe.

Recommandations 2 et 3

Afin de formaliser les priorités en matière d'inspection, deux approches sont possibles, mais elles demandent une planification annuelle et structurée touchant le suivi des plaintes, des requêtes et de la surveillance du territoire.

La première approche est de s'assurer d'offrir une intervention adéquate à laquelle un citoyen s'attend lors de la dénonciation d'une situation d'application réglementaire. La deuxième est la mise en place d'une surveillance du territoire, afin de prévenir en amont les situations potentielles du non-respect de la réglementation. Les deux volets de la planification doivent comprendre des cibles, en fonction du volume estimé, par période de l'année. Le tout devra recevoir l'approbation par le conseil municipal pour s'assurer de la cohérence administrative et politique.

Ce plan pourra comprendre, entre autres, les délais d'intervention, les délais de mise en conformité, le montant des amendes suivant ou non le premier avis d'infraction, l'identification de la démarche juridique immédiate suivant une infraction, l'identification de stratégies de mise en conformité d'un aspect de la réglementation par une offensive, selon les préoccupations du conseil municipal.

La délivrance des permis est toujours une préoccupation du conseil municipal. La capacité actuelle de l'équipe et l'historique des statistiques permettent d'évaluer le temps requis entre la demande et la délivrance du permis.

Néanmoins, le nombre de ressources disponibles est un facteur essentiel pour assurer un service adéquat aux citoyens. Il faut retenir que, lors de la première phase de réorganisation du service en 2019, le nombre d'inspecteurs en bâtiment affectés spécifiquement à la section est passé de 19 à 18 et de 3 à 2 pour les inspecteurs en salubrité et environnement.

Recommandation 4

L'approche stratégique alors utilisée était de rééquilibrer les ressources, selon les besoins dans l'ensemble du service, pour passer la première phase de la réorganisation de la direction, avant d'entreprendre la seconde phase de la transformation de l'équipe et de la pratique (outils, formation, révision des règles, etc.). Le départ à la retraite, l'arrivée de nouveaux employés à dotation ont également contribué aux manques d'efficacité (par moment).

Toutefois, plusieurs écueils empêchent ce déploiement. La nécessité d'assurer un service complet aux citoyens avec présence constante dans plusieurs points de service (centre d'appels et arrondissements) mobilise une partie importante de nos ressources pour répondre aux 7 000 visites et aux 15 000 appels, sans compter les 6 000 permis et certificats à délivrer annuellement.

Les demandes grandissantes pour intervenir plus rapidement dans une multitude de dossiers de plaintes, pour lesquelles il n'est pas possible de contrôler le nombre entrant, rendent les activités d'inspection complexes à planifier pour cette portion.

Plusieurs services internes de la Ville souhaitent également avoir le soutien de l'équipe d'inspecteurs nommément, la Division de l'évaluation, le Bureau de l'environnement, le Service des infrastructures urbaines, le Service de l'entretien et de la voirie, etc.

Ainsi, une équipe en surveillance territoire permettrait d'intervenir en amont et en aval sur des dossiers, tels que les inspections des constructions neuves, les suivis des dossiers PIIA, les plaintes, la salubrité et autres. Cette équipe augmenterait grandement la capacité de la Ville à faire respecter sa réglementation, en plus de donner une crédibilité et un sérieux aux suivis et à l'application des différentes réglementations adoptées par le conseil municipal auprès de la population.

Cette façon de faire permettra aussi de mieux définir nos priorités et de s'assurer du développement harmonieux du territoire.

3.2 ORGANISATION DU TRAVAIL

L'organisation du travail est un levier important de l'efficacité et de l'efficience des processus administratifs. J'ai constaté que certaines améliorations devraient être apportées à ce chapitre.

D'abord, j'ai observé que la répartition géographique des inspecteurs, qui favorise la proximité des citoyens, crée un défi quant au maintien de l'équilibre entre le nombre de ressources et le volume de dossiers à traiter par secteur. Considérant la variation saisonnière du nombre de demandes de permis, l'évolution du volume des demandes par arrondissement en fonction de la vigueur du développement immobilier de chacun ainsi que le taux de roulement élevé du personnel au cours des dernières années, force est de constater que plusieurs facteurs sont susceptibles de créer une variation de la charge de travail. Dans un tel contexte, une gestion intégrée des ressources permettrait une meilleure répartition des tâches des inspecteurs de la section Permis et inspection. Cela implique non seulement de réaliser une planification intégrée impliquant tous les arrondissements, mais aussi un suivi des charges de travail entre les ressources du même secteur. Il existe actuellement des situations ponctuelles de prêts de personnel entre les arrondissements, mais il ne s'agit pas d'une pratique systématique appuyée par des informations de gestion. La section 3.4 *Mesures d'encadrement et de contrôle* de mon rapport traite de ce sujet.

D'autre part, le secteur aurait l'opportunité de revoir le temps de présence de ses ressources dans les différents points de service. En vertu de son décret¹, la Ville doit assurer la présence d'un inspecteur par arrondissement, mais n'a pas l'obligation que celui-ci y soit à temps plein. Le secteur maintient donc une présence qui va au-delà des exigences du décret.

Enfin, j'ai constaté que la section Permis et inspection ne compte qu'un seul poste de commis soutien à l'administration qui est attiré à l'archivage des dossiers. Il n'y a aucun commis dédié aux autres tâches administratives telles que la recherche d'information ou le traitement de certains types de demandes d'information des citoyens. En plus de permettre aux inspecteurs de se concentrer sur les activités nécessitant une expertise particulière, le recours à du personnel administratif pourrait générer des économies en réalisant les tâches de soutien à moindre coût.

La direction m'a indiqué avoir déjà entrepris des réflexions au sujet de la réorganisation du travail de la section Permis et inspection dans le cadre d'une seconde phase de réorganisation à venir. Le but visé est de faciliter la gestion des ressources humaines et le renforcement des expertises, d'améliorer l'efficience des processus et de permettre une meilleure gestion de la performance. À cet égard, certaines initiatives sont prévues dans le plan d'action 2020-2023 de la section Permis et inspection.

¹ Décret n° 850-2001 du gouvernement du Québec concernant le regroupement des villes de Sherbrooke, de Rock Forest, de Lennoxville, de Fleurimont et de Bromptonville et des municipalités d'Ascot et de Deauville, mis à jour au 15-06-2018

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (5) Revoir l'organisation du travail et se doter d'outils de gestion qui permettront de faire un suivi continu du volume d'activités par arrondissement et par inspecteur et d'équilibrer les charges entre ces derniers.
- (6) Évaluer les opportunités liées à la répartition et la présence de ses ressources entre les différents points de service, ce qui inclurait notamment la possibilité de centraliser celles-ci.
- (7) Évaluer si l'ajout de postes de commis soutien à l'administration permettrait aux inspecteurs de se concentrer davantage sur leurs activités à valeur ajoutée et d'améliorer l'efficacité des processus.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 5

La section Permis et inspection ne dispose pas de tableau de bord qui permet de suivre quotidiennement ou hebdomadairement la charge de travail au bureau des Grandes-Fourches et dans les quatre autres points de service des arrondissements. Toutefois, comme répondu à la recommandation 1, une extraction des données est effectuée toutes les semaines pour faire le portrait du nombre de dossiers en cours ou complétés.

Les gestionnaires assurent quotidiennement une surveillance des activités et contrôlent le volume de travail en attribuant les dossiers, selon les critères énumérés plus haut. Malgré cela, la mise en place d'un tableau (centraliser les données provenant du logiciel des gestions des permis et prenant en compte le nombre de requêtes en personne, sur le Web, par les appels et par les courriels, ainsi que les interventions effectuées par les inspecteurs) permettrait d'avoir une vision plus globale des activités pour chaque membre de l'équipe. Cette méthode exigera aux membres de l'équipe d'être plus rigoureux pour consigner toutes les demandes et toutes les interventions dans le logiciel dédié aux permis et aux traitements des plaintes.

La direction prévoit développer et implanter un tableau de bord informatisé pour des suivis hebdomadaires comme premier geste.

Recommandation 6

Dans le cadre de la seconde phase de la réorganisation, la répartition des compétences et le contrôle de qualité du service seront au cœur de la démarche.

Ce projet validera quel niveau de service est requis et souhaitable pour chacun des points de service, afin d'assurer une cohérence dans nos façons de faire, introduisant un lieu d'échange centralisé et adéquat pour le contrôle de la qualité.

Recommandation 7

L'ajout de postes de commis viendrait appuyer l'équipe d'inspecteurs ayant des responsabilités plus complexes, afin de les libérer des tâches administratives et d'augmenter leur efficacité, telles que l'entrée de données dès la réception d'une demande de permis ou d'une demande d'information. De plus, toutes les demandes de niveau 1 pourront être transférées à ces commis. Ceci permettra également un tri des appels et des courriels reçus, ainsi que la possibilité de donner l'information aux citoyens permettant de compléter adéquatement les demandes avant de les acheminer à un inspecteur pour le traitement. Plusieurs villes procèdent de cette manière avec gain d'efficacité auprès des inspectrices et inspecteurs.

3.3 DÉLAIS DE RÉALISATION DES ACTIVITÉS

Émission des permis et inspection

Lorsque les inspecteurs ont procédé à l'analyse de la demande de permis et qu'ils jugent celle-ci conforme, ils émettent le permis à l'aide du système PG. C'est à cette date que la demande est considérée complétée.

La direction a pour objectif de délivrer les permis et les certificats en moins de 15 jours ouvrables à partir du moment où tous les documents ont été obtenus du demandeur. Cette cible n'a pas été formalisée dans la mesure où elle n'apparaît dans aucun document de planification du secteur et qu'elle n'est pas mesurée. Cependant, comme mentionné précédemment, l'émission rapide des permis et certificats est un objectif prioritaire pour la Ville.

Les gestionnaires de la section Permis et inspection m'ont mentionné que, bien qu'ils n'en fassent pas la mesure, leur expérience démontre que la cible de 15 jours ouvrables est atteinte dans une majorité de dossiers. Mon analyse d'un échantillon de 40 dossiers confirme que cette affirmation est juste. En effet, pour 32 des 38 (84 %) dossiers pour lesquels j'ai retracé l'information, le délai entre la réception des documents et la date d'émission du permis a été de 15 jours ouvrables ou moins.

Inspection

Comme je l'ai mentionné précédemment, mon analyse d'un échantillon de 40 dossiers a conclu que 9 dossiers sur 40 (22,5 %) ont été inspectés. J'ai constaté que ces inspections ont été réalisées en temps opportun, soit pendant la réalisation des travaux par le demandeur, soit durant les mois ayant suivi la fin des travaux.

3.4 MESURES D'ENCADREMENT ET DE CONTRÔLE

Les équipes d'inspecteurs se réunissent régulièrement pour discuter des dossiers en cours, pour échanger sur l'interprétation de la réglementation pour des demandes plus complexes et pour partager toute nouveauté en matière de réglementation et de façons de faire. Ces rencontres ont lieu 2 fois par semaine pour l'équipe du Central et 1 fois par semaine à Rock Forest.

J'ai constaté qu'il n'y a pas de procédure de révision des dossiers par les coordonnateurs avant l'émission du permis ni de processus d'assurance qualité a posteriori. Une telle approche est souvent utilisée par les organisations afin de détecter des problématiques, par exemple en matière de documentation des décisions, et d'identifier des opportunités d'amélioration ou des besoins en matière de développement des compétences.

En ce qui a trait à la gestion de la productivité et à la mesure de l'efficacité organisationnelle, il n'y a pas de mécanisme mis en place à la section Permis et inspection. La proximité des coordonnateurs avec leurs équipes leur permet de faire le suivi de la charge de travail de l'équipe, mais ils ne possèdent aucune information de gestion précise à ce sujet. Les seules données produites proviennent du bilan annuel du secteur, préparé en fin d'année, qui inclut des données sur le volume d'opérations (par exemple : permis émis, valeur des permis, catégories de permis, appels téléphoniques). Il n'y a donc pas d'objectifs ni de données compilées sur le nombre de dossiers à traiter par inspecteur, par période. De telles données seraient particulièrement utiles dans le contexte où il y a des variations importantes du volume d'activités selon les saisons et selon les secteurs. De

même, les inspecteurs ne sont pas appelés à faire une reddition de comptes à leurs supérieurs sur le choix de leurs priorités et sur l'avancement de leurs travaux.

Concernant la formation du personnel et du développement professionnel, la section Permis et inspection ne s'est pas dotée de plan de développement des compétences. Au cours des dernières années, les inspecteurs ont mentionné avoir reçu peu de formation sur le code du bâtiment ou sur les aspects juridiques. Le plan d'action 2020-2023 de la section Permis et inspection inclut diverses activités visant à renforcer les compétences du personnel, soit l'élaboration d'une matrice des compétences pour chaque membre de l'équipe Permis et inspection, l'identification des besoins de formation et la mise en place d'un plan d'intégration des inspecteurs nouvellement recrutés. En date de mes travaux, seul le plan d'intégration avait été complété.

En somme, les activités d'encadrement des inspecteurs sont concentrées sur la répartition des dossiers ainsi que sur la gestion des rencontres d'équipe. Des améliorations devraient être apportées afin de faire une meilleure gestion de la qualité, du développement des compétences et de la productivité de l'équipe.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (8) Définir et faire le suivi d'indicateurs de mesure de la performance des équipes, notamment en ce qui a trait au suivi des délais de prestation de service et de nombre de dossiers à traiter par période.
- (9) Mettre en place un processus d'assurance qualité afin de s'assurer de la conformité des dossiers en regard des standards de qualité du secteur et d'identifier les opportunités d'amélioration continue en matière de prestation de service et de cohérence de ses actions.
- (10) Élaborer un plan de développement des compétences adapté en fonction des besoins de chacun des inspecteurs.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 8

Les indicateurs de mesure de performance, dont les délais pour le traitement des dossiers, seront présentés dans le plan stratégique.

Recommandation 9

Un processus d'assurance qualité sera implanté pour les permis de construction et d'agrandissement en prenant compte des critères de gestion des risques ainsi qu'en déterminant les dossiers nécessitant une chaîne de validation de l'analyse réglementaire, avant la délivrance desdits permis.

Recommandation 10

En 2018, un bilan a été fait pour la formation reçue pour chacun des inspecteurs. Des formations internes et externes ont été fournies, selon les besoins. Depuis, l'équipe s'est beaucoup renouvelée avec l'ajout de nouvelles ressources externes ayant une expertise appréciable. Ce plan de formation devra en tenir compte lors de son élaboration. Depuis trois ans, des formations ont été conçues et données à l'interne et sont périodiquement offertes selon les besoins telles qu'une formation sur la protection des cours d'eau et du littoral, la gestion des droits acquis et leurs mesures pénales, la formation sur le zonage et l'application de la réglementation d'urbanisme, etc.

Il reste à systématiser et à bonifier le plan pour développer les connaissances à moyen et à long termes.

Également, dès le mois d'août 2020, des groupes de travail seront instaurés visant à faire la mise en commun des connaissances et des dossiers pour développer les compétences de l'équipe dans un esprit de collégialité. Cette pratique réflexive permettra de déterminer les apprentissages qui bénéficieront à l'ensemble du groupe et de mettre à jour certaines façons de faire. De plus, beaucoup d'apprentissages et de transmissions d'informations se font hebdomadairement dans les rencontres et sont ensuite partagés sur des babillards électroniques.

3.5 OUTILS DE TRAVAIL

J'ai vérifié si la section Permis et inspection avait mis en place les outils nécessaires pour assurer l'efficacité et l'efficience de ses opérations ainsi que pour favoriser l'uniformité des façons de faire des inspecteurs. Mon analyse a porté sur les procédures de travail encadrant les activités d'émission de permis et d'inspection, sur les technologies utilisées dans le cadre de ces activités ainsi que sur la gestion documentaire.

Procédures de travail

En ce qui concerne l'émission des permis, j'ai obtenu les documents suivants qui encadrent la réalisation des travaux des inspecteurs : *Descriptions de fonctions par titre d'emploi* ainsi que *Procédures administratives (et saisie système) par type de permis*. La mise en place de ce dernier outil a été facilitée par le projet d'uniformisation des règlements de zonage de tous les arrondissements, réalisé en 2017.

Des procédures relatives au traitement des dossiers PIIA sont en cours d'élaboration, mais le projet a été interrompu en raison de la charge de travail trop importante de l'inspecteur qui y est attiré.

Puisque la fonction d'inspecteur PIIA est un poste unique, l'absence de procédures pourrait entraîner une difficulté à assurer le transfert de connaissances advenant le départ de l'inspecteur actuellement en poste.

Ma revue des procédures existantes m'a permis de constater que celles-ci sont complètes, claires et faciles d'accès pour tous. J'ai toutefois constaté que, pour 22 dossiers pour lesquels le demandeur devait produire un certificat de localisation après la réalisation des travaux, 1 seul certificat avait été obtenu par la Ville à la date de ma revue. Cela s'explique par le fait que les coordonnateurs procèdent annuellement à un travail de récupération des certificats manquants, mais avec un délai différé de 2 ans à la suite de la délivrance du permis de construction. En date de mes travaux, les certificats des années 2017, 2018 et 2019 n'avaient pas encore été récupérés.

En ce qui concerne les activités d'inspection, le secteur n'a pas produit de manuel de procédures et n'a pas finalisé ses réflexions sur la portée des inspections, à savoir quels éléments prioriser et quelles informations documenter dans le système. À ce chapitre, mon analyse des 9 dossiers pour lesquels des inspections ont été réalisées m'a permis de constater que plusieurs grilles d'inspection ne comportaient aucune note, même lorsque des éléments manquants ou non conformes avaient été

identifiés. Ainsi, il n'était pas possible de savoir si un suivi avait été effectué afin de s'assurer que les manquements et non-conformités notées avaient été réglés à la satisfaction de la Ville.

Outils technologiques

Il n'y a pas d'enjeux liés à la désuétude du système PG utilisé pour gérer l'émission des permis et documenter les inspections. Les inspecteurs rencontrés et la direction s'en disent satisfaits. Le fournisseur continue de faire évoluer son produit et la Ville a l'opportunité de lui présenter ses demandes en ce sens.

Le secteur possède quelques tablettes numériques mises à la disposition des inspecteurs pour leurs activités d'inspection des travaux. Il revient à chacun d'entre eux de décider s'il souhaite utiliser cet outil.

En ce qui a trait à la prestation électronique de services, la section Permis et inspection a récemment amélioré son site Web en rendant disponibles des fiches techniques qui permettent aux citoyens de remplir une demande en ligne pour les 6 types de permis les plus fréquemment demandés, tels que les piscines et les abris d'autos. Toutefois, les citoyens ne peuvent faire un transfert électronique de leurs demandes et doivent donc les envoyer par la poste ou les déposer aux bureaux d'arrondissement.

La direction prévoit entreprendre des discussions avec le fournisseur du système au printemps 2020 afin d'évaluer les scénarios et les efforts nécessaires pour l'implantation d'un site informatique transactionnel. La présence d'une fonctionnalité d'émission de permis et de paiement en ligne rendrait les citoyens plus autonomes pour certains types de demandes moins complexes, ce qui améliorerait l'efficacité de la section Permis et inspection et réduirait ses coûts d'opération. Une technologie de pointe ajouterait à l'efficacité et l'efficacité du travail des inspecteurs tout en assurant un meilleur service au citoyen.

Gestion documentaire et archivage

La gestion et l'archivage des documents relatifs aux activités d'émission des permis et d'inspection est une fonction importante puisqu'elle permet de maintenir l'historique des immeubles inscrits au rôle d'évaluation de la Ville.

Au secteur Central, l'archivage des documents se fait sur microfiches. De plus, depuis 2013, ceux-ci sont aussi numérisés et classés sur les serveurs centraux de la Ville. Dans le cas des plans de grands formats, ils sont transférés en format électronique depuis 2017 seulement. Les microfiches ainsi que les documents papier qui sont en attente d'être transférés sur microfiches sont conservés dans les bureaux de la section Permis et inspection qui ne possède pas de voûte sécurisée à cet effet.

Pour ce qui est des autres arrondissements, les dossiers sont conservés en format papier. Les dossiers de Rock Forest et une partie des dossiers de Brompton sont entreposés dans des voûtes, ce qui n'est pas le cas dans les autres arrondissements. La situation présente comporte des enjeux importants. D'abord, qu'il s'agisse des microfiches ou des documents sur support papier, une grande partie des archives de la section Permis et inspection risquerait d'être détruite si un sinistre se produisait à l'un des sites.

De plus, la consultation des microfiches au secteur Central représente une problématique en termes d'efficacité des opérations puisque le temps de recherche dans les dossiers microfilmés est très long. Cela s'explique par le fait que les microfiches contiennent un grand nombre de données et que la qualité des documents peut être altérée, rendant leur consultation difficile.

Enfin, il est à noter que 2 des 40 dossiers de notre échantillon n'ont pas été retracés par le secteur, de sorte que nous n'avons pas pu compléter nos tests. Je n'ai pas été en mesure d'identifier la raison de ces pertes de dossiers.

Le plan d'action 2020-2023 de la section Permis et inspection inclut une section qui présente diverses activités visant l'amélioration du système de gestion documentaire et d'archivage. Celles-ci s'étaleront sur les 3 années du plan. Des actions concrètes devraient supporter ce plan.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (11) Poursuivre ses efforts d'amélioration et élaborer des procédures administratives dans les domaines de l'inspection et de la gestion des permis du PIIA.
- (12) Réaliser les analyses préalables permettant de bien établir ses besoins dans le cadre des développements technologiques à venir et de l'évolution de ses outils de gestion documentaire et d'archivage.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 11

Plusieurs processus ont fait l'objet de standardisation et sont documentés pour aider la prise de décision, afin d'éviter des erreurs. Dans les trois dernières années, une grille automatisée pour l'analyse au zonage a été mise en place. La façon de remplir les demandes dans le logiciel de gestion de permis est documentée étape par étape et des formulaires en ligne ont été créés. De plus, un registre appelé « manuel de l'inspecteur » contient de nombreux documents, directives, arbres décisionnels et renseignements sur les lois et les règlements encadrant la pratique professionnelle du secteur. Ces dossiers sont mis à jour selon le développement des expériences et de l'évolution du cadre réglementaire. Cependant, plusieurs processus devront faire l'objet d'une révision afin d'établir des cibles claires de qualité et de délai (PIIA, inspections, etc.).

Recommandation 12

Une demande pour des permis en ligne avec le logiciel de permis est en cours de réalisation depuis 2018 avec le service des technologies de l'information. Des évaluations sommaires ont été faites afin d'évaluer le coût relatif à la numérisation des archives dans les bureaux d'arrondissement, des budgets ont été demandés pour l'archivage et pour des équipements de mobilité dans le cadre d'inspections et des travaux sont en cours pour faire des paiements par carte de crédit en ligne. Ces exemples démontrent que la section est à l'affût des améliorations et des solutions que la technologie propose et qui permettent de faire évoluer les services.

3.6 MOBILISATION DES RESSOURCES

La Division de la planification et du contrôle du territoire et sa section Permis et inspection ont vécu de nombreux changements au cours des dernières années. Des restructurations successives, un roulement élevé au niveau des gestionnaires ainsi que la mise en œuvre de plusieurs initiatives d'amélioration ont engendré une certaine instabilité qui a eu des impacts sur les activités opérationnelles du secteur et sur les employés. J'ai d'ailleurs constaté que la section est confrontée à des enjeux de main-d'œuvre tels qu'un taux de roulement et un taux d'absentéisme élevés.

Malgré l'augmentation continue des demandes de l'organisation pour cette section, la réduction de 3 ressources au cours des 2 dernières années ajoute aux difficultés de rencontrer les objectifs.

Par ailleurs, j'ai été informée qu'un projet d'amélioration continue, débuté en 2018, a été interrompu en raison de la faible mobilisation des employés. L'initiative de changement a été prise en charge par les gestionnaires qui y ont investi des efforts importants, parfois au détriment de leurs tâches de supervision et de contrôle des opérations et de mobilisation de leurs équipes.

Dans ce contexte, la section Permis et inspection devrait porter une attention particulière à la gestion de ses ressources humaines. Ce constat est d'ailleurs partagé par l'ensemble des personnes que j'ai rencontrées dans le cadre de mon mandat.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (13) Réaliser un diagnostic de la situation actuelle en matière de mobilisation des ressources humaines de la section Permis et inspection afin de préciser les enjeux inhérents à cette question et d'identifier les pistes de solution à mettre en œuvre.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 13

La direction a la préoccupation continue d'assurer la cohésion des équipes par des communications transversales, à construire un système de valeurs partagées et à impliquer les équipes dans les décisions visant les processus de travail qui les concerne. Cela afin de responsabiliser l'ensemble des individus vers l'atteinte de résultats définis, atteignables et cohérents avec leurs mandats. Un diagnostic en matière de mobilisation des ressources fait déjà l'objet d'une réflexion pour l'ensemble du secteur.

4. RÉSULTATS DE L'AUDIT – ÉVALUATION FONCIÈRE

Il importe que le rôle d'évaluation foncière soit tenu à jour afin de permettre à la Ville de récupérer l'ensemble de ses taxes foncières en temps opportun. J'ai constaté que pour les années 2017, 2018 et 2019, la Ville a encouru des pertes de revenus de taxes et des pertes d'intérêts sur des revenus de taxes en raison des longs délais d'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des travaux de construction et de rénovation. En me basant sur les délais moyens d'un échantillon de dossiers que j'ai analysé, j'ai évalué que la Ville pouvait économiser annuellement près de 40 000 \$ à titre de frais d'intérêts en réduisant la durée du cycle de ses activités. En ce qui a trait aux pertes de revenus de taxes, elles sont principalement attribuables aux retards dans le secteur non résidentiel. N'ayant pas toutes les informations pour calculer le montant de celles-ci, j'en ai fait une évaluation. Sur la base de mes travaux, j'en conclus que la perte annuelle de revenus de taxes est de l'ordre de 260 000 \$.

La création du poste de coordonnateur, qui a pour rôle de planifier les travaux d'inspection du secteur résidentiel, et la disponibilité de l'information de gestion relative aux permis émis, aux mutations et à l'âge de la dernière prise d'inventaire de chaque unité, ont permis à la Division de l'évaluation d'améliorer la mise en priorité des travaux d'inspection du secteur résidentiel tout en considérant l'équilibre à maintenir entre l'inspection des permis, le suivi de l'inventaire et les visites après mutation. Malgré cela, les niveaux d'efficacité et d'efficacités de ce secteur pourraient être améliorés.

En ce qui a trait au secteur non résidentiel, les processus et les critères de planification des activités d'inspection ne sont pas définis, de sorte que des délais importants demeurent entre le moment où les travaux sont complétés et l'émission des certificats d'évaluation nécessaires. Conséquemment, les objectifs de récupération optimale de taxes ne sont pas atteints.

Une partie importante des travaux de la Division de l'évaluation et de la section Permis et inspection découle du même événement, soit la construction ou la rénovation de bâtiments sur le territoire de la Ville de Sherbrooke. J'ai recommandé à ces secteurs de travailler en collaboration pour identifier les opportunités d'optimiser leurs processus communs afin d'améliorer la qualité du rôle d'évaluation et le service au citoyen.

4.1 CONTEXTES RÉGLEMENTAIRE ET OPÉRATIONNEL

L'évaluateur municipal a 3 mandats principaux : tenir l'inventaire des immeubles, établir la valeur réelle de ceux-ci et justifier les opinions de valeur inscrites au rôle d'évaluation lors des demandes de révision par les citoyens. Pour effectuer son travail, il s'appuie sur les caractéristiques physiques des propriétés et il analyse le marché et certaines données économiques. Il a ensuite recours à des méthodes d'évaluation reconnues.

Le rôle d'évaluation foncière (rôle) est un résumé de l'inventaire des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité, évalués sur une même base et à une même date. Il constitue la base du régime fiscal municipal au Québec et un instrument majeur de partage de la charge fiscale, d'où l'importance qu'il soit précis et complet afin d'assurer que ce partage soit le plus équitable possible.

L'évaluation foncière est régie par la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1). L'article 32 mentionne qu'un « bâtiment est porté au rôle lorsqu'il est substantiellement terminé ou

substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale ou d'une nouvelle destination, ou lorsque deux ans se sont écoulés depuis le début des travaux² ».

L'article 177 de la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoit que les modifications au rôle d'évaluation foncière prennent effet pour l'exercice financier au cours duquel elles sont faites et pour l'exercice antérieur si le rôle en vigueur contenait la même omission. Dès lors, il est essentiel que la valeur des travaux d'aménagement ou de construction terminés dans une année soit portée au rôle au plus tard dans l'année qui suit leur fin pour ne pas perdre de revenus.

En vertu de cette règle, une municipalité qui tarde à porter les ajustements à son rôle d'évaluation peut perdre des revenus de taxes. Par exemple, si la construction d'une résidence privée terminée le 31 juillet 2018 est portée au rôle le 20 janvier 2020, une ville ne pourrait pas taxer cette unité d'évaluation antérieurement au 1^{er} janvier 2019. Elle perdrait ainsi les revenus de taxes pour 5 mois, soit du 31 juillet 2018 au 31 décembre 2018.

Cette contrainte réglementaire explique donc la nécessité pour les municipalités de procéder en temps opportun aux visites d'inspection liées aux travaux pour lesquels des permis ont été émis.

Pour analyser l'efficacité de la Ville de Sherbrooke à ce chapitre, il faut d'abord situer l'activité d'inspection dans le contexte des 3 mandats principaux de la Division de l'évaluation, soit :

- **Le dépôt du rôle d'évaluation.** En vertu de l'article 14 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, un nouveau rôle doit être déposé tous les 3 ans afin d'ajuster les valeurs en fonction de l'évolution du marché³.
- **La gestion des demandes d'information et des demandes de révision** des citoyens à la suite du dépôt du rôle.
- **La réalisation des inspections**, ce qui inclut :
 - les inspections qui découlent de l'émission des permis;
 - les visites des unités ayant fait l'objet de transactions immobilières, que l'on appelle « les mutations »;
 - les inspections des unités faisant partie de l'inventaire de la Ville. Celles-ci sont exigées par la *Loi sur la fiscalité municipale* qui mentionne, à l'article 36.1, que la vérification de l'exactitude des données recueillies sur chaque immeuble inscrit au rôle s'effectue au moins tous les neuf ans pour les données physiques⁴.

Pour ce qui est des visites d'inventaire, elles permettent de faire une mise à jour des caractéristiques des bâtiments. En plus d'améliorer la qualité des informations disponibles en vue de l'élaboration du prochain rôle, ces visites peuvent avoir un impact sur les revenus de la Ville, comme c'est le cas dans les situations suivantes :

- Visites d'unités ayant fait l'objet de travaux qui étaient exemptés de permis en vertu de la réglementation (c'est le cas des travaux de moins de 25 000 \$), mais qui peuvent augmenter la valeur foncière de l'immeuble.
- Visites d'unités pour lesquelles des travaux ont été exécutés sans permis alors que la réglementation l'exigeait. En plus d'assurer l'équité envers les citoyens, la détection de ces travaux permet, en vertu de l'article 174 alinéa 7 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, de faire

² *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1), article 32, mis à jour 1^{er} juin 2020

³ *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1), article 14, mis à jour 1^{er} juin 2020

⁴ *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1), article 36.1, mis à jour 1^{er} juin 2020

une mise à jour immédiate du rôle dans certaines situations. En effet, lorsque les travaux engendrent une modification de 10 % ou plus de la valeur du bâtiment et que celle-ci représente un minimum de 10 000 \$, la politique de la Ville est de modifier le rôle immédiatement.

En ce qui a trait aux visites qui font suite à la vente de propriétés, en plus de contribuer au respect de la *Loi sur la fiscalité municipale* concernant la fréquence de la mise à jour des données physiques des immeubles, elles permettent d'actualiser les valeurs de marché qui seront utilisées lors de la préparation du prochain rôle d'évaluation.

En somme, l'optimisation des revenus de taxes et le maintien de l'équité entre les propriétaires fonciers nécessitent que la Division de l'évaluation fasse une répartition judicieuse du temps de ses ressources humaines entre ses différents mandats ainsi qu'entre les divers types d'inspections.

4.2 IDENTIFICATION DES PRIORITÉS D'INSPECTION

J'ai analysé les approches que la Division de l'évaluation a mises en place pour identifier ses priorités d'inspection et j'ai évalué si celles-ci permettent d'optimiser la récupération des revenus de taxes foncières à la Ville de Sherbrooke. Ces pratiques ont été instaurées dans la foulée de l'entrée en fonction d'un nouveau chef de division en décembre 2018 et d'un coordonnateur en juillet 2019. La création du poste de coordonnateur était l'une des actions prévues dans un document sommaire intitulé *Plan stratégique 2019* qui présentait diverses initiatives visant à permettre l'atteinte des objectifs établis par la direction du Service des finances, soit :

- Augmenter significativement le nombre d'inspections réalisées annuellement.
- Réduire les délais de traitement des dossiers non résidentiels.

Les projets du plan stratégique sont présentés plus amplement dans les différentes sections de mon rapport.

Secteur résidentiel

Les inspections des propriétés résidentielles sont réalisées par l'équipe des aides techniques (AT) qui, une fois la visite complétée, remplissent une fiche descriptive des caractéristiques de l'unité concernée.

La planification de la charge de travail des AT est réalisée par le coordonnateur. Les aides techniques sont assignées à un secteur et chacun possède un inventaire de dossiers d'inspection à réaliser, qui inclut les inspections relatives à l'émission des permis, des visites d'inventaire et des visites relatives à des mutations.

Pour les permis émis, le coordonnateur identifie dans le système informatique les dossiers qui sont prêts à être inspectés en se basant sur les dates suivantes :

- De manière générale : la date de fin prévue des travaux qui a été inscrite par les inspecteurs de la section Permis et inspection.
- Pour les constructions neuves et les garages : une date établie en estimant un délai jugé raisonnable pour effectuer les travaux à partir de la date d'émission du permis.

Le coordonnateur classe ensuite les dossiers par date de fin des travaux ainsi que par type de permis. Cette dernière information est importante puisque le coordonnateur est en mesure de trier les permis en fonction de l'impact des travaux sur la valeur de l'évaluation foncière⁵ :

- Travaux ayant un effet important sur la valeur foncière, par exemple l'agrandissement d'un bâtiment principal. Ceux-ci constituent environ 20 % des permis émis par la Ville.
- Travaux ayant un effet partiel sur la valeur foncière, par exemple la construction d'une piscine. Ce type de travaux représente environ 25 % des permis émis par la Ville.
- Travaux qui n'ont pas d'effet sur la valeur foncière, par exemple la construction d'un mur de soutènement. Ils représentent environ 55 % des permis émis par la Ville.

Par la suite, le coordonnateur complète sa sélection en identifiant les unités vendues (mutations) ainsi que les unités à visiter pour les fins de la tenue à jour de l'inventaire. Dans ce dernier cas, il se base sur l'information disponible relativement à la date de la dernière inspection de l'unité.

Enfin, chaque automne, le coordonnateur réalise une analyse de la base de données afin d'identifier les travaux n'ayant pas été inspectés et pour lesquels la date d'échéance de récupération des taxes surviendra au 31 décembre de l'année courante. Les visites de propriétés sont alors mises en priorité afin de les inscrire au rôle avant cette date.

En conclusion, la création du poste de coordonnateur et la disponibilité de l'information de gestion relative aux permis émis, aux mutations et à l'âge de la dernière prise d'inventaire de chaque unité ont permis à la Division de l'évaluation d'améliorer la mise en priorité des travaux d'inspection tout en considérant l'équilibre à maintenir entre l'inspection des permis, le suivi de l'inventaire et les visites après mutation.

Secteur non résidentiel

L'équipe du secteur non résidentiel a la charge de l'inspection et de l'évaluation de plusieurs types de bâtiments, les principaux étant les immeubles commerciaux, les bâtiments de services ainsi que les bâtiments industriels.

Lorsque le coordonnateur du secteur résidentiel fait le tri des dossiers par type de permis, il transfère les dossiers non résidentiels à l'évaluateur qui est responsable de faire la planification des inspections de ce secteur. Celles-ci sont réalisées par l'équipe des techniciens en évaluation qui s'occupent des inspections découlant de l'émission d'un permis, des visites de mutation et des visites d'inventaire.

Le secteur non résidentiel ne s'est pas doté de processus ni de critère pour planifier la répartition de l'ensemble du travail aux techniciens ou pour prioriser l'ensemble des dossiers à inspecter. Selon la direction, quelques stratégies ont été identifiées afin d'améliorer la rapidité de traitement des dossiers et de mieux cibler ceux qui sont prioritaires. Il est ainsi prévu qu'un projet d'amélioration soit démarré en 2020 pour définir les façons de faire et revoir les critères de mise en priorité des dossiers d'inspection pour l'ensemble du secteur non résidentiel.

Par ailleurs, comme c'est le cas dans le secteur résidentiel, une analyse des permis non inspectés est réalisée durant l'automne afin d'identifier les travaux qui n'ont pas été inspectés pour lesquels la

⁵ Les données qui suivent ont été obtenues de la Division de l'évaluation qui a fait une analyse portant sur les permis émis en 2017, 2018 et sur les 10 premiers mois de 2019.

date d'échéance de récupération des taxes surviendra au 31 décembre. Des efforts sont alors consacrés à l'inspection du plus grand nombre de propriétés possibles de façon à pouvoir les inscrire au rôle avant la fin de l'année. Cependant, comme le démontre mon analyse présentée à la section 4.4, cette approche n'est que partiellement efficace.

RECOMMANDATION

Je recommande à la direction de la Division de l'évaluation de :

- (14) Se doter d'une approche de mise en priorité des dossiers d'inspection du secteur non résidentiel.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 14

Les dossiers commerciaux et industriels sont en général priorisés à l'automne en fonction du type, du coût du permis et de la date de fin des travaux. La grille sommaire de priorité actuelle sera revue dans le projet d'amélioration. Un responsable de la priorisation sera défini à ce moment entre l'évaluateur, l'adjointe ou le coordonnateur. Un tableau de suivi plus détaillé a été préparé récemment afin de mieux suivre et prioriser les dossiers.

4.3 MESURES D'ENCADREMENT ET DE CONTRÔLE

Secteur résidentiel

La Division de l'évaluation ne possède pas de tableau de bord de gestion. Néanmoins, dans un but d'analyser la performance de ses activités, la direction du secteur a utilisé des données disponibles dans ses systèmes d'information pour produire des statistiques sur les volumes d'inspections réalisées au cours des dernières années. Cet exercice a permis de constater que le nombre d'inspections effectuées par chacun des AT était en moyenne de :

- En 2017 : 16,8 dossiers par AT, par semaine, pour un total de 2 490 inspections annuelles pour l'ensemble du secteur⁶;
- En 2018 : 18,8 dossiers par AT, par semaine, pour un total de 4 494 inspections annuelles pour l'ensemble du secteur;
- En 2019 : 20 dossiers par AT, par semaine, pour un total de 6 059 inspections annuelles pour l'ensemble du secteur.

La direction de la division souhaite que le nombre de visites par AT soit augmenté. En effet, pour atteindre ses objectifs de réduction de l'âge moyen de l'inventaire des unités d'évaluation de la Ville, il est nécessaire de réaliser 30 inspections par AT par semaine. Ceci permettrait de réaliser environ 10 000 inspections par année.

⁶ La majorité des inspections sont réalisées par les AT, mais les techniciens peuvent aussi être mis à contribution pour faire des visites d'inspection sur une base ponctuelle.

Les faibles niveaux de productivité des années 2017 à 2019 s'expliquent par un taux d'absentéisme plus élevé que la normale pour les AT, par la difficulté de recrutement et par la période de rodage du poste de coordonnateur. Nous avons aussi observé que le faible taux de réussite des visites ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés. En effet, selon un sondage réalisé par le secteur en 2019, seulement 25 % des déplacements réalisés se concluaient par une inspection. De plus, pour ce qui est de l'année 2017, le faible nombre d'inspections s'explique par les efforts consacrés à organiser la reprise en charge des activités d'inspection par la Ville, alors que celles-ci étaient auparavant imparties à une firme externe.

La direction a identifié quelques actions qui permettront d'améliorer la productivité de ses activités d'inspection, notamment :

- l'instauration d'un système de rendez-vous en ligne pour les visites des AT;
- l'amélioration de la qualité de l'information de gestion en soutien à la prise de décision;
- une meilleure gestion des communications avec la section Permis et inspection.

Pour la prise de rendez-vous, si le citoyen recevait une lettre ou un courriel lui indiquant que la Ville souhaite faire une inspection et qu'il est invité à prendre un rendez-vous en ligne ou par téléphone, cela réduirait considérablement le nombre de visites non productives. La direction de la division évalue présentement les applications disponibles sur le marché afin de déterminer la faisabilité et les coûts de ce projet.

Cette mesure serait encore plus efficace si les AT réalisaient des inspections en soirée, période où les citoyens sont davantage disponibles. Puisque la convention collective des cols blancs le permet, la direction souhaite procéder à une modification des horaires de travail pour capitaliser sur cette opportunité.

Enfin, j'ai constaté que le secteur n'a pas d'information de gestion en ce qui a trait aux délais de réalisation des inspections. J'ai demandé à la direction de me présenter des données à cet effet, par catégorie d'immeubles résidentiel et non résidentiel pour les 3 dernières années. Puisqu'aucun rapport ne présentait cette information, celle-ci a dû être produite en exploitant les bases de données du système de gestion des inspections. Le plan stratégique de la division prévoit toutefois des travaux visant à extraire des données statistiques pour la prise de décision.

Secteur non résidentiel

La direction ne possède pas de tableau de bord de gestion et n'a pas établi de cible standard pour le nombre de visites d'inspection à réaliser par les techniciens en évaluation du secteur non résidentiel.

De plus, les processus de ce secteur ne sont pas définis. L'instauration de procédures standards permettrait notamment d'améliorer et d'uniformiser la documentation présentée au système de gestion des inspections. J'ai constaté, en vérifiant un échantillon de dossiers, que le niveau de documentation variait selon les cas et que, dans certains dossiers, des informations importantes n'étaient pas consignées.

La direction de la division compte mettre en branle, en 2020, un projet d'amélioration qui lui permettra de revoir ses processus et de se doter d'un meilleur encadrement de gestion, notamment par la mise en place d'indicateurs.

RECOMMANDATIONS**Je recommande à la direction de la Division de l'évaluation de :**

- (15) Mettre en place les mesures d'amélioration identifiées, notamment en ce qui a trait à la révision des heures de service, à la mise en place de la prise de rendez-vous téléphonique et à l'instauration de procédures de traitement et de documentation des inspections.
- (16) Définir et faire le suivi d'indicateurs de mesure de la performance des équipes, notamment en ce qui a trait au suivi des délais d'inspection et du nombre de dossiers traités par période.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION**Recommandation 15**

Révision des heures : Le travail en soirée des aides techniques (AT) débutera le 8 septembre à raison de deux soirs par semaine.

Rendez-vous en ligne : Notre fournisseur de logiciel ne peut nous livrer ce produit, nous travaillerons en septembre avec le Service des technologies de l'information à produire une application qui permettra la prise de rendez-vous en ligne ou par appel avec les citoyens.

Nous avons des procédures de travail des AT pour le volet résidentiel, mais elles sont à faire pour le volet non résidentiel.

Recommandation 16

Indicateurs de gestion et mesures de performance : Notre logiciel offre peu de possibilités à cet égard. Nous allons travailler à en produire avec des efforts plus importants, en particulier au non résidentiel avec le nouveau tableau de suivi, autant au niveau des délais que du nombre de dossiers traités. L'un des freins à l'optimisation de nos ressources est le logiciel qui utilise un système qui ne donne pas accès aux avancées récentes en technologie. Nous avons des pertes de temps, des erreurs fréquentes et peu de possibilités d'en extraire des indicateurs. Nous étudions la possibilité de remplacer notre système actuel pour augmenter notre productivité et obtenir des indicateurs de gestion de performance et un tableau de bord plus complet pour 2022.

4.4 DÉLAIS DE RÉALISATION DES INSPECTIONS

Comme je l'ai mentionné à la section 4.1, l'article 177 de la *Loi sur la fiscalité municipale* impose des délais au-delà desquels une ville ne peut rétroagir pour récupérer les revenus de taxes découlant de l'émission des permis. Pour rappel, j'ai aussi indiqué que les changements sont portés au rôle lorsqu'un bâtiment est substantiellement terminé ou substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale ou d'une nouvelle destination, ou lorsque 2 ans se sont écoulés depuis le début des travaux⁷. Pour les évaluateurs, cette date est appelée « la date effective ».

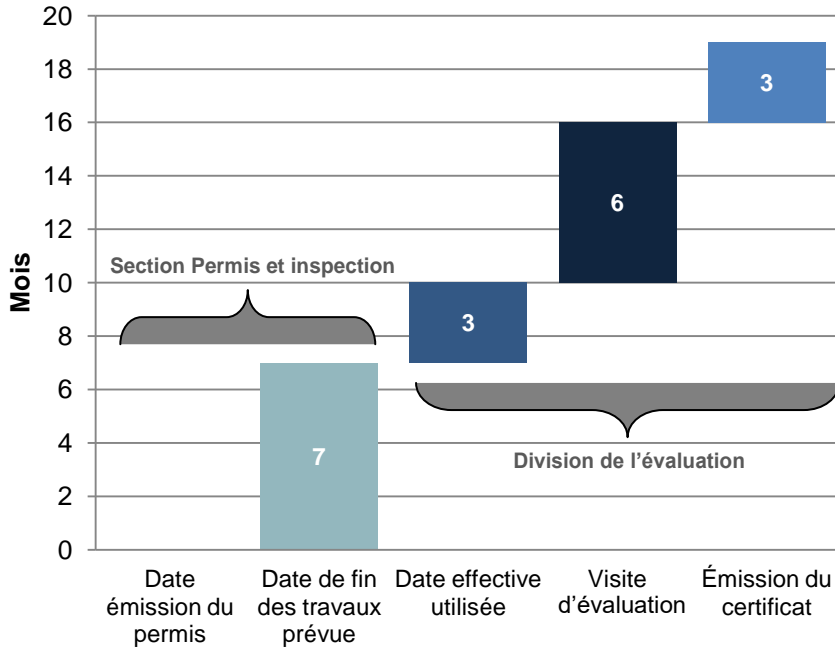
Mon audit m'a permis de vérifier si les inspections réalisées par la Ville étaient faites en temps opportun et lui permettaient de récupérer tous les revenus de taxes auxquels elle a droit. J'ai aussi vérifié si la Ville respecte les délais imposés par la Loi en ce qui a trait à la fréquence des visites des unités d'évaluation.

⁷ *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1), article 177, mis à jour 1^{er} juin 2020

Inspection des travaux découlant des permis émis

Le processus d'émission de permis et d'inspection aux fins d'évaluation comporte différentes étapes clés qui sont résumées dans les graphiques « Cycle des activités » présentés ci-après.

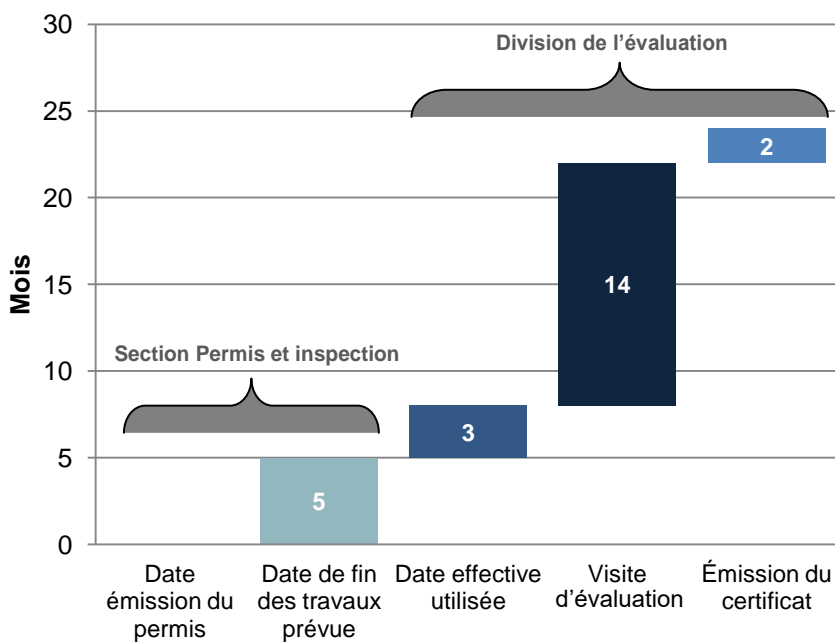
GRAPHIQUE 5 - CYCLE DES ACTIVITÉS (MOIS) – VOLET RÉSIDENTIEL



Total du cycle permis-évaluation : 19 mois

La date de visite d'évaluation s'effectue en moyenne **9 mois** après la date de fin prévue des travaux telle qu'indiquée sur le permis.

GRAPHIQUE 6 - CYCLE DES ACTIVITÉS (MOIS) – VOLET NON RÉSIDENTIEL



Total du cycle permis-évaluation : 24 mois

Il existe un délai de **17 mois** entre la date de fin prévue des travaux telle qu'indiquée au permis et la date de visite des évaluateurs, générant des risques de pertes de revenus.

Les délais moyens apparaissant dans ces graphiques ont été calculés sur la base d'un échantillon de 40 permis, émis entre juillet 2017 et février 2019, analysé lors de mon audit. De ce nombre, 31 avaient fait l'objet d'une visite d'inspection et 9 n'avaient pas encore été traités malgré que la date de fin prévue des travaux ait été atteinte. Pour les 31 dossiers complétés, j'ai observé que les délais moyens entre la date effective de fin des travaux (date à laquelle on peut commencer à taxer le citoyen) et la date de la visite d'inspection étaient de :

- 6 mois pour les permis relatifs aux unités résidentielles;
- 14 mois pour les permis relatifs aux unités non résidentielles.

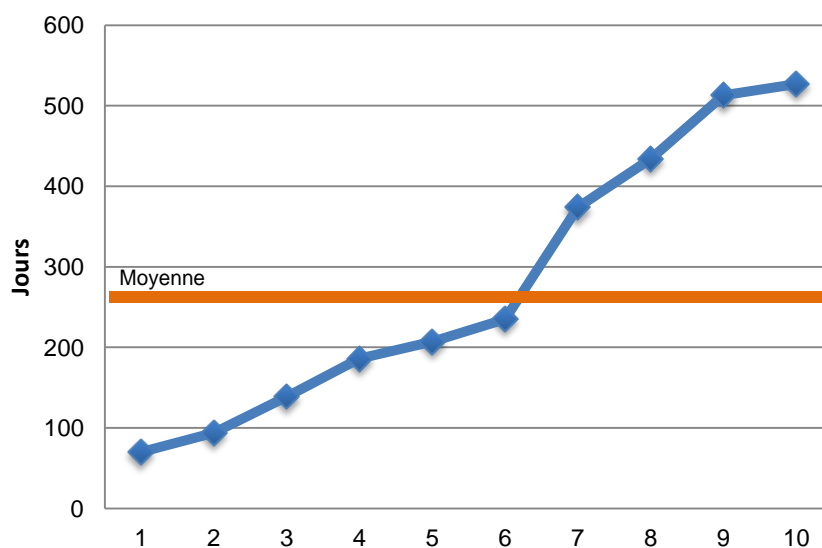
Les résultats de mon échantillon présentent la même tendance que les données que j'ai obtenues de la direction pour l'ensemble des permis émis au cours des années 2017 à 2019. En effet, les délais moyens observés entre la date effective de fin des travaux et la date de la visite d'inspection sont de :

- 8 mois pour les permis relatifs aux unités résidentielles;
- 12 mois pour les permis relatifs aux unités non résidentielles.

Dans le cas des dossiers résidentiels, un délai supplémentaire moyen de 3 mois est nécessaire pour que le certificat d'évaluation soit émis après la visite d'inspection. Ce délai est de 2 mois pour les dossiers non résidentiels.

Cette analyse m'a permis de constater que la baisse de productivité des opérations d'inspection observée au cours des années 2017, 2018 et 2019 a entraîné des délais importants qui ont généré des pertes de revenus principalement dans le secteur non résidentiel. J'ai identifié les dossiers de l'échantillon analysé pour lesquels des revenus ont été perdus. Les graphiques qui suivent présentent les résultats des tests ainsi que mes conclusions. Dans un premier temps, le graphique 7 montre, pour les 10 dossiers résidentiels analysés, l'écart entre la date d'émission du certificat d'évaluation et la date effective de fin des travaux. Comme je l'explique plus loin, ce délai se traduit par des pertes de revenus d'intérêts pour la Ville. Le graphique 8 présente ensuite la même information pour les 20 dossiers non résidentiels analysés.

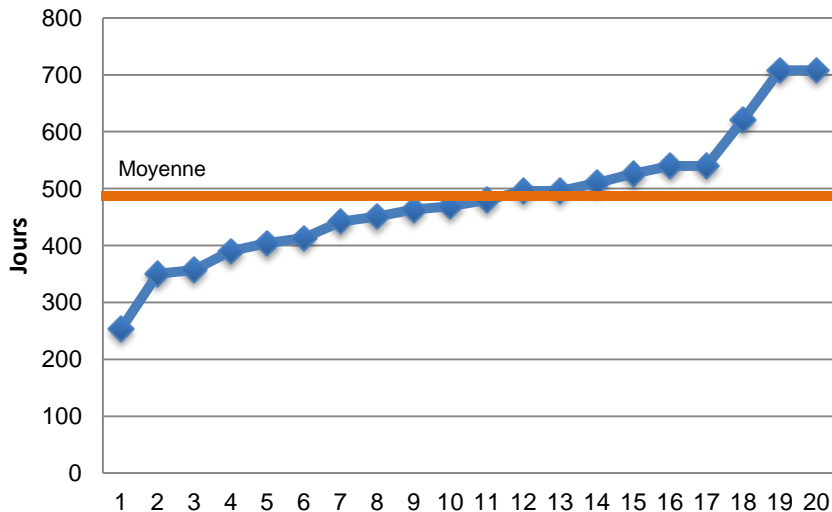
GRAPHIQUE 7 – RÉSULTAT DES TESTS – SECTEUR RÉSIDENTIEL – ÉCART ENTRE LA DATE D'ÉMISSION DU CERTIFICAT D'ÉVALUATION ET LA DATE EFFECTIVE DE FIN DES TRAVAUX



Pour le secteur résidentiel, la durée moyenne de la période au cours de laquelle la Ville a perdu des revenus d'intérêts est de **278 jours**.

Pour les dossiers du secteur résidentiel, les délais entre la date d'émission du certificat par la Division de l'évaluation et la date effective reconnue de fin des travaux varient de 70 jours à 527 jours, la moyenne est de 278 jours.

GRAPHIQUE 8 – RÉSULTAT DES TESTS – SECTEUR NON RÉSIDENTIEL – ÉCART ENTRE LA DATE D'ÉMISSION DU CERTIFICAT D'ÉVALUATION ET LA DATE EFFECTIVE DE FIN DES TRAVAUX



Pour le secteur non résidentiel, la durée moyenne de la période au cours de laquelle la Ville a perdu des revenus d'intérêts est de **481 jours**.

Pour l'échantillon du secteur non résidentiel, les délais entre la date d'émission du certificat par la Division de l'évaluation et la date effective reconnue de fin des travaux varient de 253 jours à 708 jours et la moyenne est de 481 jours.

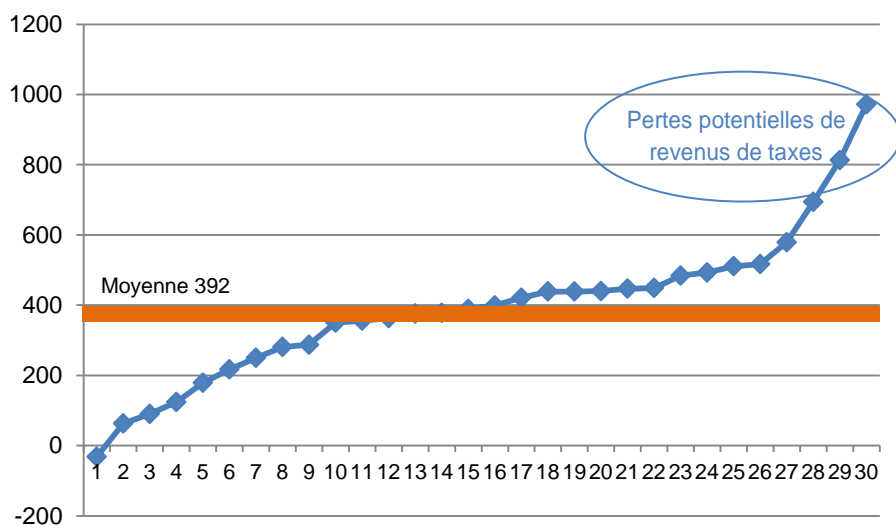
À moins que la période entre la date du certificat et la date effective ait dépassé les délais prescrits par la *Loi sur la fiscalité municipale*, la Ville récupère ses taxes en facturant rétroactivement les citoyens. Par contre, elle ne charge pas d'intérêts sur ces factures et assume le coût du capital (coût des emprunts) des montants qui correspondent aux sommes encaissées en retard.

Si la Ville réduisait la durée des étapes de visite des propriétés, d'évaluation de la valeur foncière et de tenue à jour du dossier de la propriété, elle encaisserait plus rapidement ses taxes et réduirait ce coût. En me basant sur les tests réalisés et en posant l'hypothèse que le délai entre la date effective et la date d'émission du certificat était réduit de 3 mois pour le secteur résidentiel et de 8 mois pour le secteur non résidentiel, la Ville éviterait un coût du capital de l'ordre de 40 000 \$⁸. La Division de l'évaluation juge cet objectif de réduction de délai réaliste.

D'autre part, la Ville est aussi susceptible de perdre des revenus de taxes. Le graphique 9 présente, pour l'ensemble des dossiers analysés, les délais entre la date de visite de la Division de l'évaluation et la date de fin prévue des travaux telle qu'indiquée au système. Le graphique expose également le nombre de dossiers pour lesquels la Ville était à risque de perdre des revenus.

⁸ Hypothèses : Jours d'intérêts récupérés – résidentiel : 90 jours, non résidentiel : 240 jours / Valeur d'augmentation du rôle (données fournies par la Division de l'évaluation) – résidentiel : 277 M\$, non résidentiel : 194 M\$ / Taux de taxes applicables par secteur : moyenne des 3 dernières années et par catégorie / Taux coût en capital : moyenne 3 ans : 1,87 %.

GRAPHIQUE 9 – DÉLAI ENTRE LA DATE DE VISITE DE LA DIVISION DE L'ÉVALUATION ET LA DATE DE FIN PRÉVUE SELON LA SECTION PERMIS ET INSPECTION (JOURS)



Les délais entre la date de visite de la Division de l'évaluation et la date de fin prévue des travaux inscrite au permis varient de -32 jours à 972 jours. De plus, 25 % des permis n'avaient toujours pas fait l'objet d'une visite d'évaluation au moment de mon audit.

Plus le délai entre la date de visite et la date de fin prévue des travaux est long, plus le potentiel de pertes de revenus est élevé, car, en vertu de la *Loi sur la fiscalité des municipalités*, la date de rétroaction pour la récupération des taxes « ne peut être antérieure à la plus récente des dates suivantes :

- celle où survient l'événement qui justifie la modification⁹, et
- le premier jour de l'exercice financier qui précède celui au cours duquel la modification est faite¹⁰ ».

Le tableau 2 présente le nombre de dossiers de mon échantillon pour lesquels des pertes réelles et probables de revenus de taxes ont été identifiées. Les pertes probables sont attribuables à des dossiers dont la date effective n'est pas connue, mais dont la date de fin prévue des travaux est antérieure au 1^{er} janvier 2019.

TABEAU 2 – NOMBRE DE DOSSIERS AVEC PERTES DE REVENUS DE TAXES RÉELLES ET PROBABLES

Description	Nombre de dossiers	Nombre de dossiers inspectés par la Division de l'évaluation	Pertes de revenus de taxes confirmées	Pertes probables de revenus de taxes (dossiers 2017 et 2018)	Total pertes de revenus de taxes avérées et probables	% des dossiers présentant des pertes de revenus avérées (en nombre)	% des dossiers présentant des pertes de revenus (en valeur (\$))	Pertes de revenus intérêts
Résidentiel	12	11	1	0	1	8,3 %	1,3 %	8
Agricole	2	2	0	0	0	0,0 %	0,0 %	1
Non résidentiel	26	18	4	2	6	23,1 %	10,2 %	27
Total	40	31	5	2	7	17,5 %	8,4 %	36

⁹ Par exemple, la date où les travaux sont substantiellement terminés.

¹⁰ *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1), article 177, mis à jour 1^{er} juin 2020

Selon ces résultats, la Ville a perdu des revenus de taxes pour des travaux dont la valeur d'évaluation est estimée à 5,3 M\$; ceci représente 8,4 % de la valeur d'évaluation de notre échantillon. La majorité des évaluations non réalisées ou réalisées en retard est principalement attribuable au secteur non résidentiel (10,2 %). De ce nombre, 57 % ont trait à la catégorie institutionnelle.

En tout, ce sont 7 dossiers sur les 40 de notre échantillon qui présentaient des pertes de revenus de taxes. Le délai permettant d'émettre un certificat d'évaluation sans pertes de revenus de taxes a été dépassé. Enfin, bien que je ne sois pas en mesure de faire une évaluation précise des pertes annuelles de taxes que la Ville a contractées au cours des dernières années en raison de la longueur des délais du processus d'émission des certificats d'évaluation et puisque la Ville ne peut récupérer rétroactivement les taxes, j'estime que celles-ci sont de l'ordre de 260 000 \$¹¹, soit 35 000 \$ pour le secteur résidentiel et 225 000 \$ pour le secteur non résidentiel.

Respect de la Loi quant à la fréquence des visites des unités d'évaluation

Selon le *Sommaire du rôle d'évaluation foncière* de la Ville, un document qui est déposé annuellement au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), l'âge moyen de l'inventaire de la Ville de Sherbrooke était de 5,1 années en date du 12 novembre 2019.

Ce sommaire montre la répartition des 54 499 unités d'évaluation du rôle de la Ville selon le nombre d'années auxquelles remonte la dernière inspection de chacune. Au 12 novembre 2019, la situation se résumait ainsi :

- Vérification depuis moins d'un an : 3 801 unités
- Vérification faite entre 1 et 4 ans : 22 850 unités
- Vérification faite entre 4 et 8 ans : 25 750 unités
- Vérification datant de plus de 8 ans : 1 806 unités, parmi lesquelles 1 250 n'avaient pas été visitées au cours des 9 dernières années
- Vérification de 292 unités pour lesquelles la date de visite n'apparaît pas au dossier

Selon une comparaison réalisée avec les données du *Sommaire du rôle d'évaluation foncière* de 3 autres villes de taille similaire, on constate que :

- le pourcentage d'unités dont la dernière vérification remonte à 4 ans ou plus est de 40 % pour les 3 villes comparées;
- le pourcentage d'unités dont la dernière vérification remonte à 4 ans ou plus est de 51 % pour la Ville de Sherbrooke.

Tel que la direction l'a mentionné, la Division de l'évaluation a pour objectif de réaliser 10 000 inspections par année dans le secteur résidentiel (qui compte environ 45 500 unités d'évaluation). L'atteinte de cet objectif contribuera à réduire l'âge moyen de l'inventaire de la Ville d'ici quelques années.

En conclusion, la faible productivité de la division au cours des années 2017 à 2019, et plus particulièrement 2017, a fait en sorte que celle-ci n'a pas été en mesure d'émettre tous les certificats d'évaluation dans des délais qui lui auraient permis de récupérer l'intégralité des revenus de taxes

¹¹ Hypothèses : % des dossiers ayant des pertes de revenus – résidentiel : 1,3 %, non résidentiel : 10,2 % / Valeur augmentation moyenne du rôle (2018-2019) liée à l'émission des permis – résidentiel : 277 M\$, non résidentiel : 194 M\$ / Taux de taxes : moyenne des 3 dernières années et par catégorie

auxquels la Ville avait droit. Pour la même raison, l'âge moyen de l'inventaire des unités d'évaluation de la Ville a augmenté à un niveau plus élevé que souhaité. De plus, les visites n'ont pas été réalisées dans les délais prescrits par la *Loi sur la fiscalité municipale* pour 1 250 dossiers.

Mes recommandations de la section précédente visent l'amélioration de la productivité des opérations de la Division de l'évaluation.

4.5 ARRIMAGE DES ACTIVITÉS DE LA DIVISION DE L'ÉVALUATION ET DE LA SECTION PERMIS ET INSPECTION¹²

Une partie importante des travaux de la Division de l'évaluation et de la section Permis et inspection découle du même événement, soit la construction ou la rénovation de bâtiments sur le territoire de la Ville de Sherbrooke. Un bon arrimage entre les deux secteurs est essentiel afin d'assurer la qualité du rôle d'évaluation. J'ai discuté avec les gestionnaires des unités concernées afin d'identifier si des opportunités d'amélioration étaient nécessaires à ce chapitre.

Le premier élément soulevé concerne la date de fin prévue des travaux qui est inscrite dans le système par les inspecteurs de la section Permis et inspection au moment où le permis est émis. Il s'agit d'une estimation fournie par le propriétaire ou son représentant. Cette date représente le principal indicateur utilisé par le coordonnateur de la Division de l'évaluation pour cibler les inspections à réaliser.

Selon l'information obtenue, cette date pourrait être plus précise dans plusieurs cas. Par exemple, dans certaines situations où le demandeur n'a pas mentionné de date de fin des travaux, la section Permis et inspection inscrit une date de fin correspondant à 2 ans après la demande de permis. Selon un échantillon de 500 dossiers réalisés en 2019, environ 4 % d'entre eux avaient une date de fin à 2 ans, ce qui crée des délais trop longs avant la modification au rôle et entraîne des risques de pertes de taxes.

Il est important de corriger cette situation et d'identifier, dans tous les cas, une date de fin présumée qui soit la plus réaliste possible afin de s'assurer que la Ville puisse percevoir ses revenus de taxation en temps opportun.

Un autre point identifié concerne la réglementation. En effet, pour certains types de demandes de permis, le Règlement n° 1200 de la Ville (zonage et lotissement) ne concorde pas avec la *Loi sur la fiscalité municipale*. En conséquence, la section Permis et inspection et la Division de l'évaluation peuvent faire un traitement différent des travaux réalisés sur un bâtiment, et ce, tout en respectant leurs réglementations.

Bien que chaque secteur agisse en conformité avec les règlements applicables, ces différences de traitement peuvent créer de la confusion pour le citoyen. Il m'apparaît donc que ces situations devraient être identifiées rapidement par la section Permis et inspection et la Division de l'évaluation et discutées afin d'en faire un traitement adéquat basé sur une bonne communication au demandeur de permis.

¹² La section Permis et inspection relève du Service de la planification et de la gestion du territoire.

Un autre enjeu est relatif au manque d'efficacité découlant de la manutention des plans papier reçus des arrondissements de la Ville qui ne sont pas microfilmés. Les améliorations prévues par la section Permis et inspection permettront à moyen terme d'améliorer cette situation.

Enfin, comme mentionné précédemment, les inspections réalisées dans le cadre de la mise à jour de l'inventaire permettent, dans certaines situations, de récupérer des montants de taxes. C'est le cas notamment pour les travaux qui sont exemptés d'une demande de permis en vertu de la réglementation de la Ville. Bien qu'il s'agisse de travaux de moins de 25 000 \$, ceux-ci peuvent amener une augmentation de la valeur foncière. Cela est particulièrement vrai quand une unité d'évaluation a fait l'objet de plusieurs travaux sans permis au fil des années. Pour contrer cette problématique, certaines villes québécoises ont instauré un processus de déclaration obligatoire pour les travaux qui ne requièrent pas de permis comme c'est le cas par exemple pour le remplacement de la toiture, le changement d'armoires de cuisine ou la plomberie.

Cette démarche est obligatoire et un suivi peut être assuré par les inspecteurs à la fin des travaux. Une telle approche permettrait à la Ville d'avoir, en tout temps, toutes les informations nécessaires à la planification des priorités d'intervention en ce qui a trait aux inspections d'inventaire. Cette pratique assure l'équité entre les citoyens et permet une meilleure récupération des revenus de taxes.

J'ai constaté qu'en date de mes travaux, des discussions avaient été initiées entre la section Permis et inspection et la Division de l'évaluation pour définir des mécanismes de communication plus fréquents entre les deux secteurs.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la direction de la Division de l'évaluation et à la direction de la Division de la planification et du contrôle du territoire de :

- (17) Évaluer les bénéfices associés à la mise en place d'un processus de déclaration obligatoire par les citoyens pour les travaux qu'ils réalisent et pour lesquels un permis n'est pas demandé.
- (18) Travailler conjointement afin d'identifier les opportunités d'optimiser leurs processus communs et d'établir des mécanismes de communication permanents avec un objectif d'amélioration continue.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandation 17

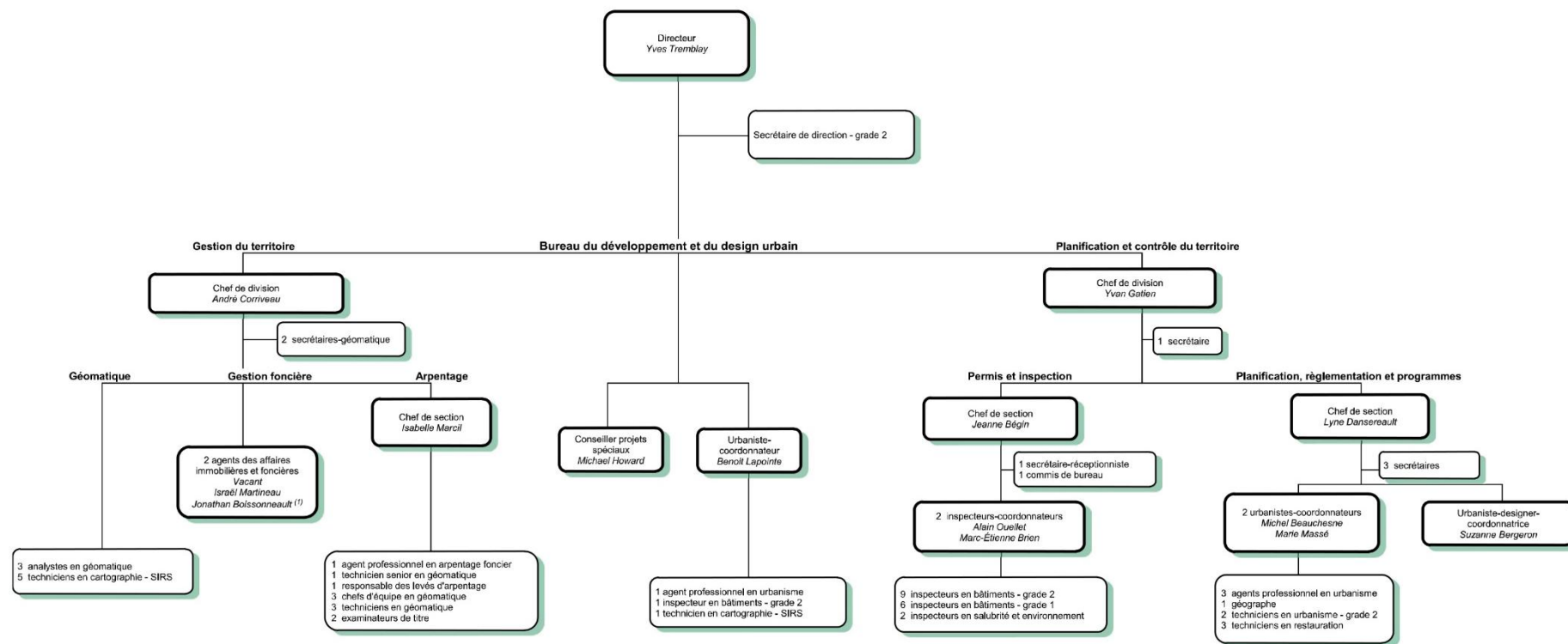
Les divisions évalueront cette possibilité; les discussions sont amorcées à ce sujet.

Recommandation 18

Des rencontres périodiques sont en cours et se poursuivront entre les deux divisions dans un but d'améliorer nos processus communs.

Nous reconnaissons que des efforts doivent être fournis pour éliminer les pertes de revenus de taxation découlant de l'émission des permis et principalement au niveau du secteur institutionnel. La direction avait identifié cette lacune en 2019. Pour ce faire, nous avons ajouté des ressources en début d'année 2020 (évaluateur et technicienne) pour une période de deux ans. Avec le projet d'amélioration en cours, nous sommes confiants d'atteindre notre objectif d'éliminer ces pertes de revenus.

ANNEXE 1 – ORGANIGRAMME SERVICE DE LA PLANIFICATION ET DE LA GESTION DU TERRITOIRE



(1) 1 poste contractuel exclu du total des effectifs permanents.

Postes permanents

15 cadres
57 cols blancs

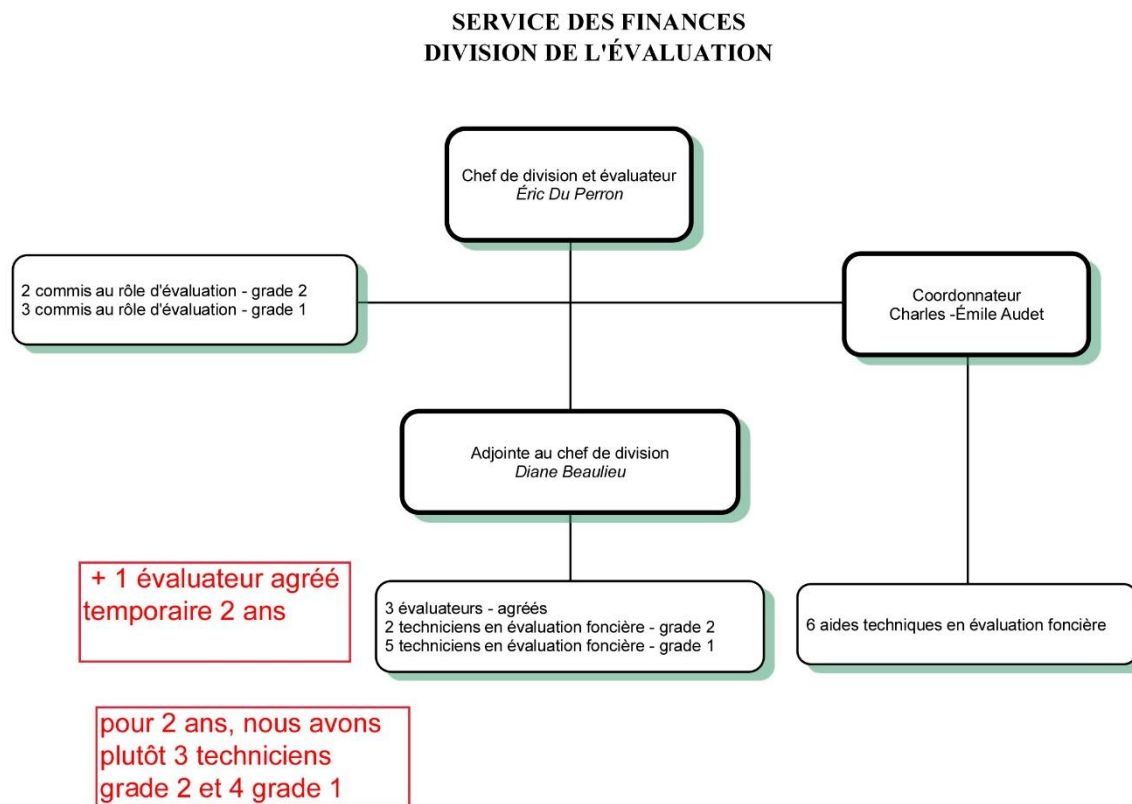
Total : 72

ANNEXE 2 – LISTE DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ENCADRANT L'ÉMISSION DES PERMIS

- Règlement sur les conditions d'émission des permis et certificat n° 1203
- Règlement de construction n° 1201, incluant le Code de Construction du Québec 2005 et le Code national de construction des bâtiments agricoles 1995^(*)
- Règlement de démolition n° 1208
- Règlement sur les permis et certificats n° 1202^(*)
- Règlement de PIIA n° 1205 (Plans d'implantation et d'intégration architecturale) ^(*)
- Règlement sur la salubrité, l'occupation et l'entretien des bâtiments n° 1209
- Règlement sur les usages conditionnels n° 627
- Règlement PPCMOI n° 1207 (plan particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble)
- Règlement de zonage et lotissement n° 1200^(*)
- Règlement sur les dérogations mineures n° 2
- Schéma d'aménagement et de développement révisé n° 1000
- *Loi sur la qualité de l'environnement* n° Q-2
 - *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* n° Q-2, r. 22
 - *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* n° Q-2, r. 35.2
- *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* n° P-41.1
- *Loi sur les architectes* n° A-21
- *Loi sur les ingénieurs* n° I-9
- *Code civil du Québec* n° CCQ-1991
- *Règlement général de la Ville de Sherbrooke* n° 1
 - Nuisances (bruit, neige, déversement, arbres et arbustes, saleté due au transport d'un chantier, sollicitation)
 - Rejets dans les égouts (trappe à graisse)
 - Utilisation extérieure de pesticides
 - Écoulement des eaux des cours d'eau
 - Activités commerciales (prêteur sur gages, commerce de biens usagés, marché aux puces, vente temporaire, salon, activité de vente lors d'un événement, vente ou événement sous la tente, marchés publics)
 - Location de chambre
 - Location de résidence
 - Vente d'arbres de Noël
 - Vente à l'extérieur de produits alimentaires saisonniers et de fleurs
 - Drone utilisé à des fins récréatives

(*) Incluant tous les anciens règlements dans le cadre d'analyse de projet ou de recherche de droits acquis.

ANNEXE 3 – ORGANIGRAMME DIVISION DE L'ÉVALUATION

**Postes permanents**

3	cadres
21	cols blancs

Total :	24	postes
----------------	----	--------

1er janvier 2020

10

ANNEXE 4 – OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Émission des permis et inspection

Objectif 1

S'assurer que le Service de la planification et de la gestion du territoire planifie et exécute les travaux d'émission des permis et d'inspection de façon efficiente et efficace.

Critères d'évaluation

- La répartition du travail entre les inspecteurs est faite de façon structurée.
- La direction a établi et communiqué des critères clairs aux inspecteurs afin de leur permettre de prioriser et de planifier leurs travaux de façon optimale.
- Les inspecteurs disposent de procédures claires permettant d'assurer l'uniformité des pratiques.
- Des mesures d'encadrement et de contrôle ont été mises en place afin d'assurer l'efficacité et l'efficience des opérations.
- Les inspecteurs disposent d'outils adéquats et les utilisent de façon optimale.
- Les permis sont émis dans des délais raisonnables.
- Le service s'est doté d'indicateurs de gestion qui lui permettent d'évaluer et d'améliorer ses processus.

Objectif 2

Vérifier si le Service de la planification et de la gestion du territoire réalise les inspections nécessaires afin d'assurer le respect de la réglementation applicable.

Critères d'évaluation

- La direction réalise des analyses de risques afin de déterminer les permis à inspecter, selon leur type et leur priorité, ainsi que la portée des inspections à réaliser.
- Les visites d'inspection des travaux sont réalisées dans des délais raisonnables.
- La documentation des inspections est standardisée.
- La Ville analyse les résultats des inspections pour connaître les causes des non-conformités décelées et prend les mesures appropriées en vue de prévenir ces dernières.

Mise au rôle d'évaluation

Objectif 1

Déterminer si le Service des finances s'assure d'optimiser la gestion des revenus de la Ville en réalisant en temps opportun les inspections nécessaires pour la mise à jour du rôle d'évaluation découlant des travaux réalisés à la suite de l'émission des permis.

Critères d'évaluation

- La direction réalise des analyses de risques afin de déterminer les travaux à inspecter en priorité en fonction de leur impact sur les revenus de la Ville.
- Des mesures d'encadrement et de contrôle ont été mises en place afin de s'assurer que les travaux d'inspection sont réalisés dans des délais permettant d'optimiser la récupération des revenus de taxes.
- Les certificats d'évaluation sont émis dans des délais raisonnables.
- Le travail réalisé par le Service de la planification et de la gestion du territoire favorise une prise en charge rapide du suivi par la Division de l'évaluation.



Bureau de la vérificatrice
générale