

Examen des paiements tenant lieu d'impôts

Chef - Service d'examen

Mars 2002

7053-13-2 (CS Ex)

Version finale 22 mars 2002

Synopsis

Le présent rapport renferme les résultats d'un examen du cadre de gestion du ministère de la Défense nationale (MDN) applicable aux paiements tenant lieu d'impôts (PTLI). À l'instar d'autres ministères fédéraux qui sont établis dans des municipalités, le MDN verse au titre de ses terrains, immeubles et logements des paiements tenant lieu d'impôts fonciers. Ces paiements s'élèvent à environ 135 M\$ par année.

Le régime financier et administratif applicable aux PTLI a été modifié en 1997 de sorte que la responsabilité à cet égard, et les fonds équivalents, ont été transférés du Conseil du Trésor aux différents ministères. En fait, dans le contexte de l'ensemble des initiatives visant à réduire les frais d'infrastructure, le MDN a réalisé pendant six ans un surplus relativement à ces fonds, qu'il a pu affecter à d'autres secteurs de dépenses prioritaires. Un commandement a cédé l'entière responsabilité de ces fonds, et il fait valoir les avantages d'inciter les unités à réaliser des économies. Cependant, toutes proportions gardées, ce financement sera déficitaire à compter de 2003-2004. Entre temps, le Ministère devra chercher à combler le déficit et envisager la possibilité que certains emplacements/organisations subissent des répercussions indues. À cet égard, le Ministère tâchera d'éviter de pénaliser les emplacements qui auront adopté des solutions novatrices dans l'intention de réaliser des économies.

Les plans d'action élaborés par les gestionnaires en réponse aux recommandations du présent rapport témoignent de la visibilité accrue des PTLI et des mesures que l'on continue de prendre afin de réaliser des économies. Un point important est qu'il faut tenir compte des PTLI lorsqu'on prend des décisions concernant les infrastructures du MDN et, tout particulièrement, lorsqu'on évalue le coût des propositions d'acquisition. Il est aussi important de porter attention aux questions de financement et aux déficits dans le cadre de la planification des activités. L'annexe B présente quelques pratiques exemplaires mises en œuvre au MDN et dans les FC.

Cet examen a été effectué dans le cadre du plan de travail approuvé pour le Service d'examen. Les conclusions de l'examen n'ont pas le poids de celles d'une vérification et ne doivent pas être perçues comme telles. Bien que l'examen permette de faire des recommandations destinées à la direction, les évaluations et les conclusions fournies ne sont pas basées sur l'enquête rigoureuse et les preuves qu'une vérification exigerait. Par conséquent, les lecteurs du rapport doivent comprendre qu'il faut voir les recommandations pour ce qu'elles sont.

Table des matières

Section	Diapo
Sommaire	1
Introduction	3
Résultats en bref	
• <i>Incidence financière du transfert de responsabilité</i>	4
• <i>Information nécessaire aux décisions</i>	7
• <i>Services municipaux</i>	8
Recommandations et réponses de la direction	9
Annexe A : Contexte	14
Annexe B : Techniques efficaces	15

Sommaire

Objectifs

- Évaluer l'efficacité du cadre de gestion des paiements tenant lieu d'impôts (PTLI) depuis que le Conseil du Trésor (CT) a cédé cette responsabilité en 1997.
- Revenir sur plusieurs aspects du coût des services municipaux concernant les terrains du MDN.

Portée

- L'examen portait principalement sur les années financières (AF) 1997-1998 à 2000-2001.
- L'examen a été réalisé au moyen de visites sur place, d'entrevues et de questionnaires.
- Il en est ressorti des techniques efficaces en matière de gestion des PTLI et de réduction des frais des services municipaux.

Résumé des résultats et réponse de la direction

- Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes (MDN/FC) devront examiner et mettre en œuvre des méthodes novatrices afin d'atténuer l'impact sur les budgets de fonctionnement des déficits à venir en ce qui concerne les PTLI.
 - o Le Ministère a reçu au total 785 M\$ du CT et engagé des frais de 750 M\$ (d'où un excédent de 35 M\$) au cours des six dernières années.
 - o Le Ministère accumulera au titre des PTLI un déficit de 14 M\$ durant trois ans à compter de l'AF 2003-2004.
 - o La direction a trouvé plusieurs moyens de réduire le déficit des PTLI, dont la réduction des biens immobiliers; malgré cela, deux commandements ont exprimé des réserves quant à leur capacité de combler le déficit.
 - o Les récentes mesures de sécurité pourraient accroître la nécessité de nouvelles infrastructures.

Sommaire

- Vu que de nombreux gestionnaires ne reçoivent ou n'utilisent pas de renseignements sur les coûts des PTLI, on n'accorde pas suffisamment d'importance à ces frais lorsqu'on doit déterminer si des biens immobiliers neufs ou rénovés sont la solution la plus rentable.
 - o Les hausses de PTLI auront une grande incidence sur la définition, la portée, la priorité et la sélection des nouveaux projets de construction. Par exemple, nous avons constaté que les frais de PTLI se sont avérés prohibitifs dans le cas d'un projet de construction neuve. La taille du bâtiment a été réduite en conséquence.

- Plusieurs bases ont sensiblement réduit les frais des services municipaux (SM) applicables aux aires communes des logements familiaux.
 - o Même si les économies sont de plus en plus difficiles à réaliser et que les circonstances varient d'un emplacement à l'autre, il est possible de faire des économies supplémentaires.
 - o Les commandements ont davantage réduit leurs frais en cédant l'infrastructure des services aux municipalités.

Introduction

Objectifs

- L'examen visait à évaluer l'efficacité du cadre de gestion des PTLI depuis que le CT a cédé cette responsabilité en 1997.
- On a aussi fait le suivi de plusieurs questions découlant de la vérification des services publics et municipaux effectuée en 1995 par le CS Ex, afin de confirmer les économies réalisées en matière de services municipaux.

Portée et méthodologie

- L'examen portait principalement sur les AF 1997-1998 à 2000-2001.
- L'équipe du CS Ex a visité le Centre d'instruction au combat de Gagetown, la formation d'Halifax, la 19^e Escadre Comox, la Base des Forces canadiennes (BFC) Petawawa et l'Unité de soutien des Forces canadiennes Ottawa.
- L'équipe du CS Ex a rencontré en entrevue des membres du personnel de la Défense affectés au Génie construction (GC) et aux Finances, ainsi que des représentants régionaux de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).
- Le CS Ex a fait parvenir un questionnaire exhaustif à toutes les bases, escadres et formations afin de recueillir des renseignements sur les services municipaux.
- L'annexe A résume les événements clés des AF 1997-1998 à 2000-2001.
- On trouvera à l'annexe B plusieurs mesures efficaces et novatrices visant à réduire les frais de services municipaux.

Résultats en bref

Incidence financière du transfert de responsabilité

Le défi sera de réduire le fardeau financier des bases et commandements dans les limites du financement alloué.

- Le MDN/les FC sont plus sensibles à l'incidence des PTLI sur les budgets de fonctionnement depuis que le CT en a cédé la responsabilité en 1997.
- De l'AF 1997-1998 à l'AF 2002-2003, le MDN/les FC ont accumulé un excédent de plus de 35 M\$ en PTLI (voir la figure 1). Le Ministère a réussi à affecter cette somme à d'autres dépenses au chapitre des Opérations et maintenance (O&M).
- Entre l'AF 2003-2004 et l'AF 2006-2007, le MDN/les FC devront consacrer plus de 14 M\$ de leur budget de fonctionnement aux déficits des PTLI. Selon le Directeur – Budget (DB), les montants alloués aux responsables de niveau 1 au titre des PTLI seront supérieurs aux fonds reçus du CT et combleront environ la moitié du déficit de 14 M\$ en PTLI.

Fonds par rapport aux paiements PTLI du CT*

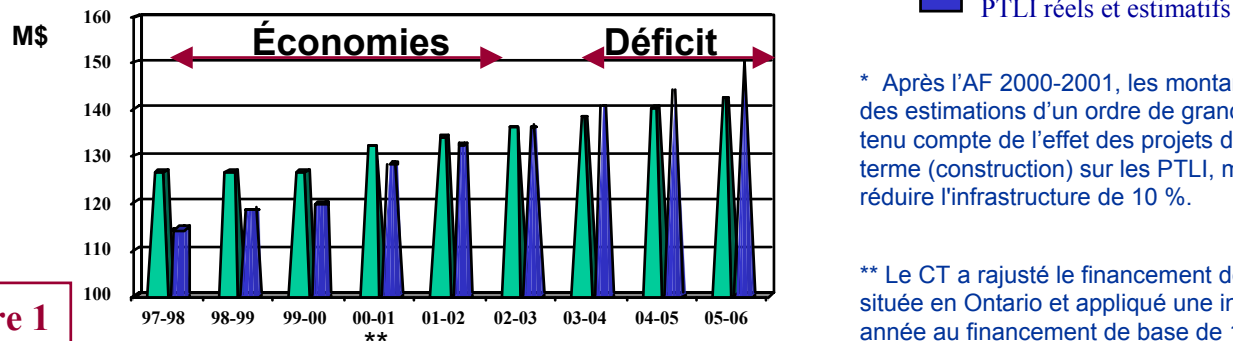


Figure 1

* Après l'AF 2000-2001, les montants des PTLI ne sont que des estimations d'un ordre de grandeur approximatif. On a tenu compte de l'effet des projets d'investissement à long terme (construction) sur les PTLI, mais pas de l'objectif de réduire l'infrastructure de 10 %.

** Le CT a rajusté le financement de base de l'infrastructure située en Ontario et appliqué une indexation de 1,5 % par année au financement de base de 126,5 M\$.

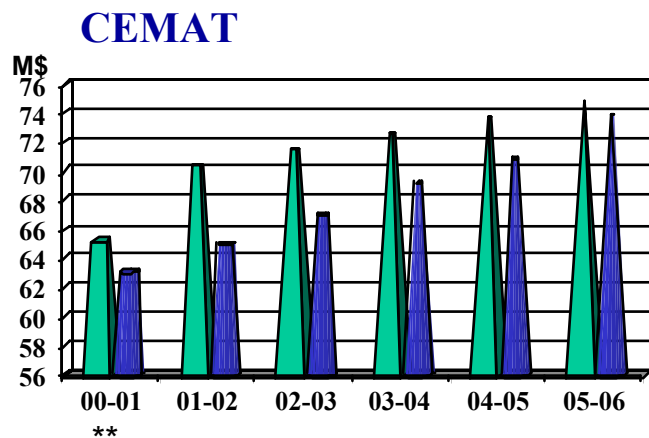
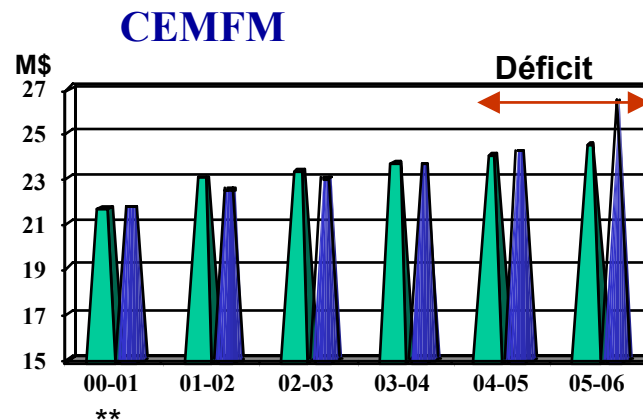
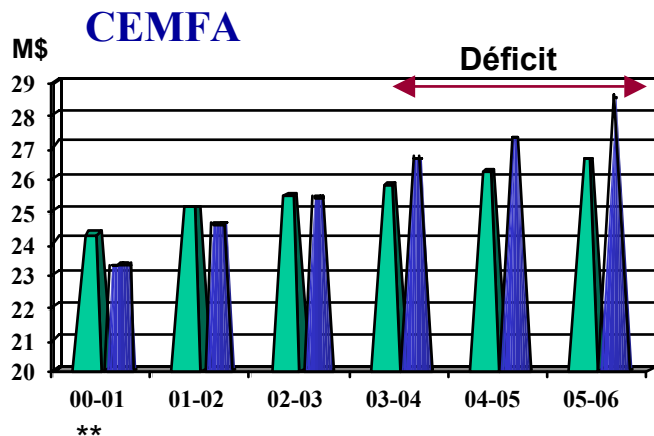
Résultats en bref

- Dorénavant, les PTLI devraient essentiellement faire partie intégrante des budgets de fonctionnement.
- Le montant exact du déficit des PTLI dépendra du nombre de projets d'investissement à long terme (construction) (PILT(C)) réalisés et des résultats de l'objectif de réduire l'infrastructure de 10 %. Les montants des PTLI ne tiennent pas compte de l'incidence de l'objectif de réduire l'infrastructure de 10 % parce que les commandements — à l'exception du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA) — élaboraient une stratégie de réduction au moment de l'examen. Selon les données préliminaires du CEMFA, l'objectif de réduire l'infrastructure atténuera en partie le déficit des PTLI.
- Le transfert de la responsabilité s'est effectué différemment dans chaque commandement : le CEMFA a cédé les montants alloués aux PTLI, puis les paiements et les économies ou déficits enregistrés revenaient aux escadres; le Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT) et le Chef d'état-major des Forces maritimes (CEMFM) ont choisi de conserver les économies/déficits de PTLI à l'échelon du commandement. Nous ne pouvons pas affirmer quelle méthode est la meilleure car les circonstances varient énormément d'un commandement à l'autre. Les déficits de PTLI encourus par le CEMFM et certaines escadres auront des répercussions sur les budgets de fonctionnement locaux.
- La figure 2 (diapo suivante) montre que le CEMFA et le CEMFM devront réaffecter des frais d'O&M aux PTLI (3,5 M\$ et 2 M\$ sur trois ans à compter de l'AF 2003-2004). Le CEMAT enregistre toutefois un surplus (soit 1 M\$) en 2005-2006, la dernière année faisant l'objet d'estimations.

Résultats en bref

Figure 2

Fonds par rapport aux paiements PTLI au niveau 1*



■ Fonds du CT
■ PTLI réels et estimatifs

* Sauf pour l'AF 2000-2001, les montants des PTLI ne sont que des estimations d'un ordre de grandeur approximatif. On a tenu compte de l'effet du Plan d'immobilisations à long terme (Construction) sur les PTLI, mais pas de l'objectif de réduire l'infrastructure de 10 %.

** Le CT a rajusté le financement de base de l'infrastructure située en Ontario et appliqué une indexation de 1,5 % par année au financement de base de 126,5 M\$. Le montant a été rajusté pour inclure les fonds supplémentaires du DB.

Résultats en bref

Information nécessaire aux décisions

À défaut de données sur les coûts des PTLI au titre des nouvelles constructions, il est difficile pour les gestionnaires de décider ce qui est plus rentable entre biens immobiliers neufs ou rénovés.

- Les gestionnaires du MDN/des FC n'ont pas tendance à considérer les PTLI comme prioritaires, ni comme essentiels aux prises de décisions. Par conséquent, les renseignements sur les PTLI ne sont pas toujours communiqués de manière utile aux décideurs.
 - o Aucune des bases/escadres/formations visitées n'incluait les augmentations de PTLI prévues dans son plan d'activités. Quelques-unes de ces augmentations non déclarées s'élevaient à au moins 100 k\$ et pourraient même atteindre 1 M\$, ce qui aura une influence considérable sur le budget des commandements dans les années à venir.
 - o Le coût des PTLI des nouvelles constructions a été divulgué dans très peu d'approbations définitives de projets ou d'approbations préliminaires de projets. Les bases et les commandements ont donc de la difficulté à évaluer correctement le coût des futurs PTLI et les gestionnaires, à décider ce qui est plus rentable entre biens immobiliers neufs ou rénovés.
 - o Les gestionnaires doivent veiller à ce que l'on utilise le taux d'imposition applicable aux immeubles neufs plutôt que le taux établi à partir d'immeubles dépréciés, de beaucoup inférieur – lorsque l'on évalue l'incidence des nouvelles constructions sur les PTLI des PILT(C). Il sera important d'appliquer des taux d'imposition appropriés, particulièrement au moment de calculer l'incidence sur les PTLI des PILT(C) et de l'objectif de réduire l'infrastructure de 10 %.
- Voici des points particuliers à améliorer :
 - o Clarification des rôles et responsabilités de TPSGC
 - o Services accessibles au personnel des bases
 - o Accessibilité aux données concernant les PTLI

Résultats en bref

Services municipaux

Les frais que le MDN engage au titre des services municipaux dans les secteurs des logements familiaux ont sensiblement diminué, mais il est possible de les réduire davantage.

- Les bases ont sensiblement réduit le coût des services municipaux applicables aux aires communes des logements familiaux. Même si les économies sont de plus en plus difficiles à réaliser et que les circonstances varient d'un emplacement à l'autre, il est possible d'économiser davantage au titre des services d'incendie et des services de distribution d'eau et d'égout, comme il suit :
 - Le CIC Gagetown subventionne la consommation d'eau à concurrence de 200 k\$ par année.
 - La formation d'Halifax subventionne le chauffage à concurrence de 300 k\$ par année.
- Les commandements réduiront les frais des services municipaux en entamant le transfert aux municipalités de l'infrastructure des services.
- Il existe très peu d'accords signés et il n'existe aucun protocole d'entente (PE) standard entre les bases et l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) relativement aux services municipaux.

Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 1

Les gestionnaires devraient tenir compte de l'incidence des PTLI plus élevés sur les budgets de fonctionnement locaux et ceux des commandements et veiller à ce que les plans d'activités à tous les niveaux témoignent des coûts actuels et projetés en PTLI, en particulier de tout déficit. Les PTLI estimatifs devraient inclure les effets du PILT(C) et de toute autre stratégie liée à l'infrastructure ayant une incidence sur les PTLI.

Réponse de la direction

Les gestionnaires ont pris certaines mesures correctives et en projettent d'autres.

- Les officiers du GC des bases, escadres et formations sont au courant des déficits en PTLI.
- Chaque commandement a examiné des initiatives visant à réduire les PTLI.
- Le déficit en PTLI peut être comblé, du moins en partie, par la réduction du nombre de biens immobiliers et l'utilisation des économies réalisées en fait de maintenance. De l'avis du CEMFM, cependant, ces solutions ne seront pas toujours réalisables.
- On s'attend à ce que l'initiative du CEMFA visant à mettre en œuvre la réduction de 10% des biens immobiliers exigée par le MDN réduise les PTLI de 1 M\$ d'ici mars 2005.
- Les responsables de la gestion immobilière confirmeront la juste valeur marchande et les taux d'imposition introduits dans la base de données de TPSGC sur les PTLI.
- Selon le CEMFA, il y a une tendance à accroître l'infrastructure, ce qui augmentera les dépenses en O&M et les PTLI, par suite des nouvelles mesures de sécurité.

Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 2

Par l'entremise de la chaîne de commandement, le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)) devrait continuer de faire valoir l'importance des PTLI et leurs répercussions immédiates sur les budgets de fonctionnement.

Réponse de la direction

L'importance des PTLI et leur incidence immédiate sur les budgets de fonctionnement ont été traitées dans deux communiqués du Directeur – Politiques du génie et de l'immobilier (DPGI) et lors d'ateliers sur les PTLI. Il a été question, durant un atelier conjoint du SMA(IE) et de TPSGC en novembre 2001, de sujets comme la modernisation du Programme des PTLI et la clarification des niveaux de service établis dans le PE conclu entre le MDN et TPSGC.

Recommandation 3

Le CEMFA étant le seul commandement à avoir transféré la responsabilité des PTLI aux escadres, il devrait examiner le financement de base que toutes les escadres reçoivent du CT et le comparer à leur situation actuelle au chapitre des PTLI ainsi qu'aux besoins futurs en matière d'infrastructure, afin de réaffecter les fonds là où c'est nécessaire.

Réponse de la direction

Le CEMFA propose une autre solution. Pour avoir une meilleure idée de l'incidence du déficit des PTLI sur le budget de fonctionnement de la Force aérienne, le CEMFA analysera les tendances des PTLI – y compris l'incidence du PILT(C) – pour les trois prochaines années. De plus, en collaboration avec TPSGC, chaque escadre devra réduire ses PTLI le plus possible. La décision du CEMFA de transférer aux escadres les économies et déficits en PTLI a incité ces dernières à faire des économies.

Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 4

Les commandements devraient évaluer l'incidence des PTLI et O&M sur les budgets de fonctionnement du commandement ou de la base lorsqu'ils évaluent des projets de construction, peu importe que leur propre base ou celle d'un autre commandement se charge des PTLI. On devrait inclure un taux approprié de PTLI (p. ex., 2,36 % de la juste valeur marchande pour 2000) au moment d'établir les coûts des projets d'infrastructure.

Réponse de la direction

La direction reconnaît l'importance d'un portrait fidèle de l'incidence des coûts des PTLI et de son intégration au processus d'approbation d'un projet de construction. L'examen et l'atténuation possible des hausses de PTLI auront plus d'incidence sur la définition, la portée, la priorité et la sélection des projets. En outre, le CEMAT évaluera de concert avec les autres commandements l'incidence des projets du CEMAT sur les PTLI d'autres commandements.

TPSGC a fourni au SMA(IE) des données permettant de faire une estimation des PTLI au titre des constructions neuves. Ces renseignements ne sont donnés qu'à titre indicatif, car il est difficile d'évaluer les PTLI sans données précises pour chaque bâtiment.

Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 5

Le SMA(IE) devrait clarifier les rôles et les responsabilités de TPSGC et recenser les services qui sont offerts au personnel des bases. Tous les renseignements sur les PTLI devraient être à jour, et le personnel de gestion de l'infrastructure devrait y avoir facilement accès.

Réponse de la direction

Le SMA(IE) a entrepris de modifier en collaboration avec TPSGC le PE existant afin de clarifier les rôles et les responsabilités et de corriger certaines idées fausses concernant les PTLI. Les rôles, les responsabilités et les services assumés par TPSGC sont définis dans un bulletin sur les PTLI, que l'on peut consulter à la page Web de la DPGI.

Tous les renseignements sur les PTLI seront à jour, et le personnel de gestion de l'infrastructure pourra facilement les obtenir en consultant le chapitre 6 du Manuel de gestion des biens immobiliers, dont il existe une version préliminaire sur un site Web provisoire du SMA(IE).

Les membres du personnel du SMA(IE) et de TPSGC cherchent à faciliter l'utilisation, par le personnel du MDN/des FC, des données de TPSGC sur les coûts des PTLI.

Recommandations et réponses de la direction

Recommandation 6

On devrait réviser le PE national conclu entre les commandements/bases et l'ALFC de manière à définir clairement les responsabilités en matière de PTLI, les services municipaux offerts et les améliorations à apporter à l'infrastructure de ces services. Le SMA(IE), en tant que BPR pour les PTLI, devrait participer à la révision du PE national. Chaque base devrait ensuite signer un PE avec l'ALFC.

Réponse de la direction

L'ALFC tient à ce que tous les PE en suspens soient signés. Elle recommande que chaque base revoie l'entente signée une fois par an pour formaliser le processus et pour en confirmer la pertinence.

Recommandation 7

Les commandements et bases devraient promouvoir la mise en place de compteurs individuels pour le chauffage et la consommation d'eau dans les logements familiaux, car certaines bases pourraient ainsi économiser de 200 à 300 k\$ par année.

Réponse de la direction

Le CEMFA examinera la situation et prendra des mesures en collaboration avec les escadres et l'ALFC.

Annexe A : Contexte

1996

- Le CT transfère les PTLI aux ministères. (Avant 1997, les PTLI étaient financés par le CT et effectués par TPSGC, et ces montants n'étaient pas inclus dans les frais O&M des ministères.)

AF 1997-1998

- Le financement de base que le CT alloue au MDN s'élève à 126,5 M\$, ce qui représente environ 10 M\$ de fonds additionnels par année pour le Ministère.
- Le DPGI envoie le *Communiqué 1* dans lequel il explique le transfert de responsabilité et son incidence sur le MDN et les bases.
- PTLI = juste valeur marchande multipliée par le taux d'imposition

1998

- Réforme municipale de l'Ontario : la taxe d'occupation commerciale est supprimée, mais l'impôt sur les biens à usage commercial augmente, d'où une hausse de 40 % des PTLI. Le CT effectue les PTLI en attendant la modification du financement de base.

1999

- Le DPGI envoie le *Communiqué 2*, qui présente des stratégies de réduction des PTLI.

AF 2000-2001

- Le CT examine le transfert de responsabilité.
- Le CT rajuste le financement de base pour les PTLI de l'Ontario.
- Le DPGI envoie un bulletin technique traitant de questions relatives aux PTLI.
- Le projet de loi C-10 stipule que la responsabilité des PTLI revient au ministre de TPSGC.

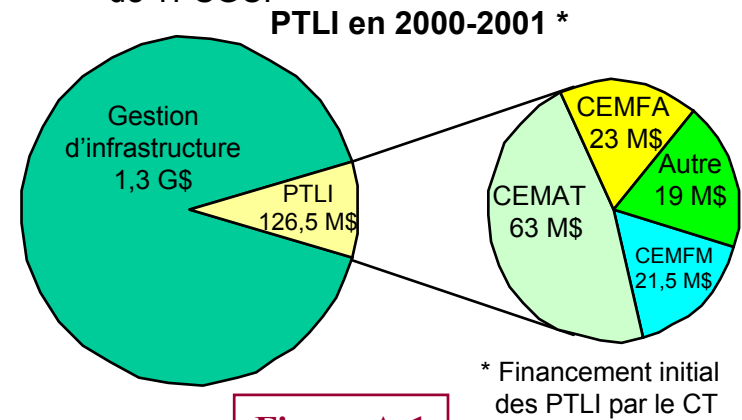


Figure A-1

Annexe B : Techniques efficaces

On a relevé des pratiques de gestion qui pourraient s'avérer efficaces pour réduire les PTLI, à savoir :

- Négocier avec les municipalités la prestation de services dans des circonstances particulières.
 - o La BFC Kingston a tiré parti de la menace de fermeture de la base pour obtenir tous ses services municipaux sans frais.
 - o Cold Lake est devenu membre d'un groupe de municipalités qui fournissent certains services, dont le déneigement.
- Faire participer des membres de la direction de la base à des comités municipaux comme la Chambre de commerce.
- Adopter une approche progressive lorsqu'on transfère des services municipaux aux municipalités.
 - o La BFC Petawawa a transféré certains de ses SM à la municipalité sur une période de quelques années.
- Conclure des accords d'aide mutuelle avec les municipalités pour les services de protection-incendie.
 - o Le service des pompiers de la BFC Gagetown coordonne l'achat d'équipement, la formation et la lutte contre le feu avec le service d'incendie municipal.

Annexe B : Techniques efficaces

- Veiller à faire des offres aux municipalités et à entamer des négociations lorsque la base est ouverte et que la circulation locale (autre que du MDN) est dense. Certaines municipalités accepteront de se charger de l'entretien des routes et des trottoirs et d'y enlever la neige.
- Tirer parti du fait que les logements familiaux peuvent servir de lieu d'entraînement à la police militaire.
- Négocier avec les municipalités le transfert de l'infrastructure de services municipaux avant d'investir dans des améliorations .