MIEUX TARIFER POUR MIEUX VIVRE ENSEMBLE

RAPPORT

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION
DES SERVICES PUBLICS

Québec

MIEUX TARIFER POUR MIEUX VIVRE ENSEMBLE

RAPPORT

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION
DES SERVICES PUBLICS

Québec

Rapport – Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble
Groupe de travail sur la tarification des services publics

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Mars 2008
ISBN 978-2-550-52368-0 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-52369-7 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2008

MESSAGE DU PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Madame la Ministre des Finances,
Ministre des Services gouvernementaux,
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et Présidente du Conseil du trésor,

Au nom du Groupe de travail sur la tarification des services publics, je vous transmets le rapport issu de nos réflexions. Je vous remercie de la confiance que vous nous avez manifestée en nous confiant le mandat de vous conseiller sur l'élaboration d'une nouvelle politique de tarification. Pour ma part, c'est avec enthousiasme que j'ai répondu à votre invitation, malgré la difficulté de l'exercice demandé.

Un enjeu considérable

L'enjeu et le défi étaient considérables. Pour les citoyens, modifier la tarification signifie que l'on impose de nouvelles taxes. L'occasion était justement offerte à notre groupe de travail d'expliquer que cette perception est erronée, et que l'on se trompe lorsque l'on met sur le même plan tarification et impôt.

En fait, il existe un fossé entre les deux concepts. La tarification repose sur l'idée selon laquelle celui qui utilise un service doit également être celui qui le paye – ce que l'on appelle l'utilisateur-payeur –, alors qu'avec la taxation, celui qui acquitte les taxes ne va pas forcément utiliser les services financés par ces taxes.

Un titre qui correspond à une conviction

Notre groupe de travail a choisi de titrer son rapport « Mieux tarifer, pour mieux vivre ensemble ». Ce choix ne résulte pas d'un exercice de mise en marché. Il correspond à une conviction qui constitue pour nous la base de tout le reste : une juste tarification est un instrument efficace et équitable pour financer les services publics, et par là-même, pour mieux vivre en société.

Être plus efficace et plus équitable signifie qu'avec une politique de tarification bien définie, nous pouvons mieux utiliser les services publics, réduire la charge fiscale globale, accroître notre productivité, et ainsi renforcer un facteur déterminant de notre progrès économique – ce qui nous donnera davantage de capacité financière pour faire preuve de solidarité envers les plus démunis de notre société.

D'abord des principes et des processus

Nous sommes fiers de notre rapport, mais nous n'avons pas la prétention d'avoir apporté toutes les réponses sur un sujet aussi délicat et difficile. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, le diable niche dans les détails.

Pour cette raison, nous avons voulu mettre l'accent sur les principes, sur les processus, ainsi que sur la mise en œuvre de nouvelles façons de déterminer les tarifs des services publics. Nous avons également choisi certains services publics parmi les plus stratégiques, afin de formuler des recommandations précises quant à leur tarification.

Nous reconnaissons que les recommandations de ce rapport nécessiteront des discussions non partisanes pour apprécier la pertinence et le réalisme d'une nouvelle politique tarifaire. Il faudra déployer un effort exceptionnel d'information auprès de nos concitoyens afin qu'ils en comprennent les éléments et les enjeux de base. Le problème est complexe. Il y a urgence à agir. Notre approche bouscule une façon historique de faire les choses, dont il faudra du temps pour se départir.

Nous souhaitons que ce rapport soit étudié sereinement et à son mérite, et que chacune des recommandations soit estimée à sa juste valeur, avant que des décisions ne soient prises.

Des remerciements

Je tiens à remercier mes collègues membres du groupe de travail, Joseph Facal et Lise Lachapelle, pour leur travail et l'excellence de la collaboration dont ils ont fait preuve.

Le groupe de travail est également très redevable à l'équipe du ministère des Finances, placée sous l'autorité de Luc Monty, et en particulier à Simon Bergeron et à Richard Masse, dont l'appui a été grandement apprécié. Un grand merci également à Jean-Pierre Pellegrin et à ses collaborateurs du ministère du Conseil exécutif. Ces fonctionnaires efficaces et dévoués méritent toute notre considération.

Je tiens aussi à remercier les personnes-ressources que nous avons consultées, ainsi que tous ceux qui nous ont fait part de leurs réflexions sur le sujet que nous avions à traiter.

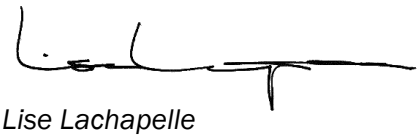
J'espère que ce rapport répondra à vos attentes et vous permettra d'engager des modifications dans nos façons de faire qui amélioreront notre vie collective.

Claude Montmarquette
Président du Groupe de travail sur la tarification des services publics

SIGNATURES DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Claude Montmarquette
Président du Groupe de travail sur la tarification des services publics

Joseph Facal
Membre du Groupe de travail sur la tarification des services publics



Lise Lachapelle
Membre du Groupe de travail sur la tarification des services publics

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL III

SIGNATURES DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL V

SOMMAIRE XV

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 – DES MYTHES À DÉGONFLER, DES VERTUS À RAPPELER 13

1.1 Quelques mythes à abattre 13

1.1.1 Premier mythe : les services publics sont gratuits 13

1.1.2 Deuxième mythe : les tarifs augmentent toujours 15

1.1.3 Troisième mythe : les tarifs au Québec sont plus élevés qu'ailleurs 16

1.1.4 Quatrième mythe : les tarifs sont des impôts déguisés 25

1.1.5 Cinquième mythe : les tarifs sont inéquitables 27

1.2 Des vertus à rappeler 32

1.2.1 Tarif et qualité du service 32

1.2.2 Tarif et efficacité 33

1.2.3 Tarif et financement 36

1.3 La diversité et la mixité des modes de financement 36

CHAPITRE 2 – LE MODE ACTUEL DE FIXATION DES TARIFS ET SES LACUNES.....39

2.1 Le contrôle ministériel.....42
2.1.1 Les modalités.....43
2.1.2 Les problèmes.....44
2.1.3 Quelques explications aux différents problèmes rencontrés.....50
2.2 Le tribunal quasi judiciaire.....51
2.2.1 Les modalités.....51
2.2.2 Un bilan positif.....55
2.2.3 Des problèmes quand même.....56
2.3 Les régimes d'assurance spécifiques.....59
2.3.1 Les modalités.....59
2.3.2 Un bilan variable selon les régimes.....64
2.3.3 Les problèmes.....64
2.4 La délégation aux municipalités.....65
2.4.1 Les modalités.....65
2.4.2 Les problèmes.....65
2.5 Les problèmes d'ensemble.....68

CHAPITRE 3 – UNE NOUVELLE POLITIQUE DE TARIFICATION.....71

3.1 Des principes et une procédure.....71
3.2 Des suggestions concrètes.....85
3.2.1 Pour mieux gérer un bien précieux : les droits de scolarité universitaire.....86
3.2.2 Pour mieux gérer nos ressources et assurer la pérennité de notre patrimoine : l'électricité et l'eau.....97
3.2.3 Pour améliorer nos services et protéger l'environnement : le péage routier et urbain.....112
3.2.4 Pour vérifier la cohérence entre la tarification et les objectifs poursuivis : les frais de garde en CPE et en milieu familial.....119

CONCLUSION.....127

ANNEXE 1 LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS 129

ANNEXE 2 LES REVENUS DE TARIFICATION PERÇUS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 135

A2.1 Introduction 137
A2.2 Le portrait global 139
A2.3 Analyse de chacun des secteurs 143
A2.4 L'indexation et la révision des tarifs 159
A2.5 Base de fixation des prix 163
A2.6 Revenus détaillés des ministères et organismes 167

ANNEXE 3 LES MESURES COMPENSATOIRES DÉFINIES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN FAVEUR DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU 211

A3.1 Variation du pouvoir d'achat des ménages à faible revenu depuis 2003 suite aux décisions tarifaires et fiscales du Québec 213

ANNEXE 4 LES PERSONNES ET LES ORGANISMES RENCONTRÉS AINSI QUE LES ANALYSES RÉALISÉES 217

ANNEXE 5 LES POLITIQUES DE TARIFICATION À L'ÉTRANGER 221

A5.1 Introduction 223
A5.2 Cadre légal, politique et règlement global 225
A5.3 Cadre et mécanismes sectoriels 231
A5.4 Conclusion 243

ANNEXE 6 POUR UN USAGE JUDICIEUX ET RATIONNEL DE L'EAU : LA CRÉATION D'UNE RÉGIE DE L'EAU 245

A6.1 Préambule 247

A6.2 La problématique 249

A6.3 L'objectif 251

A6.4 Mode de fonctionnement de la Régie de l'énergie à l'égard de la tarification des services publics au Québec 253

A6.5 Application du modèle de la Régie de l'énergie à une Régie de l'eau 261

A6.6 Conclusion et recommandations 273

A6.7 Liste des principaux documents consultés 275

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec, 2006-2007 5

TABLEAU 2 Revenus de tarification des ministères, organismes et réseaux par habitant, 2006-2007 18

TABLEAU 3 Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec – Écart par rapport à la moyenne canadienne, 2006-2007 19

TABLEAU 4 Écart dans l'utilisation de la tarification par rapport aux principales provinces canadiennes, 2006-2007 22

TABLEAU 5 Frais de scolarité universitaire, 2006-2007 23

TABLEAU 6 Permis de pêche sportive, 2007 24

TABLEAU 7 Permis de conduire, juin 2006 24

TABLEAU 8 Tarification publique sous contrôle ministériel direct et indirect, 2006-2007 44

TABLEAU 9 Tarification publique de certains secteurs sous contrôle ministériel direct et indirect et coût total, 2006-2007 45

TABLEAU 10 Fixation de la hausse tarifaire requise pour Hydro-Québec en 2008 55

TABLEAU 11 Fonds d'assurance automobile du Québec – Résultats d'exploitation, 2005 et 2006 61

TABLEAU 12 Fonds de la santé et de la sécurité du travail – Résultats d'exploitation, 2005 et 2006 61

TABLEAU 13 Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles, 2005-2006 et 2006-2007 62

TABLEAU 14 Fonds d'assurance-récolte, 2005-2006 et 2006-2007 63

TABLEAU 15 Revenus de tarification des administrations municipales au Canada, 2006 66

TABLEAU 16 Principales caractéristiques des processus tarifaires en vigueur au Québec, 2006-2007 68

TABLEAU 17 Tableau synthèse des mesures compensatoires destinées aux ménages à faible revenu 75

TABLEAU 18 Taux de rendement et différence de revenu, différents programmes de baccalauréat et de doctorat de premier cycle 91

TABLEAU 19 Coûts observés pour la fonction enseignement par étudiant selon le secteur disciplinaire, 2002-2003 93

TABLEAU 20 Coûts et revenus selon les secteurs disciplinaires, 2002-2003 93

TABLEAU 21 Revenus additionnels découlant d'une hausse des tarifs d'électricité à la moyenne canadienne 105

TABLEAU 22 Utilisation de l'eau dans certaines villes au Canada, 2004 108

TABLEAU 23 Bilan des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec dans le secteur des transports, 2006-2007 113

TABLEAU 24 Nombre de places de garde à contribution réduite, 2001-2002 à 2007-2008 120
TABLEAU 25 Subventions aux services de garde, 2001-2002 à 2007-2008 122
TABLEAU 26 Évolution de la contribution gouvernementale moyenne par place annualisée, 2001-2002 à 2007-2008 122
TABLEAU 27 Aide à la garde accordée par le Québec aux parents ayant des enfants de moins de 5 ans, 2007 123
TABLEAU 28 Sommaire de la tarification par secteur, 2006-2007 140
TABLEAU 29 Les 10 principales sources de tarification publique en 2006-2007 141
TABLEAU 30 Revenus des ministères et des organismes, 2003-2004 à 2006-2007 143
TABLEAU 31 Revenus de tarification par ministère, 2003-2004 à 2006-2007 144
TABLEAU 32 Revenus de tarification par organisme, 2003-2004 à 2006-2007 146
TABLEAU 33 Revenus de tarification des réseaux de l'éducation et de la santé, 2003-2004 à 2006-2007 148
TABLEAU 34 Répartition des revenus de tarification du réseau de l'éducation, 2003-2004 à 2006-2007 150
TABLEAU 35 Répartition des revenus de tarification du réseau de la santé et des services sociaux, 2003-2004 à 2006-2007 152
TABLEAU 36 Évolution des primes et des coûts du régime d'assurance médicaments, 2003-2004 à 2006-2007 153
TABLEAU 37 Évolution des clientèles des services de garde, 2003-2004 à 2006-2007 154
TABLEAU 38 Évolution des revenus par clientèle des services de garde, 2003-2004 à 2006-2007 154
TABLEAU 39 Évolution des revenus des régimes d'assurance spécifiques, 2003-2004 à 2006-2007 156
TABLEAU 40 Tableau synthèse des mesures compensatoires destinées aux ménages à faible revenu 215
TABLEAU 41 Variation du pouvoir d'achat depuis 2003 – Couple ayant deux enfants (3 ans et 12 ans) avec des revenus égaux et dont un des enfants fréquente un centre de la petite enfance (CPE) 216
TABLEAU 42 Rôle et pouvoirs de la Régie de l'énergie 255

LISTE DES GRAPHIQUES ET DES FIGURES

GRAPHIQUE 1 Répartition des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec, 2006-2007 4

GRAPHIQUE 2 Comparaison de l'impact sur l'économie du Québec de hausses d'impôts, de taxes et de tarification 6

GRAPHIQUE 3 Évolution de certains tarifs et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1998 à 2007 16

GRAPHIQUE 4 Distribution de l'écart de revenus de tarification du Québec par rapport à la moyenne canadienne, 2006-2007 20

GRAPHIQUE 5 Écart de revenus de tarification – Québec en comparaison de certaines provinces et de la moyenne canadienne, 2006-2007 20

GRAPHIQUE 6 Revenus de tarification des ministères, organismes et réseaux – Québec et ensemble du Canada, 2006-2007 21

GRAPHIQUE 7 Revenus de tarification des ministères et organismes par rapport aux revenus totaux, 2006-2007 22

GRAPHIQUE 8 Contribution financière du gouvernement du Québec et des parents pour une journée de garde, 2006 26

GRAPHIQUE 9 Revenus de tarification selon la délégation, 2006-2007 41

GRAPHIQUE 10 Importance de la tarification dans le financement des services publics sous contrôle ministériel direct et indirect 46

GRAPHIQUE 11 Répartition des revenus de tarification des ministères et organismes selon les méthodes de révision des tarifs, 2006-2007 48

GRAPHIQUE 12 Moyenne annuelle des droits de scolarité universitaire pour les étudiants inscrits à temps plein (premier cycle) 50

GRAPHIQUE 13 Coût d'achat de l'électricité patrimoniale et évolution du coût d'achat de l'électricité postpatrimoniale aux fins tarifaires, 2005-2008 54

GRAPHIQUE 14 La consommation d'électricité par habitant dans le monde – Québec et principaux pays, 2004 98

GRAPHIQUE 15 Le prix de l'électricité dans le monde – Secteur résidentiel – Québec et certains pays industrialisés, 2005 99

GRAPHIQUE 16 Comparaison des prix nord-américains de l'électricité au 1er avril 2007 100

GRAPHIQUE 17 Prix imputé au bloc patrimonial et coût moyen de production des récents projets de centrales d'Hydro-Québec Production 101

GRAPHIQUE 18 Comparaison des écarts de prix de l'essence en Alberta et de l'électricité au Québec avec la moyenne canadienne 102

GRAPHIQUE 19 Impact d'une hausse du tarif résidentiel d'électricité au niveau du tarif de la moyenne canadienne selon le revenu annuel moyen des ménages 103

GRAPHIQUE 20 Pourcentage des résidences équipées de compteurs d'eau dans les municipalités au Canada, 2004 109

GRAPHIQUE 21 Pourcentage des clients commerciaux équipés de compteurs d'eau dans les municipalités au Canada, 2004 109

GRAPHIQUE 22 Évolution du nombre de places de garde à contribution réduite, 2003-2008 120
GRAPHIQUE 23 Répartition des dépenses pour la garde à contribution réduite, 2001-2002 à 2007-2008 121
GRAPHIQUE 24 Répartition des revenus de tarification par secteur, 2006-2007 140
GRAPHIQUE 25 Répartition des revenus de tarification de l'éducation, 2006-2007 149
GRAPHIQUE 26 Indexation et révision des tarifs des ministères, 2006-2007 159
GRAPHIQUE 27 Indexation et révision des tarifs des organismes, 2006-2007 160
GRAPHIQUE 28 Méthode de fixation des tarifs des ministères, 2006-2007 163
GRAPHIQUE 29 Méthode de fixation des tarifs des organismes, 2006-2007 164

FIGURE 1 Diversité du mode de financement selon le type de biens ou de services publics 37
FIGURE 2 Délégation du pouvoir de tarifer au Québec 39
FIGURE 3 Établissement du mode de financement des biens et des services publics 84
FIGURE 4 Processus de détermination et d'évaluation des tarifs dans les ministères et organismes, selon la nouvelle politique de tarification 85

SOMMAIRE

Le 30 octobre 2007, la ministre des Finances annonçait la création d'un Groupe de travail sur la tarification des services publics, afin d'« examiner les enjeux et [de] conseiller le gouvernement dans l'élaboration d'une nouvelle politique de tarification » [1].

Le mandat confié au groupe de travail concerne un sujet politiquement difficile. L'importance des pressions politiques suscitées par toute décision concernant la fixation des tarifs constitue d'ailleurs l'un des enjeux à prendre en compte dans toute réflexion sur la tarification.

La question de la tarification est aussi un sujet politiquement sensible car elle est susceptible de toucher tous les citoyens. Elle l'est d'autant plus que les citoyens les plus démunis peuvent être davantage affectés par des augmentations de tarifs touchant des biens ou des services essentiels.

En fait, comme le mandat confié par le gouvernement le spécifie, la tarification comporte des implications sociales qui doivent être soigneusement prises en compte. Le groupe de travail a eu comme préoccupation de les analyser de façon attentive, tout le défi étant d'atteindre un équilibre entre équité et efficacité.

■ Des enjeux multiples

Les enjeux soulevés par les questions entourant la tarification sont multiples.

— Ils sont d'abord financiers. En 2006-2007, les revenus provenant de la tarification des ministères, des organismes, des fonds spéciaux ainsi que des réseaux de la santé et de l'éducation ont représenté 6,6 milliards de dollars, soit 10,2 % de l'ensemble des revenus du gouvernement. En fait, si on tient compte des autres organismes dépendant du gouvernement du Québec, les revenus de tarification perçus sont plus de trois fois plus élevés et atteignent 22,2 milliards de dollars.

  Toujours sur le plan financier, la définition des tarifs et la politique de tarification soulèvent tout le problème de la part relative des tarifs et des impôts auxquels on fait appel pour financer les services publics. Tout service public insuffisamment tarifé devra être d'une façon ou d'une autre payé au moyen des impôts.

[1] Constitution du Groupe de travail sur la tarification. Communiqué de presse émis par le Cabinet de la ministre des Finances, des Services gouvernementaux, responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, 30 octobre 2007.

— Les enjeux sont également d'un autre ordre. Les tarifs, lorsqu'ils sont définis de façon adéquate, ont pour effet d'infléchir les comportements des utilisateurs dans la bonne direction. Une politique de tarification déterminée en fonction des intérêts de la collectivité a ainsi pour conséquence, selon les biens ou services concernés, de réduire le gaspillage des ressources, de protéger l'environnement et d'assurer la pérennité de notre patrimoine, tout en dégageant le financement nécessaire pour assurer la qualité du service et contrer le vieillissement des infrastructures.

  L'enjeu en cause dépasse donc la stricte question financière : les tarifs constituent un outil essentiel pour gérer nos comportements collectifs de la façon la plus efficace possible, et cela pour le meilleur intérêt de tous.

  En intitulant son rapport « Mieux tarifer, pour mieux vivre ensemble », le groupe de travail a voulu souligner cette dimension à ses yeux fondamentale, qui doit sous-tendre toute réflexion sur la tarification des biens et des services offerts par l'État. Le groupe de travail est convaincu que la tarification est ou sera un instrument essentiel à la disposition des Québécois afin de réaliser des objectifs collectifs de façon efficace.

❑ Des mythes à dégonfler, des vertus à rappeler

Dans un **premier chapitre**, intitulé Des mythes à dégonfler, des vertus à rappeler, le groupe de travail souhaite renverser un certain nombre d'idées reçues et faire preuve de pédagogie.

Les discussions concernant la tarification sont brouillées par quelques mythes, qu'il faut absolument dissiper avant d'aller plus loin dans une analyse sérieuse de la question. Le groupe de travail a identifié cinq mythes, qui résument bien les incompréhensions et les fausses perceptions dont l'existence pollue tout débat concernant la tarification.

■ Premier mythe : les services publics sont gratuits

Il se développe une perception selon laquelle un service fourni par une instance gouvernementale ne peut être facturé. Dès qu'un service est offert par la puissance publique, il doit être gratuit. C'est ce que le groupe de travail appelle une culture de la gratuité.

Les raisons d'une telle perception sont multiples. Les citoyens ne sont pas informés du coût réel du service public qu'ils utilisent. Le coût réel des services publics est noyé dans la contribution fiscale globale. Bien évidemment, cette perception de la gratuité est encore plus forte pour les citoyens qui ne paient pas d'impôt. Dans leur cas, le fait qu'ils ne contribuent pas au service qu'ils utilisent peut leur faire oublier que ce service a un prix, et que quelqu'un en acquitte le montant à leur place.

La culture de la gratuité ne correspond pas seulement à une vision erronée des choses. Elle débouche sur le gaspillage et l'irresponsabilité, et conduit ainsi à une utilisation des biens et services publics dommageable pour l'ensemble de la collectivité.

■ Deuxième mythe : les tarifs augmentent toujours

Les citoyens ont souvent l'impression que les tarifs ne cessent d'augmenter. Dans la réalité, une comparaison de l'évolution des tarifs et de l'indice des prix à la consommation démontre qu'au cours des dix dernières années, la plupart des tarifs demandés au Québec pour des services publics ont augmenté moins rapidement que l'inflation.

L'existence de ce mythe s'explique de plusieurs façons. Plusieurs des services publics en cause sont des services essentiels. Le consommateur est directement affecté par leur augmentation, et il est ainsi très sensibilisé à toute hausse de sa facture – ce qui, bien entendu, n'est pas le cas des biens et services non essentiels. Par ailleurs, il faut bien constater que les augmentations de certains de ces tarifs sont largement publicisées par les médias. La perception qui en résulte ne correspond pas à la réalité, mais elle vient nourrir le mythe de tarifs qui augmentent toujours.

■ Troisième mythe : les tarifs au Québec sont plus élevés qu'ailleurs

On entend souvent répéter que les tarifs pratiqués au Québec seraient plus élevés qu'ailleurs. Pour le groupe de travail, il importait de tirer cette question au clair, et cela d'autant plus que le mandat confié par le gouvernement comprend justement une comparaison de « la situation du Québec en matière de tarification à celle des autres juridictions, notamment les provinces canadiennes ».

Des comparaisons de cette nature sont toujours délicates à effectuer, si on veut procéder de façon rigoureuse. Malgré ces difficultés, le groupe de travail a procédé à une comparaison approfondie de la tarification entre le Québec, les provinces canadiennes et l'ensemble du Canada.

Quelle que soit la façon dont on procède, on en arrive toujours à la même conclusion : les revenus de tarification sont plus bas au Québec qu'ailleurs, et le Québec fait moins appel que les autres provinces aux revenus de tarification.

■ Quatrième mythe : les tarifs sont des impôts déguisés

En matière de tarification, un quatrième mythe a largement cours, selon lequel les tarifs seraient des impôts déguisés. En fait, dans le cas du Québec, c'est plutôt l'inverse qui se produit – les impôts étant des tarifs déguisés.

Un tarif n'est pas un impôt. Un tarif est un prix demandé aux utilisateurs en contrepartie d'un bien ou d'un service offert par un ministère, par un organisme ou par une entité dépendant de l'État. Un impôt est payé par un contribuable sur son revenu et sur ses achats de biens ou de services privés afin de financer les missions de l'État, sans qu'il soit nécessaire que ce contribuable en bénéficie directement. Il est possible qu'ultimement, des biens et services financés par l'impôt soient utilisés par le contribuable – mais rien ne le garantit.

Sur le plan des comportements économiques, il y a donc une différence considérable entre un tarif et un impôt. En tant que prix lié à la consommation d'un bien ou d'un service, le tarif constitue un signal pour le producteur, comme pour le consommateur. L'impôt représente par contre la contribution du citoyen au financement des missions de l'État. Il s'agit de la traduction concrète de notre appartenance à la collectivité, dont les règles sont définies dans le cadre de notre système démocratique.

Les tarifs ne sont donc pas des impôts déguisés. Par contre, dans le cas du Québec, on pourrait même en arriver à inverser la formulation et constater qu'à bien des égards, les impôts sont des tarifs déguisés, dénaturés ou maquillés. On veut souligner par là que dans de nombreux cas, les prix des biens ou des services offerts par l'État sont acquittés principalement par le contribuable, et non pas par l'utilisateur – ce qui contribue directement à accroître le fardeau fiscal des Québécois, par rapport aux autres provinces, tout en atténuant ou supprimant le signal de prix envoyé à l'utilisateur.

■ Cinquième mythe : les tarifs sont inéquitables

Le dernier des cinq mythes que le groupe de travail a souhaité dégonfler d'emblée concerne les rapports existant entre la tarification et l'équité. Les tarifs seraient inéquitables.

L'équité est une notion complexe, contenant une part de subjectivité. Une même situation pourra être jugée équitable par une personne et inéquitable par une autre. Le groupe de travail constate que les politiques de tarification seront toujours un compromis inévitablement imparfait entre le souci d'efficacité globale et les diverses dimensions de l'équité. Dans les faits, les gouvernements tendent, pour toutes sortes de raisons, à établir des tarifs sans lien avec les coûts de production, généralement très en-dessous de ceux-ci.

Dans la réalité, il est à la fois plus efficace et plus équitable de subventionner directement et spécifiquement les ménages à faible revenu, plutôt que de fixer un tarif global artificiellement bas pour tous.

— Plus efficace, parce qu'on préserve ainsi la fonction « signal » du tarif relative à la valeur du bien offert et à l'usage judicieux qu'il convient d'en faire.

— Plus équitable, parce que l'on concentre l'aide sur ceux qui en ont réellement le plus besoin, tout en mettant fin à cette subvention dont profitent les plus fortunés. Ainsi, on améliore à la fois l'égalité des chances et l'efficacité globale.

■ Des vertus à rappeler

Le groupe de travail a complété cette réflexion en abordant au moins trois vertus qu'il faut associer à des tarifs bien définis, et qui devraient être perçues en tant que telles par les citoyens.

— La première de ces vertus concerne les liens existant entre des tarifs correctement définis et la qualité du service ainsi tarifé – des liens dont les citoyens semblent bien être conscients.

  Des sondages récents ont prouvé que les Québécois acceptaient une augmentation des tarifs, si cette hausse assurait de nouveaux services ou améliorait la qualité des services existants. Il faut cependant que l'on ait la garantie que les revenus additionnels dégagés par la hausse de tarifs seront effectivement affectés à une amélioration des services tarifés.

— La deuxième vertu liée à la tarification provient de son efficacité au sens économique du terme. Le lien existant entre tarif et efficacité est fondamental. Un des avantages majeurs de la règle de l'utilisateur-payeur est de permettre à celui qui utilise le bien ou le service d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit.

  Lorsque cette règle n'est que partiellement respectée, l'évaluation de la valeur du bien ou du service ne peut plus être correctement effectuée. On assiste alors souvent à une surconsommation du bien ou du service, voire, dans certains cas, à un véritable gaspillage de la ressource concernée.

— La tarification comporte une troisième vertu : elle force à se poser les bonnes questions concernant le financement d'un service public, et amène ainsi à définir les réponses qui seront les plus adéquates, étant donné la nature du service offert.

Un nouveau tarif ou l'accroissement d'un tarif existant pourra ainsi mettre fin au sous-financement d'un service public, si celui-ci était insuffisamment financé. Il serait également logique qu'un nouveau tarif ou l'accroissement d'un tarif existant conduise à une diminution équivalente des impôts, si le service public était jusque là suffisamment financé – notamment par des impôts et taxes.

■ La diversité et la mixité des modes de financement

La tarification se révèle ainsi un instrument privilégié pour permettre une utilisation collectivement efficace de certains biens et services offerts par l'État. Cela ne veut cependant pas dire que tout le financement public doit relever de la tarification.

Dans la réalité, une diversité des modes de financement est nécessaire, afin de correspondre à la nature même des différents biens et services offerts par le gouvernement. Dans certains cas, les taxes et les impôts sont à privilégier, par rapport à la tarification. Dans plusieurs autres situations, il sera plus approprié de s'orienter vers une mixité de l'impôt et de la tarification.

Il s'agit en fait de la question cruciale que l'on doit se poser en matière de tarification – celle de savoir jusqu'à quel point les biens privés collectivement financés par l'État doivent être financés par l'impôt.

❑ Le mode actuel de fixation des tarifs et ses lacunes

Le **deuxième chapitre** du rapport est consacré au mode actuel de fixation des tarifs et à ses lacunes.

La tarification des services publics est effectuée selon des règles qui varient beaucoup, mais que l'on peut regrouper en catégories relativement homogènes. Le groupe de travail a analysé les modalités de fixation des tarifs pour chacune de ces catégories, en s'attachant surtout à évaluer les résultats obtenus et à identifier les causes des problèmes identifiés.

■ Le contrôle ministériel

La première catégorie regroupe les tarifs soumis à un contrôle ministériel direct ou indirect. Les revenus de tarification liés à cette forme de contrôle ont atteint 9,7 milliards de dollars en 2006-2007. Les ministères et organismes sont soumis depuis 1999 à un cadre de référence, qui définit un certain nombre de principes dans la détermination des tarifs.

— Le groupe de travail tire un constat majeur : à la seule exception du Régime d'assurance parentale, le contrôle ministériel direct ou indirect a pour résultat que les tarifs ne reflètent pas les coûts. Si l'on exclut le réseau de la santé, les revenus de tarification ne représentent que 36 % du coût des programmes concernés. Cette proportion baisse à 17 %, lorsque l'on tient compte du réseau de la santé.

  En valeur absolue, cela signifie qu'en 2006-2007, pour ce qui est des secteurs pour lesquels l'évaluation a pu être effectuée, des revenus de tarification de 6,0 milliards de dollars ont été perçus pour financer des programmes dont le coût global a dépassé 35,3 milliards de dollars. L'écart entre les tarifs et les coûts est ainsi considérable.

  Dans certains cas, cette distorsion existant entre les tarifs et les coûts réels est connue. Elle a fait l'objet d'un débat public et résulte d'une politique gouvernementale clairement identifiée. Il n'est cependant pas certain que les citoyens connaissent l'ampleur de l'écart, et qu'ils sachent en toute connaissance de cause que cet écart est financé par l'impôt. Un autre problème résulte du fait que le gouvernement n'évalue ni le coût, ni les résultats des politiques publiques ayant entraîné l'écart entre les tarifs et les coûts.

  Dans d'autres cas, la situation est pire : la distorsion entre les tarifs et les coûts réels ne s'appuie pas sur une politique explicite, et elle est souvent inconnue des utilisateurs.

— Indépendamment de ce problème fondamental, on doit par ailleurs bien constater que les différentes modalités prévues dans le cadre de référence des ministères et organismes ne sont pas respectées.

  Le cadre de référence suggère fortement aux ministères et organismes de procéder à une révision annuelle ou périodique des tarifs en place. Selon le relevé effectué à la demande du groupe de travail, on constate que 52 % des revenus totaux de tarification de l'ensemble des ministères et organismes correspondent à des tarifs qui ne sont pas indexés.

  Le cadre de référence indique que les ministères et organismes doivent effectuer une reddition de comptes. Le groupe de travail constate que dans la réalité, les tarifs définis et appliqués par les ministères et organismes ne font pas l'objet d'une reddition de comptes systématique et généralisée.

  Le cadre de référence favorise une affectation directe des revenus de la tarification au maintien et à l'amélioration des services tarifés. Cette affectation directe est constatée dans le cas des organismes et des deux régimes d'assurance. Dans le cas des ministères, par contre, les revenus de la tarification sont versés au fonds consolidé.

— L'absence de révision systématique des tarifs nécessite des rattrapages parfois brutaux. Le cas des droits de scolarité universitaire illustre ce phénomène. Depuis quarante ans, on a ainsi assisté, dans ce cas, à une succession de gels et de périodes de rattrapage, ces rattrapages pouvant être brutaux – à la mesure du retard accumulé par rapport aux coûts réels et aux tarifs pratiqués dans les universités canadiennes.

Les différents problèmes constatés s'expliquent par toute une série de raisons.

— La première raison est avant tout politique : tous les gouvernements ont beaucoup de difficultés à transmettre le coût réel des services offerts à des utilisateurs qui sont également des électeurs, et cela même en tenant compte de modulations définies dans le cadre de politiques publiques. L'écart entre ce coût et le tarif pratiqué est donc assumé par le contribuable, et cet écart contribue directement à l'accroissement de la pression fiscale.

— Le cadre de référence destiné aux ministères et organismes est subordonné aux différentes lois et règlements existants, mais il n'a pas en lui-même force de loi.

— Une autre explication des problèmes rencontrés découle du fait que le cadre de référence ne comporte pas de ligne directrice, pour ce qui est de l'affectation des revenus de la tarification. Dans le cas des ministères, une part importante des revenus provenant de la tarification est versée au fonds consolidé, sans qu'il y ait de rapprochement systématique effectué avec les dépenses que ces revenus permettent de financer.

■ Le tribunal quasi judiciaire

La deuxième catégorie est celle du tribunal quasi judiciaire. Il n'existe au Québec qu'un exemple de ce mode de fixation des tarifs, soit la Régie de l'énergie. En 2006-2007, les revenus de tarification liés à cette catégorie – il s'agit en fait des revenus perçus par Hydro-Québec au titre de la tarification de l'électricité – se sont élevés à 9,4 milliards de dollars, soit près de 42 % de l'ensemble des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec.

Le bilan que l'on peut tirer du fonctionnement de la Régie de l'énergie et des modalités utilisées pour fixer les tarifs d'électricité est extrêmement positif.

— Les tarifs d'électricité autorisés par la Régie de l'énergie reflètent les coûts réels – ou du moins les coûts pris en compte à partir du cadre législatif qui définit le mode de fonctionnement de la Régie.

— Le processus est en partie dépolitisé, lorsque l'on compare la situation actuelle à celle qui l'a précédée.

— Le processus actuel est transparent. Cette transparence est complète, et résulte de la nature quasi judiciaire des débats organisés autour de la demande tarifaire déposée par un distributeur.

— Le processus peut être considéré sans aucun doute comme équitable. La Régie de l'énergie est un organisme crédible, où toutes les parties peuvent faire entendre leur avis.

— L'État actionnaire reçoit un retour sur investissement comme n'importe quel actionnaire, ce qui n'était pas le cas avant la mise en place de la Régie.

— La Régie rend jugement sur les demandes à partir des arguments qui lui sont présentés. En ce sens, la reddition de comptes de l'organisme est adéquate et transparente.

Malgré ce bilan très positif, on doit constater que plusieurs problèmes demeurent. Ces problèmes sont essentiellement au nombre de trois.

— En premier lieu, le cadre législatif actuel empêche la Régie de prendre en compte les vrais coûts de l'électricité, lors de la détermination des tarifs. En vertu de sa loi, la Régie ne peut fixer les tarifs en fonction des coûts d'opportunité – soit les prix qu'Hydro-Québec peut obtenir des marchés extérieurs, pour l'électricité qu'elle ne vend pas sur le marché interne.

  Par ailleurs, une partie des coûts de l'électricité produite au Québec ne peut être examinée par la Régie, avec la disposition législative concernant le bloc patrimonial. Le gouvernement a fixé par la loi le prix de vente du bloc patrimonial à 2,79 cents par kWh. Avec cette disposition, une composante fondamentale du prix est fixe et arbitraire. Elle ne repose pas sur des facteurs qui évoluent dans le temps.

— En deuxième lieu, le gouvernement peut influencer l'organisme avant le dépôt d'un jugement, de façon à lui dicter certains paramètres des décisions. La loi donne au gouvernement la capacité d'intervenir, au moyen de directives. À cet égard, la directive adressée par le gouvernement à la Régie en décembre 2007 marque un développement inquiétant dans cette implication directe du gouvernement.

— En troisième lieu enfin, les pressions politiques restent présentes dans le mode de définition des tarifs d'électricité. Les interventions directes du gouvernement s'expliquent par la pression reçue de la part des consommateurs – qui sont aussi des électeurs. Des hausses vont donner lieu à des débats houleux à l'Assemblée nationale, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune étant considéré comme responsable et imputable de la hausse décidée par la Régie.

■ Les régimes d'assurance spécifiques

On a regroupé dans une troisième catégorie certains régimes fiduciaires. Les deux plus importants sont la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). On a également classé dans cette catégorie deux autres régimes fiduciaires, le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et le Fonds d'assurance-récolte. En 2006-2007, les revenus de tarification correspondant à ces quatre régimes se sont élevés à 3,1 milliards de dollars, soit près de 14 % des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec.

La CSST et la SAAQ, les deux plus importants régimes, disposent d'une autonomie importante quant à la détermination des tarifs pour les diverses primes, en vertu notamment de leur statut de fiduciaire.

Le bilan que l'on peut tirer de l'analyse des quatre régimes d'assurance spécifiques varie beaucoup selon les régimes considérés.

— Dans le cas de la CSST comme de la SAAQ, on constate que les tarifs sont ajustés en fonction des coûts. Autre élément positif, dans les deux cas, les citoyens concernés sont en mesure actuellement de percevoir les résultats d'une bonne gestion en matière tarifaire. Ils font ainsi le lien entre des tarifs correspondant à la réalité des coûts, et les retombées positives d'une bonne gestion sur les tarifs qu'ils doivent assumer.

  Les deux fonds concernant le secteur agricole sont dans une situation toute différente : dans le cadre des politiques de soutien aux agriculteurs, les primes perçues sur les assurés ne couvrent qu'une partie relativement faible du coût réel de l'assurance. De plus, l'un des deux fonds – le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles – est déficitaire, ce qui fait que la part des dépenses du régime couverte par les primes des adhérents est encore plus réduite.

— Dans le cas des régimes fiduciaires, on doit constater que la démarche engagée par le gouvernement il y a quelques années pour les deux principaux régimes va dans la bonne direction : une distance accrue a été ménagée entre le gouvernement et les autorités responsables des régimes fiduciaires.

  Il faut en même temps souligner que dans le cas de la SAAQ, le statut autonome de l'organisme et l'imputabilité de ses dirigeants n'ont pas empêché le gouvernement de subir des pressions publiques des clientèles à la suite de l'augmentation des primes d'assurance. Dans le cas de la CSST, le gouvernement n'est pas intervenu depuis le changement de statut de l'organisme.

Pour ce qui est des deux fonds concernant le secteur agricole, on doit constater que le principe même selon lequel le financement de ces fonds est effectué devrait être évalué en chiffrant explicitement le coût de la politique en fonction de laquelle ce mode de financement a été retenu, et en analysant les montants versés par le contribuable à la lumière des résultats obtenus.

■ La délégation aux municipalités

Une quatrième catégorie rassemble les municipalités. Leur pouvoir de tarifer découle d'une délégation provenant du gouvernement. Les revenus de tarification qui sont ici en cause ont atteint 2,7 milliards de dollars en 2005. Ils ne font pas partie des revenus de tarification du gouvernement du Québec, mais il importe de les aborder car les règles de tarification qui y sont appliquées dépendent en dernière analyse des orientations retenues par le gouvernement.

Comme dans le cas des tarifs placés sous le contrôle direct du gouvernement, on doit constater que pour ce qui est des municipalités, les tarifs ne reflètent pas les coûts. On a une indication très claire de cette situation en comparant les revenus de tarification des municipalités du Québec aux revenus de tarification perçus par les municipalités des autres provinces.

On note en fait des phénomènes analogues à ceux qui ont été soulignés pour les tarifs placés sous le contrôle direct ou indirect du gouvernement – et pour des raisons identiques. Les utilisateurs des services municipaux sont peu ou pas informés du coût des services dont ils bénéficient. Le processus lui-même fait l'objet d'importantes pressions politiques, ce qui explique la réticence des autorités municipales à facturer le coût effectif du service rendu.

❑ Une nouvelle politique de tarification

Le **troisième chapitre**, intitulé Une nouvelle politique de tarification, constitue en quelque sorte l'aboutissement de la réflexion engagée par le groupe de travail, en même temps que la réponse aux interrogations formulées par le gouvernement. En élaborant ce chapitre, le groupe de travail a d'abord voulu proposer des principes et une procédure, constituant la base et le cadre de ce que pourrait être la nouvelle politique de tarification du Québec.

L'objectif

Le groupe de travail propose que l'objectif de la nouvelle politique de tarification soit de définir des tarifs à la fois efficaces et équitables.

- Les tarifs doivent être efficaces, afin d'envoyer les bons signaux aux utilisateurs, de bien gérer nos ressources et nos services publics, de limiter la pression fiscale, et donc finalement d'améliorer notre bien-être et notre vie collective.
- Les tarifs doivent également être équitables, car il est essentiel de tenir compte de la capacité de payer du consommateur et de la situation précaire des plus démunis de la société.

Les principes

Le groupe de travail a identifié six principes, à partir desquels le gouvernement devrait bâtir la nouvelle politique de tarification, soit :

- la couverture des coûts,
- la transparence,
- la solidarité envers les plus démunis,
- l'affectation des revenus de la tarification aux services tarifés,
- la reddition de comptes,
- l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

La portée : une loi-cadre

Le groupe de travail recommande que le gouvernement définisse dans une loi-cadre l'objectif, les principes et les principales modalités de la nouvelle politique de tarification des services publics.

■ Les modalités

Le groupe de travail recommande que dans la nouvelle politique de tarification et la loi-cadre, le gouvernement :

- se limite à quelques dispositions simples, privilégiant la rapidité, l'efficacité et la souplesse;
- vise à accroître la distance entre le politique et l'autorité chargée de définir les tarifs, et donne suite immédiatement à cet objectif en transférant la définition des tarifs prélevés en vertu du Régime d'assurance parentale et du régime d'assurance médicaments aux deux organismes chargés d'administrer ces régimes;
- en cas de révision des tarifs nécessitant des rattrapages, fasse en sorte que le rythme du rattrapage soit établi en fonction de la nature du bien ou du service tarifé;
- incite les organismes responsables de la tarification à prendre systématiquement en compte la concurrence existant entre le secteur public et le secteur privé.

■ Le processus

Le contrôle ministériel direct et indirect

Dans le cas des tarifs placés sous un contrôle ministériel direct ou indirect, le groupe de travail recommande que la responsabilité de l'application de la loi-cadre et de la nouvelle politique relève du ministère des Finances, étant donné ses responsabilités en matière de revenus et de politique fiscale et budgétaire.

Le groupe de travail recommande que le ministère des Finances ait pour mandats :

- d'assurer le suivi des différentes dispositions prévues dans la loi;
- de mettre sur pied un groupe d'experts en tarification, chargé d'aider les ministères et organismes à respecter la nouvelle politique tarifaire;
- de préparer les évaluations et redditions de comptes spécifiées dans la loi.

Le groupe de travail recommande que dans le cas des ministères et organismes, le processus de mise en place de la nouvelle politique de tarification comprenne les étapes suivantes :

- établissement d'un inventaire exhaustif des services offerts et des tarifs demandés à leurs utilisateurs;
- évaluation systématique des coûts de ces différents services, afin de les comparer aux tarifs demandés;
- analyse de l'écart observé et des raisons en justifiant l'existence;
- définition de la révision à apporter aux tarifs;
- détermination de la période et du rythme du rattrapage à effectuer;
- identification des mesures mises en place afin de prendre en compte la situation des plus démunis;
- une fois le bon niveau établi, détermination d'un mécanisme d'indexation relié au coût ou d'un indice qui reflète l'inflation des coûts;
- mise en œuvre de mesures pour affecter les revenus de la tarification au service tarifé – création d'un fonds dédié, ou assouplissement des règles budgétaires;
- enclenchement de l'évaluation du programme ou de la politique publique justifiant le financement d'une partie du coût du service par l'impôt.

Des instructions claires devraient être transmises par le gouvernement à chaque ministère et organisme afin d'enclencher ces différentes étapes et d'en rendre imputables les gestionnaires concernés. Le ministère des Finances pourrait être chargé d'assurer le respect du processus retenu.

Les tarifs définis par les municipalités

Le groupe de travail recommande que conformément à la nouvelle politique de tarification et à la loi-cadre, les municipalités :

- définissent et appliquent des tarifs efficaces et équitables pour les biens et services offerts aux citoyens;
- visent cet objectif en respectant les principes de la couverture des coûts, de la transparence, de la solidarité par rapport aux plus démunis, de l'affectation des revenus de la tarification aux services tarifés, de la reddition de comptes et de l'évaluation des politiques municipales comportant un volet tarifaire;
- définissent à cette fin les modalités les mieux adaptées à leur situation.

Le tribunal quasi judiciaire et les régimes d'assurance spécifiques

Dans le cas du tribunal quasi judiciaire et des régimes d'assurance spécifiques, les tarifs reflètent déjà les coûts dans la plupart des situations observées. Le gouvernement pourrait cependant rendre compte annuellement du bon respect des règles existantes.

Le groupe de travail a souhaité aller plus loin que ces principes et cette procédure, en formulant des suggestions concrètes concernant un certain nombre de tarifs, qui ont tous pour caractéristique d'être étroitement reliés à des politiques majeures du gouvernement. Le chapitre 3 comporte ainsi des sections spécifiquement consacrées aux droits de scolarité universitaire, à l'électricité, à l'eau, aux transports et aux services de garde.

■ Pour mieux gérer un bien précieux : les droits de scolarité universitaire

Le gel des droits de scolarité universitaire, en place au Québec durant l'essentiel des quatre dernières décennies, est l'exemple-type d'une politique qui s'est longtemps voulue à la fois efficace et équitable. En fait, elle n'est ni l'une ni l'autre. À partir de l'analyse qu'il effectue, le groupe de travail constate que des droits de scolarité très bas, uniformes et gelés pendant une longue période sont à la fois inefficaces et inéquitables.

Pour ce qui est des droits de scolarité universitaire, le groupe de travail recommande :

- une augmentation du plafond que le gouvernement applique aux droits de scolarité universitaire, afin de se rapprocher de la moyenne canadienne à un rythme graduel et en évitant les rattrapages brutaux, ceci pour refléter davantage la rentabilité économique des études universitaires;
- un ajustement correspondant des prêts et bourses offerts aux étudiants;
- une différenciation des droits de scolarité selon les niveaux d'étude et les secteurs disciplinaires, afin de mieux refléter les différences dans les coûts de formation et dans les rendements ultérieurs;
- une fois le rattrapage effectué, une indexation annuelle de la subvention gouvernementale aux universités et des droits de scolarité pour tenir compte de l'évolution des coûts afin de maintenir constant l'effort du gouvernement;
- un suivi régulier de la position relative des universités québécoises par rapport à celle des universités du reste du Canada;

– une obligation faite aux universités de consacrer un pourcentage prédéterminé des revenus supplémentaires provenant de la hausse des droits de scolarité à des bourses pour les étudiants vraiment issus des milieux défavorisés, qui tiendraient compte des différences dans les droits exigés selon les secteurs, et qui viendraient s'ajouter au programme d'aide financière déjà en place, sur le modèle de ce qui existe déjà en Ontario et en Colombie-Britannique;

– l'étude sérieuse de la mise sur pied d'un système de remboursement des prêts étudiants proportionnel au revenu, sur le modèle de celui qui existe en Australie ou de celui déjà proposé au Québec, par lequel l'ex-étudiant, une fois sur le marché du travail et à partir d'un certain seuil de revenu, rembourse sa dette d'études en versant un montant calculé à l'aide d'un taux de remboursement appliqué sur la différence entre le revenu brut gagné et le seuil de revenu choisi.

■ L'électricité : une ressource qui n'est pas vendue à son véritable prix

Les tarifs d'électricité appliqués au Québec envoient un mauvais signal de prix, pour deux raisons.

— En premier lieu, la tarification n'étant pas définie en fonction du coût marginal, elle ne prend pas suffisamment en compte le coût croissant de production de l'hydroélectricité.

— En deuxième lieu, le prix de l'électricité vendue au Québec ne tient pas compte de son coût d'opportunité, c'est-à-dire du prix auquel cette électricité pourrait être vendue sur les marchés extérieurs. Sur le plan économique, il serait beaucoup plus efficace de vendre l'électricité sur le marché québécois à un prix comparable aux tarifs pratiqués dans les juridictions voisines – de la même façon que l'Alberta vend ses produits pétroliers au même prix, que ce soit sur le territoire de la province ou à l'extérieur.

Le groupe de travail recommande que le gouvernement révise l'encadrement législatif des coûts de l'électricité, afin que la tarification de l'électricité :

– prenne en compte le coût d'opportunité de l'électricité produite au Québec;

– envoie un signal de prix correspondant au coût croissant de production de l'électricité.

À cette fin, la démarche optimale consisterait à modifier la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

– en stipulant que la Régie de l'énergie doit prendre en compte le coût d'opportunité et le coût marginal dans la définition des tarifs d'électricité;

– en supprimant en contrepartie le concept de bloc patrimonial, de telle sorte que la Régie puisse évaluer l'ensemble des coûts de production lorsqu'elle examine les tarifs d'électricité.

À défaut d'une telle démarche, le gouvernement devrait :

– assurer lui-même une prise en compte du coût d'opportunité et du coût marginal de production de l'électricité en révisant à la hausse le prix du bloc patrimonial.

La révision de l'encadrement législatif des coûts de l'électricité devrait être accompagnée de campagnes de grande envergure en faveur des économies d'énergie, coordonnées par l'Agence de l'efficacité énergétique.

En tout état de cause, il importe que la hausse des tarifs d'électricité n'affecte pas les plus démunis. Le groupe de travail recommande que le gouvernement ajuste en conséquence l'aide sociale ou l'un des crédits d'impôt définis en faveur des bas salariés, et évite d'agir sur les tarifs mêmes.

Le gouvernement devrait par ailleurs demander à Hydro-Québec d'accélérer la mise en place d'une tarification modulée en fonction de l'heure où l'électricité est consommée, tel que déjà annoncé dans la Stratégie énergétique.

Les revenus additionnels dont l'État bénéficierait en tant qu'actionnaire devraient être versés en priorité à un nouveau fonds dédié, que l'on pourrait dénommer le Fonds de pérennité du patrimoine, dont les revenus pourraient être affectés au développement de nouvelles sources d'énergie.

■ L'eau : mettre fin au gaspillage

Le Québec se trouve actuellement devant un défi de taille, avec une situation de surconsommation d'eau, sans tarification adéquate, et avec la responsabilité de la distribution de cette ressource entre les mains du palier municipal.

Pourtant, les conclusions des différentes études sur la tarification de l'eau sont très claires. Toutes les enquêtes ont révélé des taux de consommation considérablement plus élevés lorsque la tarification était forfaitaire plutôt que basée sur le volume, tant au niveau national que dans chaque province. Le comptage universel de la consommation d'eau réduit de 15 % à 30 % la consommation totale d'eau des résidences ainsi que des commerces et des industries. Comme dans le cas de l'électricité, ce sont les gros consommateurs d'eau qui bénéficient le plus des déficiences actuelles de la tarification.

Le groupe de travail recommande que le Québec se dote d'une loi générale sur l'eau, qui établirait un cadre législatif cohérent permettant de mettre en place les différentes mesures nécessaires à la gestion durable de l'eau.

À moyen terme, sur une période de dix ans par exemple, il y aurait lieu de mettre en place un programme incitatif de pose de compteurs d'eau – la présence de compteurs devenant à terme obligatoire pour toutes les résidences, commerces et industries. Ce programme, dont les montants de subvention iraient en diminuant, viserait à satisfaire plus rapidement l'exigence inscrite dans la loi.

Le gouvernement devrait établir une tarification entrant en vigueur au terme de la mise en place des compteurs d'eau. Le groupe de travail propose que le gouvernement analyse les modalités d'une telle tarification.

- Cette tarification serait basée sur les coûts de production réels, assortis d'une quote-part reflétant les coûts futurs associés au remplacement des équipements désuets de production, de distribution et d'assainissement des eaux, afin de mettre à niveau les infrastructures.
- La réglementation de la tarification serait confiée à un tribunal quasi judiciaire – soit une Régie de l'eau ou la Régie de l'énergie, dont le mandat serait élargi comme cela est déjà le cas ailleurs au Canada.
- Tout comme dans le secteur de l'électricité, il serait judicieux de procéder à l'élaboration d'une tarification modulée, différenciée selon les différentes plages horaires de la journée. Cela permettrait à la fois de réduire la demande de pointe, et d'offrir aux consommateurs la possibilité d'épargner l'eau à partir de choix environnementaux délibérés.
- La nouvelle tarification de l'eau devrait être accompagnée de programmes visant à économiser cette ressource.

Dans l'immédiat, tout soutien du Québec aux investissements dans les infrastructures de production, de distribution et d'assainissement des eaux devrait être subordonné à la mise en place de compteurs d'eau.

Comme dans le cas de l'électricité, les revenus provenant de la tarification de l'eau devraient d'abord être utilisés pour payer les coûts de distribution et d'assainissement.

■ Pour améliorer nos services et protéger l'environnement : le péage routier et urbain

Les revenus perçus par l'État auprès des automobilistes n'ont pas de lien direct avec l'utilisation des routes. Les utilisateurs du réseau routier ne reçoivent aucun signal de prix à cet égard. Par ailleurs, les infrastructures routières du Québec sont vieillissantes, et elles nécessitent un important effort de remise en état pour qu'elles satisfassent aux standards nord-américains. La population est très consciente du vieillissement du réseau routier, et de la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement pour en assurer la rénovation.

Pour ce qui est du péage urbain, l'hypothèse de péages visant à contrôler la congestion de Montréal est défendue par certains, à l'imitation de ce qui a été implanté avec succès à Londres.

À partir de ces différents constats, le groupe de travail souhaite ouvrir un certain nombre de voies de réflexion pour l'avenir.

Afin de mieux utiliser la tarification pour les besoins d'amélioration du réseau routier, le groupe de travail recommande :

- que les droits sur les permis et les immatriculations soient versés dans le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier;
- que le niveau de ces droits soit relié aux besoins futurs d'investissements dans les infrastructures routières;
- qu'idéalement, toute nouvelle infrastructure routière soit tarifée auprès des utilisateurs sous la forme d'un péage, que cette infrastructure soit ou non réalisée en partenariat avec le secteur privé et dans la mesure bien sûr où il existe une voie alternative;
- que le gouvernement envisage la possibilité de moduler les droits d'immatriculation en fonction du kilométrage annuel parcouru par les automobilistes;
- que des analyses de faisabilité complètes et rigoureuses soient entreprises dès maintenant par le ministère des Transports du Québec, afin d'étudier la possibilité de tarifer les automobilistes en fonction de l'utilisation du réseau routier et des caractéristiques du véhicule utilisé;
- que le ministère des Transports soit mandaté afin d'étudier de façon approfondie la possibilité d'implanter un péage urbain autour de l'île ou de l'agglomération de Montréal, en vue de gérer les problèmes de congestion aux heures de pointe – ce péage s'accompagnant d'investissements additionnels dans les transports en commun de la région de Montréal.

■ Pour vérifier la cohérence entre la tarification et les objectifs poursuivis : les frais de garde en CPE et en milieu familial

Le groupe de travail a souhaité analyser la question des frais de garde, afin de souligner les enjeux financiers en cause. Ces enjeux justifient une évaluation des résultats obtenus et un chiffrage des coûts à venir, même si un consensus clair semble s'être établi au sein de la population, quant à la pertinence des initiatives ainsi mises en œuvre par le gouvernement.

Pour le groupe de travail, les services de garde à contribution réduite sont l'exemple parfait d'une politique publique dont le coût a été très mal évalué lors de sa mise en place, et dont la tarification est directement soumise à la pression politique.

Un consensus existe effectivement, au sein de la population québécoise, quant à la pertinence de cette politique et à l'importance de la maintenir – surtout lorsque l'on fait référence au défi démographique auquel le Québec est confronté.

Une politique de tarification efficace et équitable suppose cependant que le coût de cette politique soit bien connu des citoyens – puisque son financement contribue à alourdir la pression fiscale. Il apparaît de toute façon incontournable que le montant actuellement tarifé soit indexé, afin au moins de stabiliser la proportion de la contribution gouvernementale.

Le groupe de travail recommande que le gouvernement :

- procède à une évaluation rigoureuse des coûts actuels et projetés de la politique de financement des frais de garde;
- évalue l'impact de la politique de financement des services de garde sur divers objectifs poursuivis;
- procède à un ajustement périodique de la contribution demandée aux parents, afin de stabiliser la proportion de la subvention gouvernementale et ainsi refléter l'augmentation des coûts.

❑ Conclusion

Au terme de son rapport, le groupe de travail souhaite envoyer un message clair au gouvernement et à l'ensemble des citoyens : la tarification, utilisée de façon efficace et équitable, constitue un outil d'enrichissement collectif et d'amélioration du bien-être de tous qu'il est dans notre plus grand intérêt d'utiliser.

La tarification n'est pas un impôt déguisé. Bien au contraire, elle représente un instrument irremplaçable pour envoyer le bon signal à l'utilisateur. Une politique de tarification efficace est compatible avec la nécessaire protection des plus démunis. Il faut simplement que le gouvernement évite d'agir sur le tarif même, mais intervienne plutôt en transférant aux ménages à faible revenu les ressources dont ils ont besoin pour acquérir des biens et des services essentiels.

Considérant l'importance de l'implication financière du gouvernement dans notre économie, il est impensable que les critères d'efficacité et d'équité ne soient pas dominants pour établir le niveau des tarifs. Il n'est pas acceptable que les citoyens soient si peu informés des liens actuels entre tarifs et impôts, de ce qu'ils paient et de la façon dont ils le paient.

Comme le président du groupe de travail le précise dans son message introductif au rapport[2], le groupe de travail reconnaît que les recommandations de ce rapport nécessiteront des discussions non partisanes pour apprécier la pertinence et le réalisme d'une nouvelle politique tarifaire. Il faudra déployer un effort exceptionnel d'information auprès de nos concitoyens afin qu'ils en comprennent les éléments et les enjeux de base. Le problème est complexe. Il y a urgence à agir. L'approche présentée bouscule une façon historique de faire les choses, dont il faudra du temps pour se départir.

Le groupe de travail souhaite que ce rapport soit étudié sereinement et à son mérite, et que chacune des recommandations soit estimée à sa juste valeur, avant que des décisions ne soient prises.

[2] Voir page III.

INTRODUCTION

Le 30 octobre 2007, la ministre des Finances annonçait la création d'un Groupe de travail sur la tarification des services publics, afin d'« examiner les enjeux et [de] conseiller le gouvernement dans l'élaboration d'une nouvelle politique de tarification » [3].

Le mandat confié par le gouvernement au groupe de travail avait été défini avec précision le 5 octobre précédent[4].

❑ Le mandat du groupe de travail

Ce mandat s'énonce comme suit :

> « … Le mandat du groupe de travail [sur la tarification des services publics] comporte les six volets suivants :
>
> – présenter un inventaire des tarifs imposés par le gouvernement du Québec;
>
> – comparer la situation du Québec en matière de tarification à celle des autres juridictions, notamment les provinces canadiennes;
>
> – proposer les grands principes sur lesquels le gouvernement devrait s'appuyer pour établir une politique de tarification couvrant l'ensemble du secteur public en prenant en considération les facteurs suivants :
>
> ▪ l'équité (ex. : la capacité de payer du consommateur, en incluant des mesures pour protéger les plus démunis);
>
> ▪ l'efficacité (ex. : l'existence de produits substituts sur le marché privé et la concurrence qui peut en résulter);
>
> ▪ les modalités d'application (ex. : incitatifs pour les ministères afin d'appliquer une tarification adéquate);
>
> – proposer de nouveaux champs possibles de tarification et leur mise en application (ex. : péage sur les autoroutes provinciales);
>
> – proposer un processus de révision systématique des différents types de tarifs (ex. : en fonction de la hausse du coût des services ou sur la base de l'IPC);
>
> – proposer un échéancier et un processus de rattrapage dans le cas des tarifs qui n'ont pas été indexés depuis plusieurs années, ou dans le cas où le niveau actuel est nettement inférieur aux coûts des services rendus… »[4].

---

[3] Constitution du Groupe de travail sur la tarification. Communiqué de presse émis par le Cabinet de la ministre des Finances, des Services gouvernementaux, responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, 30 octobre 2007.

[4] Conseil du trésor du Québec, C.T. 205495 du 5 octobre 2007. Dans le C.T., comme dans le communiqué précédemment cité, le Groupe de travail sur la tarification des services publics est dénommé « Groupe de travail sur la tarification ».

❑ Un mandat large

Comme on le constate, le mandat confié au groupe de travail par le gouvernement est extrêmement large.

— Il couvre l'ensemble des éléments d'une politique gouvernementale de tarification, soit à la fois les principes retenus, les domaines couverts et les processus mis en œuvre.

— Il concerne tous les tarifs appliqués par le gouvernement – soit les tarifs perçus par les ministères, les organismes et l'ensemble des organisations dépendant directement de l'État québécois.

  Certains des éléments d'une politique québécoise de tarification pourraient même s'appliquer aux municipalités, qui sont sous l'autorité directe du gouvernement du Québec.

Ce mandat large est également très précis, quant aux différents volets à aborder. Il identifie ainsi certaines pistes concernant les principes à retenir, les nouveaux champs de tarification à explorer ou les processus à mettre en place.

❑ Un mandat délicat

Le mandat confié au groupe de travail concerne un sujet politiquement difficile. L'importance des pressions politiques suscitées par toute décision concernant la fixation des tarifs constitue d'ailleurs l'un des enjeux à prendre en compte dans toute réflexion sur la tarification.

Très conscient de ces difficultés et des contraintes auxquelles tout gouvernement est confronté dès qu'il engage des initiatives en matière de tarification, le groupe de travail a souhaité cependant aborder le mandat qui lui était confié en évitant toute complaisance.

La création d'un groupe de travail chargé de jeter les bases d'une nouvelle politique vise d'ailleurs à surmonter ces contraintes, en confiant à des personnes éloignées des intérêts partisans le soin d'engager une réflexion aussi constructive que possible sur une question cruciale pour le bon fonctionnement de notre société.

❑ Des impacts pour l'ensemble des citoyens, et notamment pour les plus démunis

La question de la tarification est aussi un sujet politiquement sensible car elle est susceptible de toucher tous les citoyens. Elle l'est d'autant plus que les citoyens les plus démunis peuvent être davantage affectés par des augmentations de tarifs touchant des biens ou des services essentiels.

En fait, comme le mandat confié par le gouvernement le spécifie, la tarification comporte des implications sociales qui doivent être soigneusement prises en compte. Le groupe de travail a eu comme préoccupation de les analyser de façon attentive, tout le défi étant d'atteindre un équilibre entre équité et efficacité[5].

❑ Un sujet incontournable

Le groupe de travail souhaite souligner l'importance des questions entourant la tarification – une importance qui découle de la nature des enjeux en cause.

■ Les enjeux financiers

Ces enjeux sont d'abord financiers. La tarification constitue en effet un sujet incontournable, d'abord en raison des enjeux qu'elle soulève sur le plan des finances publiques.

La tarification peut être définie comme l'ensemble des règles et décisions prises par le gouvernement ou les différents organismes qui le composent, afin de déterminer les sommes réclamées aux utilisateurs en contrepartie d'un bien ou d'un service offert par un ministère, par un organisme ou par une entité gouvernementale.

Les sommes perçues par les différentes autorités dépendant du gouvernement du Québec et considérées comme des revenus de tarification sont significatives.

— En 2006-2007, les revenus provenant de la tarification des ministères, des organismes, des fonds spéciaux ainsi que des réseaux de la santé et de l'éducation ont représenté 6,6 milliards de dollars, soit 10,2 % de l'ensemble des revenus du gouvernement. Ils se répartissaient à peu près également entre les revenus de tarification des ministères, organismes et fonds spéciaux (3,5 milliards de dollars) et les revenus de tarification perçus par les réseaux de la santé et de l'éducation (respectivement 1,4 et 1,7 milliard de dollars).

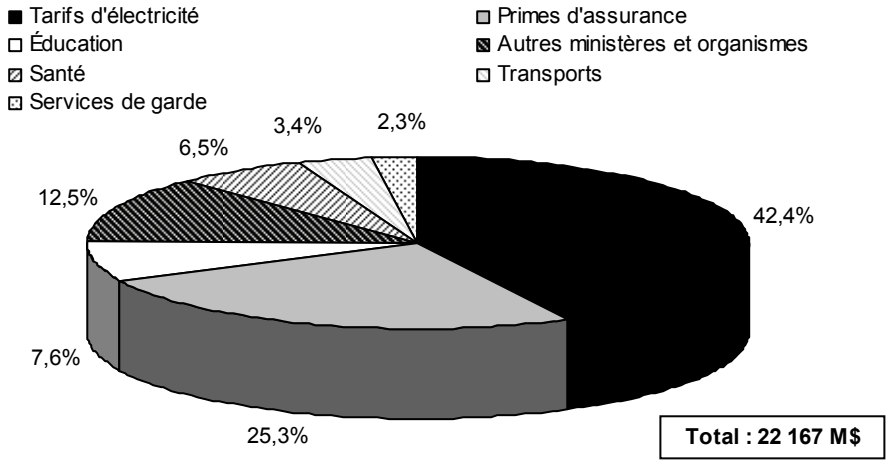
[5] Le groupe de travail a regroupé, dans une annexe au rapport, les différentes mesures compensatoires définies par le gouvernement du Québec en faveur des ménages à faible revenu. Voir l'annexe 3.

— En fait, si on tient compte des autres organismes dépendant du gouvernement du Québec, les revenus de tarification perçus sont plus de trois fois plus élevés et atteignent 22,2 milliards de dollars. Il faut en effet ajouter à la catégorie précédente les tarifs d'électricité, les tarifs prélevés pour les services de garde ainsi que la tarification correspondant à des assurances (assurance sur la santé et la sécurité du travail, assurance parentale, assurance automobile, assurance médicaments, assurance stabilisation des revenus agricoles et assurance récolte)[6].

Au total, les revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec ont représenté, en 2006-2007, 7,8 % du PIB québécois.

GRAPHIQUE 1

Répartition des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

[6] Le groupe de travail a exclu de son analyse la Régie des rentes du Québec. Il s'agit d'un régime d'assurance obligatoire que l'on aurait pu classer avec les régimes fiduciaires. Sa mission est cependant très spécifique et les garanties entourant ses activités semblent donner toute satisfaction. On trouvera cependant une description du mode de fonctionnement de cet organisme et des modalités de définition des cotisations en annexe 2, page 157.

TABLEAU 1

Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec, 2006-2007

(en millions de dollars)

	Revenus
Ministères, organismes et réseaux	
Ministères, organismes et fonds spéciaux	3 522
Réseau de la santé	1 439
Réseau de l'éducation(1)	1 681
Sous-total – Ministères, organismes et réseaux	**6 642**
Autres sources de tarification	
Tarifs d'électricité (Hydro-Québec)	9 402
Services de garde à 7 $(2)	518
Assurances :	
– Assurance santé et sécurité du travail (CSST)	2 262
– Assurance parentale	1 184
– Assurance médicaments	1 302
– Assurance automobile	698
– Autres assurances	
▪ Assurance stabilisation des revenus agricoles	134
▪ Assurance récolte	25
Sous-total – Autres sources de tarification	**15 525**
TOTAL	**22 167**

(1) Éducation supérieure et commissions scolaires.
(2) Centre de la petite enfance, garderie en milieu familial et service de garde en milieu scolaire.
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Tarifs et impôts

La définition des tarifs et la politique de tarification qui les encadre ont ainsi un impact direct sur la situation des finances publiques.

Cet impact n'est pas uniquement dû à la place relative des tarifs dans les revenus gouvernementaux. Il résulte également du fait que des biens ou des services insuffisamment tarifés devront être payés au moyen des impôts.

En fait, on soulève ici tout le problème de la part relative des tarifs et des impôts auxquels on fait appel pour financer les services publics. Tout service public insuffisamment tarifé devra être d'une façon ou d'une autre payé au moyen des impôts. Certains considèrent même que tout service public devrait être majoritairement financé par les impôts.

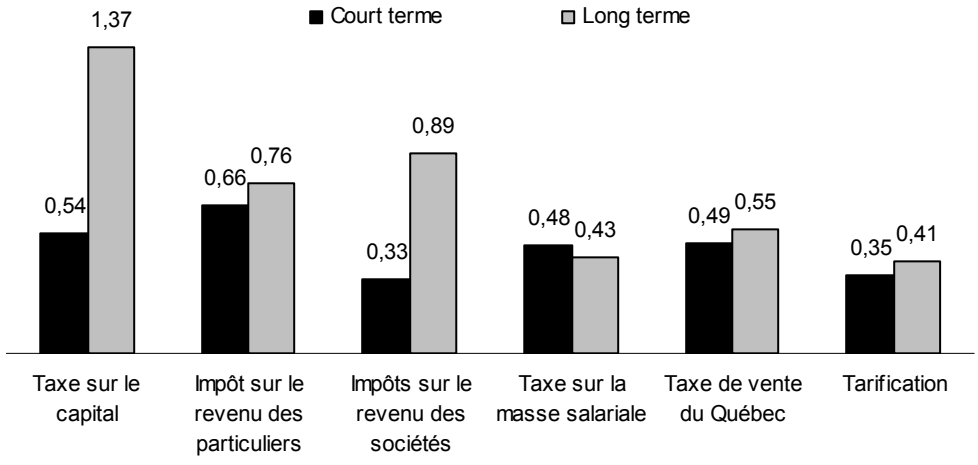
On reviendra sur cette question plus loin, mais tout le monde doit convenir qu'à moins que l'on accepte de réduire les services, des tarifs trop bas par rapport au coût du bien ou du service auront pour effet de faire payer une partie de ce bien ou de ce service par le contribuable, qui se substitue ainsi à l'utilisateur.

Du strict point de vue des finances publiques, une tarification correspondant au coût du bien ou du service offert permettrait ainsi de limiter la pression fiscale. Elle nous placerait dans une meilleure position pour ce qui est de la concurrence fiscale. En dernière analyse, on peut ainsi facilement démontrer qu'une tarification bien définie, accompagnée d'un régime fiscal compétitif, favoriserait la croissance et le dynamisme économiques.

Les simulations effectuées par le ministère des Finances confirment, sur le plan macroéconomique, l'avantage de remplacer la taxation par la tarification : lorsque l'on compare l'impact sur le PIB d'une augmentation équivalente de l'imposition, de la taxation ou de la tarification, on constate qu'il existe un gain – dans certains cas significatifs – à substituer la tarification aux différentes formes possibles de taxation et d'imposition, à court comme à long terme.

GRAPHIQUE 2

Comparaison de l'impact sur l'économie du Québec de hausses d'impôts, de taxes et de tarification
(coût en dollars de PIB réel pour une augmentation des charges de 1 $)



Note : Une hausse d'un dollar de tarification réduit le PIB de 0,35 $ à court terme et de 0,41 $ à long terme.
Source : Modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances du Québec.

■ Un outil pour mieux vivre ensemble

Les enjeux financiers sont donc considérables, mais ils ne sont pas les seuls.

Le tarif est le prix auquel un bien ou un service est offert par un organisme dépendant de l'État à l'utilisateur qui souhaite en bénéficier. Comme n'importe quel prix, le tarif constitue un signal pour le producteur comme pour le consommateur. Le producteur et le consommateur définiront les quantités qu'ils souhaitent produire ou consommer en fonction du niveau du tarif.

Cela signifie que les tarifs pratiqués par les différents organismes dépendant du gouvernement ont un impact direct sur l'efficacité avec laquelle les biens et services en cause sont produits et consommés.

— Les tarifs, lorsqu'ils sont définis de façon adéquate, ont pour effet d'infléchir les comportements des utilisateurs dans la bonne direction. Comme on le verra plus loin, une politique de tarification déterminée en fonction des intérêts de la collectivité a ainsi pour conséquence, selon les biens ou services concernés, de réduire le gaspillage des ressources, de protéger l'environnement et d'assurer la pérennité de notre patrimoine, tout en dégageant le financement nécessaire pour assurer la qualité du service et contrer le vieillissement des infrastructures.

— L'enjeu en cause dépasse donc la stricte question financière : les tarifs constituent un outil essentiel pour gérer nos comportements collectifs de la façon la plus efficace possible, et cela pour le meilleur intérêt de tous. En intitulant son rapport « Mieux tarifer, pour mieux vivre ensemble », le groupe de travail a voulu souligner cette dimension à ses yeux fondamentale, qui doit sous-tendre toute réflexion sur la tarification des biens et des services offerts par l'État.

❑ La nécessité de choisir des priorités

Le gouvernement a imposé au groupe de travail un échéancier court, afin de couvrir un mandat dont on vient de souligner l'ampleur. Le groupe de travail a donc ciblé les réflexions et analyses effectuées en identifiant un certain nombre de priorités.

— Dès le début de ses travaux, le groupe de travail a délibérément exclu de ses analyses spécifiques la tarification concernant le secteur de la santé. Le Groupe de travail sur le financement du système de santé, présidé par M. Claude Castonguay, a en effet abordé la question de la tarification de certains services dans le secteur de la santé, et il apparaissait ainsi inutile de dupliquer les réflexions engagées par d'autres experts[7].

[7] Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008). *En avoir pour notre argent*, p. 262.

— Le groupe de travail a orienté ses réflexions en fonction de l'impact qu'elles pourraient avoir sur l'ensemble de la tarification des services publics. Il a ainsi consacré une part importante de son temps à identifier les principes à respecter et les processus à mettre en œuvre – répondant en cela directement au mandat défini par le gouvernement.

— Le groupe de travail a voulu analyser l'arrimage existant entre la politique tarifaire et certains objectifs majeurs du gouvernement – soit essentiellement la politique énergétique, la conciliation travail-famille, la politique de soutien aux familles, l'accès à l'éducation, la protection de l'environnement, la promotion du développement durable et l'entretien et la bonne gestion des infrastructures.

  — En effet, si on croit en ces objectifs, il est tout à fait légitime d'utiliser la tarification comme un levier pour les atteindre.

  — Il faut cependant vérifier la réalisation de ces objectifs et évaluer le coût consenti par la collectivité pour y parvenir.

— Il était essentiel de prendre en compte la situation actuelle et prévisible des finances publiques du Québec. La précarité de l'équilibre de nos finances constitue une dimension majeure, dans la définition d'une politique de tarification, puisqu'elle détermine la marge de manœuvre dont dispose effectivement le gouvernement sur le plan financier.

— Pour le groupe de travail, il était important de faire avancer les choses, sur un sujet dont on a souligné la soumission aux pressions politiques et la difficulté pour un gouvernement de mettre en œuvre les initiatives les plus conformes à l'intérêt public.

  Afin de faire progresser le Québec dans un dossier délicat, le groupe de travail a consacré une bonne part de ses efforts à faciliter une meilleure compréhension de la question. À cette fin, le groupe de travail a voulu faire preuve de pédagogie et de transparence, tout en étant bien conscient du fait qu'une véritable « culture de la gratuité », telle qu'elle semble exister au Québec, ne peut être modifiée en quelques mois.

  Simultanément, le groupe de travail a mis l'accent sur les principes et les processus, en faisant le pari qu'il serait à la fois plus logique et plus facile de susciter un consensus sur une nouvelle politique de tarification en commençant par édifier cette politique sur des bases solides et collectivement acceptées.

❑ La démarche retenue par le groupe de travail

Le groupe de travail a volontairement limité sa démarche de consultation. Le mandat confié par le gouvernement ne comprenait pas de volet consacré à d'éventuelles auditions publiques. En tout état de cause, le groupe de travail pouvait s'appuyer sur les nombreuses réflexions et analyses déjà effectuées sur la question, et largement disponibles à tous[8].

Le groupe de travail a cependant souhaité approfondir plusieurs aspects de son mandat en rencontrant certains experts dont les avis apparaissaient particulièrement pertinents[9].

Dans le même but, le groupe de travail a commandé des analyses spécifiques afin de valider certaines hypothèses ou de mieux connaître certaines problématiques en cause. Le groupe de travail a ainsi pu disposer d'une étude élaborée des politiques de tarification existant à l'étranger, particulièrement dans les pays ayant des institutions politiques de type britannique[10], ainsi qu'une étude sur la tarification éventuelle de l'eau et son encadrement par une Régie de l'eau[11].

❑ Une préoccupation centrale, un équilibre à atteindre entre équité et efficacité

Le titre même du rapport illustre la préoccupation centrale qui a animé le groupe de travail. Le groupe de travail est convaincu que la tarification est ou sera un instrument essentiel à la disposition des Québécois afin de réaliser des objectifs collectifs de façon efficace.

Bien utilisée, la tarification peut nous permettre de nous enrichir collectivement.

Elle doit par ailleurs résulter de règles qui respectent un équilibre délicat entre équité et efficacité. On l'a déjà précédemment souligné : la tarification comporte d'importants effets de redistribution, qui doivent être pris en compte de façon attentive. Il faut éviter les impacts non voulus sur les citoyens les plus fragiles, sans pour autant dénaturer les recommandations présentées ou provoquer des effets pervers dont toute la collectivité pâtirait.

---

8 Le groupe de travail a ainsi pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'étude *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*, Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 18 janvier 2008.

9 Voir en annexe 4 la liste des personnes et organismes rencontrés ainsi que la liste des analyses réalisées à la demande du groupe de travail.

10 L'annexe 5 est entièrement consacrée à l'étude sur les politiques de tarification à l'étranger effectuée par l'École nationale d'administration publique à la demande du groupe de travail.

11 Voir l'annexe 6.

❑ Le plan du rapport

Le rapport rendant compte des analyses et réflexions du Groupe de travail sur la tarification des services publics est articulé en trois parties, correspondant à la démarche retenue et aux priorités identifiées par le groupe pour remplir le mandat qui lui a été confié.

— Dans un **premier chapitre**, intitulé Des mythes à dégonfler, des vertus à rappeler, le groupe de travail souhaite renverser un certain nombre d'idées reçues et faire preuve de pédagogie.

  Les discussions concernant la tarification sont brouillées par quelques mythes, qu'il faut absolument dissiper avant d'aller plus loin dans une analyse sérieuse de la question.

  En dégonflant ces mythes, le groupe de travail couvre également plusieurs volets du mandat reçu du gouvernement, soit l'inventaire des tarifs imposés par le Québec et la comparaison des pratiques québécoises avec celles d'autres juridictions.

— Le **deuxième chapitre** du rapport est consacré au mode actuel de fixation des tarifs et à ses lacunes.

  La tarification des services publics est effectuée selon des règles qui varient beaucoup, mais que l'on peut regrouper en catégories relativement homogènes. Le groupe de travail a analysé les modalités de fixation des tarifs pour chacune de ces catégories, en s'attachant surtout à évaluer les résultats obtenus et à identifier les causes des problèmes identifiés.

  Avant de suggérer de nouvelles initiatives, il importait de préciser les causes des difficultés rencontrées. Ces problèmes et les raisons qui les expliquent indiquent bien évidemment la direction des efforts futurs à consentir.

— Le **troisième chapitre**, intitulé Une nouvelle politique de tarification, constitue en quelque sorte l'aboutissement de la réflexion engagée par le groupe de travail, en même temps que la réponse aux interrogations formulées par le gouvernement.

  En élaborant ce chapitre, le groupe de travail a d'abord voulu proposer des principes et une procédure, constituant la base et le cadre de ce que pourrait être la nouvelle politique de tarification du Québec.

  Le groupe de travail a souhaité aller plus loin, en formulant des suggestions concrètes concernant un certain nombre de tarifs, qui ont tous pour caractéristique d'être étroitement reliés à des politiques majeures du gouvernement. Le chapitre 3 comporte ainsi des sections spécifiquement consacrées aux droits de scolarité universitaire, à l'électricité, à l'eau, aux transports et aux services de garde.

Dans la **conclusion** qu'il apporte à son rapport, le Groupe de travail sur la tarification des services publics reprend les principaux points qui constituent pour lui l'essentiel des messages et recommandations transmis au gouvernement, et par là-même à l'ensemble de notre collectivité.

Le rapport comprend par ailleurs six annexes.

— L'**annexe 1**, intitulée Le Groupe de travail sur la tarification des services publics, fournit un certain nombre d'informations concernant les membres du groupe et l'équipe de soutien.

— L'**annexe 2** est consacrée aux revenus de tarification perçus par le gouvernement du Québec. On y trouvera un inventaire exhaustif des revenus de tarification perçus par le gouvernement, accompagné d'un ensemble de données chiffrées.

— L'**annexe 3** présente un relevé des mesures compensatoires définies par le gouvernement du Québec en faveur des ménages à faible revenu.

— L'**annexe 4** rend compte des travaux effectués par le groupe de travail, soit les personnes et organismes rencontrés et les analyses réalisées.

— L'**annexe 5** rend disponible l'une de ces analyses, consacrées aux politiques de tarification à l'étranger. On trouvera dans cette annexe une synthèse des observations effectuées par l'École nationale d'administration publique à la demande du groupe de travail.

— L'**annexe 6** présente une autre de ces analyses, intitulée Pour un usage judicieux et rationnel de l'eau : la création d'une Régie de l'eau.

CHAPITRE 1 – DES MYTHES À DÉGONFLER, DES VERTUS À RAPPELER

Le groupe de travail a souhaité ouvrir son rapport sur une présentation d'un certain nombre de mythes, qui ont trop souvent cours à propos des tarifs et de la tarification.

Dans le même souci pédagogique, il importait de revenir au moins succinctement sur plusieurs vertus accompagnant une définition des tarifs conforme à l'intérêt collectif.

1.1 Quelques mythes à abattre

Le groupe de travail a identifié cinq mythes, qui résument bien les incompréhensions et les fausses perceptions dont l'existence pollue tout débat concernant la tarification.

Formulés de façon volontairement provocatrice, ces cinq mythes sont les suivants :

- les services publics sont gratuits;
- les tarifs augmentent toujours;
- les tarifs au Québec sont plus élevés qu'ailleurs;
- les tarifs sont des impôts déguisés;
- les tarifs sont inéquitables.

On va reprendre ces cinq perceptions l'une après l'autre, pour en souligner à la fois le caractère erroné et les raisons profondes qui en expliquent l'existence.

1.1.1 Premier mythe : les services publics sont gratuits

Personne ne pense que l'alimentation, l'essence ou les vêtements soient des biens gratuits. La raison est simplement que pour consommer ces biens, nous devons payer une certaine somme.

Il existe plusieurs services publics pour lesquels le prix demandé à celui qui les utilise est faible ou nul, ou camouflé sous une autre forme. C'est le cas des services de santé ou d'éducation, des routes et autoroutes, de l'eau – pour ne donner que quelques exemples[12].

[12] On trouvera en annexe 2 un inventaire des revenus de tarification perçus par le gouvernement du Québec, et donc des services publics tarifés.

Même si ces services ne sont pas tarifés, ils ne sont pas gratuits : les services de santé et d'éducation, l'entretien des routes et des autoroutes sont payés par le contribuable, qui assure leur existence et leur disponibilité grâce aux impôts qu'il verse à l'État. Dans le cas des routes et des autoroutes, des contributions sont prélevées indirectement sur l'automobiliste, mais elles ne sont pas directement reliées à l'utilisation des infrastructures routières. Quant à l'eau, elle est le plus souvent facturée sous la forme de redevances intégrées dans les taxes municipales, sans aucune relation avec sa consommation effective.

Le contribuable considère souvent qu'il verse suffisamment d'impôts, et qu'il n'est pas question d'ajouter un tarif aux sommes qu'il a versées directement à l'État. Quant au non-contribuable, il ne se pose même pas la question : pour lui, service public est synonyme de gratuité.

Il se développe ainsi une perception selon laquelle un service fourni par une instance gouvernementale ne peut être facturé. Dès qu'un service est offert par la puissance publique, il doit être gratuit. C'est ce que le groupe de travail appelle une culture de la gratuité.

On peut illustrer cette situation de façon très concrète : sur le fleuve Saint-Laurent existent deux traversiers exerçant des activités semblables. Le traversier qui effectue le trajet entre Rivière-du-Loup et Saint-Siméon appartient à une entreprise privée[13]. Par contre, le traversier assurant la liaison entre Matane et Baie-Comeau–Godbout est contrôlé par une société appartenant au secteur public.

— Dans le premier cas, les utilisateurs trouvent tout à fait normal que l'entreprise ajuste régulièrement ses tarifs, afin de maintenir la qualité du service.

— Dans le cas du traversier exploité par une entreprise publique, une augmentation des tarifs se heurte immanquablement à une levée de boucliers. Pour les utilisateurs, le caractère public du traversier devrait conduire à sa gratuité.

Les raisons d'une telle perception sont multiples.

— Les citoyens ne sont pas informés du coût réel du service public qu'ils utilisent. Ils sont rarissimes, les patients qui connaissent le prix de la visite chez le médecin qu'ils viennent de rencontrer ou les parents qui ont une idée du prix d'une année d'enseignement de leur enfant dans le système public. Même le prix réel des services de garde n'est connu que d'une petite minorité.

[13] Le service est en partie subventionné.

— Le coût réel des services publics est noyé dans la contribution fiscale globale. Le lien entre un service public et le prix qu'il coûte est tellement distendu que l'utilisateur du service en oublie l'existence et la réalité.

— Bien évidemment, cette perception de la gratuité est encore plus forte pour les citoyens qui ne paient pas d'impôt. Dans leur cas, le fait qu'ils ne contribuent pas au service qu'ils utilisent peut leur faire oublier que ce service a un prix, et que quelqu'un en acquitte le montant à leur place.

En fait, à l'exception de l'air que l'on respire, rien n'est gratuit[14]. La culture de la gratuité ne correspond pas seulement à une vision erronée des choses. Elle débouche sur le gaspillage et l'irresponsabilité, et conduit ainsi à une utilisation des biens et services publics dommageable pour l'ensemble de la collectivité.

1.1.2 Deuxième mythe : les tarifs augmentent toujours

Deuxième mythe, les citoyens ont souvent l'impression que les tarifs ne cessent d'augmenter.

Dans la réalité, une comparaison de l'évolution des tarifs et de l'indice des prix à la consommation démontre qu'au cours des dix dernières années, la plupart des tarifs demandés au Québec pour des services publics ont augmenté moins rapidement que l'inflation.

— Entre 1998 et 2007, les tarifs d'électricité et les droits de scolarité universitaire se sont ainsi accrus respectivement de 13,5 % et de 3,0 %, alors que l'indice des prix à la consommation augmentait de 19,8 %.

— Un tarif tel que les permis de chasse pour les petits gibiers est même resté inchangé durant toute la période.

— Seul le tarif d'une chambre privée dans un Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) a augmenté à peu près au rythme de l'inflation.

Un relevé complet de l'évolution des tarifs pratiqués au Québec confirmerait cette réalité : malgré la perception de certains citoyens, les tarifs font partie des prix qui augmentent le moins rapidement.

L'existence de ce mythe s'explique de plusieurs façons.

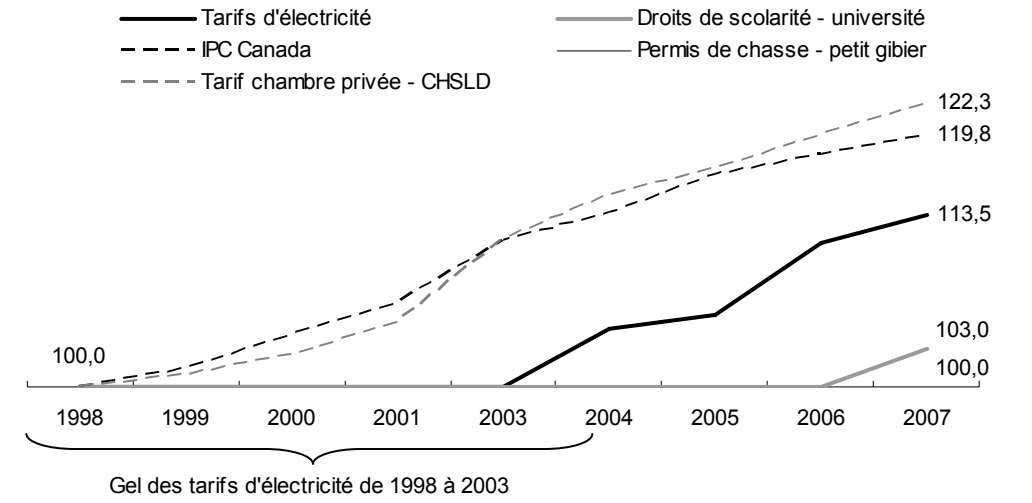
— Plusieurs des services publics en cause sont des services essentiels. Le consommateur est directement affecté par leur augmentation, et il est ainsi très sensibilisé à toute hausse de sa facture – ce qui, bien entendu, n'est pas le cas des biens et services non essentiels.

[14] En fait, même l'air a un prix. Le maintien de la qualité de l'air que l'on respire dans les régions habitées implique des coûts qui sont en général assumés par le contribuable.

— Par ailleurs, il faut bien constater que les augmentations de certains de ces tarifs sont largement publicisées par les médias. Toute demande de hausse des tarifs d'électricité par Hydro-Québec fait l'objet d'une large couverture de presse, qui se répète lorsque la Régie de l'énergie rend sa décision. La perception qui en résulte ne correspond pas à la réalité, mais elle vient nourrir le mythe de tarifs qui augmentent toujours.

GRAPHIQUE 3

Évolution de certains tarifs et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1998 à 2007
(indice cumulé, 1998=100)



Source : Ministère des Finances du Québec.

1.1.3 Troisième mythe : les tarifs au Québec sont plus élevés qu'ailleurs

Troisième mythe que l'on entend souvent répéter, les tarifs pratiqués au Québec seraient plus élevés qu'ailleurs. Pour le groupe de travail, il importait de tirer cette question au clair, et cela d'autant plus que le mandat confié par le gouvernement comprend justement une comparaison de « la situation du Québec en matière de tarification à celle des autres juridictions, notamment les provinces canadiennes »[15].

[15] Voir ci-dessus, page 1.

Des comparaisons de cette nature sont toujours délicates à effectuer, si on veut procéder de façon rigoureuse :

- l'univers de la tarification est très vaste;
- il existe des différences conceptuelles parfois importantes concernant les tarifs pratiqués dans les différentes juridictions;
- l'information nécessaire n'est pas toujours disponible;
- les résultats obtenus ne peuvent tenir compte du pouvoir d'achat propre à chaque juridiction, étant donné les difficultés inhérentes à la détermination des parités de pouvoir d'achat dans un cadre global d'analyse de la tarification.

Malgré ces difficultés et ces réserves, le groupe de travail a procédé à une comparaison approfondie de la tarification entre le Québec, les provinces canadiennes et l'ensemble du Canada.

Quelle que soit la façon dont on procède, on en arrive toujours à la même conclusion : les revenus de tarification sont plus bas au Québec qu'ailleurs, et le Québec fait moins appel que les autres provinces aux revenus de tarification.

❑ Les revenus de la tarification sont plus bas au Québec

La première comparaison effectuée a consisté à évaluer les revenus de tarification prélevés au Québec et dans les autres provinces, afin de qualifier l'importance des sommes perçues par l'État québécois.

On a vu précédemment qu'en 2006-2007, les revenus totaux de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec ont atteint 22,2 milliards de dollars, soit 6,6 milliards de dollars prélevés par les ministères, organismes, fonds spéciaux et réseaux, et 15,5 milliards de dollars provenant des tarifs d'électricité, des services de garde et des assurances[16].

- Pour les ministères, organismes et réseaux, on a calculé le montant des tarifs prélevés par habitant.
  - On constate ainsi que pour cette catégorie de tarifs, le Québec prélève 824 $ par habitant, comparativement à 1 041 $ en Ontario, 1 042 $ en Colombie-Britannique et 1 205 $ en Alberta. Dans le cas de l'Alberta, on remarque que les revenus élevés que la province perçoit en raison de ses richesses en hydrocarbures n'ont pas du tout eu pour effet de réduire le recours à la tarification pour financer les services.
  - Si on applique ces différents ratios au Québec, on dispose d'une première mesure de l'écart de tarification.

[16] Voir ci-dessus, pages 3, 4 et 5.

Les résultats obtenus signifient qu'en 2006-2007, les revenus de tarification des ministères, organismes et réseaux de l'État québécois étaient inférieurs de 1,5 milliard de dollars à ce qu'ils auraient été si ces tarifs avaient été au niveau de la moyenne canadienne.

L'écart atteint 1,7 milliard de dollars avec la Colombie-Britannique et l'Ontario, et il dépasse 2,9 milliards de dollars avec l'Alberta.

TABLEAU 2

Revenus de tarification des ministères, organismes et réseaux par habitant, 2006-2007
(principales provinces et moyenne canadienne)

	Tarification par habitant (en $)	**Écart de tarification avec le Québec** (en M$)
Colombie-Britannique	1 042	1 669
Alberta	1 205	2 913
Ontario	1 041	1 665
Québec	824	—
Moyenne canadienne	**1 021**	**1 512**

Note : (—) : non disponible ou ne s'applique pas.
Sources : Données du Système de gestion financière (SGF) de Statistique Canada et calculs du ministère des Finances du Québec.

— Dans le cas des tarifs d'électricité et des services de garde, on a calculé les montants que les Québécois auraient eu à payer s'ils avaient été soumis aux tarifs existant en moyenne au Canada.

En 2006-2007, l'écart en faveur des consommateurs québécois atteint 3,5 milliards de dollars, soit 2,3 milliards de dollars au titre de l'électricité et 1,2 milliard de dollars pour ce qui est des services de garde.

Ce calcul ne tient même pas compte des différences existant en matière d'assurances – où le Québec offre une couverture publique plus large qu'ailleurs, mais dans des domaines où les comparaisons entre juridictions se heurtent à des difficultés méthodologiques.

Au total, et en écartant de la comparaison les assurances, les Québécois auraient acquitté 5 milliards de dollars de tarifs de plus si on leur avait appliqué les règles de tarification existant dans l'ensemble du Canada.

L'écart atteint 651 $ par habitant pour l'ensemble des revenus de tarification pris en compte dans cette évaluation.

TABLEAU 3

Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec – Écart par rapport à la moyenne canadienne, 2006-2007

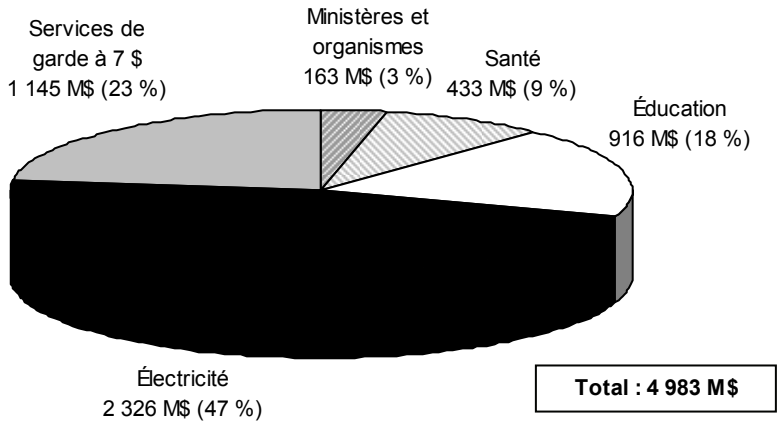
(en millions de dollars)

	Revenus	Écart par rapport à la moyenne canadienne	
		(en M$)	(en $/hab.)
Ministères, organismes et réseaux			
Ministères, organismes et fonds spéciaux	3 522	163	21
Réseau de la santé	1 439	433	57
Réseau de l'éducation[1]	1 681	916	120
Sous-total – Ministères, organismes et réseaux	**6 642**	**1 512**	**198**
Autres sources de tarification			
Tarifs d'électricité (Hydro-Québec)	9 402	2 326	304
Services de garde à 7 $[2]	518	1 145	149
Assurances :			
– Assurance santé et sécurité du travail (CSST)	2 262	—	—
– Assurance parentale	1 184	—	—
– Assurance médicaments	1 302	—	—
– Assurance automobile	698	—	—
– Autres assurances			
▪ Assurance stabilisation des revenus agricoles	134	—	—
▪ Assurance récolte	25	—	—
Sous-total – Autres sources de tarification	**15 525**	**3 471**	**453**
TOTAL	**22 167**	**4 983**	**651**

Note : (—) : non disponible ou ne s'applique pas.
(1) Éducation supérieure et commissions scolaires.
(2) Centre de la petite enfance, garderie en milieu familial et service de garde en milieu scolaire.
Sources : Ministère des Finances du Québec. Les écarts par rapport à la moyenne canadienne, pour les ministères, organismes et réseaux, sont calculés à partir des données du Système de gestion financière (SGF) de Statistique Canada.

GRAPHIQUE 4

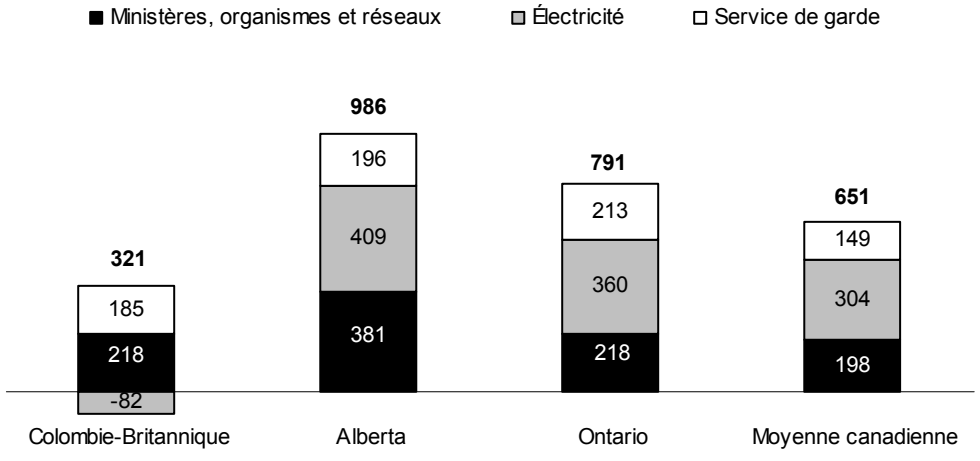
Distribution de l'écart de revenus de tarification du Québec par rapport à la moyenne canadienne, 2006-2007
(en millions de dollars et en pourcentage)



Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 5

Écart de revenus de tarification – Québec en comparaison de certaines provinces et de la moyenne canadienne, 2006-2007
(en dollars par habitant)



Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec.

❑ Le Québec a moins recours à la tarification

Une autre façon de comparer la tarification au Québec et dans le reste du Canada consiste à comparer la part des revenus de tarification perçus par les ministères, organismes et réseaux par rapport à l'ensemble des revenus de ces mêmes entités.

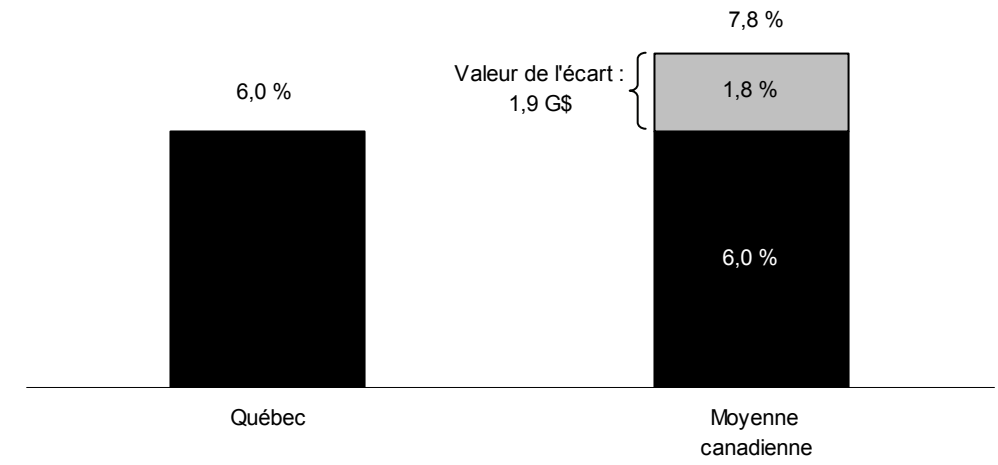
— On constate qu'en 2006-2007, ces revenus de tarification ont représenté 6,0 % des revenus totaux dans le cas du Québec, comparativement à 7,8 % dans l'ensemble du Canada[17].

— Si le Québec utilisait la tarification dans les mêmes proportions que l'ensemble du Canada, les revenus qui en résulteraient seraient plus élevés de 1,9 milliard de dollars.

— Calculé de la même façon, l'écart atteint 1,3 milliard de dollars avec l'Alberta, 2,5 milliards de dollars avec la Colombie-Britannique et 3,1 milliards de dollars avec l'Ontario.

GRAPHIQUE 6

Revenus de tarification des ministères, organismes et réseaux – Québec et ensemble du Canada, 2006-2007
(en pourcentage des revenus totaux)



Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec.

[17] Comparativement au ratio de 10,2 % présenté en introduction, les ratios utilisés dans cette section couvrent un univers plus large et intègrent, notamment, les revenus des réseaux de la santé et de l'éducation. De plus, par soucis de comparaison interprovinciale, les données du SGF de Statistique Canada sont utilisées.

TABLEAU 4

Écart dans l'utilisation de la tarification par rapport aux principales provinces canadiennes, 2006-2007

(en millions de dollars)

	Ministères et organismes	Réseaux(1)	Total
Colombie-Britannique	376	1 834	2 505
Alberta	151	1 107	1 335
Ontario	422	1 781	3 101
Moyenne canadienne	**423**	**1 107**	**1 913**

(1) Le calcul est basé sur la tarification des réseaux en pourcentage des revenus totaux.
Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec.

On obtient des résultats de même nature si on se limite à comparer la part des revenus de tarification dans les revenus des seuls ministères et organismes.

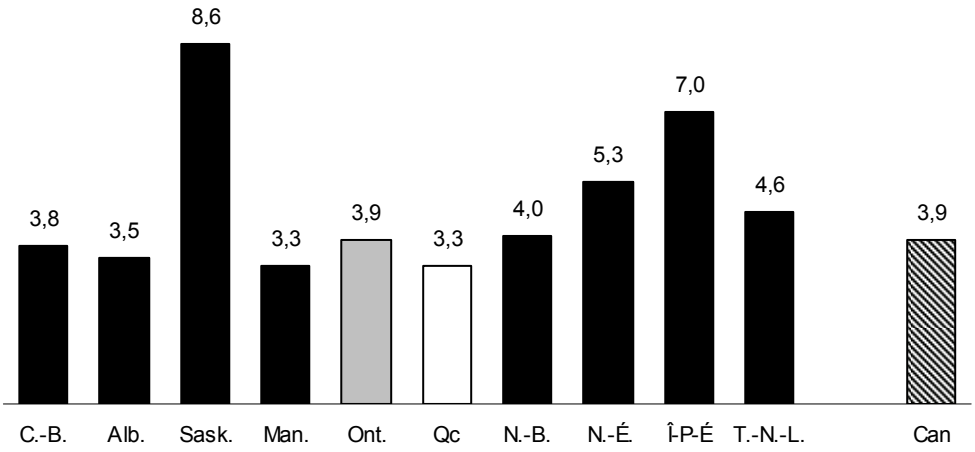
— La part des revenus de tarification la plus faible est observée au Québec et au Manitoba, avec 3,3 % des revenus totaux. Elle est plus élevée dans toutes les autres provinces.

— Dans l'ensemble du Canada, cette part s'établit à 3,9 %.

GRAPHIQUE 7

Revenus de tarification des ministères et organismes par rapport aux revenus totaux, 2006-2007

(en pourcentage)



Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec.

❑ Les tarifs eux-mêmes : un écart parfois considérable

Pour compléter cette comparaison entre le Québec et les autres juridictions canadiennes, on a retenu trois exemples présentant un éventail de situations relativement diversifié – soit les frais de scolarité universitaire, les permis de pêche sportive et les permis de conduire.

— Dans le premier cas, les écarts entre le Québec et les autres provinces sont considérables. En 2006-2007, les frais de scolarité perçus au Québec s'établissaient en moyenne à 2 519 $ par étudiant, comparativement à 5 000 $ dans l'ensemble du Canada, 6 213 $ en Ontario, 5 455 $ en Alberta et 5 405 $ en Colombie-Britannique.

  Au total, les frais de scolarité universitaire auraient rapporté 415 millions de dollars de plus au Québec, si on avait appliqué les tarifs de la moyenne canadienne.

TABLEAU 5

Frais de scolarité universitaire, 2006-2007(1)

(principales provinces et moyenne canadienne)

	Frais de scolarité par étudiant (en $)	**Revenu additionnel si appliqué au Québec** (en M$)
Colombie-Britannique	5 405	475
Alberta	5 455	489
Ontario	6 213	636
Québec	2 519	—
Moyenne canadienne	**5 000**	**415**

(1) Étudiants canadiens inscrits à temps plein (1er, 2e, et 3e cycle).

Sources : Données SGF et calculs du ministère des Finances du Québec, incluant les droits de scolarité et les frais afférents obligatoires (frais d'inscription, relevés de notes, services de bibliothèque, associations étudiantes, etc.).

— Dans le cas des permis de pêche sportive, les coûts rattachés à l'obtention d'un permis au Québec représentent moins des deux tiers de ceux de la moyenne canadienne – soit 14 $ comparativement à 22 $. En 2006-2007, les permis de pêche sportive auraient représenté des revenus de 4 millions de dollars de plus au Québec, si on avait appliqué la tarification de la moyenne canadienne.

TABLEAU 6

Permis de pêche sportive, 2007

(principales provinces et moyenne canadienne)

	Permis de pêche sportive (en $)	**Revenus – base Québec[1]** (en M$)	**Revenu additionnel si appliqué au Québec** (en M$)
Colombie-Britannique	21	12	4
Alberta	23	13	5
Ontario	22	12	4
Québec	14	8	—
Moyenne canadienne	**22**	**12**	**4**

(1) Estimation sur la base du nombre de permis de pêche sportive au Québec.
Source : Ministère des Finances du Québec.

— Enfin, pour ce qui est des permis de conduire, le coût facturé au Québec est sensiblement le même que la moyenne canadienne.

TABLEAU 7

Permis de conduire, juin 2006

(principales provinces et moyenne canadienne)

	Permis de conduire[1] (en $)	**Revenus – base Québec[2]** (en M$)	**Revenu additionnel si appliqué au Québec** (en M$)
Colombie-Britannique	11	53	– 34
Alberta	17	83	– 5
Ontario	15	73	– 15
Québec	18	87	—
Moyenne canadienne	**17**	**83**	**– 4**

(1) Incluant les frais administratifs de 2 $ au Québec.
(2) Estimation sur la base du nombre de permis de conduire au Québec.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Le cas des permis de conduire ne modifie pas le tableau global dressé par le groupe de travail : à l'inverse de ce que croient plusieurs citoyens, les tarifs existant au Québec ne sont pas plus élevés qu'ailleurs.

Ils sont le plus souvent plus bas, et on constate hors de tout doute que les différentes entités de l'État québécois font moins appel aux tarifs que les autres juridictions, pour collecter les revenus nécessaires à l'offre des services publics.

Le mythe de tarifs plus élevés qu'ailleurs est probablement moins répandu que les précédents : les citoyens québécois savent bien qu'ils paient l'électricité moins cher que dans les autres provinces, et que les frais de scolarité sont considérablement plus bas que dans le reste du Canada. Ils sont par contre moins sensibilisés à ce que signifient ces écarts, en termes de revenus globaux non perçus.

1.1.4 Quatrième mythe : les tarifs sont des impôts déguisés

En matière de tarification, un quatrième mythe a largement cours : il s'agit du mythe selon lequel les tarifs seraient des impôts déguisés. En fait, dans le cas du Québec, c'est plutôt l'inverse qui se produit – les impôts étant des tarifs déguisés.

❑ Un tarif n'est pas un impôt

On doit d'abord revenir sur la différence existant entre un tarif et un impôt.

— Un tarif est un prix demandé aux utilisateurs en contrepartie d'un bien ou d'un service offert par un ministère, par un organisme ou par une entité dépendant de l'État. L'utilisateur est tarifé pour ce service ou ce bien qu'il reçoit directement. Par exemple, on demande à des parents des frais pour la garde de leurs enfants. Hydro-Québec fournit de l'électricité contre une facture que le client doit honorer.

— Un impôt est payé par un contribuable sur son revenu et sur ses achats de biens ou de services privés afin de financer les missions de l'État, sans qu'il soit nécessaire que ce contribuable les utilise directement. Il est possible qu'ultimement, des biens et services financés par l'impôt soient utilisés par le contribuable – mais rien ne le garantit.

  Par exemple, les impôts permettent de financer les services de santé et d'éducation. Deux personnes acquittant les mêmes impôts utiliseront ces services à des degrés divers, selon leur situation personnelle et leurs besoins – sans que cela ait un impact sur le montant de l'impôt payé.

Sur le plan des comportements économiques, il y a donc une différence considérable entre un tarif et un impôt.

— En tant que prix lié à la consommation d'un bien ou d'un service, le tarif constitue un signal pour le producteur, comme pour le consommateur.

— L'impôt représente par contre la contribution du citoyen au financement des missions de l'État. Il s'agit de la traduction concrète de notre appartenance à la collectivité, dont les règles sont définies dans le cadre de notre système démocratique.

❑ Certains impôts sont des tarifs déguisés

Les tarifs ne sont donc pas des impôts déguisés.

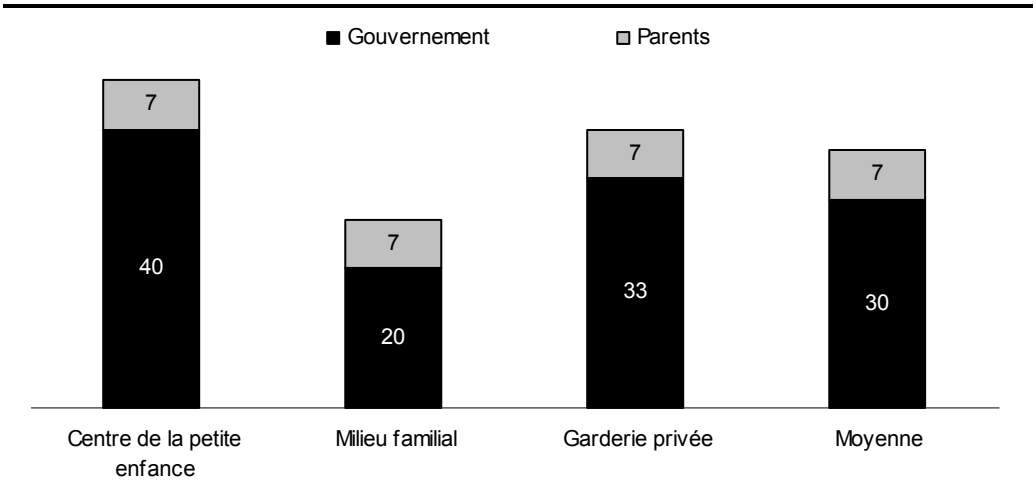
Par contre, dans le cas du Québec, on pourrait même en arriver à inverser la formulation et constater qu'à bien des égards, les impôts sont des tarifs déguisés, dénaturés ou maquillés. On veut souligner par là que dans de nombreux cas, les prix des biens ou des services offerts par l'État sont acquittés principalement par le contribuable, et non pas par l'utilisateur – ce qui contribue directement à accroître le fardeau fiscal des Québécois, par rapport aux autres provinces, tout en atténuant ou supprimant le signal de prix envoyé à l'utilisateur.

Le cas des services de garde illustre bien cette situation. En 2006, le budget des services éducatifs à l'enfance, hors du milieu scolaire, a atteint environ 2 milliards de dollars.

Sur ce total, les parents n'ont en fait acquitté sous forme de tarifs que 16 % de la facture globale, soit un peu plus de 300 millions de dollars. Sur une base journalière, le gouvernement du Québec – donc le contribuable, par la voie de l'impôt – verse une allocation qui varie de 20 $ à 40 $ selon le mode de garde (milieu familial, garderie privée ou centre de la petite enfance), pendant que l'utilisateur paie 7 $.

GRAPHIQUE 8

Contribution financière du gouvernement du Québec et des parents pour une journée de garde, 2006
(en dollars)



Source : Ministère de la Famille et des Aînés.

Le remplacement des tarifs par les impôts se produit souvent dès le début d'un programme public. En fait, il arrive trop souvent qu'un service public nouvellement mis en place soit dès le départ insuffisamment tarifé : l'écart est comblé par la fiscalité, ce qui fait qu'en bout de ligne, le Québec offre à ses citoyens une gamme très large de services, dont la sous-tarification explique en contrepartie la lourdeur du fardeau fiscal imposé aux contribuables. À l'inverse, une tarification plus proche des coûts devrait normalement conduire à un allégement de la fiscalité.

1.1.5 Cinquième mythe : les tarifs sont inéquitables

Le dernier des cinq mythes que le groupe de travail a souhaité dégonfler d'emblée concerne les rapports existant entre la tarification et l'équité. Les tarifs seraient inéquitables – et cette notion d'équité a d'ailleurs été explicitement mentionnée par le gouvernement dans son mandat, parmi les facteurs à prendre en compte dans l'établissement d'une politique de tarification[18].

L'équité est une notion complexe, contenant une part de subjectivité. Une même situation pourra être jugée équitable par une personne et inéquitable par une autre.

Le groupe de travail a voulu clarifier cette question, et en dégager les implications pour ce qui est de la tarification des services publics.

❑ Le concept d'équité

Le tarif exigé pour un service public sera jugé équitable s'il est perçu comme juste. Mais cela renvoie à la question de savoir ce qui est juste et ce qui ne l'est pas.

Dans les faits, les choix gouvernementaux sont toujours un arbitrage entre des considérations d'efficacité et d'équité.

— L'efficacité renvoie à la capacité de produire le plus possible d'un bien à partir des ressources disponibles, qui ne sont pas illimitées.

— L'équité réfère à la façon dont on se partagera ce qui est produit et le financement de ce produit.

Les deux notions sont inévitablement liées, dans la mesure où le partage d'un gâteau entre des convives sera théoriquement moins problématique si le gâteau est suffisamment gros pour combler les besoins de tous, et vice versa.

Évaluer l'équité dans le domaine du financement et de la consommation des services publics est complexe, parce que cela exige la prise en compte de nombreuses variables, comme le fardeau fiscal global supporté par chacun (tarifs, taxes et impôts), le degré d'utilisation que chacun fait des services publics et les divers autres transferts reçus des gouvernements par les individus.

[18] Voir ci-dessus, page 1.

Il faut aussi tenir compte de ce que les ménages à faible revenu consacrent une plus grande part de leurs dépenses à l'achat de biens essentiels. Les ménages plus fortunés peuvent donc plus aisément comprimer leurs dépenses, puisqu'ils dépensent davantage pour des biens non essentiels.

■ Équité horizontale et équité verticale

Au plan fiscal, les économistes distinguent traditionnellement deux types d'équité, soit l'équité horizontale et l'équité verticale.

— L'équité dite horizontale suppose que deux personnes qui sont dans une situation identique doivent être traitées de manière identique au plan fiscal.

  Mais ce concept est limité : si une personne A gagne 60 000 $ par an en travaillant 32 heures par semaine, elle aura plus de loisirs, qui ne sont pas taxés et contribuent puissamment à son bien-être, qu'une personne B qui gagne aussi 60 000 $ par an, mais doit pour cela travailler 40 heures par semaine.

  En proportion de l'effort fourni, l'individu A est moins taxé que l'individu B. Si l'on considère que le bien-être des individus ne se limite pas à leurs revenus, que le temps de loisir, par exemple, a une indéniable valeur, on comprend que l'équité horizontale parfaite ne peut pas exister.

— L'équité verticale est fondée sur l'idée que plus un individu est riche, moins il retire de bénéfices d'un dollar supplémentaire. Il est donc légitime de taxer plus lourdement les gens plus fortunés, afin de redistribuer l'argent vers les moins nantis. C'est ce que l'on appelle un régime de taxation progressif.

  La question est de savoir jusqu'à quel point un régime fiscal doit être progressif. Plus les individus sont lourdement imposés, plus l'arbitrage qu'ils font entre le travail et les loisirs devient important. Passé un certain seuil théorique de taxation, l'individu pourra en effet juger plus avantageux, du point de vue de son bien-être, de consacrer plus de temps à ses loisirs et moins à son travail, avec les conséquences négatives qui en résultent sur l'efficacité économique globale.

■ Une conception renouvelée de l'équité

C'est cette réalisation que la stricte égalité de traitement des individus pouvait être porteuse d'effets pervers, voire d'injustices, qui a conduit au renouvellement de la discussion autour de la notion d'équité.

La conception contemporaine de l'équité différencie ainsi équité d'égalité. Il en découle qu'il peut être légitime d'avantager certains individus et d'en désavantager d'autres, afin de compenser les inégalités de départ, si cela ne porte pas préjudice à la collectivité dans son ensemble.

Il faut maintenant constater toute la complexité du passage de la théorie à la pratique.

La conception contemporaine de l'équité : les trois principes énoncés par John Rawls

Les travaux de John Rawls forment aujourd'hui la base de la conception contemporaine dominante de l'équité(1). Ils servent de justification théorique aux politiques interventionnistes et redistributives dans les sociétés occidentales développées.

L'équité suppose, selon Rawls, le respect de trois principes fondamentaux liés entre eux :

- Un principe de liberté : chaque individu a un droit égal aux libertés fondamentales, pourvu que cela soit compatible avec la liberté de tous.
- Un principe d'égalité des chances : les individus ayant des talents égaux doivent théoriquement avoir la même possibilité d'accéder à des positions sociales équivalentes, indépendamment de leurs conditions de départ – ce qui ne veut évidemment pas dire qu'ils y parviendront dans les faits.
- Un principe de différence : les personnes les moins avantagées de la société peuvent être traitées différemment, si cela est à leur bénéfice et au bénéfice de toute la collectivité.

(1) RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice,* Harvard University Press.

❑ Un compromis inévitablement imparfait

Si on prend l'exemple d'un service public comme les transports, une tarification basée sur le principe de l'utilisateur-payeur pourra prendre deux formes :

— Faire payer à l'usager les coûts qu'il impose au reste de la collectivité, soit la pollution, la congestion et l'usure des routes.

— Faire payer un supplément à l'usager pour l'obtention d'un bien de qualité supérieure, soit des autoroutes payantes à circulation restreinte, ou des trains de banlieue fiables et confortables.

■ Des perceptions très différentes

Les études disponibles montrent que les citoyens ont des perceptions très différentes du caractère équitable ou non, donc acceptable ou non, de ces deux formes de tarification.

— Par exemple, si l'objectif proclamé est de lutter contre la pollution, les citoyens préféreront que l'on légifère sur les normes d'émissions des moteurs ou que l'on réglemente la circulation des poids lourds, plutôt que de se voir imposer un tarif pour cette pollution qu'on leur dit qu'ils produisent : « moi, un pollueur, il y en a des tellement pires! »[19].

— La tarification au nom de l'objectif de diminuer la congestion semble se heurter à une perception d'iniquité, donc à une opposition encore plus forte. En effet, avant même qu'on les fasse payer, les automobilistes s'estiment déjà les victimes d'une congestion qu'ils ne peuvent éviter puisqu'ils doivent bien se rendre au travail : « pourquoi, sont-ils portés à se dire, devrais-je en plus payer alors que je suis déjà lésé par une congestion que je n'ai pas le choix d'endurer? »[20].

— Par contre, faire payer les citoyens pour un service supplémentaire de qualité supérieure, qui vient s'ajouter à des infrastructures déjà existantes publiques, gratuites et qui le demeurent, est perçu beaucoup plus favorablement et ne soulève pas d'objections notables eu égard à l'équité. D'où le succès, par exemple, dans de nombreux pays, des péages pour financer des voies rapides séparées ou des tarifs plus élevés pour financer des trains à haute vitesse.

■ Le traitement des moins fortunés

Il faut examiner maintenant la question sous l'angle du principe selon lequel il peut être légitime de traiter différemment les moins fortunés, si c'est à leur avantage.

— Les moins fortunés ont évidemment moins de chances de posséder une automobile que les riches. S'ils en ont une, ils l'utiliseront habituellement moins[21].

---

19 RIETVELD, P., VERHOEF E.T. (1998). Social feasibility of policies to reduce externalities in transport, in Button, K.J., VERHOEF, E.T., *Road pricing, traffic congestion and the environment*, Edgar Elgar.

20 RAUX, C., SOUCHE, S. (2001). *L'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports : comment concilier efficacité et équité?*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, (4), 539-558, déc.

21 BANISTER, D. (1994). Problèmes d'équité et d'acceptabilité posés par l'internalisation des coûts des transports. In K. BUTTON, E. QUINET, P. KAGESON, A. BLEIJENBERG, D. BANISTER, D., VAN WRECKEM, A. BONNAFOUS, *Internaliser les coûts sociaux des transports*. Paris, CEMT-OCDE, p. 169-194.

— De ce point de vue, une taxe sur le carburant sera une taxe progressive (plus on roule, plus on paie), mais un tarif de péage urbain fixe pour se rendre au centre-ville sera régressif, parce qu'il représentera une part plus importante des revenus disponibles du pauvre que du riche.

— D'un autre côté, les riches se déplacent plus. Par contre, ils tirent un plus grand profit de leur gain de temps, puisque leur temps leur permet d'obtenir plus de revenus.

■ Rien n'est simple

On voit donc que rien n'est simple. Le souci d'efficacité peut conduire à vouloir faire payer les gens pour quelque chose qu'ils percevaient jusque-là comme gratuit.

Mais les diverses manières de le faire n'auront pas seulement des impacts concrets différents selon la situation des individus. Elles pourront aussi être perçues comme plus ou moins équitables, et seront donc plus ou moins acceptées ou refusées.

Bref, les politiques de tarification seront toujours un compromis inévitablement imparfait entre le souci d'efficacité globale et les diverses dimensions de l'équité.

❑ Comment aider les ménages à faible revenu?

La théorie économique classique suggère de fixer un tarif à la hauteur du coût de production de la dernière unité produite de ce bien. Le tarif agit alors comme un prix sur un marché concurrentiel, en servant de « signal » sur la volonté des gens de payer ou non pour ce bien, et donc sur la quantité de biens à produire pour satisfaire à la demande.

Dans les faits, les gouvernements tendent, pour toutes sortes de raisons, à établir des tarifs sans lien avec les coûts de production, généralement très en-dessous de ceux-ci.

— Les tarifs servent alors à dégager des revenus pour les gouvernements, mais perdent toute signification en tant que signal quant à la valeur du bien et à l'usage qu'il convient d'en faire. L'incitation au gaspillage augmente inévitablement.

— Pire, en offrant à rabais un service public, on crée une situation où les individus fortunés pourront se payer sans difficultés et en grande quantité ces services, alors que les individus moins fortunés auront toutes les peines à se les procurer, même quand ils sont à très bas prix. Les moins nantis se trouveront donc encore à consacrer une plus grande part de leurs revenus à les acquérir que les plus fortunés.

— Autrement dit, un tarif fixé à un seuil très en-dessous des coûts de production équivaut à une subvention octroyée à ceux qui utilisent le plus le service subventionné, et qui sont souvent les mieux nantis. À des degrés divers, on retrouve ce cas de figure pour plusieurs services publics, tels les frais de scolarité universitaire, les tarifs dans les garderies subventionnées, les frais d'hydroélectricité, et d'autres encore.

Mais, dira-t-on, si les tarifs exigés se rapprochaient davantage des coûts de production, n'y a-t-il pas danger que les moins fortunés aient encore plus de difficultés à se les procurer? A fortiori lorsqu'il s'agit d'un bien de première nécessité comme le chauffage? Cela est absolument exact.

C'est pourquoi il est à la fois plus efficace et plus équitable de subventionner directement et spécifiquement les ménages à faible revenu, plutôt que de fixer un tarif global artificiellement bas pour tous.

— Plus efficace, parce qu'on préserve ainsi la fonction « signal » du tarif relative à la valeur du bien offert et à l'usage judicieux qu'il convient d'en faire.

— Plus équitable, parce que l'on concentre l'aide sur ceux qui en ont réellement le plus besoin, tout en mettant fin à cette subvention dont profitent les plus fortunés. Ainsi, on améliore à la fois l'égalité des chances et l'efficacité globale.

1.2 Des vertus à rappeler

On vient d'analyser plusieurs mythes entourant la perception des tarifs et de la tarification dans nos sociétés modernes, et particulièrement au Québec.

Cette réflexion serait incomplète si on n'abordait pas, de façon symétrique, au moins trois vertus qu'il faut associer à des tarifs bien définis, et qui devraient être perçues en tant que telles par les citoyens.

1.2.1 Tarif et qualité du service

La première de ces vertus concerne les liens existant entre des tarifs correctement définis et la qualité du service ainsi tarifé – des liens dont les citoyens semblent bien être conscients.

Des sondages récents, concernant notamment l'hypothèse de péages routiers, ont prouvé que les Québécois acceptaient une augmentation des tarifs, si cette hausse assurait de nouveaux services ou améliorait la qualité des services existants[22]. Il faut cependant que l'on ait la garantie que les revenus additionnels dégagés par la hausse de tarifs seront effectivement affectés à une amélioration des services tarifés.

[22] Voir à la section 3.2.3, p. 115.

Lorsque tarification rime avec accroissement de la qualité et de l'achalandage : le cas de la SÉPAQ

La Société des établissements de plein air du Québec (la SÉPAQ) est un organisme gouvernemental qui a pour mandat d'administrer et de développer des territoires publics et des équipements touristiques. La SÉPAQ exploite à cette fin 48 établissements répartis en trois réseaux (parcs nationaux, réserves fauniques et centres touristiques). Essentiellement, les revenus de tarification de la SÉPAQ proviennent des droits d'accès à la chasse, à la pêche et aux parcs nationaux, des tarifs d'hébergement (chalet, camping), des locations d'équipements (canot, chaloupe), et des services de restauration et des produits offerts dans les boutiques et les dépanneurs. La tarification d'accès aux parcs nationaux est en vigueur depuis avril 2001.

Entre 2001-2002 et 2006-2007, la SÉPAQ a ajusté ses différentes sources de tarification à l'exception des droits d'accès qui sont soumis à la réglementation gouvernementale. Ses revenus ont ainsi augmenté en moyenne de 7,7 % par an, passant de 55 millions de dollars à 80 millions de dollars.

Cet accroissement de la tarification s'est accompagné d'une amélioration de la qualité du produit offert, dont la fréquentation des installations est la meilleure mesure. Entre 2001 et 2006, la fréquentation des parcs nationaux s'est accrue de 6,7 % par an, passant de 2,6 millions de visiteurs à 3,6 millions de visiteurs.

Les sondages effectués depuis 2001 le confirment : les taux de satisfaction quant aux visites et aux séjours dans les établissements de la SÉPAQ dépassent 90 %.

1.2.2 Tarif et efficacité

La deuxième vertu liée à la tarification provient de son efficacité au sens économique du terme. Le lien existant entre tarif et efficacité est fondamental, et on vient de le souligner à plusieurs reprises.

- Un des avantages majeurs de la règle de l'utilisateur-payeur est de permettre à celui qui utilise le bien ou le service d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit.
- Lorsque cette règle n'est que partiellement respectée, l'évaluation de la valeur du bien ou du service ne peut plus être correctement effectuée. On assiste alors souvent à une surconsommation du bien ou du service, voire, dans certains cas, à un véritable gaspillage de la ressource concernée. Le cas de l'eau est exemplaire à ce titre. Au Québec, l'eau est rarement tarifée en fonction de son utilisation, et l'on ne doit pas s'étonner que les Québécois soient parmi les plus gros consommateurs de cette ressource, par habitant.

Une juste tarification permet d'éviter les gaspillages et les abus.

Elle peut également influencer les comportements dans la bonne direction, et contribuer ainsi à une meilleure utilisation des infrastructures. Des tarifs sur un péage routier et urbain peuvent contribuer à gérer la demande, en réduisant les engorgements, tout en diminuant la pollution.

La tarification optimale dans la théorie économique

La tarification est un prix lié à la consommation d'un bien ou d'un service. Comme tous les autres prix dans l'économie, cette tarification reflète les conditions de l'offre et de la demande.

- Pour le secteur privé de l'économie, la situation est très claire : le tarif optimal est celui que peut supporter le marché.
- En situation de concurrence, le tarif optimal est égal au coût marginal de production, c'est-à-dire au coût de produire une unité supplémentaire.
- Ce tarif ou prix joue un rôle de signal pour les producteurs, qui vont déterminer en fonction de son niveau la quantité à produire. Il constitue un signal également pour les consommateurs, qui vont déterminer en fonction du prix la quantité à consommer.
- En théorie économique, le système est efficace dans la mesure où le bien ou le service est acquis par celui qui le désire le plus, au prix que le producteur accepte de lui céder.

Étendu au secteur public, le concept de tarif repose sur le principe de l'utilisateur-payeur.

- Si le secteur public produit un bien ou un service qui s'apparente à un bien privé, la théorie économique enseigne qu'un juste prix est approprié.
- Ce juste prix permettra une allocation optimale des ressources, et la collectivité en général aura tout à gagner si les services offerts par le gouvernement sont ainsi correctement tarifés.

Des expériences encourageantes… et des histoires d'horreur

Une réforme réussie de la tarification : la CSST

La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) permet aux employeurs de bénéficier d'un régime d'assurance responsabilité, sans égard à la faute, qui indemnise les travailleurs lorsqu'ils sont victimes d'une lésion professionnelle. Elle se finance par les cotisations des employeurs, selon une tarification calculée sur la masse salariale.

Au milieu des années quatre-vingt, le taux de capitalisation de ce régime d'assurance – c'est-à-dire le rapport entre les réserves du fonds d'indemnisation et les obligations envers les indemnisés – n'atteignait que 50 %. Le taux d'accidents était l'un des plus élevés au Canada, et le régime coûtait cher.

À partir de 1990, la CSST a mis en place une réforme majeure de son mode de tarification, visant à la fois à capitaliser entièrement le régime d'assurance, à inciter les entreprises à investir dans les mesures favorisant la sécurité au travail et à diminuer le nombre et la gravité des lésions professionnelles.

- Le taux de cotisation de l'employeur a été personnalisé, afin de prendre en compte le nombre d'accidents survenus dans une entreprise – et non plus les accidents recensés au niveau de l'industrie.
- De nouvelles règles ont permis de relier la définition des tarifs aux actions engagées par l'entreprise en matière de santé et de sécurité du travail.
- Simultanément, la CSST a amélioré son contrôle des dépenses.

Les résultats obtenus sont spectaculaires.

- En 2000, le taux de capitalisation du régime d'assurance a atteint 100 %.
- Entre 1989 et 2006, le nombre de lésions a diminué de près de 48 %, alors que le nombre de travailleurs couverts a augmenté de 25 %.

Des erreurs à éviter

L'histoire du Québec en matière de péage autoroutier fournit quelques anecdotes qui ne peuvent que déconcerter, tant elles illustrent l'absence de calcul économique dans la définition des tarifs.

- En novembre 1960, soit deux ans après l'inauguration du premier poste de péage sur l'autoroute Montréal-Laurentides, les taux pour les automobiles et les camionnettes pesant jusqu'à ¾ de tonne ont été réduits de 25 cents à 10 cents du lundi au vendredi inclusivement, les jours ouvrables seulement, de 6 h 30 à 8 h 30 et de 16 h 30 à 18 h 30.
- En août 1965, alors que les autoroutes des Cantons de l'Est et de la Rive-Nord étaient ouvertes à la circulation, le règlement n° 9 a confirmé cette structure tarifaire différenciée, introduisant de plus une simplification et une diminution des taux de péage pour les véhicules de trois essieux et plus.

On a ainsi assisté à la définition d'une structure tarifaire encourageant la congestion, favorisant la pollution, et parfaitement inéquitable pour ce qui est du rapport tarif-coût d'utilisation. Cette histoire d'horreur illustre en fait les cas où la dimension politique des décisions prend le pas sur le calcul économique, au détriment de l'intérêt collectif.

1.2.3 Tarif et financement

La tarification comporte une troisième vertu : elle force à se poser les bonnes questions concernant le financement d'un service public, et amène ainsi à définir les réponses qui seront les plus adéquates, étant donné la nature du service offert.

— Un nouveau tarif ou l'accroissement d'un tarif existant pourra ainsi mettre fin au sous-financement d'un service public, si celui-ci était insuffisamment financé.

— Il serait également logique qu'un nouveau tarif ou l'accroissement d'un tarif existant conduise à une diminution équivalente des impôts, si le service public était jusque là suffisamment financé – notamment par des impôts et taxes.

1.3 La diversité et la mixité des modes de financement

Par ce premier chapitre, le groupe de travail souhaitait faire œuvre de pédagogie, en combattant certaines idées reçues et en commençant à dégager les grandes lignes d'une politique de tarification conforme à l'intérêt de tous.

On a souligné les mythes entourant les tarifs et la tarification, ainsi que les avantages qu'une collectivité peut retirer de biens et de services tarifés à leur juste valeur.

La tarification se révèle ainsi un instrument privilégié pour permettre une utilisation collectivement efficace de certains biens et services offerts par l'État. Cela ne veut cependant pas dire que tout le financement public doit relever de la tarification.

En fait, une diversité des modes de financement est nécessaire, afin de correspondre à la nature même des différents biens et services offerts par le gouvernement.

— Dans certains cas, les taxes et les impôts sont à privilégier, par rapport à la tarification.

— Dans plusieurs autres situations, il sera plus approprié de s'orienter vers une mixité de l'impôt et de la tarification.

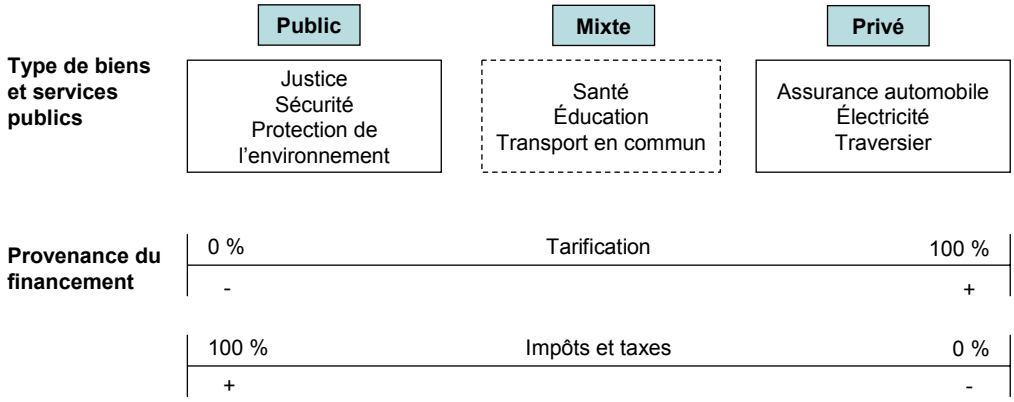
Les économistes rendent compte de cette réalité en effectuant une distinction entre « biens publics purs », financés par l'impôt, « biens privés » offerts par l'État, en principe financés par la tarification, et « biens privés collectivement financés », où on recourt à une mixité du mode de financement, en combinant impôt et tarification.

Il s'agit en fait de la question cruciale que l'on doit se poser en matière de tarification : jusqu'à quel point les biens privés collectivement financés par l'État doivent-ils être financés par l'impôt?

Cette question sera discutée et abordée dans le chapitre présentant ce que pourrait être une nouvelle politique de tarification[23].

FIGURE 1

Diversité du mode de financement selon le type de biens ou de services publics



[23] Voir ci-après, pages 84 et 85.

Quelques définitions…

Les économistes distinguent trois sortes de biens ou services offerts par l'État.

– Les « biens publics purs » sont des biens, des services ou des ressources qui bénéficient à tous. Ils se caractérisent par :

  - la « non-rivalité », ce qui signifie que la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre;
  - la « non-exclusion », c'est-à-dire par le fait que personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien.

  Ces biens sont financés par les impôts (taxes sur le revenu, taxes sur les entreprises ou taxes sur la consommation). Il n'y a pas de distinction entre utilisateur et non-utilisateur.

  Parmi les biens publics purs, on peut citer la défense nationale, la sécurité publique, la qualité de l'air et de l'environnement ou encore le contrôle des épidémies.

– Les « biens privés » sont des biens, des services ou des ressources produits par l'État pour des raisons historiques, ou parce que le secteur privé ne s'y intéresse pas.

  - Comme pour un bien privé offert par le secteur privé, l'utilisateur doit en principe acquitter le prix du bien sous la forme d'un tarif.
  - Comme exemple de ce type de biens, on peut citer les traversiers, les palais des congrès ou certaines assurances.

– Les « biens privés collectivement financés », dénommés également les « biens méritoires » ou les « biens et services publics mixtes ».

  Il s'agit de biens dont les caractéristiques les situent entre les deux catégories précédentes.

  - La consommation de ces biens ne peut pas être partagée.
  - Par contre, leur utilisation crée des effets positifs ou négatifs plus larges que ceux dont bénéficie le seul utilisateur (on parle d'externalités positives ou négatives).

  Parmi ces biens on classe la santé, l'éducation, le transport public, les services de garde, les installations sportives ou les activités culturelles.

CHAPITRE 2 – LE MODE ACTUEL DE FIXATION DES TARIFS ET SES LACUNES

La base juridique de la tarification peut se résumer simplement : le pouvoir de déterminer un tarif est délégué aux ministères, aux organismes et aux entreprises par voie législative.

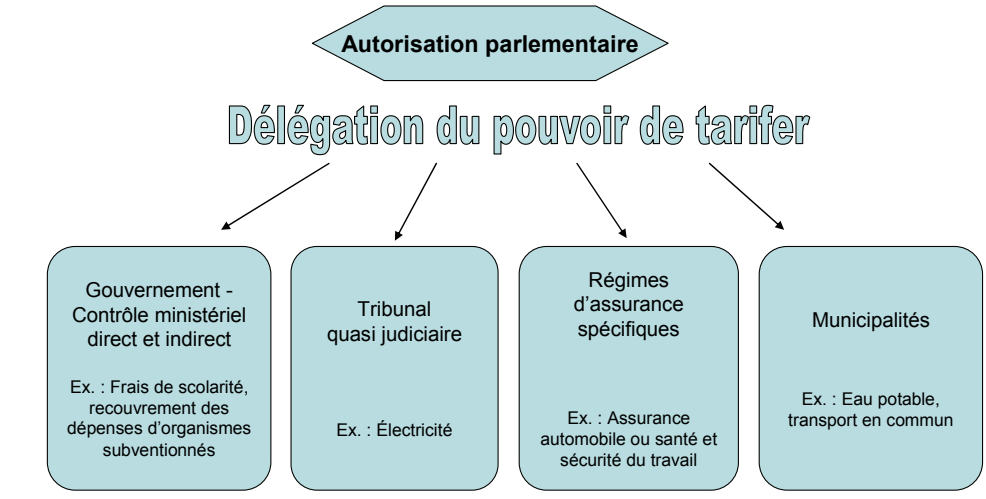
On peut immédiatement remarquer qu'aucune loi ne régit le choix du financement d'un service public, qu'il existe déjà ou qu'il soit nouvellement mis en place. Le gouvernement a ainsi toute la latitude pour décider si ce service public sera financé par les utilisateurs au moyen d'un tarif, ou si son coût sera pris en charge partiellement ou totalement par le contribuable, par l'intermédiaire des impôts et taxes.

❑ Quatre catégories

Dans les faits, on constate qu'il existe une grande variété pour ce qui est des règles utilisées par les différents organismes pour tarifer les services offerts. On peut cependant regrouper ces organismes en quatre catégories relativement homogènes, en fonction justement de la nature de la délégation dont ils ont bénéficié afin de définir les tarifs qui les concernent. Les catégories retenues sont celles du contrôle ministériel direct et indirect, du tribunal quasi judiciaire, des régimes d'assurance spécifiques et des municipalités.

FIGURE 2

Délégation du pouvoir de tarifer au Québec



Les deux premières catégories recouvrent à elles seules 85 % de l'ensemble des revenus de tarification du gouvernement du Québec.

— La première catégorie, celle du contrôle ministériel direct et indirect, regroupe les ministères et un certain nombre d'organismes gouvernementaux ou réglementés par le gouvernement. Dans tous les cas, les tarifs sont définis sous le contrôle plus ou moins direct du gouvernement.

  On trouve dans cette catégorie les tarifs définis par les ministères – comme par exemple les permis de pêche – , mais également les tarifs correspondant à des services en bonne partie subventionnés, et dont le montant est encadré par une politique publique. C'est le cas des frais de scolarité ou des tarifs des services de garde.

  En 2006-2007, les revenus de tarification liés à cette première catégorie se sont élevés à 9,7 milliards de dollars, soit près de 44 % de l'ensemble des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec.

— La deuxième catégorie est celle du tribunal quasi judiciaire. Il n'existe au Québec qu'un exemple de ce mode de fixation des tarifs, soit la Régie de l'énergie.

  En 2006-2007, les revenus de tarification liés à cette catégorie – il s'agit en fait des revenus perçus par Hydro-Québec au titre de la tarification de l'électricité – se sont élevés à 9,4 milliards de dollars, soit près de 42 % de l'ensemble des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec.

— On a regroupé dans une troisième catégorie certains régimes fiduciaires. Les deux plus importants sont la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). On a également classé dans cette catégorie deux autres régimes fiduciaires, le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et le Fonds d'assurance-récolte[24].

  En 2006-2007, les revenus de tarification correspondant à ces quatre régimes se sont élevés à 3,1 milliards de dollars, soit près de 14 % des revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec.

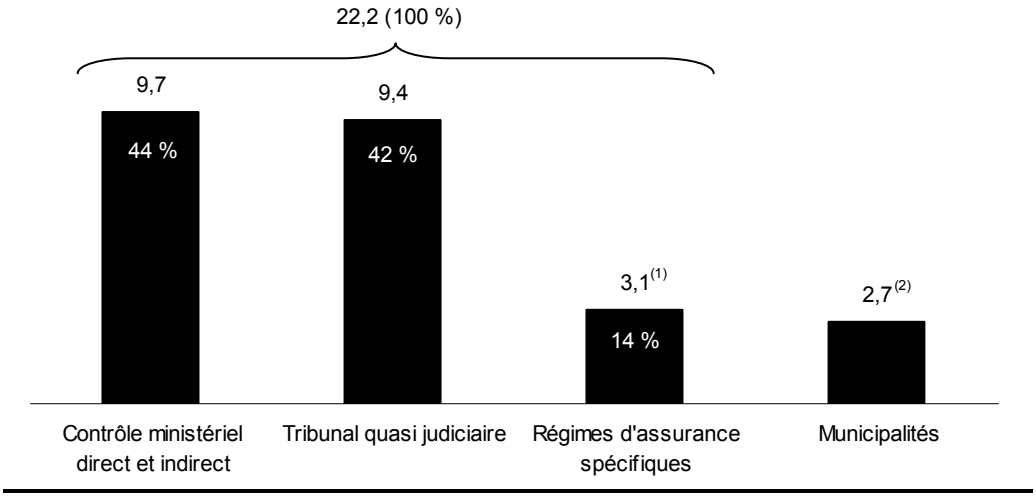
[24] Pour ce qui est de la Régie des rentes du Québec, voir ci-après page 157.

— Enfin, une quatrième catégorie rassemble les municipalités. Leur pouvoir de tarifer découle d'une délégation provenant du gouvernement.

Les revenus de tarification qui sont ici en cause ont atteint 2,7 milliards de dollars en 2005. Ils ne font pas partie des revenus de tarification du gouvernement du Québec, mais il importe de les aborder car les règles de tarification qui y sont appliquées dépendent en dernière analyse des orientations retenues par le gouvernement.

GRAPHIQUE 9

Revenus de tarification selon la délégation, 2006-2007
(en milliards de dollars)



(1) Les régimes d'assurance spécifiques comprennent les primes suivantes : la CSST, l'assurance automobile, l'assurance stabilisation et l'assurance récolte.
(2) Revenus de 2005.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Il importe maintenant de reprendre chacune de ces quatre catégories, afin d'analyser les modalités retenues pour la fixation des tarifs, d'évaluer les résultats obtenus et d'identifier les causes des problèmes identifiés.

2.1 Le contrôle ministériel

La première catégorie regroupe les tarifs soumis à un contrôle ministériel direct ou indirect. Comme on vient de le voir, les revenus de tarification liés à cette forme de contrôle ont atteint 9,7 milliards de dollars en 2006-2007.

— Dans certains cas, le contrôle ministériel est direct et immédiat.

  Le gouvernement, par le biais de ses ministres, administre directement le service public dans le ministère concerné – ce qui inclut la fixation des tarifs, en général déterminée par règlement ou par décret. C'est le cas par exemple des permis de pêche, dont le montant est directement déterminé par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, ou des droits prélevés sur les candidats à l'immigration, dont le montant est fixé par règlement à la suite de la présentation d'un mémoire au Conseil des ministres.

— Cette catégorie comprend également les services offerts par des organismes à but non lucratif largement subventionnés, dont le pouvoir de tarifer est étroitement encadré par une politique publique. Il en est ainsi des services de garde ou des droits de scolarité postsecondaire.

— On peut également placer dans cette catégorie les services assurés par des organismes à but non lucratif dont la marge de manœuvre est plus large, sur le plan de la tarification, mais pour lesquels le contrôle ministériel reste présent. Le contrôle ministériel n'est exercé que si le besoin le justifie. Le gouvernement intervient surtout indirectement, par l'intermédiaire des subventions versées.

  Cette catégorie comprend par exemple les services offerts et les tarifs pratiqués par les traversiers appartenant à la Société des traversiers du Québec, par les musées, par le Palais des congrès de Montréal ou par le Centre de recherche industrielle du Québec.

— On doit enfin classer dans cette catégorie deux régimes d'assurance placés sous la responsabilité directe du gouvernement, soit l'assurance parentale et l'assurance médicaments. Ces deux régimes ont pour objectif de garantir aux citoyens des services uniformes dans leurs domaines d'activité. Dans les deux cas, le classement dans cette catégorie provient du fait que la décision ultime de tarification revient au gouvernement.

2.1.1 Les modalités

Ces ministères et organismes sont soumis depuis 1999 à un cadre de référence, qui définit un certain nombre de principes dans la détermination des tarifs.

— Essentiellement, le tarif doit équivaloir au prix de revient – les ministères et organismes étant cependant appelés à arbitrer entre ce principe et un autre principe, celui qui vise à garantir l'accessibilité de tous aux services offerts.

— Dans le cadre de référence, il est également suggéré de prendre en compte la concurrence entre le secteur public et le secteur privé.

L'application des tarifs est décentralisée vers les ministères et organismes, chacun d'entre eux déterminant le niveau des tarifs.

Cadre de référence des ministères et organismes(1)

En 1999, à la suite de recommandations du Vérificateur général du Québec, le ministère des Finances a produit et diffusé auprès des ministères et organismes un cadre tarifaire s'inspirant notamment des meilleures pratiques proposées par l'OCDE.

Ce cadre de référence qui présente la politique de tarification pour l'ensemble des ministères et organismes sous le contrôle ministériel direct ou indirect est toujours en vigueur.

Il invite les ministères et organismes à prélever des tarifs pour les services dont les utilisateurs sont clairement identifiables, dans la mesure où cela ne contrevient pas à des orientations plus fondamentales. Il leur est suggéré de rendre compte annuellement de leurs pratiques tarifaires.

L'application des tarifs est décentralisée. Chaque ministère et organisme détermine l'ampleur qu'il veut donner à la tarification.

Principes appuyant la détermination du niveau des tarifs

Le cadre de référence fournit quelques principes devant guider l'établissement du bon niveau de tarif.

Le tarif doit équivaloir au prix de revient sauf :

- s'il s'agit de l'utilisation d'une ressource du domaine public;
- si les coûts marginaux sont significativement différents des coûts moyens;
- ou s'il existe des externalités.

Toutefois, le cadre de référence prévoit que les ministères et organismes doivent arbitrer entre le niveau souhaitable d'un tarif, basé habituellement sur le prix de revient, et des objectifs plus généraux d'accessibilité pouvant garantir le maintien de relations harmonieuses avec les clientèles.

Il est également suggéré de prendre en compte la concurrence entre le public et le privé. L'élaboration du coût doit prendre en considération les conditions dans le secteur privé :

- si le prix est trop bas, il y aura concurrence déloyale du secteur public;
- si le prix est trop élevé, cela laisserait croire qu'il s'agit d'une tarification abusive.

(1) Ministère des Finances du Québec (1999). *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*.

Dans le cas des régimes publics d'assurance retenus dans cette première catégorie – soit l'assurance parentale et l'assurance médicaments – le gouvernement n'a pas délégué l'approbation des tarifs, et cela malgré leur nature. Les critères de fixation des tarifs sont fondés sur des évaluations actuarielles déterminant les risques inhérents aux contributeurs, corrigées ensuite en fonction de considérations politiques. Les préoccupations liées à l'accessibilité aux services y sont essentielles.

2.1.2 Les problèmes

Afin d'évaluer la tarification effectuée selon le contrôle ministériel direct et indirect, le groupe de travail a voulu comparer les revenus de tarification obtenus au coût que ces revenus sont censés financer.

Il a été possible d'effectuer une telle comparaison pour un peu plus de 60 % des revenus de tarification concernés, soit les revenus perçus par les réseaux de l'éducation et de la santé, ceux correspondant à l'assurance parentale, à l'assurance médicaments, aux services de garde (CPE et garderies en milieu familial), ainsi que les revenus collectés par un certain nombre d'organismes.

TABLEAU 8

Tarification publique sous contrôle ministériel direct et indirect, 2006-2007
(en millions de dollars)

	Revenus en 2006-2007	Pourcentage du sous-total
Contrôle ministériel direct et indirect		
Réseau de la santé	1 439	15 %
Assurance médicaments	1 302	13 %
Assurance parentale	1 184	12 %
Réseau de l'éducation (cégeps et univ.)	1 109	11 %
Services de garde (CPE et familial)	316	4 %
Organismes		
– Transport	206	2 %
– Économie et finances(1)	364	4 %
– Culture	56	1 %
Sous-total	**5 976**	**62 %**
Information non disponible	3 670	38 %
TOTAL	**9 646**	**100 %**

(1) Comprend notamment la Société immobilière du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et l'Autorité des marchés financiers.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Un constat majeur : les tarifs ne reflètent pas les coûts

La comparaison entre les revenus de tarification et les coûts des programmes permet de constater que dans le cas du contrôle ministériel direct et indirect, et si l'on exclut le réseau de la santé, les revenus de tarification ne représentent que 36 % du coût des programmes concernés. Cette proportion baisse à 17 %, lorsque l'on tient compte du réseau de la santé.

En valeur absolue, cela signifie qu'en 2006-2007, pour ce qui est des secteurs pour lesquels l'évaluation a pu être effectuée, des revenus de tarification de 6,0 milliards de dollars ont été perçus pour financer des programmes dont le coût global a dépassé 35,3 milliards de dollars. L'écart entre les tarifs et les coûts est ainsi considérable.

Cet écart est particulièrement élevé dans le réseau de la santé, pour les services de garde et dans le réseau de l'éducation. À l'inverse, les tarifs perçus recouvrent presque exactement les coûts dans le cas de l'assurance parentale.

TABLEAU 9

Tarification publique de certains secteurs sous contrôle ministériel direct et indirect et coût total, 2006-2007

(en millions de dollars)

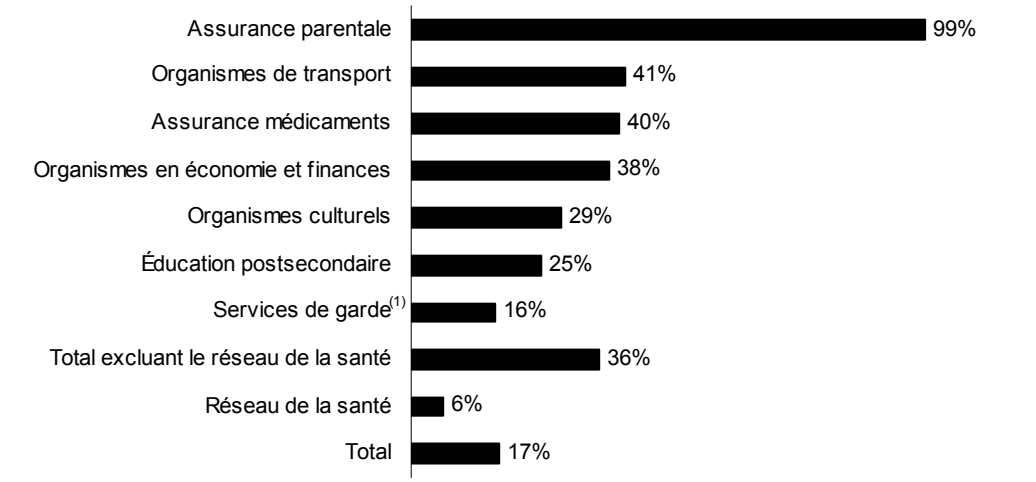
	Revenus en 2006-2007	Coût total des programmes	Pourcentage de la tarification totale
Contrôle ministériel direct et indirect			
Assurance médicaments	1 302	3 247	40 %
Assurance parentale	1 184	1 199	99 %
Réseau de l'éducation (cégeps et univ.)	1 109	4 410	25 %
Services de garde (CPE et familial)	316	1 930	16 %
Organismes			
– Transport	206	506	41 %
– Économie et finances(1)	364	950	38 %
– Culture	56	192	29 %
Sous-total	**4 537**	**12 434**	**36 %**
Réseau de la santé	1 439	22 895	6 %
TOTAL	**5 976**	**35 329**	**17 %**

(1) Comprend notamment la Société immobilière du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et l'Autorité des marchés financiers.

Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 10

Importance de la tarification dans le financement des services publics sous contrôle ministériel direct et indirect
(en pourcentage)



(1) Centre de la petite enfance et en milieu familial.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Il s'agit d'un constat majeur : à la seule exception du Régime d'assurance parentale[25], le contrôle ministériel direct ou indirect a pour résultat que les tarifs ne reflètent pas les coûts. Les ministères et organismes concernés ne sont pas en mesure de demander aux utilisateurs un tarif correspondant au coût réel des services offerts – ou n'ont pas l'intention de le faire, en raison d'une politique publique. On constate également cette situation pour le régime d'assurance médicaments.

Dans certains cas, cette distorsion existant entre les tarifs et les coûts réels est connue. Elle a fait l'objet d'un débat public et résulte d'une politique gouvernementale clairement identifiée. C'est le cas par exemple du réseau de la santé, des services de garde et de l'éducation postsecondaire.

— Il n'est cependant pas certain que les citoyens connaissent l'ampleur de l'écart, et qu'ils sachent en toute connaissance de cause que cet écart est financé par l'impôt. Dans les réseaux de la santé et de l'éducation, le phénomène est général : les usagers ne connaissent pas ou très peu la proportion du coût total financée par la tarification, et la part provenant des impôts et taxes.

[25] Dans le cas du Régime d'assurance parentale, le groupe de travail s'interroge plutôt sur les cotisants appelés à participer au financement du régime, du fait que certains de ces cotisants contribuent au régime sans avoir aucune chance d'en bénéficier un jour.

— Un autre problème résulte du fait que le gouvernement n'évalue ni le coût ni les résultats des politiques publiques ayant entraîné l'écart entre les tarifs et les coûts. C'est le cas des services de garde, et on reviendra explicitement sur cette question plus loin[26].

Dans d'autres cas, la situation est pire : la distorsion entre les tarifs et les coûts réels ne s'appuie pas sur une politique explicite, et elle est souvent inconnue des utilisateurs.

Deux exemples illustrent cette situation.

— Les tarifs perçus ne représentent que 39 % des coûts pour ce qui est des services offerts par la Société du Palais des congrès de Montréal.

— Dans le cas de la Société des traversiers du Québec, les revenus perçus ne couvrent que 22 % des coûts du service.

Cette situation est probablement plus répandue que ne le laisse entendre le relevé effectué à la demande du groupe de travail. En effet, il a été impossible d'évaluer le rapport entre les revenus perçus et les coûts assumés pour plus d'un tiers des revenus de tarification déterminés à partir d'un contrôle ministériel direct ou indirect. Il est très probable que cette absence d'information correspond à un écart majeur entre les revenus de tarification perçus et le coût des services offerts.

❑ Les modalités prévues dans le cadre tarifaire ne sont pas respectées

Indépendamment de ce problème fondamental, on doit par ailleurs bien constater que les différentes modalités prévues dans le cadre de référence des ministères et organismes ne sont pas respectées.

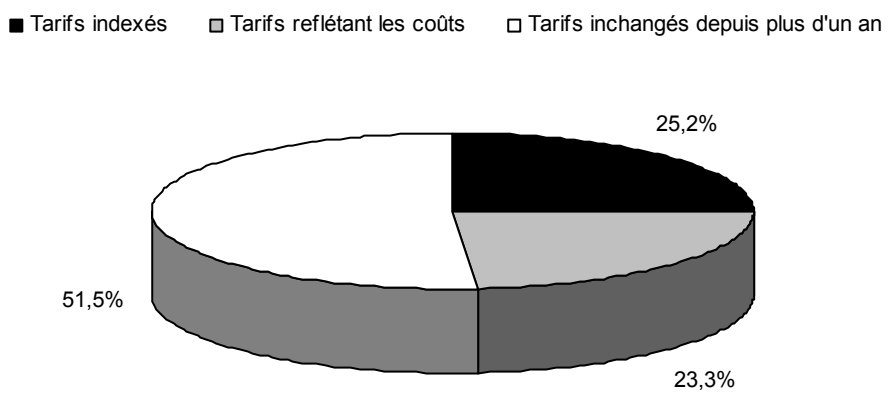
— Le cadre de référence suggère fortement aux ministères et organismes de procéder à une révision annuelle ou périodique des tarifs en place. Toutefois, ce cadre ne comporte aucune obligation formelle de le faire, ni d'augmenter la tarification en fonction des coûts, sauf exceptions.

  Selon le relevé effectué à la demande du groupe de travail, on constate que 52 % des revenus totaux de tarification de l'ensemble des ministères et organismes correspondent à des tarifs qui ne sont pas indexés. Par exemple, les droits d'immatriculation et les permis de conduire ont été établis respectivement à 104 $ et à 16 $ en 1997, et ils n'ont pas bougé depuis.

[26] Voir ci-après, page 119.

GRAPHIQUE 11

Répartition des revenus de tarification des ministères et organismes selon les méthodes de révision des tarifs, 2006-2007
(en pourcentage des revenus totaux de tarification)



Source : Ministère des Finances du Québec.

— Le cadre de référence indique que les ministères et organismes doivent effectuer une reddition de comptes. Il est même suggéré que cette reddition de comptes soit intégrée dans le rapport annuel du ministère ou de l'organisme. La reddition de comptes reste cependant volontaire.

Le cadre de référence va plus loin, puisqu'il prévoit que le ministère des Finances publie chaque année un état de situation de la tarification gouvernementale.

Le groupe de travail constate que dans la réalité, les tarifs définis et appliqués par les ministères et organismes ne font pas l'objet d'une reddition de comptes systématique et généralisée. Les gestionnaires des ministères et organismes ne sont d'ailleurs pas imputables de l'absence de reddition de comptes concernant les tarifs pratiqués.

Par contre, le ministère des Finances a effectivement produit et distribué des rapports annuels sur la tarification des ministères et organismes pour les années allant de 1999-2000 à 2003-2004. Ces rapports ont été produits et distribués aux responsables de la tarification dans les ministères et organismes publics, en dehors des réseaux de la santé et de l'éducation. Ils ne sont toutefois pas accessibles sur le site Internet du ministère des Finances, ni disponibles en bibliothèque.

— Le cadre de référence favorise une affectation directe des revenus de la tarification au maintien et à l'amélioration des services tarifés. Cette affectation directe est constatée dans le cas des organismes et des deux régimes d'assurance. Dans le cas des ministères, par contre, les revenus de la tarification sont versés au fonds consolidé.

❑ Une conséquence : la nécessité de rattrapages brutaux

L'absence de révision systématique des tarifs nécessite des rattrapages parfois brutaux : le cas des droits de scolarité universitaire illustre ce phénomène.

— Les droits de scolarité universitaire avaient été établis à 547 $ en 1968-1969. Ils sont restés inchangés jusqu'en 1990-1991.

— En 1990-1991, le gouvernement décidait de procéder à un rattrapage, et ce rattrapage a été brutal, étant donné la longue période de gel des droits de scolarité qui l'avait précédé. Au cours de la période allant de 1990-1991 à 1994-1995, les droits de scolarité ont ainsi été accrus de 205 %, alors que l'indice des prix à la consommation n'augmentait que de 15 %. Durant cette période, les droits de scolarité ont donc augmenté près de quinze fois plus que l'inflation.

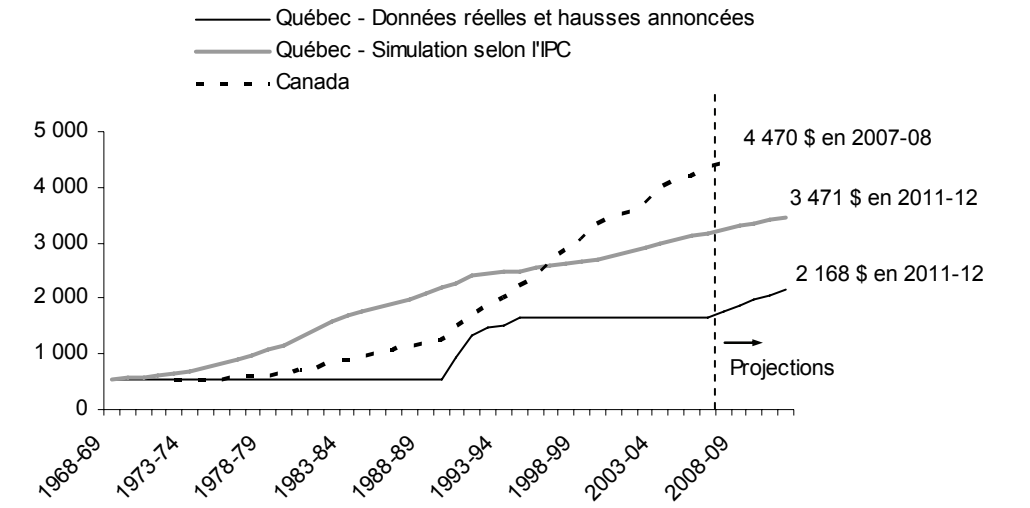
— De 1995-1996 à 2006-2007, le gouvernement a de nouveau gelé les droits de scolarité des étudiants universitaires, en suspendant chaque année l'application de la clause d'indexation.

— Ce gel a pris fin en 2007-2008. Pour la période 2007-2012, et selon les engagements annoncés, les droits de scolarité devraient augmenter chaque année de 6 % – soit trois fois plus que le taux de croissance prévu de l'indice des prix à la consommation. On doit noter que malgré ce nouveau rattrapage, les droits de scolarité demeureront en 2011-2012 nettement inférieurs à la moyenne canadienne.

Depuis quarante ans, on a ainsi assisté, en matière de droits de scolarité universitaire, à une succession de gels et de périodes de rattrapage – les rattrapages pouvant être brutaux, à la mesure du retard accumulé par rapport aux coûts réels et aux tarifs pratiqués dans les universités canadiennes.

GRAPHIQUE 12

Moyenne annuelle des droits de scolarité universitaire pour les étudiants inscrits à temps plein (premier cycle)
(en dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec.

2.1.3 Quelques explications aux différents problèmes rencontrés

Les différents problèmes que l'on vient de constater s'expliquent par toute une série de raisons.

La première raison est avant tout politique : tous les gouvernements ont beaucoup de difficultés à transmettre le coût réel des services offerts à des utilisateurs qui sont également des électeurs, et cela même en tenant compte de modulations définies dans le cadre de politiques publiques. L'écart entre ce coût et le tarif pratiqué est donc assumé par le contribuable, et cet écart contribue directement à l'accroissement de la pression fiscale.

Cette vulnérabilité face aux pressions politiques réduit la marge de manœuvre en matière tarifaire, et elle se constate quel que soit le gouvernement en place. Elle affecte la tarification des services publics nouvellement mis en place comme celle d'anciens services publics. Elle explique également la situation observée pour l'un des trois régimes publics d'assurance classés dans cette première catégorie, soit le régime public d'assurance médicaments.

Deux autres explications plus spécifiques aux problèmes rencontrés doivent être soulignées.

— Le cadre de référence destiné aux ministères et organismes est subordonné aux différentes lois et règlements existants, mais il n'a pas en lui-même force de loi. La révision régulière des tarifs comme la reddition de comptes sont prévues dans plusieurs lois pour des tarifs spécifiques, mais aucune obligation d'ordre général à cet égard n'existe dans le cadre législatif actuel. Le plus souvent, les gestionnaires ne sont imputables ni des pratiques de tarification appliquées, ni du rendement obtenu en prélevant des tarifs.

— Une autre explication des problèmes rencontrés découle du fait que le cadre de référence ne comporte pas de ligne directrice, pour ce qui est de l'affectation des revenus de la tarification.

  Dans le cas des ministères, une part importante des revenus provenant de la tarification est versée au fonds consolidé, sans qu'il y ait de rapprochement systématique effectué avec les dépenses que ces revenus permettent de financer. D'ailleurs, l'information comptable disponible aux gestionnaires des ministères est souvent difficile à obtenir, pour permettre d'établir les coûts d'opération.

2.2 Le tribunal quasi judiciaire

La deuxième catégorie de modes de définition des tarifs est celle du tribunal quasi judiciaire. Au Québec, il n'existe qu'un cas d'une telle pratique : il s'agit de la Régie de l'énergie, qui fixe les tarifs dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, et dispose également de pouvoirs de surveillance et de réglementation pour ce qui est des produits pétroliers.

Seule la compétence de la Régie de l'énergie dans le secteur de l'électricité nous intéresse ici, puisqu'elle s'applique aux tarifs appliqués par une société d'État, Hydro-Québec.

2.2.1 Les modalités

L'idée d'utiliser un tribunal quasi judiciaire pour fixer les tarifs de l'électricité est typiquement nord-américaine. Le principe est simple : on applique à la définition des tarifs d'un monopole de distribution les règles d'un tribunal, ainsi que ses pouvoirs.

— La décision concernant les tarifs est prise après des procédures qui s'apparentent à un procès, avec présentation de preuves, interrogatoires et contre-interrogatoires menés par les avocats des différents intérêts en cause.

— Cette décision est en général sans appel. Le gouvernement n'a pas le pouvoir de la réviser ni de la modifier – et encore moins de l'annuler.

❑ Les principes généraux

La Régie de l'énergie a été mise sur pied par le gouvernement afin d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur et du distributeur d'électricité.

— La Régie a compétence exclusive pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée et distribuée.

— La Régie est financée selon le principe de « l'utilisateur-payeur », ce qui assure son autonomie financière par rapport au gouvernement.

— La Régie de l'énergie constitue un maillon du processus de tarification de l'électricité. Elle a pour mandat de se prononcer sur les demandes d'Hydro-Québec, sur qui repose la responsabilité de demander des révisions systématiques des tarifs d'électricité.

Rôles et pouvoirs de la Régie de l'énergie dans le domaine de l'électricité

La Régie fixe ou modifie les conditions et les tarifs auxquels l'électricité est transportée et distribuée en tenant compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.

De plus, la Régie a aussi pour mandat :

- de statuer sur les hausses ou les baisses de tarifs présentées par Hydro-Québec ou toute personne ayant un intérêt de le faire et une justification;
- d'examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits de l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

Les décisions rendues par celle-ci peuvent être influencées au préalable, mais sont sans appel. Ainsi, avec l'approbation du gouvernement, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune peut donner à la Régie des directives sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre.

❑ Un exemple concret : les coûts pris en compte dans la fixation des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec

La dernière cause tarifaire traitée par la Régie de l'énergie fournit un bon exemple des modalités selon lesquelles les coûts sont pris en compte dans la fixation des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec. La Régie établit les tarifs à partir de quatre sortes de coûts, soit les coûts de fourniture, les coûts de transport, les coûts de distribution et le rendement sur les actifs du distributeur.

Les coûts et dépenses pris en compte par la Régie de l'énergie pour fixer les tarifs d'électricité

En vertu des dispositions législatives qui encadrent ses activités, la Régie de l'énergie fixe les tarifs applicables par Hydro-Québec Distribution aux consommateurs. Ces tarifs sont établis à partir de quatre composantes, soit :

- les coûts de l'électricité achetée par Hydro-Québec Distribution à Hydro-Québec Production ou à d'autres fournisseurs (ce que l'on appelle les coûts de fourniture);
- les coûts de transport de cette électricité, qu'Hydro-Québec Distribution doit acquitter à Hydro-Québec TransÉnergie;
- les coûts de distribution auprès des consommateurs;
- une juste rémunération des actifs d'Hydro-Québec Distribution, c'est-à-dire du capital investi par l'État actionnaire dans la distribution.

Les coûts de fourniture

Les coûts de fourniture comprennent deux composantes différentes.

- Les coûts de fourniture patrimoniale ont été définis par la loi. Il s'agit d'un volume de 165 TWh, fourni par Hydro-Québec Production à un coût de 2,79 cents par kWh.
- Les coûts de fourniture postpatrimoniale sont les coûts de l'électricité qu'Hydro-Québec Distribution doit acquérir, au-delà du bloc patrimonial, afin de répondre aux besoins du marché. Hydro-Québec Distribution procède par appel d'offres. Les résultats des appels d'offres définissent la quantité et le prix de l'électricité achetée, et donc la facture à récupérer dans les tarifs.

Les coûts de transport

En tant qu'utilisateur du service de transport d'Hydro-Québec TransÉnergie, Hydro-Québec Distribution doit acquitter une facture établie en tenant compte du coût de la prestation de service ainsi que de la juste rémunération des actifs utilisés.

Les coûts de distribution

Les coûts de distribution pris en compte par la Régie de l'énergie comprennent les dépenses globales assumées par Hydro-Québec Distribution afin d'assurer la distribution de l'électricité aux consommateurs. Ces dépenses incluent notamment la masse salariale, les amortissements des installations et les taxes payées.

Le rendement sur les actifs

Les coûts de distribution comprennent également un rendement sur les actifs d'Hydro-Québec Distribution. La Régie de l'énergie établit la juste valeur des actifs acquis « de façon prudente et utile », en vue d'exploiter le réseau de distribution. La Régie définit ensuite un rendement considéré comme raisonnable (taux d'intérêt sur la dette et taux de rendement sur l'avoir propre). À partir du taux de capitalisation présumé, déterminé par la Régie de l'énergie, il est possible d'évaluer le coût des capitaux empruntés et le coût des capitaux propres.

■ Le niveau de la hausse tarifaire

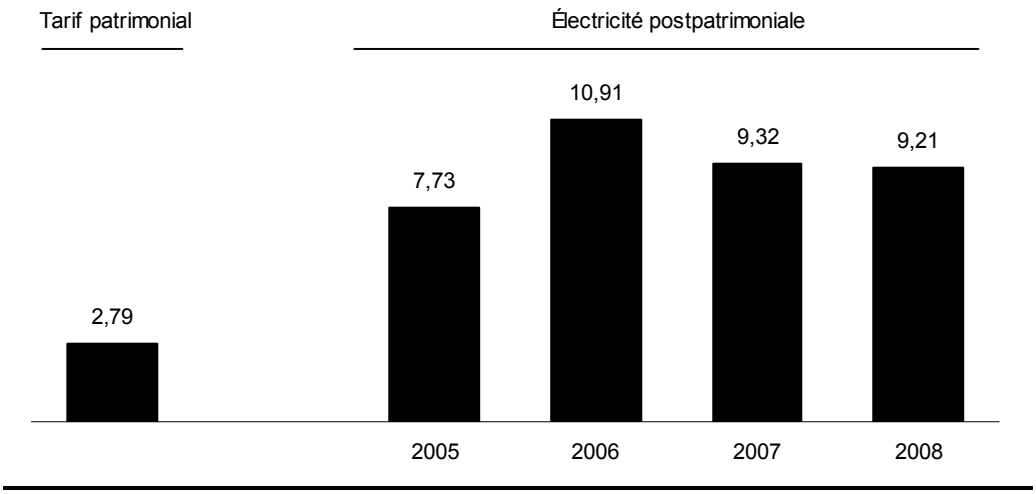
Pour 2008, les différents éléments de coûts et de dépenses pris en compte par la Régie de l'énergie ont été les suivants.

— La facture globale de l'électricité patrimoniale est de 4,6 milliards de dollars.

— La facture de l'électricité postpatrimoniale s'est élevée à 431 millions de dollars (9,21 cents par kWh). À la différence de l'électricité patrimoniale, les coûts de fourniture postpatrimoniale varient significativement d'une année à l'autre, selon les résultats des appels d'offres. Ils se sont ainsi élevés à 242 millions de dollars en 2005 (7,73 cents par kWh), à 707 millions de dollars en 2006 (10,91 cents par kWh), à 290 millions de dollars en 2007 (9,32 cents par kWh).

GRAPHIQUE 13

Coût d'achat de l'électricité patrimoniale et évolution du coût d'achat de l'électricité postpatrimoniale aux fins tarifaires, 2005-2008
(en cents par kWh)



Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

— Les coûts de transport pris en compte afin de déterminer les tarifs ont été établis à 2,7 milliards de dollars.

— Les coûts de distribution sont estimés à 2,8 milliards de dollars.

Ces différents éléments de coûts ont permis à la Régie de l'énergie de déterminer le montant qui doit être récupéré par la tarification. En 2008, ce montant total a été établi à 10,5 milliards de dollars.

Les revenus avant la hausse tarifaire ont été évalués à 10,2 milliards de dollars, compte tenu des prévisions de vente et des tarifs déjà en application. Hydro-Québec a donc été autorisée à augmenter ses tarifs de 0,3 milliard de dollars, ce qui représente une hausse tarifaire requise de 2,9 %.

TABLEAU 10

Fixation de la hausse tarifaire requise pour Hydro-Québec en 2008
(en milliards de dollars)

Ensemble des revenus requis en 2008	
– Coûts de fourniture patrimoniale	4,6
– Coûts de fourniture postpatrimoniale	0,4
– Coûts de transport	2,7
– Coûts de distribution	2,8
Sous-total	**10,5**
Revenus des ventes 2008 avant hausse tarifaire	10,2
Revenus manquants	0,3
Hausse tarifaire requise (en %)	2,9 %

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

■ La grille tarifaire

La répartition de la hausse de 2,9 % doit respecter un certain nombre de conditions, dont la Régie de l'énergie surveille le respect. C'est ainsi que la Régie de l'énergie tient compte de la qualité de la prestation du service, de l'uniformité territoriale des tarifs, et éventuellement, des préoccupations économiques, sociales et environnementales formulées par le gouvernement par décret.

Pour ce qui est de l'allocation de la hausse tarifaire entre les catégories de consommateurs, la Régie de l'énergie doit également tenir compte des coûts de service et, depuis décembre 2007, de la clause interdisant l'atténuation de l'interfinancement.

2.2.2 Un bilan positif

Le bilan que l'on peut tirer du fonctionnement de la Régie de l'énergie et des modalités utilisées pour fixer les tarifs d'électricité est extrêmement positif.

— Comme on vient de le voir, les tarifs d'électricité autorisés par la Régie de l'énergie reflètent les coûts réels – ou du moins les coûts pris en compte à partir du cadre législatif qui définit le mode de fonctionnement de la Régie.

— Le processus est en partie dépolitisé, lorsque l'on compare la situation actuelle à celle qui l'a précédée. Avant que la Régie de l'énergie ne soit créée, les tarifs d'électricité étaient déterminés par le Conseil des ministres, après la tenue d'une commission parlementaire ad hoc. Il est difficile d'imaginer un processus plus sensible aux pressions politiques que celui qui existait alors.

— Le processus actuel est transparent. Cette transparence est complète, et résulte de la nature quasi judiciaire des débats organisés autour de la demande tarifaire déposée par un distributeur. Quant au fonctionnement de la Régie, il est également très transparent.

— Le processus peut être considéré sans aucun doute comme équitable. La Régie de l'énergie est un organisme crédible, où toutes les parties peuvent faire entendre leur avis. On constate également une meilleure équité dans la répartition des hausses tarifaires – sous réserve de l'impact que pourrait avoir le décret adopté par le gouvernement en décembre 2007 sur l'interfinancement.

— L'État actionnaire reçoit un retour sur investissement comme n'importe quel actionnaire, ce qui n'était pas le cas avant la mise en place de la Régie.

— La Régie rend jugement sur les demandes à partir des arguments qui lui sont présentés. En ce sens, la reddition de comptes de l'organisme est adéquate et transparente.

2.2.3 Des problèmes quand même

Malgré ce bilan très positif, on doit constater que plusieurs problèmes demeurent. Ces problèmes sont essentiellement au nombre de trois.

— En premier lieu, le cadre législatif actuel empêche la Régie de prendre en compte les vrais coûts de l'électricité, lors de la détermination des tarifs. En vertu de sa loi, la Régie ne peut fixer les tarifs en fonction des coûts d'opportunité – soit les prix qu'Hydro-Québec peut obtenir des marchés extérieurs, pour l'électricité qu'elle ne vend pas sur le marché interne. On reviendra dans le chapitre 3 sur toute cette question[27].

  Par ailleurs, une partie des coûts de l'électricité produite au Québec ne peut être examinée par la Régie, avec la disposition législative concernant le bloc patrimonial. Le gouvernement a fixé par la loi le prix de vente du bloc patrimonial à 2,79 cents par kWh. Avec cette disposition, une composante fondamentale du prix est fixe et arbitraire. Elle ne repose pas sur des facteurs qui évoluent dans le temps.

[27] Voir ci-après, page 97.

— En deuxième lieu, le gouvernement peut influencer l'organisme avant le dépôt d'un jugement, de façon à lui dicter certains paramètres des décisions. La loi donne au gouvernement la capacité d'intervenir, au moyen de directives. À cet égard, la directive adressée par le gouvernement à la Régie en décembre 2007 marque un développement inquiétant dans cette implication directe du gouvernement[28].

— En troisième lieu enfin, les pressions politiques restent présentes dans le mode de définition des tarifs d'électricité. Les interventions directes du gouvernement s'expliquent par la pression reçue de la part des consommateurs – qui sont aussi des électeurs. Toute demande de hausse tarifaire par Hydro-Québec est largement diffusée dans les médias. Il en est de même des décisions prises par la Régie : des hausses vont donner lieu à des débats houleux à l'Assemblée nationale, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune étant considéré comme responsable et imputable de la hausse décidée par la Régie.

[28] Décret 1164-2007, Gazette officielle du Québec (2008), p. 347.

Un exemple d'intervention du gouvernement dans le processus de détermination des tarifs d'électricité

En décembre 2007, la Régie de l'énergie avait demandé à Hydro-Québec de répartir sa hausse de tarifs réclamée pour 2008 en fonction de ce qu'il lui en coûte pour desservir chaque catégorie de client, soit les petits consommateurs et la grande industrie.

- L'objectif de la Régie était d'apparier les coûts et les tarifs et d'améliorer le signal de prix pour encourager les efforts d'efficacité énergétique.
- Cet objectif concordait avec les préoccupations officielles du gouvernement. Dans la stratégie énergétique de 2006, le gouvernement visait effectivement l'amélioration du signal de prix de l'électricité.

Dans sa requête tarifaire, Hydro-Québec demandait une hausse moyenne de 2,9 %, soit de 4,4 % pour les petits consommateurs, qui coûtent plus cher à desservir, et de 1,4 % pour la grande industrie.

Le 19 décembre 2007, le gouvernement a adopté un décret demandant à la Régie que « lors de la fixation des tarifs d'électricité, les ajustements tarifaires entre les catégories de consommateurs soient répartis de manière à assurer une stabilité dans l'évolution des tarifs entre les catégories de consommateurs ». Ce décret, pris en vertu du pouvoir qu'a le gouvernement d'indiquer à la Régie des « préoccupations économiques, sociales et environnementales », encadre en pratique de façon très étroite l'organisme pour ce qui est de la répartition des hausses tarifaires entre les catégories de consommateurs en fonction des coûts.

Édicté un jour après que la Régie de l'énergie eut fini d'entendre la requête tarifaire d'Hydro-Québec, ce décret constitue une intervention directe du gouvernement dans le processus de fixation des hausses de tarifs.

La Régie a rendu publique sa décision le 28 février 2008 en mentionnant qu'elle autorise une hausse uniforme de 2,9 % des tarifs cette année.

2.3 Les régimes d'assurance spécifiques

La troisième catégorie regroupe quatre régimes fiduciaires. Les deux plus importants sont la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), dont le mandat est d'autofinancer la couverture des services offerts par les cotisations des adhérents. Les deux autres régimes sont le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et le Fonds d'assurance-récolte.

2.3.1 Les modalités

En 2006-2007, ces régimes ont perçu 3,1 milliards de dollars de tarifs[29]. Les coûts de la prestation des services et les tarifs qui en découlent sont basés en tout ou en partie sur des évaluations actuarielles.

❑ La règle : la décision finale appartient au conseil d'administration

La CSST et la SAAQ, les deux plus importants régimes, disposent d'une autonomie importante quant à la détermination des tarifs pour les diverses primes, en vertu notamment de leur statut de fiduciaire. Elles ne bénéficient cependant du statut de fiduciaire que depuis peu – soit 2003 pour la CSST et 2006 pour la SAAQ.

Dans le cas de la CSST comme pour la SAAQ, la révision des tarifs est d'abord proposée par les actuaires des deux organismes.

- La SAAQ fait également appel à un conseil d'experts indépendants, qui examinent les propositions des actuaires. Le conseil transmet un avis au conseil d'administration.
- Les conseils d'administration de la CSST et de la SAAQ prennent la décision finale en matière de tarification. La règle en la matière est claire : les décisions sont exécutoires, et le gouvernement ne peut intervenir dans le processus de révision.

Les deux autres régimes classés dans cette catégorie fonctionnent selon des modalités analogues.

- Il faut d'abord rappeler que le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et le Fonds d'assurance-récolte concernent les agriculteurs.
  - Le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles vise à garantir aux agriculteurs un revenu annuel, malgré les fluctuations des prix du marché.

[29] Voir annexe 2, page 156.

— Le Fonds d'assurance-récolte protège les agriculteurs lorsque les récoltes de certaines cultures sont affectées par des conditions climatiques imprévisibles ou des phénomènes naturels incontrôlables.

— Dans les deux cas, la prime versée par les assurés est fixée par le conseil d'administration de La Financière agricole du Québec.

❑ L'application pratique de ces règles : la SAAQ

Dans sa politique de financement et de capitalisation, la SAAQ a adopté plusieurs principes parmi lesquels sont mentionnés l'intérêt économique des cotisants et l'équité entre les générations. Plus spécifiquement, la politique tarifaire de la SAAQ vise les trois objectifs suivants :

— atteindre, dans les meilleurs délais, l'autofinancement des coûts des accidents d'une année;

— viser la pleine capitalisation du régime d'assurance afin qu'il dispose du montant nécessaire au paiement des indemnités présentes et futures auxquelles les bénéficiaires ont droit;

— maintenir l'équité entre toutes les catégories d'assurés.

Ces principes correspondent effectivement à une tarification reflétant les coûts du régime d'assurance. En 2006, la politique tarifaire de la SAAQ – jumelée aux bons rendements sur les avoirs placés à la Caisse de dépôt et placement du Québec – a contribué à dégager un excédent des revenus sur les dépenses de 333 millions de dollars, ce qui a permis de résorber plus des trois quarts du déficit cumulé. À la fin de 2006, le régime était capitalisé à 99 %.

Le groupe de travail constate également que malgré les règles en vigueur, le processus de définition des tarifs a connu, en 2006, des interférences majeures provenant des décideurs politiques.

— En 2006, après l'annonce des résultats des consultations et des recommandations du conseil d'experts, le gouvernement a convoqué le président et directeur général de la SAAQ en commission parlementaire. À la suite des réactions négatives relayées par les membres de l'Assemblée nationale, la SAAQ a dû réviser à la baisse les tarifs proposés.

— À titre d'exemple, la contribution d'assurance annuelle sur les permis de conducteur d'un véhicule de promenade (classe 5) sans points d'inaptitude était de 23 $ depuis de nombreuses années. La Société avait recommandé une hausse du tarif à 51 $ en 2007 et à 63,50 $ en 2008, mais ce tarif a plutôt été établi à 35 $ en 2008, à 47 $ en 2009 et à 60 $ en 2010.

TABLEAU 11

Fonds d'assurance automobile du Québec – Résultats d'exploitation, 2005 et 2006
(en millions de dollars)

	2006	2005
Revenus	1 744	1 798
Dépenses	– 1 432	– 1 558
Autres éléments	21	– 21
EXCÉDENT DES REVENUS SUR LES DÉPENSES	**333**	**219**
Déficit cumulé au début	– 398	– 617
Déficit cumulé à la fin	**– 65**	**– 398**

Source : Rapports annuels de la SAAQ.

❑ La CSST

La CSST a comme objectif d'atteindre l'équilibre entre l'actif et le passif du Fonds de la santé et de la sécurité du travail. Une fois cet équilibre atteint, l'organisme vise à maintenir l'équilibre entre les revenus et les dépenses d'exploitation tout en respectant les principes d'équité, de stabilité et de prévention.

Les résultats les plus récents sont les suivants :

— au 31 décembre 2006, le niveau de capitalisation du régime s'est établi à 102 % alors qu'en 2005, il était à 92,1 %;

— en 2006, l'organisme a terminé l'exercice financier avec un excédent d'un peu plus d'un milliard de dollars, ce qui lui a permis de résorber entièrement son déficit cumulé.

TABLEAU 12

Fonds de la santé et de la sécurité du travail – Résultats d'exploitation, 2005 et 2006
(en millions de dollars)

	2006	2005
Revenus	3 741	3 540
Dépenses	– 2 700	– 2 650
EXCÉDENT DES REVENUS SUR LES DÉPENSES	**1 041**	**890**
Déficit cumulé au début	– 787	– 1 677
Excédent ou déficit cumulé à la fin	**254**	**– 787**

Source : Rapports annuels de la CSST.

❑ Le Fonds d'assurance-stabilisation et le Fonds d'assurance-récolte

Pour ce qui est des deux autres fonds, la situation est différente : dans le cas de l'assurance-stabilisation comme de l'assurance-récolte, les primes versées par les assurés ne représentent qu'une fraction des coûts du régime.

■ Le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

Les adhérents au Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ne contribuent que pour un tiers au financement du régime. Les deux tiers restants sont assumés par le gouvernement, par l'intermédiaire des fonds versés à La Financière agricole du Québec. On constate de plus qu'au cours des deux derniers exercices financiers, le régime a été déficitaire.

En fait, pour l'exercice 2006-2007, les dépenses effectuées par le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ont atteint 628 millions de dollars et les contributions des adhérents se sont élevées à 134 millions de dollars – soit un peu plus de 21 % des coûts du régime.

TABLEAU 13

Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles, 2005-2006 et 2006-2007
(en millions de dollars)

	2006-2007	2005-2006
Revenus		
Contributions des adhérents	134	130
Contributions de La Financière agricole du Québec	269	262
	403	**392**
Dépenses		
Compensations	601	436
Autres éléments	27	14
	628	**450**
DÉFICIT DES REVENUS SUR LES DÉPENSES	**– 225**	**– 58**
Déficit cumulé au début	– 372	– 314
Déficit cumulé à la fin	**– 597**	**– 372**

Source : Rapport annuel de La Financière agricole du Québec.

■ Le Fonds d'assurance-récolte

Dans le cas du Fonds d'assurance-récolte, les dépenses et les revenus sont équilibrés – mais là aussi, les contributions des adhérents ne représentent qu'une fraction des coûts du régime. En 2006-2007, cette contribution a représenté 25 millions de dollars sur des revenus totaux de 73 millions de dollars, soit un peu plus de 34 % des coûts totaux.

Le financement complémentaire – environ 52 % en 2006-2007 – est assuré par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, via des dotations versées à La Financière agricole du Québec. Il provient également de certains revenus supplémentaires du régime.

TABLEAU 14

Fonds d'assurance-récolte, 2005-2006 et 2006-2007
(en millions de dollars)

	2006-2007	2005-2006
Revenus		
Contributions des adhérents	25	20
Contributions de La Financière agricole du Québec	38	30
Autres éléments	10	10
	73	**60**
Dépenses		
Compensations	73	59
EXCÉDENT DES REVENUS SUR LES DÉPENSES	**0**	**1**
Excédent cumulé au début	76	75
Excédent cumulé à la fin	**75**	**76**

Source : Rapport annuel de La Financière agricole du Québec.

2.3.2 Un bilan variable selon les régimes

Le bilan que l'on peut tirer de cette rapide analyse des quatre régimes d'assurance spécifiques varie beaucoup selon les régimes considérés.

— Dans le cas de la CSST comme de la SAAQ, on constate que les tarifs sont ajustés en fonction des coûts. Il faut s'en féliciter, tout en suggérant que ce progrès résulte avant tout et de façon paradoxale de l'incapacité du gouvernement d'assumer les déficits résultant d'une tarification qui ne couvrirait pas les coûts.

  Autre élément positif, dans les deux cas, les citoyens concernés sont en mesure actuellement de percevoir les résultats d'une bonne gestion en matière tarifaire. Ils font ainsi le lien entre des tarifs correspondant à la réalité des coûts, et les retombées positives d'une bonne gestion sur les tarifs qu'ils doivent assumer.

— Les deux fonds concernant le secteur agricole sont dans une situation toute différente : dans le cadre des politiques de soutien aux agriculteurs, les primes perçues sur les assurés ne couvrent qu'une partie relativement faible du coût réel de l'assurance. De plus, l'un des deux fonds – le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles – est déficitaire, ce qui fait que la part des dépenses du régime couverte par les primes des adhérents est encore plus réduite.

2.3.3 Les problèmes

Dans le cas des régimes fiduciaires, on doit constater que la démarche engagée par le gouvernement il y a quelques années pour les deux principaux régimes va dans la bonne direction : une distance accrue a été ménagée entre le gouvernement et les autorités responsables des régimes fiduciaires.

— Il faut en même temps souligner que dans le cas de la SAAQ, le statut autonome de l'organisme et l'imputabilité de ses dirigeants n'ont pas empêché le gouvernement de subir des pressions publiques des clientèles à la suite de l'augmentation des primes d'assurance.

— Dans le cas de la CSST, le gouvernement n'est pas intervenu depuis le changement de statut de l'organisme. La tarification de la CSST n'a plus à être approuvée par le gouvernement.

Pour ce qui est des deux fonds concernant le secteur agricole, le rapport que vient de publier la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois souligne plusieurs difficultés concernant le mode de fonctionnement des régimes d'assurance, sans cependant remettre en cause le mode de financement actuel[30].

On doit cependant constater que le principe même selon lequel le financement de ces fonds est effectué devrait être évalué :

- en chiffrant explicitement le coût de la politique en fonction de laquelle ce mode de financement a été retenu;
- en analysant les montants versés par le contribuable à la lumière des résultats obtenus.

2.4 La délégation aux municipalités

La quatrième catégorie est formée des municipalités.

2.4.1 Les modalités

Afin de permettre une utilisation efficace et optimale des ressources mises à la disposition des municipalités, le gouvernement délègue son pouvoir de tarifer les biens et services qu'elles fournissent.

La *Loi sur la fiscalité municipale* encadre les champs d'application des tarifs.

Les municipalités peuvent ainsi diversifier leur pouvoir de taxation et assurer une prestation de services selon les obligations qui leur ont été dévolues.

En effet, en retour des revenus de la tarification, les municipalités ont l'obligation de maintenir une saine gestion de leurs finances publiques et en sont redevables devant leurs citoyens.

2.4.2 Les problèmes

Comme dans le cas des tarifs placés sous le contrôle direct du gouvernement, on doit constater que dans le cas des tarifs définis par les municipalités, ceux-ci ne reflètent pas les coûts.

On a une indication très claire de cette situation en comparant les revenus de tarification des municipalités du Québec aux revenus de tarification perçus par les municipalités des autres provinces.

---

[30] Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*.

— En 2006, des revenus additionnels de tarification de l'ordre de 576 millions de dollars auraient été perçus par les municipalités québécoises si elles avaient prélevé sous forme de tarifs la même proportion de leurs revenus que la moyenne des municipalités canadiennes.

— La tarification représente en fait 21,6 % des revenus des administrations municipales en Ontario, 27,0 % en Alberta et 22,4 % dans l'ensemble du Canada, comparativement à seulement 17,6 % au Québec.

TABLEAU 15

Revenus de tarification des administrations municipales au Canada, 2006

(principales provinces et moyenne canadienne)

	Pourcentage de la tarification	Revenu additionnel si appliqué au Québec
	(en %)	(en M$)
Colombie-Britannique	23,3	685
Alberta	27,0	1 130
Ontario	21,6	480
Québec	17,6	—
Moyenne canadienne	**22,4**	**576**

Sources : Données SGF excluant les contributions des usagers au transport en commun et ministère des Finances du Québec.

On note en fait des phénomènes analogues à ceux qui ont été soulignés pour les tarifs placés sous le contrôle direct ou indirect du gouvernement – et pour des raisons identiques.

— Les utilisateurs des services municipaux sont peu ou pas informés du coût des services dont ils bénéficient. Le plus souvent, ces coûts sont intégrés dans les taxes prélevées chaque année, et il n'y a pas de lien direct entre le coût payé et l'utilisation effective du service.

  Le cas de l'eau est exemplaire à cet égard : les contribuables municipaux acquittent une redevance pour l'utilisation de l'eau, mais cette redevance n'est pas reliée à la quantité d'eau effectivement consommée.

— Le processus lui-même fait l'objet d'importantes pressions politiques, ce qui explique la réticence des autorités municipales à facturer le coût effectif du service rendu.

La définition des tarifs dans les municipalités soulève deux autres questions, auxquelles il n'est pas facile d'apporter des réponses claires et définitives.

— En premier lieu, on doit se demander si on ne devrait pas, dans certains cas, remettre en cause le caractère très décentralisé de la tarification effectuée par les municipalités. La délégation de pouvoir effectuée par le gouvernement est une bonne chose en soi : elle permet de faire en sorte que les décisions de tarification soient prises le plus près possible de l'utilisateur, et elle favorise ainsi la responsabilisation et l'imputabilité.

  Cette décentralisation a cependant également des inconvénients : elle conduit à une très grande disparité dans les règles de tarification effectivement utilisées. Surtout, elle est difficile à concilier avec un cadre tarifaire qui imposerait par exemple à toutes les municipalités des règles claires de transparence, d'équité et de reddition de comptes.

— En deuxième lieu, le groupe de travail s'interroge sur la façon d'appliquer au niveau des municipalités une politique tarifaire d'ensemble concernant un secteur d'activité impliquant directement les municipalités. On fait ici référence à la gestion de l'eau, dont l'encadrement global est de la responsabilité du gouvernement, mais dont l'utilisation est sous l'autorité des municipalités. On verra plus loin la réflexion effectuée à ce sujet par le groupe de travail, et les recommandations qui en ont résulté[31].

[31] Voir ci-après, page 111.

2.5 Les problèmes d'ensemble

L'analyse que l'on vient d'effectuer du mode de fixation des tarifs et de ses lacunes permet de disposer d'un tableau d'ensemble de la situation actuelle.

TABLEAU 16

Principales caractéristiques des processus tarifaires en vigueur au Québec, 2006-2007

	Contrôle ministériel direct et indirect	**Tribunal quasi judiciaire**	**Régimes d'assurance spécifiques**	**Municipalités**
Recouvrement des coûts	Faible	Limité aux coûts permis	Oui, sauf dans les régimes d'assurance agricole	À évaluer
Évaluation globale du processus tarifaire	Non uniforme Non obligatoire Manque d'information sur les tarifs Etc.	Transparent Valeur du bloc patrimonial contestée Loi contraignante	Transparent pour la SAAQ et la CSST	Non uniforme puisque très régionalisée Forte influence politique
Revenus totaux	9,7 G$	9,4 G$	3,1 G$	2,7 G$
Délégation	Faible	Moyenne	Moyenne	Forte
Pressions politiques	Fortes	Moyennes	Moyennes	Fortes
Affectation des revenus au service tarifé	Variable	Forte	Forte	À évaluer
Processus				
- Rigueur	Faible	Fort	Fort	Variable
- Transparence	Faible	Fort	Fort	Variable
- Reddition de comptes	Faible	Fort	Fort	Variable
- Expertises, connaissances et ressources professionnelles	Variable	Fort	Fort	Variable

Source : Ministère des Finances du Québec.

Pour ce qui est du recouvrement des coûts, il est faible en ce qui concerne le contrôle ministériel direct et indirect – et on constate une situation analogue dans les municipalités, même si dans ce cas, il est difficile d'avoir une évaluation plus précise de la situation.

Par contre, il y a recouvrement des coûts avec la Régie de l'énergie – il s'agit cependant de coûts définis de façon restrictive par le législateur – ainsi que dans le cadre des régimes d'assurance spécifiques, à l'exception des deux régimes concernant le secteur agricole.

Le groupe de travail dégage par ailleurs un certain nombre d'autres problèmes, présents partout mais à des degrés divers.

- Les processus de détermination des tarifs en vigueur au Québec sont très diversifiés, mais les pressions politiques sont présentes dans tous les cas.
  - Les situations diffèrent considérablement pour ce qui est de la distance existant entre le gouvernement et la décision tarifaire : cette distance est nulle lorsque les ministères définissent eux-mêmes les tarifs, et elle est importante dans le cas d'un système quasi judiciaire ou de régimes d'assurance.
  - Dans tous les cas cependant, l'autorité politique subit des pressions importantes pour intervenir afin de stopper ou de limiter une hausse tarifaire justifiée par ailleurs par la croissance des coûts.
- On doit constater et déplorer un manque de rigueur d'une bonne partie de l'appareil public dans l'application de la tarification. Dans le cas des ministères et organismes, la difficulté d'obtenir des informations précises sur les tarifs pratiqués et les coûts à assumer illustre ce problème. La Régie de l'énergie et les régimes d'assurance font exception à cet égard.
- À quelques exceptions, les processus de définition des tarifs se caractérisent par leur grande opacité. La transparence du processus assuré par la Régie de l'énergie est exemplaire à cet égard.
- Sauf dans le cas de la Régie de l'énergie et des régimes d'assurance, il n'y a pas de véritable obligation de rendre des comptes sur les décisions de tarifer ou de ne pas tarifer.
- À l'exception là aussi de la Régie de l'énergie et des régimes d'assurance, on constate souvent un manque de connaissances et de ressources professionnelles dans la plupart des organismes responsables de fixer des tarifs découlant fort probablement de l'absence d'orientations claires et d'objectifs explicites en matière tarifaire.
- Enfin, on observe toutes sortes de situations pour ce qui est du réinvestissement des revenus de la tarification dans les services tarifés. Ce réinvestissement est la règle dans le cas de la Régie de l'énergie et des régimes d'assurance, mais également pour ce qui est des organismes – même s'ils sont soumis à un contrôle ministériel direct ou indirect. Ce réinvestissement constitue l'exception dans le cas des ministères, et il est très variable pour les tarifs placés sous l'autorité des municipalités.

CHAPITRE 3 – UNE NOUVELLE POLITIQUE DE TARIFICATION

La réflexion que l'on vient d'effectuer et les différents constats dégagés aboutissent logiquement à proposer au gouvernement ce que pourrait être une nouvelle politique de tarification, plus efficace, plus conforme à l'intérêt de tous, permettant – comme le groupe de travail le souhaite – de mieux tarifer pour mieux vivre ensemble.

- Le groupe de travail s'est d'abord attaché à préciser les caractéristiques d'ensemble de cette politique, en réfléchissant en particulier aux principes qui en seraient la base et à la procédure qu'elle mettrait en place.
- Le groupe de travail est allé plus loin, en présentant un certain nombre de recommandations concernant les droits de scolarité universitaire, la tarification de l'électricité et de l'eau, les tarifs appliqués dans le secteur des transports et les services de garde. Dans tous les cas, il s'agit de tarifs ayant une importance stratégique, étroitement reliés à des politiques majeures du gouvernement.

3.1 Des principes et une procédure

Il importe d'abord que la nouvelle politique de tarification du gouvernement soit fondée sur un objectif clair.

❑ Un objectif clair

Recommandations

Le groupe de travail propose que l'objectif de la nouvelle politique de tarification soit de définir des tarifs à la fois efficaces et équitables :

- Les tarifs doivent être efficaces, afin d'envoyer les bons signaux aux utilisateurs, de bien gérer nos ressources et nos services publics, de limiter la pression fiscale, et donc finalement d'améliorer notre bien-être et notre vie collective.
- Les tarifs doivent également être équitables, car il est essentiel de tenir compte de la capacité de payer du consommateur et de la situation précaire des plus démunis de la société.

❑ Le défi

On a souligné l'importance des pressions politiques entourant toutes les décisions liées à la tarification, et les dérapages qui en résultent par rapport à ce qui serait conforme à l'intérêt collectif.

Le groupe de travail est convaincu que tout le défi est là : il faut faire en sorte que les décisions liées à la tarification ne soient plus un enjeu des débats politiques partisans, sans pour autant exclure la responsabilité du gouvernement d'un domaine aussi crucial que celui de la tarification.

On peut y parvenir, en recentrant le rôle du gouvernement au niveau qui lui revient exclusivement – soit à celui de la définition des orientations globales et de l'établissement des règles. En contrepartie, on doit absolument écarter le gouvernement des décisions tarifaires de nature quotidienne, et déléguer ces décisions aux organismes habilités pour les prendre à partir de règles claires et connues de tous.

— Le gouvernement devrait donc avoir avant tout pour responsabilité de faire en sorte que les tarifs établis soient efficaces et équitables, en définissant des règles à cette fin et en s'assurant de leur respect. L'atteinte de cet objectif deviendrait un enjeu politique en tant que tel, dont les élus seraient imputables.

— Les organismes auxquels serait délégué le pouvoir de tarifer disposeraient en pratique de la marge de manœuvre nécessaire pour prendre les bonnes décisions dans l'intérêt de tous, en raison de leur éloignement du débat politique quotidien.

En fait, cette répartition des rôles existe déjà, pour ce qui est de la tarification de l'électricité et de l'assurance automobile : le gouvernement a délégué à la Régie de l'énergie et à la SAAQ le pouvoir de tarifer, dans le cadre de règles qu'il a définies par voie législative. La distance ainsi établie entre le décideur politique et la fixation concrète des tarifs a effectivement permis de définir des tarifs davantage efficaces et équitables que dans le système où le gouvernement détient un contrôle direct.

❑ Un cadre élargi et bien défini

La nouvelle politique tarifaire doit identifier sans ambiguïté la nature des biens et des services publics concernés. Comme on l'a constaté précédemment, le cadre tarifaire défini en 1999 est trop restreint dans son application, puisqu'il ne s'applique qu'aux ministères et organismes.

Dans le présent rapport, on a tracé un univers plus large, incluant les régimes d'assurance, les tarifs d'électricité, et englobant la tarification définie par les municipalités.

Il s'agit d'un cadre très vaste, le corollaire étant cependant que la nouvelle politique de tarification devra se limiter à des obligations d'ensemble, afin que l'on évite toute centralisation abusive.

❑ Des principes

Recommandation

Le groupe de travail a identifié six principes, à partir desquels le gouvernement devrait bâtir la nouvelle politique de tarification, soit :

- la couverture des coûts,
- la transparence,
- la solidarité envers les plus démunis,
- l'affectation des revenus de la tarification aux services tarifés,
- la reddition de comptes,
- l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

— Le premier principe est celui de la couverture des coûts : sauf exception, les tarifs acquittés auprès des utilisateurs d'un bien ou d'un service public devraient couvrir les coûts de ce bien ou de ce service. Il s'agit d'un principe clair, facile à comprendre et à assumer par tous les citoyens, qui indique ce que devrait être la normalité en termes de tarifs.

  L'exception correspond aux « biens privés collectivement financés », c'est-à-dire aux biens et services offerts par l'État et financés à la fois par la tarification et par l'impôt – telles la santé ou l'éducation[32]. Dans ce cas, la répartition du financement entre le tarif et l'impôt doit faire l'objet de règles claires et précises, comprises et acceptées par les citoyens.

— Le deuxième principe est celui de la transparence : il est essentiel que la nouvelle politique de tarification permette aux citoyens d'être parfaitement informés des tarifs pratiqués, de leurs liens avec les coûts et des différents enjeux en cause. Les citoyens doivent savoir en tout temps pourquoi ils payent et combien ils payent, par rapport au coût total du service.

— Troisième principe, la nouvelle politique de tarification doit refléter notre solidarité envers les plus démunis. Les citoyens les plus pauvres peuvent être directement affectés par une politique tarifaire concernant des biens essentiels. La politique de tarification doit apporter des réponses appropriées afin d'éviter tout risque à cet égard.

[32] Voir ci-dessus, page 37.

Il faut cependant éviter plusieurs pièges.

- — On doit prendre en compte la nature des biens et des services en cause, et n'intervenir que pour les biens et services effectivement essentiels pour les plus démunis.
- — Il faut éviter d'agir sur le tarif même. Des mesures définies au niveau d'un tarif donné seraient contreproductives. Elles auraient des effets pervers sur la consommation du bien ou du service concerné.
- — Au lieu de répondre à la pièce, il faut atténuer ou éliminer l'impact de hausses tarifaires sur les plus démunis en modulant à cette fin l'aide sociale et les autres mécanismes de transfert du gouvernement. De nombreuses mesures compensatoires ont déjà été définies à l'intention des ménages à faible revenu[33]. Ces mesures devraient être bonifiées pour tenir compte des modifications tarifaires, et le gouvernement aurait à rendre compte annuellement des décisions prises à cette fin. Les modifications apportées à l'aide sociale devraient bien entendu tenir compte des effets possibles sur la taxation marginale implicite – c'est-à-dire sur l'incitation à travailler.

— Le quatrième principe est celui de l'affectation des revenus de la tarification. Les citoyens accepteront d'autant plus facilement des ajustements tarifaires si les revenus de tarification sont effectivement consacrés à l'amélioration du bien ou du service tarifé. Dans le cas des ministères et organismes, la voie privilégiée serait celle des fonds dédiés, ou l'établissement d'un lien clair entre les revenus de tarification et leur affectation.

— Cinquième principe, la politique de tarification doit inclure un processus de reddition de comptes systématique et régulier.

- — La reddition de comptes devrait viser à évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs tarifaires.
- — Cette reddition de comptes pourrait comprendre également des comparaisons systématiques avec les autres juridictions, pour mieux juger des gestes posés et des résultats obtenus.

[33] Voir en annexe 3, les mécanismes de transfert mis en place par le gouvernement du Québec afin de prendre en compte la situation des ménages à faible revenu.

TABLEAU 17

Tableau synthèse des mesures compensatoires destinées aux ménages à faible revenu

	Type de revenu	Mesures compensatoires
Réseau de la santé	Aide sociale	– Prestations spéciales
	Faible revenu	– Crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux
Réseau de l'éducation	Aide sociale	– Régime de prêts et bourses
	Faible revenu	– Régime de prêts et bourses
		– Crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant
Tarifs d'électricité	Aide sociale et faible revenu	– Supplément de loyer
		– Location d'une habitation à loyer modique
		– Programme d'allocation au logement
Services de garde à 7 $ par jour	Aide sociale	– Aucune contribution
	Faible revenu	– Aucune mesure spécifique
Transport en commun	Aide sociale	– Aucune mesure spécifique
	Faible revenu	– Tarifs moins élevés pour les personnes âgées et les étudiants
Assurance médicaments	Aide sociale	– Gratuité des médicaments prescrits
	Faible revenu	– Prime établie en fonction du revenu familial
		– Carnet de réclamation pour les travailleurs venant de l'aide sociale
		– Gratuité pour les personnes âgées recevant au moins 94 % du supplément de revenu garanti
Mesures fiscales d'application générale		– Prime au travail
		– Soutien aux enfants
		– Maintien à domicile
		– Indexation du régime fiscal
		– Crédit d'impôt pour la taxe de vente
		– Remboursement d'impôts fonciers
Autres mesures		– Bonification du salaire minimum
		– Bonification de l'aide de dernier recours
		– Aide juridique gratuite

— Enfin, le sixième et dernier principe proposé est celui de l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

  — Il importe que l'on évalue régulièrement le coût des politiques publiques dont la mise en œuvre implique la prise en charge, par l'État, d'une partie du prix du bien ou du service offert. Par exemple, le gouvernement devrait évaluer régulièrement le coût de la prise en charge d'une partie des services de garde par la collectivité.

  — Il faut également que le gouvernement évalue les résultats obtenus dans le cadre de ces politiques, afin que les citoyens puissent juger de la pertinence des coûts qu'ils ont dû assumer en tant que contribuables. Pour reprendre l'exemple des services de garde, le gouvernement devrait ainsi évaluer les résultats obtenus en termes de réussite scolaire, de participation des mères au marché du travail ou de soutien aux familles, puisqu'il s'agit des trois objectifs en raison desquels la politique concernant les services de garde a été mise en œuvre.

  — Ces évaluations devraient normalement être déposées et discutées à l'Assemblée nationale, afin que les citoyens puissent juger en toute connaissance de cause de la pertinence des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

❑ La portée : une loi-cadre

L'expérience du cadre de référence mis en place en 1999 à l'intention des ministères et organismes démontre la nécessité d'inscrire la nouvelle politique de tarification à l'intérieur d'une loi. La plupart des indications du cadre de référence sont restées des vœux pieux.

En matière de tarification, cependant, une simple loi ne suffira pas. Il faut aller plus loin, et appuyer la nouvelle politique sur une loi-cadre, imposant les nouvelles façons de faire à l'ensemble de l'État québécois.

Pour le groupe de travail, l'adoption d'une loi-cadre est en effet le meilleur moyen de faire de la définition de tarifs efficaces et équitables un enjeu politique en tant que tel, permettant de surmonter la barrière à laquelle les gouvernements se heurtent, lorsqu'ils veulent ajuster les tarifs.

Les pressions politiques limitent la marge de manœuvre de tout gouvernement face à des utilisateurs de services qui sont également des électeurs. La réponse proposée consiste à faire adopter par l'Assemblée nationale une loi-cadre, de portée globale, faisant d'une bonne tarification un projet de même nature que la lutte contre le déficit ou le renouvellement des infrastructures.

Dans notre régime parlementaire, il n'existe probablement pas d'autre moyen de donner à la politique de tarification la portée et l'autorité qu'elle doit avoir. L'idée d'une loi-cadre serait d'autant plus logique que la définition des tarifs des services publics touche à toutes les activités de l'État, concerne un ensemble très diversifié d'organismes, et est directement reliée à plusieurs des politiques publiques qui fondent notre vie en société.

Afin d'apporter une réponse au défi des pressions politiques accompagnant toute décision concernant la tarification, le groupe de travail a commandé une étude des pratiques observées dans plusieurs pays industrialisés – en ciblant notamment les juridictions utilisant un système politique de type parlementaire. Dans plusieurs juridictions, les politiques de tarification ont effectivement été concrétisées dans le cadre de lois de portée générale, s'imposant à l'ensemble de l'appareil public[34].

Recommandation

Le groupe de travail recommande que le gouvernement définisse dans une loi-cadre l'objectif, les principes et les principales modalités de la nouvelle politique de tarification des services publics.

[34] Voir en annexe 5.

Ce qui se fait ailleurs : les principes de tarification appliqués dans certains pays du monde

L'École nationale d'administration publique et le ministère des Finances du Québec ont procédé à une étude approfondie des mécanismes d'adoption de la tarification un peu partout dans le monde (voir en annexe 5 un compte rendu complet de cette étude)(1).

Les principaux points qui ressortent de cette étude sont les suivants, pour ce qui est de l'encadrement global de la tarification.

- Plusieurs pays ont adopté un cadre légal, politique ou réglementaire global permettant d'encadrer le processus de tarification et de révision de la tarification des services (Angleterre, Australie, États-Unis, Finlande et Nouvelle-Zélande).
- En vertu de ces lois et règlements, les services sont séparés en deux catégories :
  - les services statutaires, ou obligatoires, fournis exclusivement par des ministères, agences gouvernementales et entités publiques du gouvernement exerçant des activités non concurrentielles, c'est-à-dire en situation de monopole;
  - les services commerciaux, fournis par des ministères, agences gouvernementales et entités publiques du gouvernement exerçant des activités à caractère commercial, ou des activités dans un marché compétitif, c'est-à-dire en situation de concurrence.
- La tarification des services statutaires doit viser généralement le recouvrement total des coûts de production, c'est-à-dire que le montant des sommes perçues doit être équivalent aux coûts de la prestation totale du service.
  - Dans certains cas, le recouvrement des coûts des produits et services peut être partiel, voir nul, si des objectifs gouvernementaux (par exemple, en matière d'accessibilité ou d'équité) militent en faveur de ce type de recouvrement.
  - En effet, les bénéfices que retire la société en général de la consommation de certains biens et services publics peuvent justifier que leur consommation soit subventionnée à même les revenus des impôts et taxes. Toutefois, dans ces cas, les objectifs doivent être clairement énoncés et validés régulièrement.
- La tarification des services commerciaux doit respecter le principe de la neutralité concurrentielle prévu par la législation générale sur la concurrence, de sorte que les tarifs sont fixés à la valeur marchande des biens et services, le prix étant fixé par le jeu de la libre concurrence sur des marchés ouverts.
- Dans ce cas, la règle de tarification à la valeur marchande peut générer des tarifs qui excèdent le recouvrement des frais de service, et ainsi donner lieu à un surplus ou à une rentabilité (profit).
- De façon générale, le processus de reddition de comptes, condition importante en matière de tarification des services publics, est bien implanté. Le recouvrement des coûts doit en général être réévalué périodiquement.
  - En Nouvelle-Écosse par exemple, le ministère des Finances rend public, au terme de chaque année financière, un rapport dans lequel il recense de façon exhaustive les tarifs des services publics et présente les ajustements qui y seront apportés, tout en liant ces augmentations à l'indice des prix à la consommation.
  - Le contrôle et le suivi de la tarification des services, particulièrement dans le domaine de l'électricité et des transports, peuvent se faire par le biais d'agences de réglementation.

(1) L'étude complète est disponible sur le site Web http://www.gttsp.gouv.qc.ca

❑ Les modalités

Pour le groupe de travail, la nouvelle politique de tarification et la loi-cadre qui l'accompagnera ne doivent surtout pas être perçues comme un nouvel outil conduisant à centraliser et à alourdir le processus de définition des tarifs au sein de l'appareil public.

Bien au contraire, la nouvelle politique et la loi-cadre devraient mettre l'accent sur quatre éléments essentiels.

— En premier lieu, il faut que la mise en œuvre de la nouvelle politique tarifaire soit rapide, efficace et souple. La loi-cadre devrait ainsi se limiter à quelques dispositions simples, l'important étant d'engager l'ensemble des organismes impliqués vers de nouvelles façons de faire.

— En deuxième lieu, la nouvelle politique doit concrètement viser à accroître la distance entre le politique et l'autorité chargée de définir les tarifs. Comme on l'a souligné précédemment, cette distance permettra de recentrer le rôle du gouvernement sur les grandes orientations et la définition des règles, en laissant à des organismes habilités à cette fin la tâche de déterminer les tarifs.

  Cette démarche n'est pas nouvelle, et elle a été appliquée avec succès dans les cas de la Régie de l'énergie et de la SAAQ.

  La nouvelle politique tarifaire devrait généraliser la responsabilisation des organismes en matière tarifaire – cette responsabilisation accrue devant s'accompagner de l'imputabilité pour ce qui est des résultats obtenus.

  Pour marquer sa volonté à cet égard, le gouvernement devrait à court terme confirmer sa responsabilité globale pour ce qui est de la définition du Régime d'assurance parentale et du régime d'assurance médicaments, mais transférer le contrôle direct qu'il exerce sur la définition des tarifs aux deux organismes chargés d'administrer ces régimes.

— En troisième lieu, en cas de révision des tarifs nécessitant des rattrapages, le rythme du rattrapage devrait tenir compte de la nature du bien ou du service tarifé. Dans certains cas en effet, ces biens ou ces services font l'objet, de la part des usagers, d'une planification à long terme. C'est le cas par exemple des frais de scolarité.

  Il importe que l'organisme responsable de la tarification tienne compte de cette situation en définissant un échéancier et un calendrier de rattrapage permettant aux usagers d'adapter leur planification en conséquence.

— En quatrième lieu enfin, la nouvelle politique tarifaire devrait inciter les organismes à prendre systématiquement en compte la concurrence existant entre le secteur public et le secteur privé.

La définition d'un tarif devrait être toujours accompagnée d'une analyse de l'impact du tarif retenu sur l'offre, par le secteur privé, de biens ou de services analogues : trop souvent, dans le passé, des tarifs trop bas ont eu comme conséquence de faire disparaître la concurrence du secteur privé, au détriment des utilisateurs.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que dans la nouvelle politique de tarification et la loi-cadre, le gouvernement :

- se limite à quelques dispositions simples, privilégiant la rapidité, l'efficacité et la souplesse;
- vise à accroître la distance entre le politique et l'autorité chargée de définir les tarifs, et donne suite immédiatement à cet objectif en transférant la définition des tarifs prélevés en vertu du Régime d'assurance parentale et du régime d'assurance médicaments aux deux organismes chargés d'administrer ces régimes;
- en cas de révision des tarifs nécessitant des rattrapages, fasse en sorte que le rythme du rattrapage soit établi en fonction de la nature du bien ou du service tarifé;
- incite les organismes responsables de la tarification à prendre systématiquement en compte la concurrence existant entre le secteur public et le secteur privé.

❑ Le contenu de la loi-cadre

Pour le groupe de travail, la loi-cadre devrait se limiter à l'énoncé de l'objectif poursuivi par le gouvernement ainsi que des différents principes à respecter en matière de tarification.

La loi devrait comporter trois dispositions précises :

— la règle selon laquelle toute nouvelle politique publique doit prévoir la récupération des coûts pour les services offerts, sauf exception explicitement justifiée et sujette à une évaluation annuelle;

— la création de certains fonds dédiés et l'assouplissement de plusieurs règles budgétaires, pour permettre une allocation accrue des revenus de tarification au maintien et à la qualité des services tarifés;

— l'obligation pour le gouvernement de rendre compte chaque année du niveau des tarifs pratiqués afin de couvrir le coût des biens et des services publics.

❑ Le processus

Le groupe de travail a tenté de préciser les grandes lignes du processus qui devrait être mis en place, pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle politique de tarification.

■ Le contrôle ministériel direct et indirect

Recommandation

Dans le cas des tarifs placés sous un contrôle ministériel direct ou indirect, le groupe de travail recommande que la responsabilité de l'application de la loi-cadre et de la nouvelle politique relève du ministère des Finances, étant donné ses responsabilités en matière de revenus et de politique fiscale et budgétaire.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que le ministère des Finances ait pour mandats :

- d'assurer le suivi des différentes dispositions prévues dans la loi;
- de mettre sur pied un groupe d'experts en tarification, chargé d'aider les ministères et organismes à respecter la nouvelle politique tarifaire;
- de préparer les évaluations et redditions de comptes spécifiées dans la loi.

La mise en place d'un groupe d'experts en tarification semble s'imposer, lorsque l'on constate les déficiences actuelles, au sein de l'appareil public, concernant aussi bien la connaissance du coût des services offerts que la définition d'approches pour tarifer ce coût à l'utilisateur.

Le groupe d'experts en tarification mettrait son savoir-faire à la disposition des ministères et organismes :

- en rédigeant et en publiant des guides de référence en matière tarifaire;
- en apportant une collaboration sur le terrain dans le cadre de projets précis;
- en mobilisant des collaborations disponibles en dehors de la fonction publique.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que dans le cas des ministères et organismes, le processus de mise en place de la nouvelle politique de tarification comprenne les étapes suivantes :

- établissement d'un inventaire exhaustif des services offerts et des tarifs demandés à leurs utilisateurs;
- évaluation systématique des coûts de ces différents services, afin de les comparer aux tarifs demandés;
- analyse de l'écart observé et des raisons en justifiant l'existence;
- définition de la révision à apporter aux tarifs;
- détermination de la période et du rythme du rattrapage à effectuer;
- identification des mesures mises en place afin de prendre en compte la situation des plus démunis;
- une fois le bon niveau établi, détermination d'un mécanisme d'indexation relié au coût ou d'un indice qui reflète l'inflation des coûts;
- mise en œuvre de mesures pour affecter les revenus de la tarification au service tarifé – création d'un fonds dédié, ou assouplissement des règles budgétaires;
- enclenchement de l'évaluation du programme ou de la politique publique justifiant le financement d'une partie du coût du service par l'impôt.

Des instructions claires devraient être transmises par le gouvernement à chaque ministère et organisme afin d'enclencher ces différentes étapes et d'en rendre imputables les gestionnaires concernés. Le ministère des Finances pourrait être chargé d'assurer le respect du processus retenu.

■ Les tarifs définis par les municipalités

Dans le cas des municipalités, on ne peut adopter un processus aussi articulé et centralisé.

Il faut cependant que les municipalités mettent en œuvre une politique de tarification respectant les principes énoncés par le gouvernement, et qu'elles y donnent suite concrètement en définissant les processus les mieux adaptés à leur situation.

Pour le groupe de travail, la loi-cadre devrait ainsi comprendre un volet spécifiquement consacré aux municipalités, afin que soient établies au niveau municipal des politiques de tarification assurant la définition de tarifs efficaces et équitables pour les services offerts.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que conformément à la nouvelle politique de tarification et à la loi-cadre, les municipalités :

- définissent et appliquent des tarifs efficaces et équitables pour les biens et services offerts aux citoyens;
- visent cet objectif en respectant les principes de la couverture des coûts, de la transparence, de la solidarité par rapport aux plus démunis, de l'affectation des revenus de la tarification aux services tarifés, de la reddition de comptes et de l'évaluation des politiques municipales comportant un volet tarifaire;
- définissent à cette fin les modalités les mieux adaptées à leur situation.

■ Le tribunal quasi judiciaire et les régimes d'assurance spécifiques

Dans le cas du tribunal quasi judiciaire et des régimes d'assurance spécifiques, les tarifs reflètent déjà les coûts dans la plupart des situations observées.

Le gouvernement pourrait cependant rendre compte annuellement du bon respect des règles existantes. Le ministère des Finances serait chargé de préparer le rapport rendant compte de la situation observée à la Régie de l'énergie et dans les régimes d'assurance spécifiques afin de faire payer par l'utilisateur le coût du service offert.

❑ La nouvelle façon de définir les tarifs

Le groupe de travail vient de présenter les caractéristiques d'ensemble de la nouvelle politique de tarification qu'il recommande au gouvernement d'adopter.

Cette politique de tarification devrait accompagner toutes les initiatives engagées par le gouvernement en termes de produits et de services offerts à la population. À partir d'orientations retenues pour ce qui est des politiques publiques, le gouvernement devrait systématiquement :

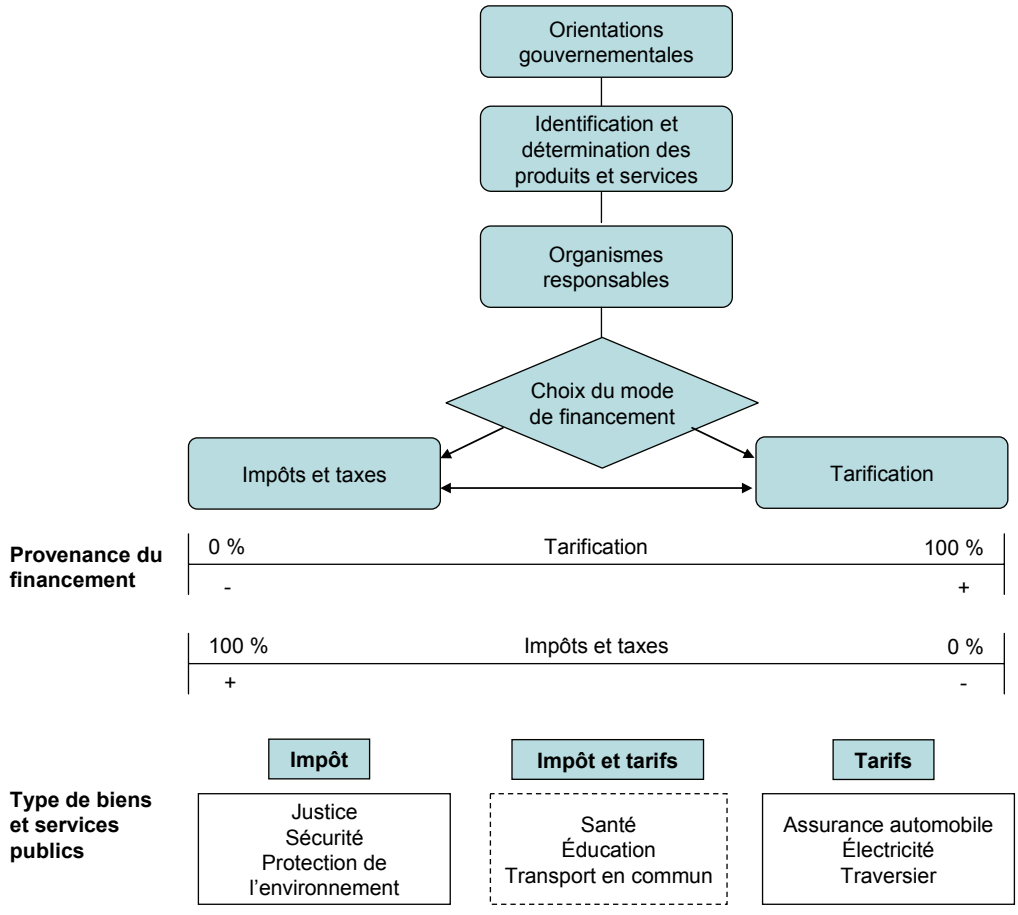
— identifier les produits et services mis en place dans le cadre de ces politiques;

— déterminer les organismes responsables de la livraison de ces produits et services;

— choisir de façon claire et explicite le mode de financement retenu, en définissant la part relative des impôts et taxes et de la tarification.

FIGURE 3

Établissement du mode de financement des biens et des services publics

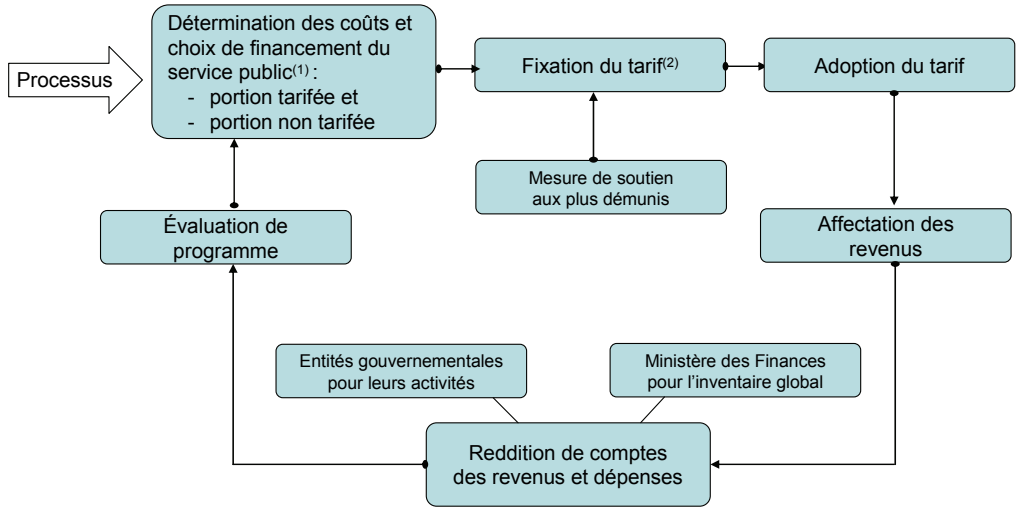


Dans le cas des ministères et organismes, là où les faiblesses du système actuel sont les plus évidentes, le groupe de travail recommande l'adoption d'un processus permettant un équilibre entre la responsabilisation et l'imputabilité des gestionnaires responsables, et un encadrement systématique et rigoureux confié au ministère des Finances.

Ce processus débuterait une fois effectué le choix du mode de financement du service ou du bien offert. Il se terminerait avec l'évaluation périodique de la politique en raison de laquelle ce service ou ce bien est offert.

FIGURE 4

Processus de détermination et d'évaluation des tarifs dans les ministères et organismes, selon la nouvelle politique de tarification



(1) En fonction des critères d'équité et d'efficacité, en tenant compte d'orientations gouvernementales.
(2) Options à considérer : prix de revient, coût marginal, présence ou non de rente économique, comparaison interprovinciale, impacts environnementaux, autres.

3.2 Des suggestions concrètes

Afin d'aller un peu plus loin dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique de tarification, le groupe de travail a souhaité présenter un certain nombre de suggestions concrètes concernant des tarifs qui touchent en fait à certains volets majeurs de notre vie en société.

Le groupe de travail a ainsi réfléchi aux tarifs appliqués dans cinq domaines, soit l'enseignement universitaire, la consommation d'électricité, l'utilisation de l'eau, les péages routier et urbain et la garde des enfants.

Les politiques suivies dans ces différents domaines correspondent à des priorités de l'État québécois. Le groupe de travail est persuadé qu'il est possible de confirmer ces priorités, tout en adoptant une politique tarifaire plus efficace et davantage équitable.

3.2.1 Pour mieux gérer un bien précieux : les droits de scolarité universitaire

Le gel des droits de scolarité universitaire, en place au Québec durant l'essentiel des quatre dernières décennies, est l'exemple-type d'une politique qui s'est longtemps voulue à la fois efficace et équitable. En fait, elle n'est ni l'une ni l'autre.

❑ Le gel des droits de scolarité universitaire : lorsque l'inefficacité et l'iniquité se conjuguent…

Dans un monde où la connaissance sera de plus en plus le principal moteur du développement économique et social, une société de petite taille comme le Québec n'a pas les moyens de se permettre que des obstacles financiers empêchent des jeunes qui en auraient la capacité intellectuelle et l'envie, de faire des études universitaires. On en a donc déduit que des droits de scolarité très bas étaient le meilleur moyen de favoriser l'accès à l'université, et qu'une hausse de ces droits affecterait négativement celui-ci. Qu'en est-il réellement?

Les droits de scolarité universitaire étaient de 547 $ par année en 1968-1969. Ils restèrent à ce niveau jusqu'à la hausse décidée en 1990-1991. À partir de 1994-1995, ils sont restés gelés à 1 668 $ par année jusqu'à l'augmentation de 50 $ par session pendant cinq ans annoncée récemment.

Il faut donc commencer par rappeler que le gel des droits de scolarité a eu pour effet de réduire le coût réel des droits déboursés par les étudiants.

— En dollars constants de 1968-1969, les 1 668 $ que les étudiants devaient débourser en 2005-2006 valent à peine 296 $[35].

— Si les droits de scolarité avaient été simplement indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation depuis 1968-1969, les 547 $ par année de cette époque équivaudraient à 3 087 $ par année en 2005-2006. Par comparaison, la moyenne canadienne était de 4 643 $ cette année-là[36].

[35] LACROIX et TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits de scolarité universitaire*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), p. 13.

[36] LACROIX et TRAHAN (2007). *Le Québec…*, op. cit. En comparaison, la moyenne canadienne présentée au tableau 5, page 23, a été estimée pour 2006-2007 à 5 000 $ et inclut les frais afférents.

❑ L'impact d'une hausse des droits sur la fréquentation universitaire

Que sait-on vraiment de l'impact d'une hausse des droits sur la fréquentation universitaire?

— Au Québec, de 1989-1990 à 1993-1994, période pendant laquelle s'échelonna la seule hausse substantielle, les droits triplèrent. Or, pendant ces années, la fréquentation universitaire augmenta, passant de 156 686 étudiants équivalents à temps complet à 171 408 étudiants équivalents à temps complet[37].

— La fréquentation universitaire baissa ensuite momentanément à 159 850 étudiants équivalents à temps complet en 1997-1998, pour remonter par la suite.

— Le même phénomène a été observé en Ontario[38] : la hausse des droits de scolarité n'a pas empêché l'augmentation régulière de la fréquentation universitaire à temps plein.

— Statistique Canada a aussi noté que la fréquentation universitaire des jeunes issus des familles moins nanties (25 000 $ ou moins) est restée globalement stable au Canada ces dernières années, malgré les hausses des droits. D'autres études avancent qu'elle a même augmenté en dépit des hausses des droits partout au Canada, sauf au Québec[39].

Dans une récente étude effectuée pour le compte du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport[40], on a voulu estimer l'impact sur la fréquentation universitaire de sept scénarios, allant de l'abolition des droits à une hausse qui amènerait ceux-ci à rejoindre la moyenne canadienne.

---

37 VIERSTRAETE, V. (2007). *Les frais de scolarité, l'aide financière aux études et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire : comparaison à l'échelle internationale et étude de scénarios pour le Québec*. Étude à l'intention du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, p. 61.

38 MICHAEL, C. (1999). *Rising Tuition Fee : Measuring the Impact Upon Undergraduate Enrolment in Ontario*, 1977/78-1996/97. A presentation to the Canadian Institutional Research and Planning Association, October 24-26th, Québec (Québec).

39 CORAK, M., LIPPS, G. et J. ZHAO (2003). *Revenu familial et participation aux études postsecondaires*, Statistique Canada.

40 VIERSTRAETE, V. (2007). *Les frais de scolarité…,* op.cit.

Pour les deux scénarios comportant les hausses les plus importantes, l'étude aboutit au résultat que, s'il devait y avoir baisse de la fréquentation :

- celle-ci serait du même ordre de grandeur que la baisse temporaire observée au début des années quatre-vingt-dix;
- elle n'affecterait pas la fréquentation des actuels bénéficiaires de l'aide financière;
- la marge de manœuvre dégagée par les diminutions de dépenses du gouvernement permettrait de bonifier l'aide financière aux études.

Chose certaine, lorsque l'on quitte le terrain des estimations pour revenir sur celui des faits, il est clair que si l'on juge de l'efficacité du gel des droits de scolarité par sa capacité à hausser la fréquentation universitaire, en particulier celle des jeunes issus des familles à faible revenu, à des seuils supérieurs à ceux que l'on voit là où les droits sont plus élevés, il faut conclure à son inefficacité.

❑ Les vraies causes de la fréquentation universitaire

L'explication de ce phénomène est maintenant bien connue. De nombreuses études[41] font en effet ressortir la beaucoup plus grande importance d'autres facteurs que le niveau des droits de scolarité pour expliquer la fréquentation universitaire : parmi ces facteurs, comptent surtout le statut socio-économique des parents, les attentes de ces derniers, la qualité des écoles fréquentées ou encore la performance académique aux niveaux antérieurs.

---

41 JUNOR, S. et A. USHER (2004). *Le prix du savoir 2004 : l'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada*. Fondation des bourses du millénaire du Canada, Collection de recherche du millénaire.

FINNIE, R., LASCELLES É. et A. SWEETMAN (2005). *Qui poursuit des études supérieures? L'incidence directe et indirecte des antécédents familiaux sur l'accès aux études postsecondaires*, Statistique Canada.

FRENETTE, M. (2005). *L'incidence des frais de scolarité sur l'accès à l'université : résultats de la vaste déréglementation des frais de scolarité des programmes professionnels*, Statistique Canada.

FRENETTE, M. (2007). *Pourquoi les jeunes provenant de familles à plus faible revenu sont-ils moins susceptibles de fréquenter l'université*. Analyse fondée sur les aptitudes aux études, l'influence des parents et les contraintes financières, Statistique Canada.

Ainsi, une étude parue en 2007 explique 84 % de l'écart de fréquentation universitaire entre les jeunes issus du quartile supérieur de revenu et ceux du quartile inférieur par les facteurs déjà évoqués[42]. Les contraintes financières n'expliqueraient que 12 % de l'écart de fréquentation. D'autres experts ont même établi que le taux de fréquentation universitaire des jeunes issus des familles les plus riches était le double de celui des jeunes issus des familles les plus pauvres[43].

Les résultats d'une étude publiée en février 2004 vont dans le même sens : malgré les faibles droits de scolarité demandés au Québec, la fréquentation des universités y est parmi les plus faibles au Canada. En fait, les jeunes venant des milieux défavorisés et moins éduqués sont moins enclins à poursuivre des études supérieures pour d'autres raisons[44].

Si les hausses des droits n'ont donc pas eu d'impact significatif à la baisse sur la fréquentation universitaire, c'est tout simplement parce qu'une grande proportion des jeunes issus des milieux défavorisés ne se rendent même pas jusqu'aux portes de l'université. Évidemment, parmi ces derniers, ceux qui pourraient accéder à l'université ou qui voudraient poursuivre des études déjà entamées pourraient effectivement être affectés par une hausse substantielle et rapide des droits. C'est donc sur eux spécifiquement qu'il serait logique de concentrer l'aide financière.

Pour expliquer l'écart de fréquentation universitaire, plusieurs études mettent aussi en lumière que les familles riches et les familles pauvres font une évaluation très différente de la valeur intrinsèque de l'éducation, de la rentabilité de l'éducation universitaire en termes de revenus ultérieurs, et du niveau des droits exigés.

- Dans les milieux à faible revenu, on tend à fortement sous-estimer les possibilités que l'éducation procure et le gain financier lié au fait de posséder une éducation de niveau universitaire, et à fortement surestimer les coûts à assumer pour l'acquérir.

- Les milieux plus aisés ont une perception des avantages de l'éducation beaucoup plus proche de la réalité. D'où la plus ou moins grande insistance des parents à ce que leur enfant poursuive ses études, et la plus ou moins grande propension aussi à accepter de s'endetter pour financer des études[45].

---

42 FRENETTE, M. (2007). *Pourquoi les jeunes provenant de familles…,* op. cit.

43 MOUSSALY-SERGIEH, K. et F. VAILLANCOURT (2006). *Le financement des institutions d'enseignement postsecondaire au Québec*, 1961-2005, McGill Journal of Education, vol. 42, nº 3, automne 2007.

44 KOZHAYA, N. (2004). *La hausse des droits de scolarité réduirait-elle l'accessibilité aux études universitaires?* Les Notes économiques, Institut Économique de Montréal.

45 Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (2005), Compas inc.

C'est aussi la raison pour laquelle les sciences sociales ont toujours conçu les dépenses privées d'éducation comme un investissement que l'individu fait sur lui et pour lui. Il accepte de renoncer à des revenus pendant une période donnée pour accroître son propre capital humain et accéder ainsi à des emplois qui procurent des revenus auxquels il n'aurait pas eu accès autrement.

Il est utile à cet effet de noter que seulement 40 % des étudiants du premier cycle universitaire se prévalent d'un prêt étudiant dans le cadre du Programme de prêts et bourses. De plus, au terme des études du premier cycle, l'endettement moyen des étudiants québécois ayant contracté des prêts s'élevait à 11 688 $ en 2006-2007, comparativement à près du double dans l'ensemble du Canada[46].

❑ Le taux de rendement d'un investissement privé en éducation

Il a été procédé au calcul du taux de rendement d'un investissement privé en éducation par discipline universitaire au Québec[47].

On calcule ce taux de rendement en estimant d'abord les coûts de la poursuite des études et les revenus que l'individu en retirera ensuite pendant sa vie active, puis en déterminant un taux d'escompte qui tiendra compte de la valeur actuelle des coûts et des revenus.

On constate que les taux de rendement varient très fortement d'une discipline à une autre, mais qu'ils sont positifs dans tous les cas.

[46] Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire (2006). *Le prix du savoir 2006*, chapitre 5.

[47] VAILLANCOURT, F. (2004). *Le financement des universités québécoises : un enjeu déterminant pour l'avenir du Québec*. Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), p. 22.

TABLEAU 18

Taux de rendement et différence de revenu, différents programmes de baccalauréat et de doctorat de premier cycle

	Taux de rendement privé[1] (en %)	Différence de revenu après impôts[2] (en $)
Pharmacologie	26,7	952 465
Génie	24,2	957 217
Mathématiques	24,1	704 393
Médecine	21,4	2 360 077
Droit	18,9	1 090 383
Médecine dentaire	17,8	1 672 497
Commerce, gestion et administration des affaires	17,0	754 100
Santé excluant pharmacie et médecine	14,6	305 857
Médecine et sciences vétérinaires	12,7	496 188
Sciences agricoles et biologiques, nutrition	10,2	265 904
Sciences sociales excluant droit	9,4	327 990
Lettres et sciences humaines excluant études religieuses	8,1	205 758
Enseignement, loisirs et orientation	6,9	158 295

(1) Taux qui égalise la valeur actualisée, résultant de l'investissement en éducation de l'étudiant aux coûts encourus (incluant les revenus d'emploi renoncé durant la durée des études). Par analogie, c'est l'équivalent du taux de rendement interne des projets d'investissement calculé par les investisseurs.

(2) Valeur actualisée au taux d'inflation des revenus supplémentaires que procure l'investissement en éducation par rapport à la valeur actualisée des revenus anticipés si l'étudiant n'avait pas entrepris d'études universitaires.

Source : VAILLANCOURT, F. (2004). *Le financement des universités…,* op. cit., p. 22.

Chose certaine, dans la mesure où l'accessibilité est assurée pour ceux qui en ont les capacités intellectuelles et l'envie, le rendement privé d'une éducation universitaire est tel qu'on voit mal comment justifier que l'individu ne contribue pas sérieusement au financement de sa propre formation.

Cela permet au passage de disposer d'un argument fallacieux fréquemment entendu.

— On fait souvent valoir que les revenus élevés des diplômés universitaires entraînent des niveaux d'imposition qui dépassent de beaucoup la contribution de l'État, donc des autres contribuables, au coût de leur formation.

— Le hic, c'est évidemment que le diplômé s'accapare la quasi-totalité du rendement procuré par cette éducation.

Dans la mesure où cet investissement en capital humain peut se comparer à tout autre investissement dont on attend un rendement, que penserait-on, d'un individu qui, plutôt que d'avoir investi 200 000 $ dans sa formation universitaire, aurait investi le même montant dans un immeuble à revenu, encaisse ensuite les loyers obtenus pendant des années, mais demanderait au gouvernement de lui payer les 200 000 $ du prix d'achat sous prétexte que les impôts sur ses revenus futurs excèdent l'investissement initial[48]?

❑ Une question d'équité

Il faut voir maintenant les choses sous l'angle de l'équité.

Comme les taxes dans leur ensemble sont, au Canada, proportionnelles au revenu et que la fréquentation universitaire croît avec celui-ci, des droits de scolarité très bas reviennent à faire subventionner l'éducation universitaire d'étudiants issus, on l'a vu, de familles aisées pour la plupart, par des familles moins fortunées dont les enfants auront proportionnellement moins de chances d'accéder à l'université.

Logiquement, plus les droits de scolarité seront bas et plus la contribution gouvernementale au financement de l'éducation de chacun sera élevée et, comme c'est le cas au Québec, plus cette redistribution du bas vers le haut sera forte[49]. Il s'agit évidemment d'une curieuse conception de l'équité.

Il y a plus. En plus d'être très bas, les droits de scolarité au Québec sont les mêmes pour toutes les disciplines. Cette uniformité est unique au Canada, et très rare dans le monde.

Or, les coûts de formation varient fortement d'une discipline à une autre, allant de près de 30 000 $ par an en médecine vétérinaire à aussi peu que 4 000 $ par an pour un étudiant en lettres ou en sciences humaines et sociales.

Lorsque l'on examine les coûts de formation pour une année de premier cycle au Québec pour quelques secteurs, ainsi que le pourcentage de ce coût de formation que l'étudiant assume par le biais de ses droits de scolarité, on constate d'énormes disparités[50].

On voit donc qu'imposer les mêmes droits de scolarité dans toutes les disciplines, indépendamment des énormes différences dans les coûts de formation, revient implicitement à subventionner plus lourdement les étudiants de certaines filières.

48 LACROIX et TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits*..., op. cit.

49 MOUSSALY-SERGIEH, K. et F. VAILLANCOURT (2006). *Le financement des institutions*..., op. cit.

50 LACROIX et TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits*..., op. cit.

TABLEAU 19

Coûts observés pour la fonction enseignement par étudiant selon le secteur disciplinaire, 2002-2003

Premier cycle	**Coûts observés** (en $)	**Droits de scolarité** (en % des coûts)
Médecine vétérinaire	29 783	6
Médecine dentaire	24 554	7
Sciences infirmières	7 896	21
Médecine	11 567	14
Droit	5 210	32
Lettres	4 011	42
Sciences humaines et sociales	4 213	40
Sciences pures	7 279	23
Génie	7 335	23
Éducation	5 824	29

Source : LACROIX et TRAHAN (2007). Le Québec et les droits..., op. cit.

Pire, nous savons que le rendement privé de l'éducation, positif dans tous les secteurs, est beaucoup plus élevé pour la médecine, la médecine dentaire, le droit ou la pharmacologie.

On a comparé, pour quelques disciplines, les coûts de formation d'une année, la contribution de l'étudiant en pourcentage de ces coûts, et le supplément de revenu net d'impôt du diplômé pendant sa carrière en comparaison du revenu net d'impôt de l'individu qui entre sur le marché du travail après le niveau collégial[51].

TABLEAU 20

Coûts et revenus selon les secteurs disciplinaires, 2002-2003

	Coûts (en $)	**Droits de scolarité** (en % des coûts)	**Différence de revenu après impôt**
Lettres	4 011	42	205 758
Sciences humaines et sociales	4 213	40	327 990
Génie	7 335	23	957 217
Médecine dentaire	24 554	7	1 672 497
Médecine	11 567	14	2 360 077

Source : LACROIX et TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits*..., op. cit.

[51] LACROIX et TRAHAN (2007). Le Québec et les droits..., op. cit.

Trois conclusions doivent ici être tirées.

— Les deux premières sautent aux yeux.

  — D'abord, une éducation universitaire est si profitable pour l'individu qu'on ne saurait justifier qu'il ne contribue pas sérieusement à son financement.

  — Ensuite, les écarts de rendement privé sont tels d'un domaine à un autre que rien ne justifie des droits de scolarité uniformes pour toutes les disciplines.

— Mais l'aspect le plus frappant du point de vue de l'équité est le suivant. Les disciplines les plus rentables sont celles dans lesquelles les admissions sont les plus contingentées. Le critère d'admission le plus déterminant dans celles-ci, ce sont les notes obtenues aux paliers précédents. Or, nous savons que la performance académique est fortement liée aux revenus des parents, à leur niveau d'éducation, ou encore au fait d'avoir, par exemple, fréquenté l'école privée.

❑ Une approche inefficace et inéquitable

En définitive, on voit donc que des droits de scolarité très bas, uniformes et gelés pendant une longue période sont à la fois inefficaces et inéquitables.

— Ils sont inefficaces :

  — parce qu'ils n'ont pas une incidence notable sur l'accessibilité aux études universitaires des jeunes issus des milieux modestes,

  — parce qu'ils privent les universités de ressources qu'elles pourraient consacrer à améliorer réellement l'accessibilité et la qualité de la formation,

  — parce qu'ils n'envoient pas le bon signal sur la valeur de cet investissement dans son propre capital humain.

— Ils sont inéquitables parce qu'ils équivalent, dans l'état actuel des choses, à une subvention des moins fortunés au bénéfice des plus fortunés, en particulier au profit de ceux qui sont déjà dans les filières les plus rentables.

À titre purement indicatif, si les frais de scolarité au Québec rejoignaient la moyenne canadienne, cela dégagerait 415 millions de dollars[52] de plus annuellement pour les universités québécoises. De cette somme, 300 millions de dollars permettraient d'éliminer l'écart de financement entre les universités du Québec et celles du reste du Canada, et il resterait 115 millions de dollars pour des bourses visant réellement à aider les jeunes issus des milieux moins fortunés à accéder à l'université.

De plus, comme le gouvernement n'aurait plus à financer le rattrapage causé par des années de sous-financement des universités à partir des fonds publics, il dégagerait des marges de manœuvre qu'il pourrait consacrer, par exemple, à lutter contre le décrochage scolaire au niveau secondaire et contre les autres facteurs qui font que, pour tant de jeunes, les cartes sont jouées bien avant qu'ils ne parviennent à l'âge d'accéder à l'université.

[52] Voir le tableau 5 à la page 23.

❑ Les recommandations

À la lumière de ce qui précède, on voit donc qu'une politique à la fois efficace et équitable de tarification de ce bien précieux qu'est une éducation universitaire suppose à tout le moins l'application des recommandations suivantes.

Recommandations

Pour ce qui est des droits de scolarité universitaire, le groupe de travail recommande :

- une augmentation du plafond que le gouvernement applique aux droits de scolarité universitaire, afin de se rapprocher de la moyenne canadienne à un rythme graduel et en évitant les rattrapages brutaux, ceci pour refléter davantage la rentabilité économique des études universitaires;
- un ajustement correspondant des prêts et bourses offerts aux étudiants;
- une différenciation des droits de scolarité selon les niveaux d'étude et les secteurs disciplinaires, afin de mieux refléter les différences dans les coûts de formation et dans les rendements ultérieurs;
- une fois le rattrapage effectué, une indexation annuelle de la subvention gouvernementale aux universités et des droits de scolarité pour tenir compte de l'évolution des coûts afin de maintenir constant l'effort du gouvernement;
- un suivi régulier de la position relative des universités québécoises par rapport à celle des universités du reste du Canada;
- une obligation faite aux universités de consacrer un pourcentage prédéterminé des revenus supplémentaires provenant de la hausse des droits de scolarité à des bourses pour les étudiants vraiment issus des milieux défavorisés, qui tiendraient compte des différences dans les droits exigés selon les secteurs, et qui viendraient s'ajouter au programme d'aide financière déjà en place, sur le modèle de ce qui existe déjà en Ontario et en Colombie-Britannique.
- l'étude sérieuse de la mise sur pied d'un système de remboursement des prêts étudiants proportionnel au revenu, sur le modèle de celui qui existe en Australie ou de celui déjà proposé au Québec(1), par lequel l'ex-étudiant, une fois sur le marché du travail et à partir d'un certain seuil de revenu, rembourse sa dette d'études en versant un montant calculé à l'aide d'un taux de remboursement appliqué sur la différence entre le revenu brut gagné et le seuil de revenu choisi.

(1) MONTMARQUETTE, C. (2006). *Le remboursement proportionnel au revenu (RPR) : un système pour les prêts d'étude alliant efficacité et accessibilité*, CIRANO.

3.2.2 Pour mieux gérer nos ressources et assurer la pérennité de notre patrimoine : l'électricité et l'eau

❑ L'électricité : une ressource qui n'est pas vendue à son véritable prix

Comme on l'a vu précédemment, les tarifs d'électricité sont définis, au Québec, dans le cadre d'un processus que l'on peut considérer comme exemplaire à bien des égards. L'existence d'un organisme quasi judiciaire offre des garanties de transparence, d'équité et d'efficacité que l'on ne retrouve pas dans les autres modes de définition des tarifs. La Régie de l'énergie autorise ainsi Hydro-Québec à appliquer des tarifs qui correspondent effectivement aux coûts de production, de transport et de distribution de l'électricité.

Ces coûts découlent cependant en partie de certaines dispositions législatives – on fait allusion à l'existence du « bloc patrimonial ». Par ailleurs, dans les évaluations qu'elle effectue, la Régie de l'énergie ne peut prendre en compte que le coût effectif de l'électricité produite – ce qui doit être questionné.

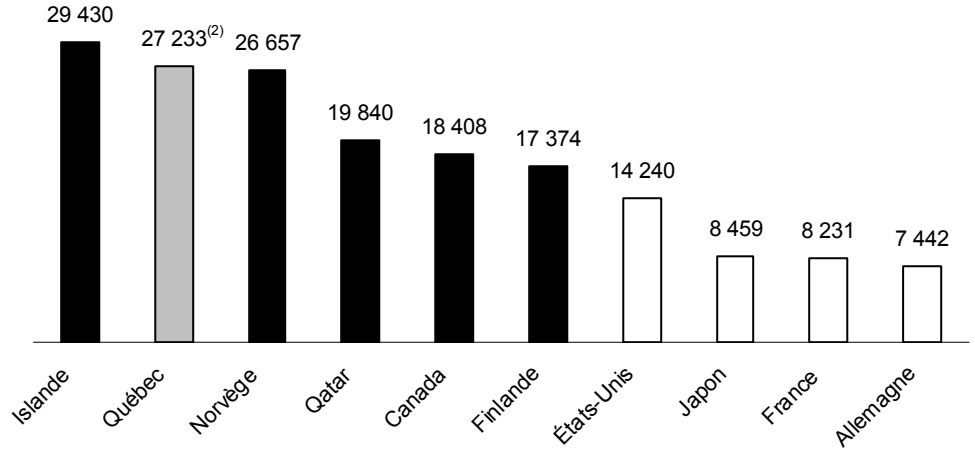
En fait, l'électricité distribuée au Québec n'est pas vendue à son véritable prix, lorsque l'on tient compte du coût marginal de production des nouveaux projets et de la valeur de cette électricité sur les marchés d'exportation.

■ Une consommation parmi les plus élevées au monde

En 2004, la consommation québécoise d'électricité par habitant était l'une des plus élevées au monde. Elle était pratiquement 50 % supérieure à la consommation canadienne.

GRAPHIQUE 14

La consommation d'électricité par habitant dans le monde(1) – Québec et principaux pays, 2004
(en kWh)



(1) La consommation d'électricité a été obtenue en additionnant la production brute d'électricité aux importations nettes.
(2) Estimation.
Sources : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune et *Annuaire des statistiques de l'énergie*, Nations Unies.

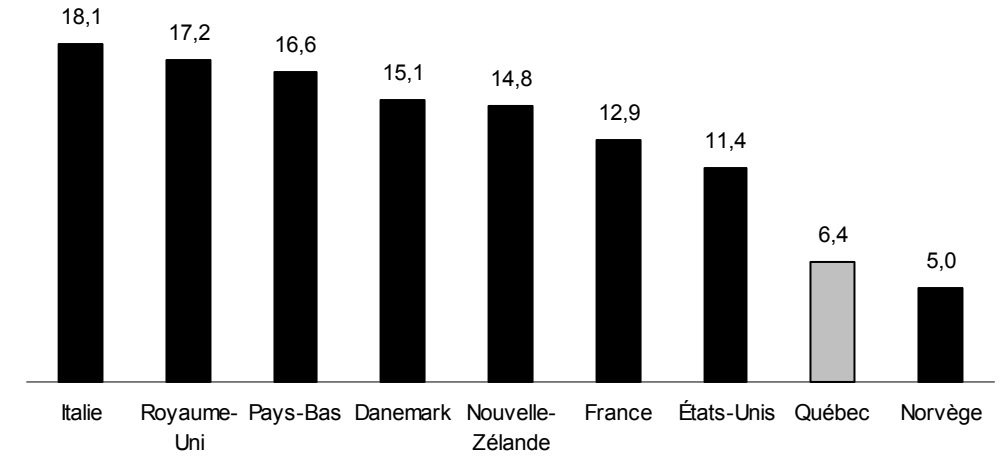
■ Des prix parmi les plus bas

Cette situation n'est pas surprenante : les tarifs d'électricité appliqués au Québec sont parmi les plus bas au monde.

— En 2005, pour ce qui est du secteur résidentiel, le prix de l'électricité s'établissait à 6,4 cents le kWh au Québec, comparativement à 11,4 cents aux États-Unis et à 18,1 cents en Italie.

GRAPHIQUE 15

Le prix de l'électricité dans le monde – Secteur résidentiel – Québec et certains pays industrialisés, 2005
(en cents par kWh)

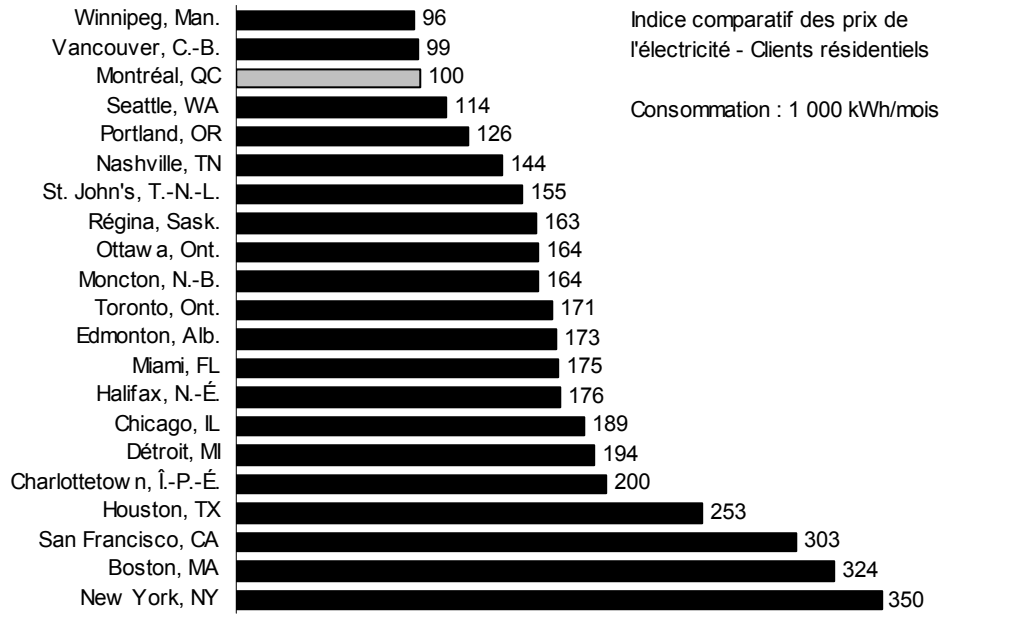


Note : Ce prix correspond au revenu unitaire moyen des ventes d'électricité et ne comprend pas la taxe de vente.
Sources : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Hydro-Québec et Agence internationale de l'énergie.

— Toujours dans le secteur résidentiel, les prix pratiqués à Montréal au 1er avril 2007 étaient légèrement plus élevés qu'à Winnipeg et Vancouver, mais deux fois plus bas qu'à Détroit et trois fois plus bas qu'à San Francisco.

GRAPHIQUE 16

Comparaison des prix nord-américains de l'électricité au 1er avril 2007
(Montréal = 100)



Note : Factures mensuelles (excluant les taxes). Tarifs en vigueur le 1er avril 2007.
Source : Hydro-Québec (2007). *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*.

■ Les tarifs offerts aux grands consommateurs d'électricité

On doit au moins évoquer ici toute la question de la tarification de l'électricité aux grands consommateurs industriels – telles les alumineries. La politique de tarification appliquée par le gouvernement du Québec a suscité et suscite toujours de vifs débats[53]. La question est de savoir si les bas prix industriels servent l'économie du Québec dans son ensemble à long terme ou sinon, quelle nouvelle solution tarifaire alternative serait un meilleur choix.

Le groupe de travail n'a pas traité de cette question, que l'existence de contrats d'approvisionnement à long terme rend en bonne partie théorique. Elle reste cependant un important sujet de discussion, tout au moins dans l'éventualité de la prolongation des contrats actuels ou de la signature de nouveaux contrats.

[53] BÉLANGER, G., BERNARD, J.-T. (2007). *Les subventions aux alumineries : des bénéfices qui ne sont pas à la hauteur*, Les Notes économiques, Institut économique de Montréal.

■ Un mauvais signal de prix

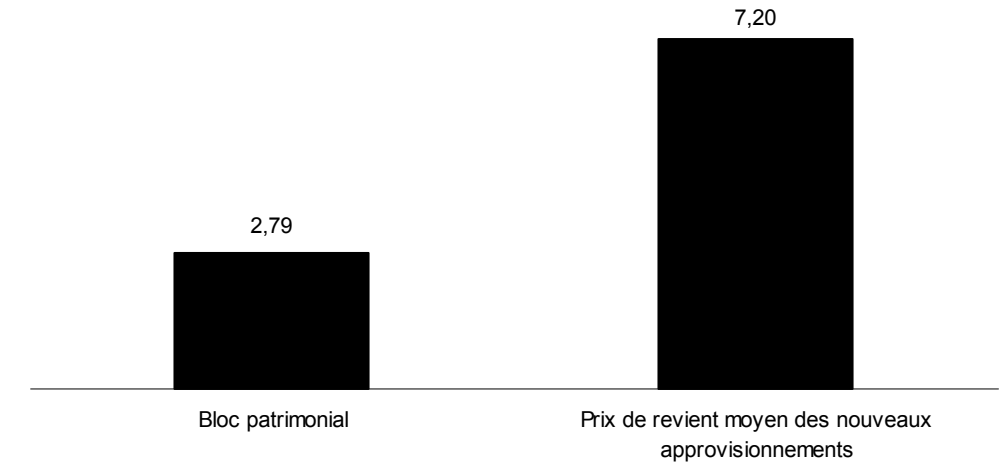
Les tarifs d'électricité appliqués au Québec envoient un mauvais signal de prix, pour deux raisons.

— En premier lieu, la tarification n'étant pas définie en fonction du coût marginal, elle ne prend pas suffisamment en compte le coût croissant de production de l'hydroélectricité.

  Les sites les plus abordables ont déjà été mis en valeur, et les coûts futurs de développement iront en croissant. Alors que le coût de production de l'électricité patrimoniale est de moins de 3 cents le kWh, le coût moyen de l'électricité provenant de projets récents ou en cours de réalisation est de 7,2 cents le kWh – et les coûts futurs sont évalués aux environs de 10 cents le kWh.

GRAPHIQUE 17

Prix imputé au bloc patrimonial et coût moyen de production des récents projets de centrales d'Hydro-Québec Production
(en cents par kWh)



Source : Hydro-Québec.

— En deuxième lieu, le prix de l'électricité vendue au Québec ne tient pas compte de son coût d'opportunité, c'est-à-dire du prix auquel cette électricité pourrait être vendue sur les marchés extérieurs.

■ La rente économique bénéficie au consommateur, au détriment du contribuable-actionnaire

Les Québécois, en tant que consommateurs, bénéficient ainsi d'une rente au détriment des Québécois actionnaires d'Hydro-Québec. La comparaison avec la façon dont l'Alberta tarife ses ressources pétrolières est à cet égard saisissante.

— En Alberta, le prix avant taxes de l'essence vendue dans la province est légèrement plus élevé que le prix moyen au Canada. Il existe en fait un écart de 2,9 % entre le prix que les consommateurs albertains paient pour l'essence qu'ils achètent et le prix moyen de l'essence au Canada – avant perception des taxes.

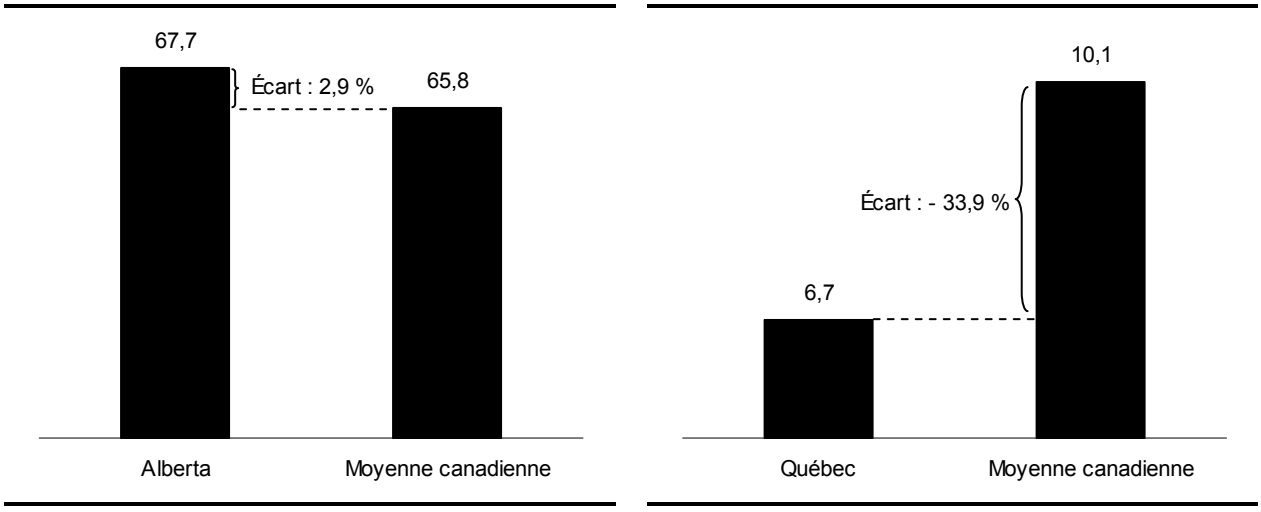
— Au Québec, la situation est tout autre. Il existe un écart de 34 % entre le prix moyen de l'électricité payé par les consommateurs québécois et le prix moyen canadien – également avant perception des taxes.

Cela signifie qu'à l'inverse du Québec, l'Alberta ne transmet pas aux consommateurs albertains la rente économique qu'elle détient sur les ressources pétrolières. Cette rente est entièrement perçue par le gouvernement lui-même, et reversée aux citoyens albertains sous la forme de réductions de taxes et d'impôts.

En Alberta, et à la différence de ce qui se passe au Québec, les consommateurs reçoivent le bon signal de prix lorsqu'ils achètent de l'essence, et ils adaptent leur comportement en conséquence.

GRAPHIQUE 18

Comparaison des écarts de prix de l'essence en Alberta et de l'électricité au Québec avec la moyenne canadienne



Sources : MJ Ervin & Associates Inc. et Hydro-Québec (2007). *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines.*

La rente économique bénéficie davantage à ceux qui consomment plus

Cette rente économique bénéficie davantage aux ménages qui consomment plus d'électricité, et il existe une corrélation directe entre la consommation et le niveau de revenu.

En choisissant plusieurs cas types, on a calculé ce que représenterait la hausse du tarif d'électricité résidentiel au niveau du tarif moyen des provinces canadiennes pour chacun des exemples retenus. On constate que la rente économique implicite à laquelle le gouvernement renonce est plus importante pour les revenus élevés que pour les faibles revenus.

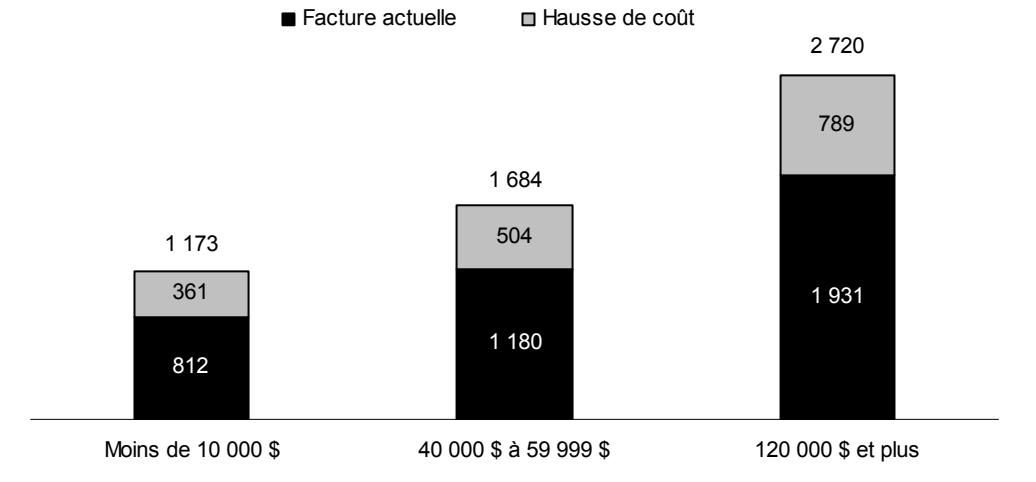
— Cette rente peut être chiffrée à 361 $ par an pour les clients dont le revenu annuel moyen est inférieur à 10 000 dollars.

— La rente monte à 504 $ par an pour les clients dont le revenu annuel moyen est compris entre 40 000 et 59 999 dollars.

— Elle atteint 789 $ par an pour les clients dont le revenu annuel moyen est supérieur à 120 000 dollars.

GRAPHIQUE 19

Impact d'une hausse du tarif résidentiel d'électricité au niveau du tarif de la moyenne canadienne selon le revenu annuel moyen des ménages
(en dollars)



Sources : Hydro-Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune et calculs du ministère des Finances du Québec.

■ Une attribution de la rente coûteuse et inefficace

Sur le plan économique, il serait beaucoup plus efficace de vendre l'électricité sur le marché québécois à un prix comparable aux tarifs pratiqués dans les juridictions voisines – de la même façon que l'Alberta vend ses produits pétroliers au même prix, que ce soit sur le territoire de la province ou à l'extérieur.

Le groupe de travail a calculé l'impact financier d'un tel scénario. En prenant des hypothèses conservatrices pour ce qui est de l'élasticité-prix – c'est-à-dire de la réaction des consommateurs d'électricité à une augmentation des tarifs –, et en limitant la simulation aux seuls secteurs résidentiel et commercial[54], le groupe de travail en arrive aux résultats suivants :

— La fixation des tarifs d'électricité au prix moyen canadien accroîtrait d'un peu plus de 2 milliards de dollars les recettes perçues par Hydro-Québec sur le marché québécois.

— Ces tarifs plus élevés auraient pour conséquence d'entraîner une réduction de la consommation d'électricité, cette réduction étant évaluée à 3,6 TWh.

— L'électricité ainsi économisée pourrait être vendue sur les marchés d'exportation, où elle rapporterait des revenus estimés à près de 300 millions de dollars.

— Au total donc, la fixation des tarifs à un prix correspondant au coût d'opportunité augmenterait de 2,3 milliards de dollars les revenus perçus par Hydro-Québec pour la vente de l'électricité. La rente jusqu'ici versée aux consommateurs serait transférée à l'actionnaire, c'est-à-dire au contribuable.

Une telle stratégie aurait plusieurs avantages :

— Elle permettrait d'inciter les consommateurs québécois à économiser l'énergie électrique.

— L'actionnaire – et finalement le contribuable – recevrait une rétribution sur le capital investi correspondant à la véritable valeur de l'électricité produite.

La nouvelle tarification de l'électricité devrait s'accompagner de campagnes agressives en faveur des économies d'énergie, coordonnées par l'Agence de l'efficacité énergétique. Il est certain que l'augmentation des tarifs d'électricité, jointe à de telles campagnes, aurait davantage d'effets en faveur des économies d'énergie que tous les efforts de promotion consentis jusqu'ici.

[54] Le groupe de travail a exclu de ce calcul les tarifs industriels étant donné que des contrats d'approvisionnement à long terme ont été conclus entre Hydro-Québec et les gros acheteurs industriels.

Le groupe de travail tient à souligner que le problème identifié pour l'électricité est en fait généralisé à toutes les ressources naturelles exploitées sur le territoire québécois : l'exploitation des richesses minérales ou forestières dégage une rente économique dont bénéficie en bonne partie l'utilisateur de ces richesses, au détriment du propriétaire – soit le contribuable.

Les différentes réglementations existantes empêchent le marché de jouer pleinement, et de transmettre à l'utilisateur le bon signal de prix. Le groupe de travail a souhaité limiter son analyse au secteur de l'électricité, mais la question doit être posée pour les différents domaines d'activité où apparaît une rente économique.

TABLEAU 21

Revenus additionnels découlant d'une hausse des tarifs d'électricité à la moyenne canadienne

	Résidentiel	Commercial	TOTAL
Tarifs moyens (cents par kWh)			
Moyenne canadienne(1)	10,10	8,30	
Québec(1)	6,68	6,91	
Croissance (%)	51,2	20,1	
Consommation résidentielle			
Élasticité-prix	– 0,10	– 0,10	
Quantité initiale consommée(2) (TWh)	56,7	32,4	89,1
Produit des ventes initial (M$)	3 789,0	2 241,6	6 060,6
Quantité après la hausse de prix (TWh)	53,8	31,8	85,6
Nouveau produit des ventes (M$)	5 436,4	2 637,9	8 074,3
Écart de produit des ventes (M$)	**1 647,4**	**396,3**	**2 043,7**
Exportations			
Écart de quantité consommée (TWh)	2,9	0,7	3,6
Prix moyen d'exportation(2) (cents par kWh)	7,95	7,95	
Produits des ventes – pour les exportations (M$)	**231,0**	**51,8**	**282,8**
PRODUIT DES VENTES ADDITIONNELLES – TOTAL (M$)	**1 878,4**	**448,1**	**2 326,5**

(1) Hydro-Québec (2007). *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines.*
(2) Hydro-Québec. *Rapport annuel 2006.*
Sources : Hydro-Québec et calculs du ministère des Finances du Québec.

■ Les recommandations

Pour ces différentes raisons, le groupe de travail formule les recommandations suivantes.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que le gouvernement révise l'encadrement législatif des coûts de l'électricité, afin que la tarification de l'électricité :

– prenne en compte le coût d'opportunité de l'électricité produite au Québec;

– envoie un signal de prix correspondant au coût croissant de production de l'électricité.

À cette fin, la démarche optimale consisterait à modifier la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

– en stipulant que la Régie de l'énergie doit prendre en compte le coût d'opportunité et le coût marginal dans la définition des tarifs d'électricité;

– en supprimant en contrepartie le concept de bloc patrimonial, de telle sorte que la Régie puisse évaluer l'ensemble des coûts de production lorsqu'elle examine les tarifs d'électricité.

À défaut d'une telle démarche, le gouvernement devrait :

– assurer lui-même une prise en compte du coût d'opportunité et du coût marginal de production de l'électricité en révisant à la hausse le prix du bloc patrimonial.

La révision de l'encadrement législatif des coûts de l'électricité devrait être accompagnée de campagnes de grande envergure en faveur des économies d'énergie, coordonnées par l'Agence de l'efficacité énergétique.

En tout état de cause, il importe que la hausse des tarifs d'électricité n'affecte pas les plus démunis. Le groupe de travail recommande que le gouvernement ajuste en conséquence l'aide sociale ou l'un des crédits d'impôt définis en faveur des bas salariés, et évite d'agir sur les tarifs mêmes.

Le gouvernement devrait par ailleurs demander à Hydro-Québec d'accélérer la mise en place d'une tarification modulée en fonction de l'heure où l'électricité est consommée, tel que déjà annoncé dans la Stratégie énergétique.

Les revenus additionnels dont l'État bénéficierait en tant qu'actionnaire devraient être versés en priorité à un nouveau fonds dédié, que l'on pourrait dénommer le Fonds de pérennité du patrimoine, dont les revenus pourraient être affectés au développement de nouvelles sources d'énergie.

❑ L'eau : mettre fin au gaspillage

Déjà, en 2002, l'Organisation des Nations Unies reconnaissait que « …le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme[55] ».

— À l'échelle de la planète, en 2000, seuls les trois cinquièmes des humains ont accès à l'eau[56].

— Les États-Unis dépendent à l'heure actuelle à 50 % de ressources souterraines, en partie non renouvelables, et l'Europe en dépend à 75 %.

En 2002, le Québec se dotait d'une Politique nationale de l'eau[57] qui énonçait plusieurs principes de base dont ceux de l'accès pour tous les citoyens, la gestion durable et intégrée et la notion de pollueur-payeur. L'une des recommandations spécifiques de la politique de 2002 était de développer un « outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau ». Or, à ce jour, force est de constater que plusieurs des recommandations importantes de cette politique sont restées lettre morte.

■ Des données inquiétantes

Les données connues sur la consommation d'eau au Québec et au Canada n'ont rien pour rassurer, bien au contraire.

— La plus récente étude de l'OCDE sur le sujet démontre que sur 29 pays membres où on a mesuré la consommation d'eau potable, le Canada est le deuxième plus grand utilisateur[58]. Seuls les États-Unis dépassent le Canada à ce titre.

— Pour donner une idée rapide de la surconsommation d'eau au Canada, il suffit de réaliser qu'avec ses 1 600 m^3 d'eau consommés par personne et par année, le Canada consomme deux fois plus que la France, trois fois plus que l'Allemagne et huit fois plus que le Danemark.

— La consommation canadienne est de 65 % plus élevée que la moyenne de l'OCDE et ce phénomène de surconsommation, bien loin de se résorber, va plutôt en s'accroissant.

---

55 Nations Unies, Observation générale numéro 15 (2002). Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

56 Organisation mondiale de la santé (2000). *Évaluation mondiale 2000 de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement*, Genève.

57 Ministère de l'Environnement du Québec (2002). *Politique nationale de l'eau : L'eau, La vie, L'avenir*.

58 BOYD, D. R. (2001). *Canada vs. The OECD: An Environmental Comparison*.

Au niveau des diverses villes à travers le Canada, la comparaison n'est guère plus reluisante.

La situation est particulièrement inquiétante à Montréal puisque l'on estime qu'en raison de la désuétude du réseau, une quantité équivalant à 35 % ou 40 % de la production est perdue avant même de se rendre aux consommateurs.

TABLEAU 22

Utilisation de l'eau dans certaines villes au Canada, 2004
(en litres par personne par jour)

	Montréal	Toronto	Vancouver	Winnipeg
Consommation résidentielle	504	219	358	187
Production totale	1 259	413	542	346

Source : Environnement Canada.

La tarification actuelle

Coté tarification, seules quelques villes et agglomérations imposent que des résidences aient des compteurs d'eau individuels, alors que plusieurs l'exigent pour les commerces et clients industriels.

Lorsqu'elle existe, la tarification résidentielle prend souvent la forme d'une taxe d'eau. Il s'agit donc d'un montant forfaitaire mensuel ou annuel qui n'a aucun lien avec la consommation réelle.

Or, c'est précisément là où il est impératif d'agir, si on veut inciter les citoyens et les entreprises à économiser l'eau potable. Il a été démontré que dans les municipalités où les tarifs sont fonction du volume d'eau utilisé, la consommation quotidienne était de 272 litres par jour, alors que là où l'eau se vend à tarif forfaitaire, la consommation peut être jusqu'à 74 % plus élevée.

Par ailleurs, les tarifs forfaitaires – sauf à quelques exceptions, dont la Ville de Laval – ne couvrent pas les frais futurs de réparation et de mise à niveau des réseaux d'aqueduc.

Il est évident que le Québec n'a pas les moyens de gaspiller l'eau, comme il le fait actuellement. Les ressources d'eau souterraines sont des ressources en partie non renouvelables. Quant aux ressources de surface, elles ne sont pas renouvelables à l'infini.

Un manque d'eau, ou même la perception d'un manque éventuel d'eau, nuirait également à l'établissement d'industries au Québec. Plusieurs compagnies, en effet, comptent stratégiquement sur cette ressource dans leur processus de fabrication.

■ Des obstacles à lever

Malgré toutes ces constatations pour le moins alarmantes, les obstacles à une politique responsable de l'utilisation de l'eau – et donc à une tarification responsable de l'eau sont nombreux :

— Pour le moment, la majorité des résidences au Québec ne sont pas munies de compteurs d'eau. Qui ne mesure pas ne contrôle pas. À cet égard, le Québec se retrouve bien en-deçà de la moyenne canadienne.

— Les compteurs d'eau coûtent cher à installer et leur installation ne fait pas partie des règlements du *Code du bâtiment*.

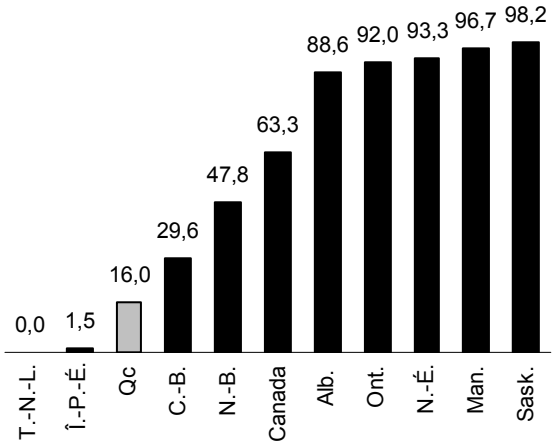
— Si une politique de tarification de l'eau devait mener à une augmentation du coût de l'utilisation de cette ressource, il faudrait en assurer l'accessibilité à tous, en instaurant concurremment des mesures compensatoires pour les utilisateurs à faible revenu.

— La distribution de l'eau est sous la responsabilité des municipalités qui, jusqu'à présent – et à quelques exceptions près – n'ont rien fait pour la mesurer, ou encourager une consommation responsable.

Ces obstacles sont bien réels, mais il est impératif de les lever, car l'immobilisme coûtera beaucoup plus cher à long terme.

GRAPHIQUE 20

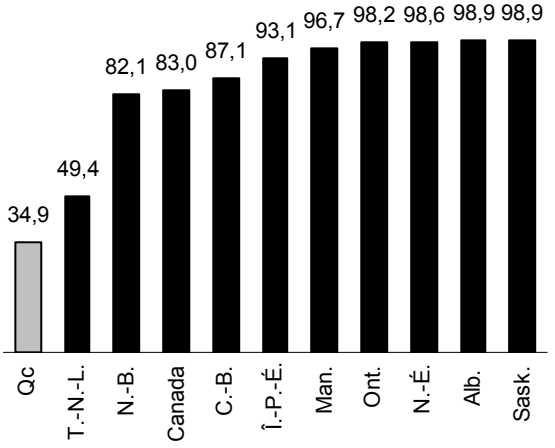
Pourcentage des résidences équipées de compteurs d'eau dans les municipalités au Canada, 2004
(en pourcentage)



Source : Environnement Canada, Rapport 2007 sur l'utilisation de l'eau par les municipalités au Canada.

GRAPHIQUE 21

Pourcentage des clients commerciaux équipés de compteurs d'eau dans les municipalités au Canada, 2004
(en pourcentage)



Source : Environnement Canada, Rapport 2007 sur l'utilisation de l'eau par les municipalités au Canada.

■ Un défi de taille

Toute solution efficace pour le Québec doit passer par la mise en place d'une politique de développement durable, responsable et cohérente, concernant l'ensemble de la ressource eau.

Le Québec se trouve actuellement devant un défi de taille, avec une situation de surconsommation d'eau, sans tarification adéquate, et avec la responsabilité de la distribution de cette ressource entre les mains du palier municipal.

Pourtant, les conclusions des différentes études sur la tarification de l'eau sont très claires.

— Toutes les enquêtes ont révélé des taux de consommation considérablement plus élevés lorsque la tarification était forfaitaire plutôt que basée sur le volume, tant au niveau national que dans chaque province.

— Le comptage universel de la consommation d'eau réduit de 15 % à 30 % la consommation totale d'eau des résidences ainsi que des commerces et des industries.

— Comme dans le cas de l'électricité, ce sont les gros consommateurs d'eau qui bénéficient le plus des déficiences actuelles de la tarification.

Quant à la prise en charge actuelle de la distribution et de l'assainissement des eaux par le palier municipal, il s'agit d'un couteau à double tranchant. Il ne fait aucun doute que si le Québec devait être un jour confronté à une situation de disette d'eau ou à de sérieux problèmes de qualité d'eau de consommation – de la nature de ceux qui se sont produits à Walkerton, en Ontario – c'est vers le gouvernement québécois que se tourneraient les citoyens pour trouver des solutions. Plus cette action tarde à venir et plus elle risque d'être coûteuse tant en termes environnementaux que financiers.

■ Une Régie de l'eau

Le groupe de travail offre à la discussion l'hypothèse qui consisterait à tarifer l'eau en utilisant un processus analogue à celui existant dans le secteur de l'électricité.

On a souligné la transparence et l'efficacité d'un tribunal quasi judiciaire pour la détermination des tarifs d'électricité. Il existe beaucoup d'analogie entre la distribution de l'électricité et la distribution de l'eau. Pour le groupe de travail, cette proposition mériterait au moins d'être analysée et évaluée de façon approfondie. L'étude effectuée à l'initiative du groupe de travail constitue une première étape à ce travail. Par ailleurs, il importerait que, comme dans le cas de l'électricité, une tarification plus rigoureuse de l'eau s'accompagne d'initiatives visant à promouvoir une meilleure utilisation.

■ Les recommandations

Le groupe de travail formule ainsi les recommandations suivantes.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que le Québec se dote d'une loi générale sur l'eau, qui établirait un cadre législatif cohérent permettant de mettre en place les différentes mesures nécessaires à la gestion durable de l'eau.

À moyen terme, sur une période de dix ans par exemple, il y aurait lieu de mettre en place un programme incitatif de pose de compteurs d'eau – la présence de compteurs devenant à terme obligatoire pour toutes les résidences, commerces et industries. Ce programme, dont les montants de subvention iraient en diminuant, viserait à satisfaire plus rapidement l'exigence inscrite dans la loi.

Le gouvernement devrait établir une tarification entrant en vigueur au terme de la mise en place des compteurs d'eau. Le groupe de travail propose que le gouvernement analyse les modalités d'une telle tarification.

- Cette tarification serait basée sur les coûts de production réels, assortis d'une quote-part reflétant les coûts futurs associés au remplacement des équipements désuets de production, de distribution et d'assainissement des eaux, afin de mettre à niveau les infrastructures.
- La réglementation de la tarification serait confiée à un tribunal quasi judiciaire – soit une Régie de l'eau ou la Régie de l'énergie, dont le mandat serait élargi comme cela est déjà le cas ailleurs au Canada.
- Tout comme dans le secteur de l'électricité, il serait judicieux de procéder à l'élaboration d'une tarification modulée, différenciée selon les différentes plages horaires de la journée. Cela permettrait à la fois de réduire la demande de pointe, et d'offrir aux consommateurs la possibilité d'épargner l'eau à partir de choix environnementaux délibérés.
- La nouvelle tarification de l'eau devrait être accompagnée de programmes visant à économiser cette ressource.

Dans l'immédiat, tout soutien du Québec aux investissements dans les infrastructures de production, de distribution et d'assainissement des eaux devrait être subordonné à la mise en place de compteurs d'eau.

Comme dans le cas de l'électricité, les revenus provenant de la tarification de l'eau devraient d'abord être utilisés pour payer les coûts de distribution et d'assainissement.

3.2.3 Pour améliorer nos services et protéger l'environnement : le péage routier et urbain

Dans le mandat qu'il lui a confié, le gouvernement a demandé au groupe de travail de lui « proposer de nouveaux champs possibles de tarification et leur mise en application », en mentionnant explicitement le péage sur les autoroutes[59].

Pour le groupe de travail, il était évident que l'on ne pouvait aborder cette question isolément. On trouvera donc ci-après une réflexion d'ensemble sur l'éventualité de péages routiers et urbains – toute la question du transport en commun ayant cependant été exclue de l'analyse, car elle débordait manifestement du mandat défini par le gouvernement.

❑ Les revenus et les dépenses liés au réseau routier

La première question que l'on doit se poser concerne le financement actuel des dépenses liées au réseau routier.

Il existe actuellement une taxe et deux droits reliés à l'utilisation des automobiles, soit la taxe spécifique sur les carburants – qui a rapporté près de 1,7 milliard de dollars en 2006-2007 – et les droits sur les immatriculations et permis, qui ont procuré 800 millions de dollars à l'État, toujours en 2006-2007[60].

Les taxes et droits reliés à l'utilisation de l'automobile ont ainsi représenté 2,5 milliards de dollars, mais ils ne servent pas directement à financer les dépenses concernant le réseau routier.

Pour 2006-2007, ces dépenses ont atteint près de 1,5 milliard de dollars. Cette somme comprend :

— des investissements de près de 880 millions de dollars, calculés sur la base des amortissements et du service de la dette;

— l'entretien des infrastructures de transport, dont le coût a atteint 380 millions de dollars;

— trois autres postes de dépenses correspondant principalement au contrôle routier et à l'aide accordée au réseau routier local, et représentant près de 220 millions de dollars.

On constate donc que ces dépenses sont entièrement financées par le fonds consolidé.

---

59 Voir ci-dessus, page 1.

60 Le gouvernement perçoit également auprès des automobilistes des contributions qui sont affectées au transport en commun.

TABLEAU 23

Bilan des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec dans le secteur des transports, 2006-2007
(en millions de dollars)

	2006-2007
Revenus versés au fonds consolidé	**2 464**
Taxes	
– Taxes spécifiques sur les carburants(1)	1 664
Tarifs	
– Droits sur les immatriculations et permis(2)	800
Dépenses	**1 474**
Investissements routiers(3)	877
Entretien des infrastructures de transport	379
Réseau routier local – programmes d'aide	152
Contrôle routier (contribution du Québec à la SAAQ)(4)	54
Commission des transports du Québec	12
EXCÉDENT DES REVENUS SUR LES DÉPENSES	**990**

(1) Excluant la taxe sur le kérosène, l'essence pour l'aviation et le diesel de locomotive.
(2) Inclut les droits prélevés pour financer la Commission des transports du Québec et le contrôle routier.
(3) Calculé sur la base des amortissements et du service de la dette.
(4) En année civile.
Sources : Ministère des Transports du Québec et ministère des Finances du Québec.

❑ Pas de signal de prix lié à l'utilisation des routes

En fait, les revenus perçus par l'État auprès des automobilistes n'ont pas de lien direct avec l'utilisation des routes. Les utilisateurs du réseau routier ne reçoivent aucun signal de prix à cet égard.

— La taxe spécifique sur les carburants est une taxe à la consommation dont le produit est versé au fonds consolidé. Il n'existe qu'un lien indirect entre la consommation de carburants et l'utilisation du réseau routier. Si l'on souhaite rectifier cette situation, il faudrait affecter le produit de la taxe à l'entretien et au développement du réseau routier. Le gouvernement serait alors confronté à un manque à gagner important pour financer les autres missions de l'État.

— Le sous-financement de plusieurs de ces missions, résultant d'une mauvaise tarification, a ainsi été en partie contrebalancé par un détournement de la taxe spécifique sur les carburants. On doit convenir cependant que cette taxe reflète également les dommages environnementaux liés à l'utilisation des carburants.

— Les droits sur les immatriculations et sur les permis sont également versés au fonds consolidé. Dans le cas des immatriculations, leur montant est calculé en fonction du type de véhicule. Ce droit permet ainsi de prendre en considération, jusqu'à un certain point, l'usure que peut provoquer chacun des types de véhicule sur les routes.

  Cependant, dans le cas des immatriculations comme des permis, les droits ne sont pas liés à la distance parcourue et ne créent pas de lien direct avec l'utilisation des infrastructures routières.

On constate donc que la taxe et les droits prélevés sur les utilisateurs d'automobiles n'envoient pas de véritable signal par rapport à l'utilisation du réseau routier.

❑ D'importants besoins à venir

Le tableau ne serait pas complet si l'on ne prenait pas en compte les besoins d'investissement à venir dans le réseau routier.

Le réseau routier québécois, sous la responsabilité du gouvernement, a été principalement construit entre 1950 et 1970. Il comprend 29 500 km de routes et compte plus de 9 000 structures.

Les données techniques sur les caractéristiques de ce réseau démontrent que la qualité des infrastructures est nettement inférieure à ce que l'on observe aux États-Unis. Les infrastructures routières du Québec sont vieillissantes, et elles nécessitent un important effort de remise en état pour qu'elles satisfassent aux standards nord-américains.

En octobre 2007, le gouvernement du Québec s'est engagé, dans le cadre du Plan québécois des infrastructures, à effectuer des investissements de près de 12 milliards de dollars au cours des quatre prochaines années. Ces investissements concernent aussi les infrastructures municipales.

❑ Les citoyens sont conscients des problèmes actuels

La population est très consciente du vieillissement du réseau routier, et de la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement pour en assurer la rénovation.

— Un sondage effectué en septembre 2007 a donné les résultats suivants :

  — Les répondants privilégient l'application de péages électroniques dans une proportion de 78 %[61].

  — Ce sont les autoroutes principales qui représentent le meilleur endroit pour appliquer des péages, avec 67 % des répondants qui y sont favorables[62].

  — Suivent par la suite les ponts et tunnels avec 64 %, et l'ensemble des autoroutes du Québec avec 58 %.

— En décembre 2007, un sondage réalisé par la Fédération des chambres de commerce du Québec donnait des résultats analogues[63].

  — Pour augmenter le financement des routes, l'application de péages électroniques sur les ponts et autoroutes obtient la préférence des répondants, avec un taux de 58 %, devant l'augmentation des frais d'immatriculation (10 %) et du permis de conduire (8 %).

  — Une proportion de 17 % des répondants rejette toute forme d'augmentation.

On constate que les citoyens sont loin d'être hostiles à une tarification reliée directement à l'utilisation des routes, et qu'ils seront d'autant plus disposés à l'accepter si cette tarification est exclusivement dédiée à la réfection et à l'amélioration du réseau routier.

---

61 Sondage effectué par la firme Léger Marketing pour le compte de l'Institut Économique de Montréal en septembre 2007. La question posée était la suivante : « Accepteriez-vous que des postes de péages électroniques soient érigés sur les autoroutes du Québec si les sommes recueillies retourneraient à la réfection des autoroutes où le droit de passage a été perçu? »

62 Question posée : « L'instauration de péages étant un moyen de mettre à contribution les utilisateurs du réseau routier au financement de celui-ci, êtes-vous très favorable, favorable, défavorable ou très défavorable à l'instauration de péages sur les types de voies suivantes? »

63 Question posée : Il est beaucoup question depuis quelques mois de l'entretien des routes, des viaducs et des ponts. « Il y a trois moyens possibles pour financer l'entretien adéquat des routes et des ponts. Lequel des trois moyens suivants serait préférable pour vous personnellement? » À titre informatif, ceux-ci sont : les péages, les frais d'immatriculation et les permis de conduire.

❑ Un problème spécifique : la congestion de Montréal

Il reste un dernier problème à évoquer, soit celui de la congestion qui touche spécifiquement l'utilisation du réseau routier dans la région de Montréal.

— La congestion routière devient de plus en plus problématique dans la région métropolitaine. Aux heures de pointe, les délais d'attente sont de plus en plus longs.

— Le caractère insulaire de Montréal accentue les problèmes d'accès au centre-ville.

— On sait également que la solution ne se trouve pas du côté des infrastructures routières : on ne peut envisager développer sans limite les réseaux routiers qui permettent de rejoindre l'île de Montréal.

Pour toutes ces raisons, l'hypothèse de péages urbains visant à contrôler la congestion est défendue par certains, à l'imitation de ce qui a été implanté avec succès à Londres. La Ville de Montréal propose déjà la mise en place d'un péage urbain, dans son plan de transport actuellement soumis à la consultation publique. Selon la Ville, cette mesure pourrait dégager des revenus nets de 300 millions de dollars par année.

Comme on le voit, on ouvre ici l'hypothèse d'une utilisation des tarifs non pas pour couvrir certains coûts, mais afin d'organiser le rationnement d'une ressource dont on ne peut accroître la disponibilité.

❑ Des voies de réflexion pour l'avenir

À partir de ces différents constats, le groupe de travail souhaite ouvrir un certain nombre de voies de réflexion pour l'avenir.

— Conformément aux principes de la nouvelle politique de tarification présentés précédemment[64], les droits actuellement prélevés sur les permis et les immatriculations devraient être dédiés à l'entretien et à l'amélioration du réseau routier.

  Le gouvernement devrait aller plus loin, et accroître le niveau de ces droits afin de tenir compte des besoins futurs d'investissement dans les infrastructures routières.

64 Voir ci-dessus, page 73.

— Le Québec est très en retard, par rapport aux juridictions voisines, quant à l'implantation de tarifs reliés directement à l'utilisation du réseau routier.

  Il est prévu que les nouveaux tronçons de l'autoroute 25 et de l'autoroute 30 soient des voies à péage.

  Idéalement, il devrait être possible d'aller un petit peu plus loin, en décidant que toute nouvelle route, tout nouveau pont ou tout ajout à une infrastructure existante soit tarifé auprès des utilisateurs sous la forme d'un péage – que le projet soit ou non réalisé en partenariat avec le secteur privé, et dans la mesure où, bien sûr, il existe une voie alternative.

— Afin d'envoyer le bon signal de prix aux utilisateurs du réseau routier, le gouvernement pourrait moduler les droits d'immatriculation en fonction du kilométrage annuel parcouru par un automobiliste, à partir d'une déclaration effectuée au moment du renouvellement de l'immatriculation.

— D'ici dix à quinze ans, une tarification généralisée utilisant des technologies de pointe de repérage et de suivi des véhicules par GPS pourrait être mise en place dans l'ensemble du Québec et se substituer aux sources traditionnelles de financement du réseau routier.

  — La tarification pour un automobiliste serait alors fonction de la distance annuelle parcourue et des caractéristiques du véhicule utilisé.

  — La mise en place d'une telle forme de tarification constitue une avenue envisagée sérieusement dans des études sur le financement à long terme du réseau routier réalisées récemment aux États-Unis et au Royaume-Uni.

  — Un projet pilote est actuellement en cours en Oregon pour établir la faisabilité technique et administrative d'un tel système.

— Pour la région de Montréal, et afin de répondre aux problèmes croissants de congestion, le gouvernement pourrait instaurer un système de péage qui ceinturerait l'île ou l'agglomération de Montréal. Ce péage urbain aurait pour objectif de diminuer l'achalandage aux heures de pointe.

  Un mandat pourrait être confié au ministère des Transports, afin qu'il réalise une étude de faisabilité visant à implanter un système de péage urbain dans la région de Montréal.

  Il est clair que dans une telle politique de gestion de la circulation, l'implantation d'un péage urbain devrait s'accompagner d'investissements significatifs dans le transport en commun, afin que les citoyens aient des solutions de remplacement opérationnelles pour accéder au centre-ville de Montréal.

Le groupe de travail formule ainsi les recommandations ci-après.

Recommandations

Afin de mieux utiliser la tarification pour les besoins d'amélioration du réseau routier, le groupe de travail recommande :

- que les droits sur les permis et les immatriculations soient versés dans le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier;
- que le niveau de ces droits soit relié aux besoins futurs d'investissements dans les infrastructures routières;
- qu'idéalement, toute nouvelle infrastructure routière soit tarifée auprès des utilisateurs sous la forme d'un péage, que cette infrastructure soit ou non réalisée en partenariat avec le secteur privé et dans la mesure bien sûr où il existe une voie alternative;
- que le gouvernement envisage la possibilité de moduler les droits d'immatriculation en fonction du kilométrage annuel parcouru par les automobilistes;
- que des analyses de faisabilité complètes et rigoureuses soient entreprises dès maintenant par le ministère des Transports du Québec, afin d'étudier la possibilité de tarifer les automobilistes en fonction de l'utilisation du réseau routier et des caractéristiques du véhicule utilisé;
- que le ministère des Transports soit mandaté afin d'étudier de façon approfondie la possibilité d'implanter un péage urbain autour de l'île ou de l'agglomération de Montréal, afin de gérer les problèmes de congestion aux heures de pointe – ce péage s'accompagnant d'investissements additionnels dans les transports en commun de la région de Montréal.

3.2.4 Pour vérifier la cohérence entre la tarification et les objectifs poursuivis : les frais de garde en CPE et en milieu familial

Le groupe de travail a fait référence à plusieurs reprises, dans le présent rapport, à la politique mise en place par le gouvernement du Québec en matière de frais de garde.

— Le financement des frais de garde et le Régime d'assurance parentale ont été analysés avec les services publics pour lesquels la tarification est sous le contrôle direct du gouvernement[65].

  Dans le cas de l'assurance parentale, la quasi-totalité des frais d'assurance est tarifée aux assurés.

  Pour ce qui est des frais de garde, la tarification auprès des usagers ne représente que 16 % du coût du service.

— Le financement des frais de garde a également été mentionné pour illustrer le principe selon lequel le gouvernement devrait systématiquement évaluer le coût et les résultats des politiques publiques comportant un volet tarifaire[66].

Le groupe de travail souhaite revenir rapidement sur la question des frais de garde, afin de souligner les enjeux financiers en cause – des enjeux qui justifient une évaluation des résultats obtenus et un chiffrage des coûts à venir, même si un consensus clair semble s'être établi au sein de la population, quant à la pertinence des initiatives ainsi mises en œuvre par le gouvernement.

❑ Le financement des frais de garde : une politique dont les objectifs ont évolué

Le programme de services de garde éducatifs a été mis en place par le gouvernement du Québec en 1997. À l'origine, le réseau comportait près de 75 000 places de garde.

Son instauration visait à offrir des places de garde à tarif avantageux pour les parents d'enfants de moins de cinq ans en vue de deux objectifs explicites, soit :

— faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles;

— favoriser le développement psycho-éducatif et cognitif des enfants ainsi que l'égalité des chances.

---

65 Voir ci-dessus, page 42.

66 Voir ci-dessus, page 73.

Depuis 1997, le nombre de places a augmenté de façon régulière. Au 31 mars 2007, le gouvernement subventionnait près de 200 000 places à contribution réduite – soit près de 35 000 de plus qu'en 2003. Avec l'augmentation du nombre de naissances enregistrées depuis 2006, et pour répondre aux demandes des parents, le gouvernement a l'intention de créer 20 000 nouvelles places de garde d'ici 2012.

Depuis la mise en place du réseau, il n'y a eu qu'une seule augmentation du tarif de garde. Ce dernier est passé de 5 $ à 7 $ par jour en janvier 2004.

TABLEAU 24

Nombre de places de garde à contribution réduite, 2001-2002 à 2007-2008

(en nombre de places au 31 mars de chaque année)

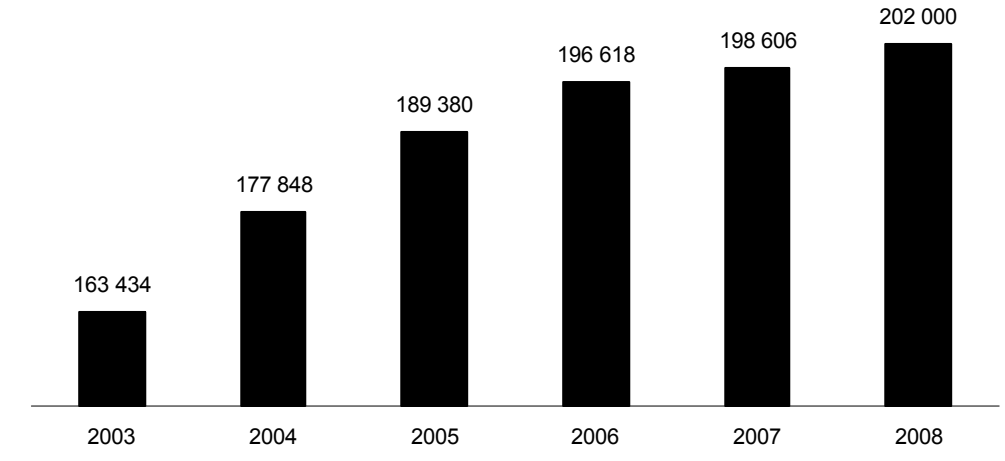
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
CPE - Installation	58 802	63 339	68 274	72 057	74 573	75 934	n.d.
CPE - Milieu familial	62 193	75 355	82 044	87 192	89 011	88 645	n.d.
Garderies subventionnées	24 629	24 740	27 530	30 131	33 034	34 027	n.d.
TOTAL	**145 624**	**163 434**	**177 848**	**189 380**	**196 618**	**198 606**	**202 000**

Source : Ministère de la Famille et des Aînés.

GRAPHIQUE 22

Évolution du nombre de places de garde à contribution réduite, 2003-2008

(nombre de places disponibles au 31 mars de l'année)



Source : Ministère de la Famille et des Aînés.

Les objectifs poursuivis par le gouvernement ont évolué avec le temps. Graduellement, les services de garde sont devenus un élément majeur de la politique familiale du gouvernement, avec le Soutien aux enfants et le Régime d'assurance parentale[67].

❑ Une politique populaire et coûteuse

Le soutien aux services de garde est une politique populaire. C'est également une politique coûteuse. Le réajustement des frais de garde, opéré en 2004, n'a réduit que temporairement la part des coûts de ce programme financé par le fonds consolidé.

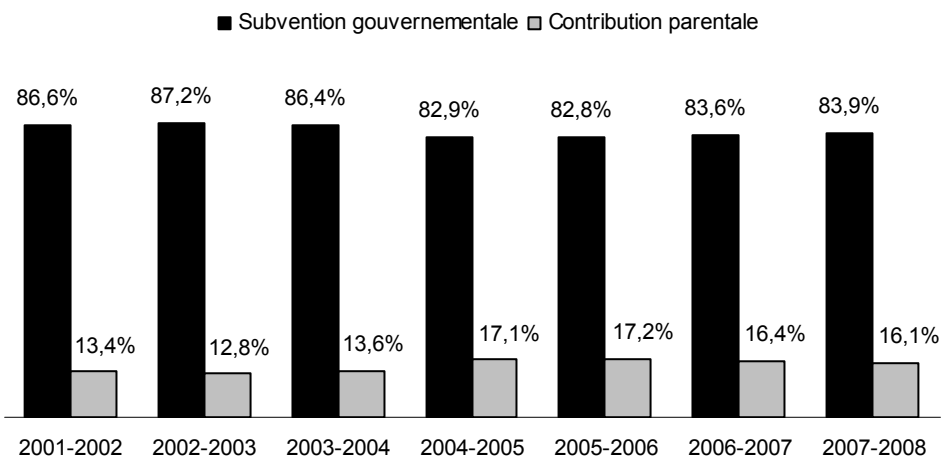
— En 2001-2002, le gouvernement du Québec finançait près de 87 % du coût total de la garde à contribution réduite.

— À la suite de la hausse de 5 $ à 7 $ du tarif de garde en janvier 2004 pour les CPE et garderies subventionnées, la part gouvernementale a diminué à 83 %.

— Depuis cette date, la tendance a repris à la hausse. En 2007-2008, le gouvernement assume 84 % de la garde à contribution réduite contre 16 % pour les parents (sans tenir compte de la part du gouvernement fédéral).

GRAPHIQUE 23

Répartition des dépenses pour la garde à contribution réduite, 2001-2002 à 2007-2008(1)
(en pourcentage)



(1) Excluant les services de garde en milieu scolaire.
Sources : Ministère de la Famille et des Aînés et ministère des Finances du Québec.

67 Ministère de la Famille et des Aînés (2007), *Le Québec soutient ses familles : des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*.

Les crédits budgétaires consentis en 2007-2008 aux services de garde à contribution réduite s'élèvent à 1,7 milliard de dollars, incluant le service de la dette des CPE et le régime de retraite des employés de garde.

TABLEAU 25

Subventions aux services de garde, 2001-2002 à 2007-2008[1]

(en millions de dollars)

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Contribution gouvernementale							
Soutien financier aux services de garde	1 013	1 165	1 302	1 353	1 431	1 546	1 610
Service de la dette	—	—	—	—	0	20	14
Régime de retraite	—	—	36	40	41	46	48
Sous-total	**1 013**	**1 165**	**1 338**	**1 393**	**1 472**	**1 611**	**1 671**
Contribution parentale	157	171	210	288	305	316	322[2]
TOTAL	**1 170**	**1 336**	**1 548**	**1 682**	**1 777**	**1 927**	**1 993**

(1) Excluant les services de garde en milieu scolaire.
(2) Estimation du ministère des Finances du Québec.
Sources : Comptes publics et Crédits budgétaires.

Pour l'État, le coût moyen par place est estimé à 31 $ par jour en 2007-2008, soit :

— 42 $ pour un centre de la petite enfance;

— 20 $ en milieu familial;

— 35 $ pour une garderie privée.

TABLEAU 26

Évolution de la contribution gouvernementale moyenne par place annualisée, 2001-2002 à 2007-2008

(en dollars par jour de garde)

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08[P]
CPE - Installation	35,30	37,54	37,72	36,31	36,91	40,14	42,27
CPE - Milieu familial	20,79	21,83	21,54	21,06	20,60	19,67	19,99
Garderies privées subventionnées	25,90	28,64	30,79	29,75	31,44	33,17	34,87
Moyenne pondérée	**27,47**	**29,21**	**29,20**	**28,27**	**28,52**	**29,74**	**31,06**

P : Données préliminaires.
Source : Ministère de la Famille et des Aînés.

Selon les estimations du ministère des Finances, en 2007, l'aide à la garde pour les enfants de moins de 5 ans s'élève à 1,7 milliard de dollars, soit 6 591 $ par ménage.

— Au total, 178 000 familles bénéficient des garderies à contribution réduite. Elles profitent indirectement de subventions de l'État de 9 351 $[68] par ménage, quel que soit leur revenu.

— On dénombre 48 000 familles qui utilisent les garderies à tarif régulier. Ces familles bénéficient d'une aide fiscale de 64 millions de dollars grâce au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, soit 1 342 $ par ménage.

— Il faut ajouter que 37 000 familles utilisent d'autres moyens pour assurer la garde des enfants de moins de cinq ans – conjoint à la maison, congés de maternité et paternité, garde au noir, etc.

TABLEAU 27

Aide à la garde accordée par le Québec aux parents ayant des enfants de moins de 5 ans, 2007

	Garderies à 7 $	Garderies à tarifs réguliers	Autres	Ensemble des ménages
Nombre de familles	178 361	47 693	37 065	263 119
Aide de l'État (en M$)				
– Subventions de garde(1)	1 656	0	0	1 656
– Crédit d'impôt pour frais de garde(2)	12	64	2	78
TOTAL (en M$)	**1 668**	**64**	**2**	**1 734**
En dollars par ménage	*9 351*	*1 342*	*65*	*6 591*

(1) Incluant le soutien financier aux Bureaux coordonnateurs pour la garde en milieu familial à compter de 2006-2007, les services de la dette et le régime de retraite. Le montant pour 2007 a été estimé à partir des crédits budgétaires en 2006-2007 et en 2007-2008.
(2) Les familles recourant aux garderies à contribution réduite peuvent demander le crédit d'impôt pour frais de garde en surplus du tarif réduit ou pour tous frais de garde admissibles autres que pour la garde régie. On a supposé que les montants réclamés de 1 000 $ ou plus en frais de garde par enfant provenaient d'une garde au tarif régulier.
Source : Ministère des Finances du Québec.

[68] Ce montant tient aussi compte d'un montant de 12 millions de dollars remboursés en vertu du crédit d'impôt pour frais de garde.

❑ Une politique qui soulève plusieurs questionnements

Les données que l'on vient de présenter confirment les questionnements régulièrement soulevés par la politique gouvernementale de soutien aux services de garde.

On doit d'abord convenir que cette politique pose certains problèmes sur le plan de l'équité.

— Un grand nombre de parents n'ont pas accès aux services de garde, en raison de la difficulté pour le gouvernement de couvrir tous les besoins.

— Par choix personnel, certains parents n'utilisent pas les services de garde et préfèrent assurer eux-mêmes la garde de leurs jeunes enfants. Les soutiens qu'ils peuvent recevoir à cette fin n'ont aucune mesure avec la subvention versée au titre des services de garde.

— Le programme de services de garde est appliqué indépendamment du revenu des parents. En bénéficient donc des parents dont les revenus sont élevés, et qui pourraient ainsi assumer une part plus importante de la tarification.

Au fil des années, la politique de financement des frais de garde en est venue à poursuivre plusieurs objectifs simultanément – soit le développement cognitif des enfants, le dépistage précoce de problèmes éventuels, la conciliation des obligations liées à la famille et au travail, ou encore, le soutien à la famille, de concert avec d'autres mesures comme le Régime d'assurance parentale.

Plusieurs études ont été effectuées pour tenter de mesurer la contribution de cette politique à l'atteinte de ces différents objectifs. Les résultats obtenus sont contrastés et partiels.

— Pour ce qui est de la natalité, on observe effectivement une remontée du nombre de naissances et du taux de fécondité au Québec. Il est encore trop tôt pour conclure que ce baby-boom est durable, mais la remontée du nombre de naissances semble effectivement suggérer un effet positif des services de garde et du Régime d'assurance parentale.

  On doit cependant convenir que la décision d'avoir ou non des enfants fait intervenir divers facteurs, qui ne sont pas tous quantifiables et que l'on ne peut facilement isoler les uns des autres.

— Certaines études ont établi un lien positif entre la politique de financement des services de garde et le retour sur le marché du travail des mères – et particulièrement des mères les moins scolarisées[69].

— L'impact des services de garde sur le développement cognitif des enfants a fait l'objet d'un grand nombre d'études aux résultats très divers, alimentant des jugements très contrastés.

En fait, le programme de soutien aux services de garde constitue un outil collectif intéressant et pertinent, afin de répondre aux tendances démographiques et aux habitudes de vie actuelles.

Ce programme a cependant un coût très élevé : il faut le savoir et en être bien conscient, de telle sorte que le choix collectif que sa mise en œuvre représente soit pleinement assumé, et cela en toute transparence.

❑ Les recommandations du groupe de travail

Pour le groupe de travail, les services de garde à contribution réduite sont l'exemple parfait d'une politique publique dont le coût a été très mal évalué lors de sa mise en place, et dont la tarification est directement soumise à la pression politique.

Un consensus existe effectivement, au sein de la population québécoise, quant à la pertinence de cette politique et à l'importance de la maintenir – surtout lorsque l'on fait référence au défi démographique auquel le Québec est confronté.

Une politique de tarification efficace et équitable suppose cependant que le coût de cette politique soit bien connu des citoyens – puisque son financement contribue à alourdir la pression fiscale.

À plus ou moins long terme, il apparaît évident que la politique de financement des services de garde devra être revisitée – en raison notamment de son coût et des considérations d'équité évoquées précédemment. Un effort plus élevé de financement de la part de ceux qui en bénéficient directement pourrait permettre l'ouverture de places supplémentaires. Le niveau de la contribution de base et une modulation de la contribution des parents en fonction du revenu des ménages devraient également être étudiés.

[69] LEFEBVRE, P., MERRIGAN, P. et M. VERSTRAETE (2007). *Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment on Universal Child Care*, rapport de recherche, UQAM.

Il apparaît de toute façon incontournable que le montant actuellement tarifé soit indexé, afin au moins de stabiliser la proportion de la contribution gouvernementale.

Recommandations

Le groupe de travail recommande que le gouvernement :

- procède à une évaluation rigoureuse des coûts actuels et projetés de la politique de financement des frais de garde;
- évalue l'impact de la politique de financement des services de garde sur divers objectifs poursuivis;
- procède à un ajustement périodique de la contribution demandée aux parents, afin de stabiliser la proportion de la subvention gouvernementale et ainsi refléter l'augmentation des coûts.

CONCLUSION

Au terme de son rapport, le groupe de travail souhaite envoyer un message clair au gouvernement et à l'ensemble des citoyens : la tarification, utilisée de façon efficace et équitable, constitue un outil d'enrichissement collectif et d'amélioration du bien-être de tous qu'il est dans notre plus grand intérêt d'utiliser.

❑ Les avantages d'une bonne tarification

La tarification n'est pas un impôt déguisé.

Bien au contraire, elle représente un instrument irremplaçable pour envoyer le bon signal à l'utilisateur. Lorsqu'elle s'applique à nos ressources, elle évite la surconsommation et le gaspillage et permet ainsi une gestion responsable de notre patrimoine. Dans le domaine du transport, elle peut influencer notre comportement dans la bonne direction, réduire la congestion et fournir le financement nécessaire pour améliorer la qualité du réseau. Globalement, elle permet de mieux financer les services publics, tout en autorisant une réduction à terme de la pression fiscale.

Une politique de tarification efficace est compatible avec la nécessaire protection des plus démunis. Il faut simplement que le gouvernement évite d'agir sur le tarif même, mais intervienne plutôt en transférant aux ménages à faible revenu les ressources dont ils ont besoin pour acquérir des biens et des services essentiels.

❑ Une nouvelle politique de tarification

Pour que les tarifs soient à la fois efficaces et équitables, le groupe de travail propose au gouvernement d'adopter une nouvelle politique de tarification, fondée sur des principes auxquels tous les citoyens devraient adhérer : pour que les tarifs soient à la fois efficaces et équitables, il faut qu'ils financent les coûts de production du service fourni – sauf exception explicitement justifiée –, et que l'on respecte la transparence, la prise en compte de l'effet tarifaire sur les plus démunis, le transfert des revenus de tarification à des fonds dédiés, la reddition de comptes ainsi que l'évaluation systématique et régulière des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

Cette nouvelle politique doit se concrétiser dans une loi-cadre, indiquant à l'ensemble des organismes dépendant de l'État la voie à suivre.

Il faut que le gouvernement présente une vision globale de ses orientations en matière tarifaire, qu'il convainque les citoyens qu'ils ont tout intérêt à y adhérer, et qu'il puisse s'en prévaloir lorsque surviendront les inévitables pressions suscitées par la modification de tel ou tel tarif. Pour le groupe de travail, on doit absolument faire en sorte que le jeu partisan ne vienne plus fausser une politique de fixation des tarifs efficace et équitable.

❑ Un virage à prendre

Considérant l'importance de l'implication financière du gouvernement dans notre économie, il est impensable que les critères d'efficacité et d'équité ne soient pas dominants pour établir le niveau des tarifs. Il n'est pas acceptable que les citoyens soient si peu informés des liens actuels entre tarifs et impôts, de ce qu'ils paient et de la façon dont ils le paient.

Il y a un virage à prendre et une nouvelle culture à établir.

Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble est possible. Il est temps de s'y mettre.

Comme le président du groupe de travail le précise dans son message introductif au rapport[70], le groupe de travail reconnaît que les recommandations de ce rapport nécessiteront des discussions non partisanes pour apprécier la pertinence et le réalisme d'une nouvelle politique tarifaire. Il faudra déployer un effort exceptionnel d'information auprès de nos concitoyens afin qu'ils en comprennent les éléments et les enjeux de base. Le problème est complexe. Il y a urgence à agir. L'approche présentée bouscule une façon historique de faire les choses, dont il faudra du temps pour se départir.

Le groupe de travail souhaite que ce rapport soit étudié sereinement et à son mérite, et que chacune des recommandations soit estimée à sa juste valeur, avant que des décisions ne soient prises.

70 Voir page III.

ANNEXE 1
LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS

❑ Les membres du Groupe de travail sur la tarification des services publics

■ Claude Montmarquette (président)

Détenteur d'un Ph.D. (économique) de l'Université de Chicago, Claude Montmarquette est professeur titulaire de la chaire Bell - Caisse de dépôt et placement du Québec en économie expérimentale de l'Université de Montréal. Depuis juin 1999, Claude Montmarquette assume la vice-présidence Politiques publiques du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Professeur invité de plusieurs universités étrangères, Claude Montmarquette intervient régulièrement dans un grand nombre de conférences et séminaires à travers le monde. Claude Montmarquette a publié, seul ou en collaboration, huit livres, près d'une centaine d'articles et autant de cahiers, études et documents publics abordant un éventail très large de sujets de nature économique. Claude Montmarquette a été élu en 1998 membre de la Société royale du Canada.

■ Joseph Facal (membre)

Joseph Facal est professeur agrégé à l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal, où il enseigne la sociologie et le management. Docteur en sociologie de l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV), Joseph Facal a également obtenu une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Montréal et un baccalauréat en science politique de l'Université du Québec à Montréal. Député à l'Assemblée nationale de 1994 à 2003, Joseph Facal a successivement assumé les responsabilités de ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et ministre responsable des relations avec les communautés francophones et acadiennes, ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique, ministre responsable de l'Administration et de la Fonction publique et président du Conseil du trésor. Auteur de deux livres consacrés respectivement à l'assurance maladie et au fédéralisme canadien, Joseph Facal vient de publier un troisième ouvrage en collaboration avec André Pratte, constitué d'un échange de correspondance au sujet de l'avenir du Québec.

■ Lise Lachapelle (membre)

Lise Lachapelle est expert-conseil sur les questions d'ordre stratégique, économique et de commerce international. Détentrice d'un baccalauréat en administration des affaires de l'Université de Montréal (École des Hautes Études Commerciales), Lise Lachapelle a également étudié à l'University of Western Ontario ainsi qu'à la Harvard Business School. Lise Lachapelle a fait carrière pendant près de vingt ans dans la fonction publique fédérale, notamment comme Conseiller commercial à l'Ambassade du Canada à Paris et à titre de sous-ministre adjoint à Industrie Canada. Lise Lachapelle siège sur de nombreux conseils d'administration de grandes sociétés, dont AbitibiBowater Inc., Industrielle Alliance, Assurance et services financiers Inc., Mirabaud Canada Inc., Innergex Énergie Fiducie de revenus, BNP-Paribas (Canada) Inc. et Russel Metals Inc. Lise Lachapelle siège également au conseil d'administration d'Exportation et Développement Canada, la société d'État qui finance et assure les exportations canadiennes. De 1994 à 2002, Lise Lachapelle a présidé l'Association canadienne des pâtes et papiers. De 1996 à 1999, Lise Lachapelle a assuré la présidence, à Rome, du Comité consultatif des pâtes et papiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

❑ Ministère des Finances

Luc Monty, secrétaire et sous-ministre adjoint à la politique budgétaire et à l'économique

Simon Bergeron, directeur général à la politique budgétaire, à l'analyse et à la prévision des dépenses et des revenus

Richard Masse, directeur à l'analyse et à la prévision des dépenses

Anny Gagnon, adjointe administrative, bureau du directeur général à la politique budgétaire, à l'analyse et à la prévision des dépenses et des revenus

Stéphanie Joncas, adjointe administrative, bureau du directeur général à la politique budgétaire, à l'analyse et à la prévision des dépenses et des revenus

■ Principaux collaborateurs

Julie Gingras, directrice à l'analyse et à la prévision des revenus

Luc Biron, analyste, direction de l'analyse et de la prévision des revenus

René Boudreau, économiste, direction de l'analyse et de la prévision des dépenses

Frédéric Chartrand, économiste, direction de l'analyse et de la prévision des revenus

Jean-Sébastien Dupont, économiste, direction de l'analyse et de la prévision des revenus

Stéphane Girard, économiste, direction de l'analyse et de la prévision des revenus

Michel Guimond, économiste, direction de l'analyse des politiques et de l'information budgétaires

Denis Guindon, économiste, direction de l'analyse des politiques et de l'information budgétaires

Alain Martel, analyste, direction de l'analyse et de la prévision des dépenses

Alain Ratté, analyste, direction de l'analyse et de la prévision des dépenses

Jacques Caron, directeur général de l'organisation financière et du suivi des opérations budgétaires et non budgétaires, ainsi que toute son équipe

Éric Fournier, directeur général aux politiques aux particuliers, ainsi que toute son équipe

Marc Grandisson, directeur général aux politiques locales et autochtones et à l'optimisation des revenus, ainsi que toute son équipe

Brigitte Duchesne, directrice aux équilibres financiers et à l'encadrement des sociétés d'État, ainsi que toute son équipe

❑ Ministère du Conseil exécutif

Jean-Pierre Pellegrin, secrétaire adjoint, responsable de la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Claire Fecteau, technicienne en administration à la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Julie Morissette, secrétaire principale à la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques.

ANNEXE 2
LES REVENUS DE TARIFICATION PERÇUS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

A2.1 Introduction

Le mandat du groupe de travail comporte six volets dont le premier est de présenter un inventaire des tarifs imposés par le gouvernement du Québec.

Cette annexe présente l'ensemble des revenus de tarification selon les cinq sections suivantes :

1. Un portrait global des sources de revenus de tarification par secteurs.
2. Une analyse de chacun des secteurs plus ou moins détaillée selon la nature des opérations.
3. L'utilisation de l'indexation et de la méthode de révision des tarifs pour chacun des secteurs sous contrôle direct ou indirect du gouvernement.
4. La base ou la méthode de fixation des tarifs pour ces mêmes secteurs.
5. Les revenus de tarification détaillés par ministères et organismes.

Note : Dans les tableaux des pages qui suivent, les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

A2.2 Le portrait global

Les tarifs qui font l'objet du présent rapport totalisent, pour 2006-2007, 22,2 milliards de dollars, dont 9,7 milliards de dollars sont sous le contrôle direct ou indirect du gouvernement : les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes et établissements des réseaux de l'éducation et de la santé. Différents intervenants perçoivent également des tarifs : les centres de la petite enfance et les garderies en milieu familial, Hydro-Québec et les régimes d'assurance dont, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)[71].

Les ministères et organismes imposent des tarifs pour des droits et permis ainsi que pour la vente de biens et services. Les revenus qui en découlent viennent s'ajouter aux revenus du gouvernement dans les comptes publics.

Les revenus des réseaux de l'éducation et de la santé sont conservés dans les organismes et ne couvrent qu'une faible partie des dépenses à supporter.

Quant aux services de garde, le 7 $ par jour est payé directement à un centre de la petite enfance ou à une garderie en milieu familial ou scolaire.

Les revenus les plus importants, soit ceux provenant de la vente d'électricité, sont comptabilisés aux états financiers d'Hydro-Québec. Par ailleurs, les revenus d'assurance dont les tarifs ne sont pas fixés par le gouvernement sont perçus par les organismes qui offrent des protections au public et qui disposent d'un patrimoine distinct géré en fiducie.

Notons finalement que le gouvernement réglemente certains tarifs à la demande et au bénéfice d'organismes non gouvernementaux. Ces tarifs ne font pas partie de l'univers répertorié, par exemple, les tarifs pour les services de taxi pour lesquels les taux sont fixés par la Commission des transports du Québec.

[71] Dans le cas particulier des tarifs payés à la SAAQ, les contributions d'assurance apparaissent avec l'assurance automobile, les droits d'immatriculation et de permis de conduire se retrouvent dans les revenus du ministère des Transports et les frais d'administration de la SAAQ sont classés dans les organismes.

TABLEAU 28

Sommaire de la tarification par secteur, 2006-2007
(en millions de dollars)

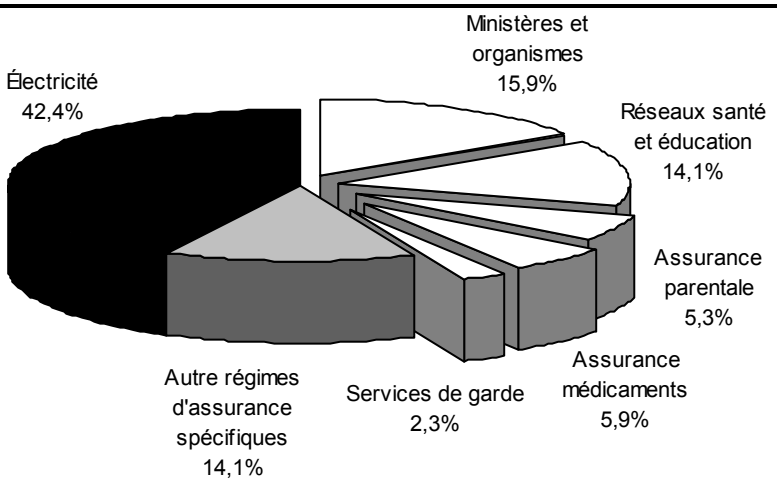
	Revenus	Pourcentage du total
Secteurs sous contrôle direct ou indirect du gouvernement		
– Ministères et organismes	3 522	15,9 %
– Réseaux de la santé et de l'éducation	3 120	14,1 %
– Assurance parentale	1 184	5,3 %
– Assurance médicaments	1 302	5,9 %
– Services de garde à 7 $	518	2,3 %
Sous-total	**9 646**	**43,5 %**
Autres régimes d'assurance spécifiques	3 119	14,1 %
Électricité	9 402	42,4 %
TOTAL	**22 167**	**100,0 %**

Source : Ministère des Finances du Québec.

Aux données ci-dessus, il convient de souligner que le secteur municipal a prélevé des revenus de tarification de 2 656 millions de dollars en 2005. Le gouvernement détermine les services qui peuvent faire l'objet d'une tarification par les municipalités, ces dernières étant responsables de déterminer dans quelle mesure elles désirent recourir à ce mode de gestion des services publics.

GRAPHIQUE 24

Répartition des revenus de tarification par secteur, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Les revenus de la tarification publique s'élèvent à 22,2 milliards de dollars dont 43,5 % relèvent de la responsabilité gouvernementale directe ou indirecte. Les régimes d'assurance spécifiques, dont la CSST et la SAAQ, en prélèvent 14,1 % alors que l'électricité s'accapare du solde avec 42,4 %.

Considérant l'importance de ces trois derniers éléments, on constate que les 10 principales sources de tarification représentent 79,4 % de la tarification totale.

TABLEAU 29

Les 10 principales sources de tarification publique en 2006-2007

(en millions de dollars)

		Secteur	Montant	Pourcentage de la tarification totale
1.	Hydro-Québec	Électricité	9 402	42,4 %
2.	Santé et sécurité du travail (CSST)	Assurance	2 262	10,2 %
3.	Assurance médicaments	Assurance	1 302	5,9 %
4.	Assurance parentale	Assurance	1 184	5,3 %
5.	Droits sur les permis de conduire et sur les immatriculations des véhicules	Ministères et organismes	841	3,8 %
6.	Assurance automobile (SAAQ)	Assurance	698	3,1 %
7.	Contribution des adultes hébergés	Réseaux (santé)	694	3,1 %
8.	Services de garde(1)	Services de garde et réseaux	546	2,5 %
9.	Ensemble des droits de scolarité	Réseaux (éducation)	413	1,9 %
10.	Redevances brutes sur la coupe de bois (forêt)	Ministères	258	1,2 %
TOTAL			**17 600**	**79,4 %**

(1) Incluant les services de garde à 7 $ et ceux de plus de 7 $ en milieu scolaire.
Source : Ministère des Finances du Québec.

A2.3 Analyse de chacun des secteurs

A2.3.1 Les ministères et organismes

La section qui suit traite des secteurs sous le contrôle direct du gouvernement, soit les ministères et les organismes dont les revenus de tarification totalisent 3,5 milliards de dollars.

TABLEAU 30

Revenus des ministères et des organismes, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Revenus des ministères	1 547	1 526	1 531	1 450	– 2,1 %
Revenus des organismes	1 347	1 342	1 832	2 072	6,2 %(1)
TOTAL	**2 894**	**2 868**	**3 363**	**3 522**	**n.s.p.**

(1) La croissance annuelle moyenne s'établit à 15,5 % lorsque l'on considère les augmentations découlant de réorganisation financière d'organismes.
Source : Ministère des Finances du Québec.

La décroissance de 2,1 % des revenus de tarification des ministères est compensée par l'augmentation des revenus des organismes.

— Comme on le verra un peu plus loin, cette croissance s'établit à 6,2 % lorsqu'on élimine les effets des changements dans le statut d'organismes.

A2.3.2 Les ministères

Les revenus des ministères sont passés de 1 547 millions de dollars en 2003-2004 à 1 450 millions de dollars en 2006-2007.

Cette baisse s'explique essentiellement par la non-indexation de certains tarifs. Elle reflète également le reclassement de certains revenus, notamment ceux de la Régie du bâtiment, auparavant classés dans le ministère du Travail, qui sont maintenant comptabilisés avec les organismes.

TABLEAU 31

Revenus de tarification par ministère, 2003-2004 à 2006-2007

(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Transports	720	722	739	751	1,4 %
Ressources naturelles et Faune	155	266	231	175	4,2 %
Finances	222	207	209	173	– 8,0 %
Santé et Services sociaux	96	94	94	97	0,3 %
Revenu	134	30	37	75	– 17,7 %
Justice	61	51	60	52	– 5,1 %
Sécurité publique	38	38	39	40	1,7 %
Immigration et Communautés culturelles	34	27	30	34	– 0,2 %
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	13	9	10	13	1,2 %
Développement durable, Environnement et Parcs	5	8	9	9	16,7 %
Famille et Aînés	0	9	8	9	4,1 %(1)
Éducation, Loisir et Sport	6	6	5	8	9,9 %
Affaires municipales et Régions	4	4	4	4	0,0 %
Secrétariat du Conseil du trésor et Administration gouvernementale	6	4	4	4	– 14,1 %
Assemblée nationale	3	2	3	3	1,4 %
Emploi et Solidarité sociale	3	3	2	2	– 13,0 %
Développement économique, Innovation et Exportation	1	1	1	1	7,1 %
Culture, Communications et Condition féminine	1	1	1	1	– 15,4 %
Travail	45	44	45	0	—
Personnes désignées par l'Assemblée nationale	1	0	0	0	—
Conseil exécutif	0	0	0	0	—
TOTAL	**1 547**	**1 526**	**1 531**	**1 450**	**– 2,1 %**

(1) La variation annuelle moyenne est calculée pour la période de 2004-2005 à 2006-2007.
Note 1 : Les ministères suivants n'ont pas de revenus de tarification au cours de la période visée : Relations internationales, Services gouvernementaux et Tourisme.
Note 2 : Les revenus détaillés des ministères apparaissent en ordre alphabétique à la fin de l'annexe.
Note 3 : (—) : ne s'applique pas.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Le ministère des Transports récolte plus de la moitié des revenus de tarification des ministères, ces revenus se composent presque entièrement des droits sur les permis de conduire et sur les immatriculations.

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune tire principalement ses revenus des permis et redevances dans les secteurs des ressources forestières, minières et hydrauliques. La situation de l'industrie forestière explique en grande partie les variations annuelles importantes.

Les revenus du ministère des Finances proviennent principalement des honoraires de garanties obtenus en échange de sa garantie sur les emprunts des sociétés d'État. En 2006-2007, la baisse des revenus s'explique par le transfert de la responsabilité du registre des entreprises au ministère du Revenu.

La stabilité des revenus du ministère de la Santé et des Services sociaux s'explique par la récupération des coûts des soins de santé auprès de la SAAQ pour les accidents de la route qui est demeurée invariable à 89 millions de dollars en vertu d'une entente en vigueur depuis plusieurs années.

La décroissance des revenus au ministère du Revenu est attribuable à l'abolition de droits spécifiques et ad valorem sur les boissons alcooliques qui furent remplacés par une taxe spécifique en 2004-2005.

A2.3.3 Les organismes

Les revenus de tarification des organismes se sont établis à 2 072 millions de dollars, en progression annuelle moyenne de 15,5 % depuis 2003-2004.

Toutefois, en isolant les six principaux organismes qui n'avaient pas de revenus lors des premiers exercices, on constate que la croissance moyenne des revenus s'établit plutôt à 6,2 % calculée sur l'ensemble des revenus.

TABLEAU 32

Revenus de tarification par organisme, 2003-2004 à 2006-2007

(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Héma-Québec	2	1	239	241	—
Fonds des services de police	217	223	229	236	2,7 %
Société de l'assurance automobile du Québec	0	0	151	156	—
Agence métropolitaine de transport	109	119	128	139	8,5 %
Régie de l'assurance maladie du Québec	119	116	120	126	2,2 %
Fonds d'information foncière	108	117	120	116	2,5 %
Autorité des marchés financiers	0	78	77	84	4,3 %(1)
Société des établissements de plein air du Québec	67	72	76	80	6,0 %
Centre de services partagés du Québec	0	0	0	73	—
Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun	66	67	68	69	1,7 %
Commission des normes du travail	50	49	52	55	3,1 %
Commission des lésions professionnelles	50	51	53	53	1,7 %
Fonds vert	0	0	0	48	—
Régie du bâtiment du Québec	0	0	0	47	—
Société de financement des infrastructures locales	0	0	34	44	—
Société immobilière du Québec	35	46	46	42	5,6 %
Investissement Québec	22	21	34	32	13,2 %
Fonds des registres du ministère de la Justice	28	29	30	30	1,9 %
Fonds du service aérien gouvernemental	0	26	30	27	2,6 %(1)
Société québécoise de récupération et de recyclage	24	23	23	26	3,0 %
École nationale de police du Québec	16	17	18	20	8,9 %
Société de développement de la Baie James	0	0	0	18	—
Autres	434	286	304	310	– 10,6 %
Sous-total	**1 347**	**1 342**	**1 832**	**2 072**	**—**
Moins : Nouveaux organismes et organismes ayant changé de statut	– 2	– 1	– 390	– 461	—
TOTAL	**1 345**	**1 341**	**1 442**	**1 611**	**6,2 %**

(1) La variation annuelle moyenne est calculée pour la période de 2004-2005 à 2006-2007.
Note 1 : Les revenus détaillés des organismes apparaissent en ordre alphabétique à la fin de l'annexe, après les ministères.
Note 2 : (—) : ne s'applique pas.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Les revenus du Fonds des services de police proviennent de la facturation aux municipalités des services policiers de la Sûreté du Québec.

Les usagers contribuent en grande partie aux recettes de l'Agence métropolitaine de transport, mais un quart des revenus provient de contributions municipales.

Les revenus de la Régie de l'assurance maladie du Québec correspondent à la récupération de coûts auprès de la CSST pour des services médicaux reliés aux accidents de travail (69 %) et auprès des autres provinces pour des services rendus à leurs résidents (30 %).

Le Fonds d'information foncière tire essentiellement ses revenus des services d'enregistrements des droits immobiliers (64 %) et de ventes, droits et honoraires reliés à la rénovation cadastrale (36 %).

L'Autorité des marchés financiers a connu une forte croissance de ses revenus en 2006-2007. Les revenus de droits et permis reliés au financement des sociétés ont augmenté parallèlement aux activités d'émissions d'actions et de fusions-acquisitions sur les marchés boursiers.

Plusieurs organismes changent de statut, se divisent, se regroupent. Par exemple, l'Autorité des marchés financiers a regroupé cinq organismes alors que le Centre de services partagés en a regroupé aussi quelques uns en tout ou en partie. Pour sa part, le Fonds du service aérien gouvernemental apparaissait auparavant dans un autre organisme inclus dans « Autres » en 2003-2004.

Outre le fait de ne pas avoir de revenus lors des premiers exercices et afin d'éviter également de fausser l'analyse de l'évolution des revenus de tarification, six organismes ont été exclus du total pour les raisons suivantes :

- Avant 2005-2006, Héma-Québec recevait une subvention du ministère de la Santé et des Services sociaux et distribuait gratuitement les produits sanguins aux centres hospitaliers. Ces produits sont maintenant vendus aux centres hospitaliers.
- La Société de l'assurance automobile a connu un changement de statut, ses revenus de frais d'administration facturés à l'émission et au renouvellement des immatriculations ou des permis de conduire étaient auparavant inclus avec ceux des assurances qui sont maintenant classés dans le Fonds fiduciaire d'assurance automobile.
- La Société de la Baie James était une entreprise commerciale jusqu'en 2006-2007 où elle fut classée comme organisme.
- Les revenus de la Régie du bâtiment se retrouvaient dans le ministère du Travail jusqu'en 2005-2006.

A2.3.4 Réseaux de l'éducation et de la santé

La croissance, depuis 2003-2004, des revenus des réseaux s'est établie à 5,2 %, dont 3,8 % dans le réseau de l'éducation et 6,8 % dans celui de la santé. Les revenus totaux des réseaux s'élèvent à 3,1 milliards de dollars, lorsque les revenus des services de garde à 7 $ sont soustraits des revenus du secteur primaire et secondaire.

TABLEAU 33

Revenus de tarification des réseaux de l'éducation et de la santé, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Éducation					
Primaire et secondaire	512,7	531,5	521,7	572,8	3,8 %
Collégial	200,7	200,6	200,0	208,6	1,3 %
Universitaire	788,6	825,6	862,8	900,2	4,5 %
Sous-total	**1 502,0**	**1 557,7**	**1 584,5**	**1 681,6**	**3,8 %**
Santé et Services sociaux	1 180,6	1 226,2	1 342,9	1 438,7	6,8 %
TOTAL	**2 682,6**	**2 783,9**	**2 927,4**	**3 120,0**	**5,2%**

Source : Ministère des Finances du Québec.

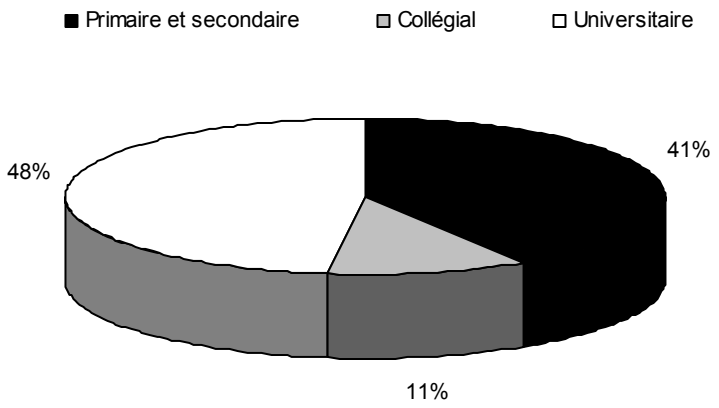
Les données des réseaux proviennent de la consolidation des données financières de très nombreux organismes relativement autonomes, mais dont le pouvoir de tarifer est généralement limité par le gouvernement.

Cette consolidation des données des organismes est faite par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de la Santé et des Services sociaux responsables de leurs réseaux respectifs.

A2.3.5 Réseau de l'éducation

GRAPHIQUE 25

Répartition des revenus de tarification de l'éducation, 2006-2007(1)
(en pourcentage)



(1) Incluant les services de garde à 7 $ en milieu scolaire.
Source : Ministère des Finances du Québec.

On constate que les revenus de tarification prélevés dans les établissements publics des niveaux primaire et secondaire (41 %) sont presque aussi importants que ceux du réseau universitaire (48 %).

Au primaire et au secondaire, les services de garde en milieu scolaire, qui représentent près de 30 % des revenus, sont ceux qui ont le plus progressé au cours des trois derniers exercices avec une croissance annuelle de 7,5 %. Avec les revenus associés au recouvrement des dépenses (activités administratives, d'enseignement et de formation notamment) et des autres activités, (ex. : activités extrascolaires), ces trois postes représentent donc 84 % des revenus.

Dans les collèges, les revenus ont peu varié. La hausse annuelle moyenne de seulement 1,3 % en trois ans est inférieure à l'indice des prix à la consommation. La vente de biens et services est le poste le plus important avec un peu plus du tiers des revenus, les droits d'inscription et les droits de scolarité ne composant que le quart des revenus.

Dans le cas des universités, l'absence d'information pour 2006-2007 s'explique par la non-disponibilité des états financiers de certaines universités. Pour les fins de l'analyse, nous avons imputé à l'ensemble des revenus une croissance en 2006-2007 similaire à celle des derniers exercices.

Les droits de scolarité constituent la source de revenus la plus importante, mais comme le tarif des droits était gelé durant la période couverte, seule la croissance de l'effectif explique la légère croissance des revenus.

Avec près de 30 % des revenus, les ventes externes forment le deuxième poste en importance et incluent, notamment, les services de résidences et de cafétéria.

TABLEAU 34

Répartition des revenus de tarification du réseau de l'éducation, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Primaire et secondaire					
Droits de scolarité					
Adultes	9,7	10,6	10,7	10,4	2,3 %
Autres	6,1	7,6	8,7	8,3	10,8 %
Revenus pour des activités d'enseignement	40,4	37,4	37,7	41,2	0,7 %
Ventes de biens et services					
Résidences	0,5	0,9	0,9	0,5	0,0 %
Services alimentaires	20,5	20,1	19,4	19,8	– 1,2 %
Services de garde(1)	185,2	232,9	225,5	230,2	7,5 %
Transport scolaire	10,1	10,7	10,9	10,8	2,3 %
Autres activités	120,1	121,7	112,6	131,6	3,1 %
Location d'immeubles	29,4	28,8	33,8	32,7	3,6 %
Recouvrement de dépenses	251,5	267,7	261,0	289,0	4,7 %
	673,5	**738,4**	**721,2**	**774,5**	**4,8 %**
Services de garde à 7 $(1)	**– 160,8**	**– 206,9**	**– 199,5**	**– 201,7**	**7,8 %**
Sous-total	**512,7**	**531,5**	**521,7**	**572,8**	**3,8 %**
Collégial					
Droits d'inscription et droits de scolarité					
Étudiants canadiens (incluant les droits spéciaux associés à la réussite)	44,4	47,8	47,6	50,6	4,5 %
Étudiants non-résidents du Québec	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0 %
Étudiants étrangers	2,0	2,1	2,1	2,4	6,3 %
Ventes de biens et services	68,3	68,0	67,9	72,4	2,0 %
Locations	16,0	15,9	15,7	16,3	0,6 %
Autres revenus	69,3	66,1	66,0	66,2	– 1,5 %
Sous-total	**200,7**	**200,6**	**200,0**	**208,6**	**1,3 %**

(1) Les revenus des services de garde à 7 $ sont soustraits des revenus du réseau pour être additionnés avec ceux des centres de la petite enfance et les garderies en milieu familial présentés en détail à la section A 2.3.9.
Sources : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 34 (suite)

Répartition des revenus de tarification du réseau de l'éducation, 2003-2004 à 2006-2007

(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Université[1]					
Droits de scolarité	331,8	334,0	343,6	n.d.	1,8 %
Forfaitaires des étudiants canadiens non-résidents du Québec	26,5	29,3	32,2	n.d.	10,2 %
Forfaitaires des étudiants étrangers	49,2	48,7	54,3	n.d.	5,1 %
Frais d'admission, d'inscription et d'amendes	45,4	47,3	53,2	n.d.	8,2 %
Cotisations aux services aux étudiants	38,7	39,7	43,5	n.d.	6,0 %
Ventes aux étudiants	58,6	70,6	67,8	n.d.	7,6 %
Ventes externes				n.d.	
Enseignement	29,0	31,7	34,8	n.d.	9,5 %
Recherche	4,6	4,6	5,4	n.d.	8,3 %
Soutien (administration, bibliothèque, informatique et autres)	29,7	35,4	36,3	n.d.	10,6 %
Services à la collectivité	19,7	21,4	20,2	n.d.	1,3 %
Services aux étudiants	25,7	26,1	27,0	n.d.	2,5 %
Services auxiliaires (résidences, cafétéria, autres)	124,5	130,8	137,7	n.d.	5,2 %
Ententes avec les autres provinces					
Nouveau-Brunswick	4,9	5,6	6,4	n.d.	14,3 %
Ontario	0,3	0,4	0,4	n.d.	15,5 %
Sous-total	**788,6**	**825,6**	**862,8**	**900,2**	**4,5 %**
TOTAL	**1 502,0**	**1 557,7**	**1 584,5**	**1 681,6**	**3,8 %**

(1) Les données pour les universités ne sont pas disponibles pour 2006-2007. Le sous-total de 2006-2007 a été déterminé par le ministère des Finances en utilisant la croissance des dernières années. La variation annuelle moyenne a été calculée sur la période 2003-2004 à 2005-2006.

Sources : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministère des Finances du Québec.

Les principales sources de revenus de tarification au niveau primaire et secondaire sont le recouvrement de dépenses, les services de garde et les autres activités incluant notamment les projets spéciaux et les activités extrascolaires.

Au niveau collégial, les droits d'inscription et les droits de scolarité ne représentent que le quart des revenus tarifés. La vente de biens et services (cafétéria, stationnement, location d'équipement ou d'instrument de musique, etc.) et les autres revenus, dont la vente de formation sur mesure à des entreprises, comptent pour les deux tiers des revenus tarifés.

Quant aux universités, sur la base des revenus de l'exercice 2005-2006, les droits de scolarité représentent 39,8 % des revenus tarifés. Compte tenu du gel de ces droits durant la période étudiée, la variation annuelle est faible. Les services auxiliaires représentent la deuxième source de revenus en importance (16,0 %).

A2.3.6 Réseau de la santé et des services sociaux

Les revenus du réseau de la santé et des services sociaux ont crû de 6,8 % au cours des trois derniers exercices financiers pour atteindre un total de 1,4 milliard de dollars.

TABLEAU 35

Répartition des revenus de tarification du réseau de la santé et des services sociaux, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Contribution des adultes hébergés	533,1	563,7	641,0	693,9	9,2 %
Supplément de chambres privées et semi-privées	73,2	71,2	68,1	68,2	– 2,3 %
Prestation fiscale pour enfants placés en famille d'accueil	42,0	42,7	44,7	48,4	4,8 %
Autres revenus (facturation de services)					
Établissements publics					
– Résidents canadiens	26,0	31,2	32,7	31,8	6,9 %
– Résidents étrangers	26,6	27,3	29,1	31,7	6,0 %
– Solliciteur général	5,4	7,1	8,6	10,2	23,6 %
– Gouvernement du Canada	7,6	6,4	6,0	6,8	– 3,6 %
– Autres revenus	51,0	49,8	53,6	56,3	3,4 %
Établissements privés	84,5	87,9	90,1	93,4	3,4 %
Sous-total autres revenus	201,1	209,7	220,1	230,2	4,6 %
Activités complémentaires	253,8	259,4	280,4	309,3	6,8 %
Activités commerciales	77,4	79,5	88,6	88,7	4,6 %
TOTAL	**1 180,6**	**1 226,2**	**1 342,9**	**1 438,7**	**6,8 %**

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère des Finances du Québec.

La contribution des adultes hébergés en centres d'hébergement et de soins de longue durée, en centres hospitaliers ou dans certains centres de réadaptation représente 48,2 % du total des revenus de tarification du réseau. La contribution demandée est indexée annuellement.

Les revenus des activités complémentaires et des activités commerciales servent à autofinancer des dépenses non reliées à des soins de santé. Mentionnons quelques activités de ce groupe à savoir : cantine, stationnement, location de téléviseurs, enseignement médical et résidents en médecine.

A2.3.7 L'assurance parentale

Le Régime d'assurance parentale est administré par le Conseil de l'assurance parentale créé en janvier 2005 afin de prévoir le versement de prestations à tous les travailleuses et travailleurs admissibles qui prennent un congé de maternité, de paternité ou un congé d'adoption.

Malgré des revenus de 1 184 millions de dollars en 2006-2007, la popularité du régime et l'augmentation du taux de natalité de 8 % en 2006 a créé un déficit. Les informations actuarielles étaient insuffisantes pour hausser les taux de cotisation en 2007, ils ont augmenté de 7,5 % depuis le 1er janvier 2008.

A2.3.8 L'assurance médicaments

L'assurance médicaments a été mise en place le 1er janvier 1997. L'inscription à ce régime est obligatoire pour ceux qui ne peuvent être couverts par un régime privé.

En plus d'une prime versée lors de la production du rapport d'impôt, les personnes couvertes doivent payer une franchise mensuelle et un certain pourcentage à l'achat de médicaments. Une contribution mensuelle maximale est aussi fixée et tout excédent est à la charge du régime.

TABLEAU 36

Évolution des primes et des coûts du régime d'assurance médicaments, 2003-2004 à 2006-2007

(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Primes – adhérents et personnes de 65 ans et plus	583	601	661	698	6,2 %
Contributions des adhérents (franchise et coassurance)	508	540	566	604	5,9 %
Total des primes et des contributions	1 091	1 141	1 227	1 302	6,1 %
Coût total du régime	2 634	2 819	2 993	3 247	7,2 %
Pourcentage des primes et contributions sur le coût total du régime	**41,4 %**	**40,5 %**	**41,0 %**	**40,1 %**	—

Sources : Rapports annuels de la Régie de l'assurance maladie du Québec et ministère des Finances du Québec.

Les primes et contributions demandées ont augmenté régulièrement, les revenus à cet égard ayant crû en moyenne de 6,2 % pour les primes au cours des trois derniers exercices et de 5,9 % pour les contributions. La participation des adhérents et des personnes de 65 ans et plus varie entre 40,1 % et 41,4 % des coûts totaux du régime. Le gouvernement assume la balance des coûts.

Le vieillissement de la population et le coût des nouveaux médicaments notamment expliquent la croissance continue des coûts du régime qui s'établissait à 7,2 % au cours des trois derniers exercices. La croissance des trois premières années du régime entre 18 % et 24 % a pesé lourd sur la croissance annuelle moyenne des dépenses de 13,1 % depuis 1997-1998.

A2.3.9 Services de garde

L'augmentation du nombre de places à contribution réduite dans les CPE et en milieu familial s'est élevée à 3,7 % en moyenne par année.

TABLEAU 37

Évolution des clientèles des services de garde, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
Nombre de places à contribution réduite	177 848	189 380	196 618	198 606	3,7 %
Tarif quotidien des services de garde	5 $	7 $	7 $	7 $	11,9 %

Sources : Ministère de la Famille et des Aînés et ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 38

Évolution des revenus par clientèle des services de garde, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
En milieu scolaire à 7 $	161	207	200	202	7,9 %
En milieu scolaire à plus de 7 $	24	26	26	28	5,3 %
Total en milieu scolaire	**185**	**233**	**226**	**230**	**7,5 %**
CPE et milieu familial	**210**	**288**	**305**	**316**	**14,6 %**
TOTAL GLOBAL	**395**	**521**	**531**	**546**	**11,4 %**
Dont – Total à 7 $	371	495	505	518	11,8 %

Sources : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministère de la Famille et des Aînés et ministère des Finances du Québec.

En milieu scolaire, les revenus proviennent principalement de la clientèle à contribution réduite. Au total, sur la période, les revenus de garde en milieu scolaire ont progressé de 7,5 % en moyenne.

Pour l'année 2006-2007, les contributions parentales en CPE et milieu familial ajoutées aux revenus de garde en milieu scolaire totalisent 546 millions de dollars, dont 518 millions de dollars proviennent des contributions réduites à 7 $.

Malgré la hausse des revenus des contributions parentales, la contribution gouvernementale par enfant a augmenté pour s'établir à 40 $ par jour dans un centre de la petite enfance (CPE).

A2.3.10 Les régimes d'assurance spécifiques

La croissance annuelle moyenne des divers régimes d'assurance s'élève à 5,9 % pour porter les revenus de primes de ces régimes à 3,1 milliards de dollars en 2006-2007.

TABLEAU 39

Évolution des revenus des régimes d'assurance spécifiques, 2003-2004 à 2006-2007
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Variation annuelle moyenne
CSST	1 790	2 086	2 276	2 262	8,1 %
SAAQ	653	671	685	698	2,2 %
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	161	128	130	134	– 5,9 %
Fonds d'assurance-récolte	24	22	20	25	1,4 %
Total	**2 628**	**2 907**	**3 111**	**3 119**	**5,9 %**

Sources : Rapports annuels des organismes ci-dessus et ministère des Finances du Québec.

Pour la CSST et la SAAQ, la croissance des revenus d'assurance a servi à financer l'augmentation des coûts des régimes. Cependant, les tarifs de la SAAQ étant gelés, l'augmentation des revenus s'explique par la croissance du nombre d'assurés.

Le gouvernement, par l'intermédiaire de La Financière agricole du Québec, contribue deux dollars dans le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles pour chaque dollar versé par les adhérents. Le Fonds, dont le but est de garantir un revenu annuel net positif aux adhérents, est en déficit de presque 600 millions de dollars au 31 mars 2007.

Le Fonds d'assurance-récolte, qui vise à protéger les rendements des récoltes contre les risques incontrôlables non imputables à l'intervention humaine, est en excédent cumulé. Le gouvernement, par le biais de sa contribution à La Financière agricole du Québec, y contribue pour un montant égal à celui des assurés.

Le cas de la Régie des rentes du Québec

Créée en janvier 1966, la Régie des rentes du Québec (RRQ) est une agence gouvernementale ayant pour mission de contribuer à la sécurité financière des Québécois au moment de leur retraite, et de promouvoir la planification de celle-ci.

Il s'agit d'un régime d'assurance obligatoire qui s'adresse à l'ensemble des personnes qui travaillent au Québec. Ailleurs au Canada, les travailleurs cotisent au Régime de pensions du Canada, un régime équivalent au Régime de rentes du Québec.

Le taux de cotisation au régime est fixé à 9,9 % depuis 2003(1). Les salariés cotisent pour la moitié, soit 4,95 %, et leur employeur, pour l'autre moitié. Ainsi, au cours de l'exercice financier 2006-2007, 3 724 000 cotisants ont versé 8,9 milliards de dollars en cotisations, alors que 1 450 000 bénéficiaires ont reçu 8,3 milliards de dollars en prestations.

Comme pour la CSST et la SAAQ, la RRQ est une agence gouvernementale, administrée par un conseil d'administration, qui établit sa propre politique de cotisation à partir d'évaluations actuarielles, mais doit faire approuver le taux de cotisation par le gouvernement. Le conseil est responsable de la gestion de la Régie devant le gouvernement, par l'entremise du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Par définition, la tarification est un prix lié à la consommation d'un bien ou d'un service. Dans le cas de la SAAQ et de la CSST, la prime payée par les automobilistes et les entreprises leur offre en retour une protection immédiate contre le risque.

Pour ce qui est de la RRQ, la cotisation versée par le travailleur lui sera remise plus tard au moment de la retraite sous forme d'une rente calculée d'après les revenus de travail sur lesquels des cotisations ont été prélevées. De fait, cela équivaut à un service d'épargne retraite financé par les travailleurs et leurs employeurs.

En ce qui concerne l'employeur, bien qu'il doive obligatoirement contribuer au régime, aucun service direct ne lui est offert en retour, si ce n'est de se substituer à une possible participation financière à un régime privé de retraite.

Ainsi, pour les fins du présent rapport, les revenus tirés des activités de la RRQ ne sont pas considérés comme une forme de tarification, mais plutôt comme un régime d'épargne obligatoire. Il a donc été convenu de ne pas inclure les cotisations de la RRQ dans l'univers de tarification du gouvernement du Québec.

(1) Les travailleurs âgés de 18 ans et plus cotisent au Régime sur la partie de leur revenu de travail qui excède 3 500 $ jusqu'à un maximum de 44 900 $ en 2008.

A2.3.11 L'électricité

Les revenus des ventes d'électricité au Québec ont augmenté en moyenne de 3,1 % par année de 2003-2004 à 2006-2007, ce qui s'explique par l'augmentation des tarifs de distribution de 3,6 % en moyenne au cours de la période, alors que la consommation est demeurée inchangée.

A2.4 L'indexation et la révision des tarifs

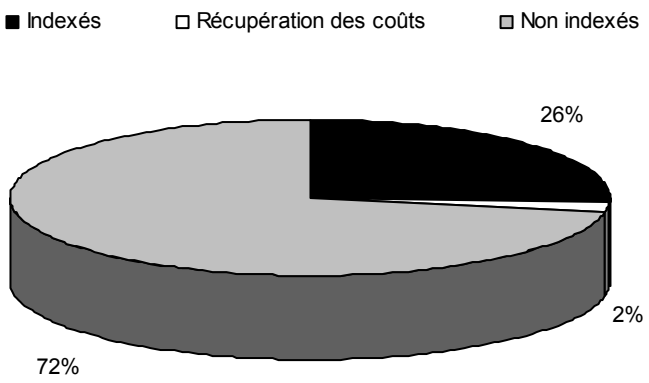
Cette section vise à identifier la proportion des revenus provenant de tarifs indexés, si l'indexation[72] peut s'appliquer et comment la révision des tarifs est faite.

A2.4.1 Ministères

Les revenus pour lesquels les tarifs sont indexés ne comptaient que pour 26 % des revenus de tarification en 2006-2007.

GRAPHIQUE 26

Indexation et révision des tarifs des ministères, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Le faible taux de tarifs indexés s'explique par la nature de plusieurs tarifs. En premier lieu, les revenus des droits sur les permis de conduire et les immatriculations des véhicules ne sont pas indexés et représentent la moitié de l'ensemble des revenus des ministères.

De plus, les tarifs reliés aux redevances sur les ressources naturelles varient en fonction de la valeur économique de la ressource et peuvent, en conséquence, augmenter ou diminuer dans le temps (ex. : les forêts).

Finalement, d'autres tarifs sont établis en fonction du prix du marché (ex. : les stationnements, la location d'espaces à bureaux, etc.).

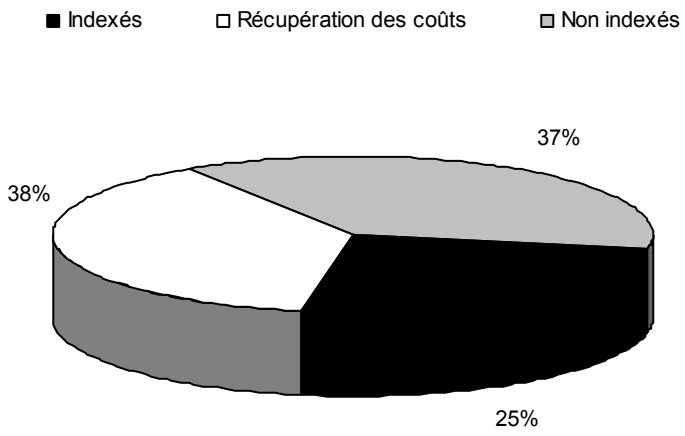
[72] Clause d'une convention à échéance différée, en vertu de laquelle une somme pourra être modifiée en fonction d'un indice économique ou monétaire. Source : Petit Robert.

A2.4.2 Organismes

Les revenus provenant de tarifs indexés comptent pour 25 % des revenus de tarification des organismes, alors que les revenus provenant de la récupération des coûts s'élèvent à 38 %, laissant 37 % des revenus qui ne sont pas indexés.

GRAPHIQUE 27

Indexation et révision des tarifs des organismes, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Les revenus des organismes qui récupèrent l'ensemble de leurs coûts comptent pour 38 % de tous les revenus des organismes. À titre d'exemples, Héma-Québec, les services de police fournis par la SQ aux municipalités, la récupération des coûts médicaux par la Régie de l'assurance maladie du Québec auprès de la CSST, etc.

Les revenus non indexés représentent 37 % des revenus des organismes. Dans cette catégorie, on trouve, par exemple, la plupart des tarifs exigés par la Société de l'assurance automobile pour l'émission et le renouvellement des permis et des immatriculations qui sont gelés depuis 1990 de même que les permis de chasse et de pêche dans les parcs et réserves gérés par la SÉPAQ ou les accès dans certains musées.

Par ailleurs, certains tarifs qui sont indexés annuellement, ont été établis il y a longtemps sur des bases incertaines et n'ont pas été réévalués depuis.

A2.4.3 Réseaux

Dans le réseau de l'éducation, les droits de scolarité universitaire ont été gelés depuis plus de 10 ans avant d'augmenter progressivement à compter de 2007. Il n'y a pas ou peu de tarifs indexés dans l'ensemble du réseau.

Dans le réseau de la santé, la contribution des adultes hébergés en centre hospitalier de soins de longue durée et les tarifs des chambres privées et semi-privées en centre hospitalier sont indexés annuellement selon l'indice des rentes utilisé pour l'ajustement annuel des rentes, cet indice étant lui-même basé sur l'indice des prix à la consommation (IPC).

A2.4.4 L'assurance parentale

Le Régime d'assurance parentale est récent et les cotisations prélevées sur les salaires ont été établies sur la base de l'autofinancement du régime, l'indexation ne s'applique donc pas pour ce régime.

Le Conseil de gestion de l'assurance parentale examine en juin de chaque année l'opportunité de réviser les taux de cotisation en fonction de l'expérience passée.

A2.4.5 L'assurance médicaments

L'augmentation des primes est déterminée annuellement en fonction de l'augmentation des coûts du régime.

A2.4.6 Les services de garde

Il n'y a eu qu'une seule augmentation du tarif de base depuis la création des places à tarif réduit. Même si le tarif offert restait nettement en-deçà des coûts, le principe de l'indexation pourrait s'appliquer.

A2.5 Base de fixation des prix

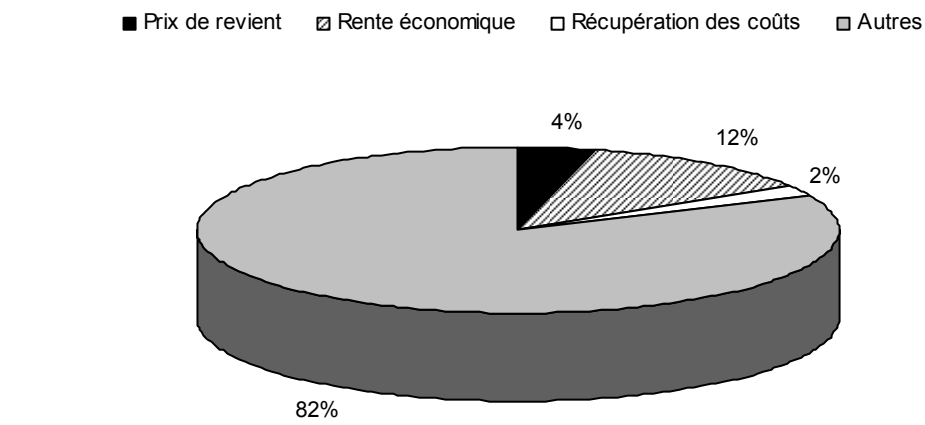
La section qui suit présente les méthodes utilisées pour déterminer sur quelles bases le tarif des biens et services offerts est établi.

A2.5.1 Ministères

Dans les ministères, pour plus de 80 % des revenus, il n'est pas possible de déterminer avec précision la base d'établissement du tarif.

GRAPHIQUE 28

Méthode de fixation des tarifs des ministères, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

En effet, la catégorie « autres » est la catégorie la plus mentionnée par les ministères comme méthode de fixation des tarifs. Cette catégorie a été mentionnée quand le tarif était déterminé par règlement ou directive ou lorsque la détermination des tarifs était inconnue.

Plusieurs tarifs ont été adoptés par règlement depuis longtemps et, même s'ils font l'objet d'une indexation, la méthode de fixation du tarif est inconnue.

Certains tarifs, notamment dans les services juridiques, sont établis en bas des coûts afin de favoriser l'accès à ces services.

Par ailleurs, le tarif de certains droits, permis ou redevances ne doit pas être limité à la récupération des coûts, mais plutôt en fonction de la valeur du privilège accordé.

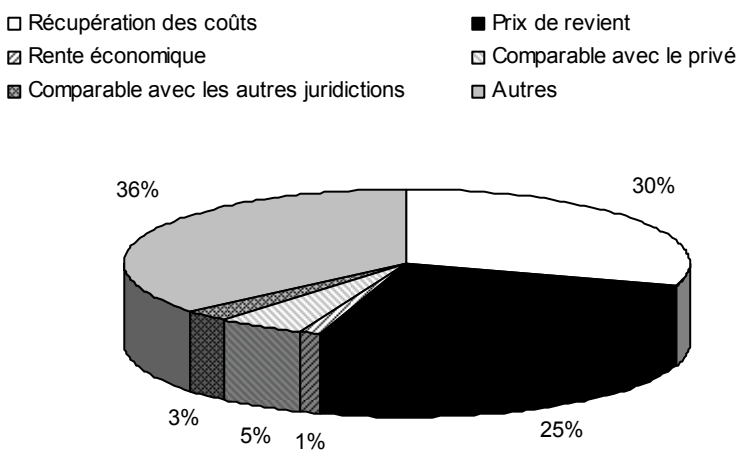
A2.5.2 Organismes

Plusieurs organismes offrent leurs services à un petit nombre de clients. Ils facturent, en conséquence, l'ensemble de leurs dépenses qui se retrouvent dans la catégorie « Récupération des coûts ».

La méthode de prix de revient diffère de la récupération des coûts puisqu'elle implique un coût unitaire pour un bien ou un service offert.

GRAPHIQUE 29

Méthode de fixation des tarifs des organismes, 2006-2007
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Comme pour les ministères, la catégorie « autres » est la plus mentionnée par les organismes comme méthode de fixation des tarifs.

Par ailleurs, les tarifs comparables avec les autres juridictions et avec le privé sont beaucoup plus courants que dans les ministères. À l'inverse, la rente économique est moins utilisée.

Plusieurs autres tarifs ont été adoptés par règlement depuis longtemps et, même s'ils font l'objet d'une indexation, la méthode de fixation du tarif demeure inconnue.

A2.5.3 Réseaux

Dans les réseaux de l'éducation, tous les tarifs concernant les frais de scolarité et d'admission sont fixés par règlement sans base précise. Au primaire, des services de garde à 7 $ sont aussi offerts.

Par ailleurs, les organismes sont responsables de fixer les tarifs pour les biens, services et activités offerts. Les cours et activités de formation ou de recherche sont offerts avec la volonté de recouvrer les coûts ou de dégager un léger surplus.

Dans le domaine de la santé, la très grosse partie des revenus est d'origine réglementée, donc sans base de fixation précise. De plus, le niveau de revenus du bénéficiaire peut venir réduire son tarif au titre de la contribution des adultes hébergés. Toutefois, les activités de services non reliées aux soins de santé doivent s'autofinancer.

A2.5.4 L'assurance parentale

Le taux de cotisation est établi sur la base du revenu maximal assurable, déterminé en fonction de celui utilisé par la CSST.

Les revenus ainsi prévus doivent être suffisants pour financer les prestations qui seront versées. Ces dernières sont estimées sur la base d'études actuarielles sur le taux de natalité et sur le niveau des prestations à accorder.

A2.5.5 L'assurance médicaments

Les tarifs de l'assurance médicaments sont fixés initialement en rapport avec les coûts du régime. Lorsque l'augmentation des coûts est trop importante, la contribution des usagers est fixée à un niveau jugé acceptable par le gouvernement. Ce dernier finance le déficit du régime.

A2.5.6 Les services de garde

Le tarif réduit à 5 $ par jour a été établi pour rendre cette politique attrayante. L'augmentation à 7 $ ne repose sur aucune base de coût.

A2.6 Revenus détaillés des ministères et organismes

Les données aux tableaux des pages suivantes proviennent d'un sondage réalisé auprès des ministères et des organismes.

Les revenus de tarification détaillés qui suivent sont présentés en ordre alphabétique des ministères puis des organismes. Ces données portent sur les exercices 2003-2004 à 2006-2007 et sont présentées sous deux catégories de revenus soit les « Droits et permis » et les « Ventes de biens et services ».

Certaines séries de revenus apparaissent en 2003-2004 dans les ministères et disparaissent ensuite. Dans la majorité des cas, ces changements découlent de changements dans le statut des organismes. On retrouve généralement la suite des revenus annuels parmi d'autres organismes.

Il faut noter que, malgré leur nombre, les sous-catégories que l'on retrouve ne représentent pas nécessairement un seul tarif. Ainsi, à titre d'exemple, les revenus de 1 million de dollars apparaissant sous la rubrique « Autres aides à l'agriculteur » au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation proviennent de plus de 200 tarifs établis pour différentes analyses de laboratoire.

La colonne de droite « Tarifs indexés », dans les tableaux, informe le lecteur sur l'indexation du tarif à l'origine des revenus. « Oui » ou « Non » signifie que le tarif est indexé ou non. Les lettres « RC » apparaissant dans la colonne signifient récupération des coûts.

A2.6.1 Tarification des ministères, 2003-2004 à 2006-2007

Affaires municipales et Régions
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Frais exigibles par la Régie du logement	4 564	4 678	4 598	4 485	Oui
Sous-total	**4 564**	**4 678**	**4 598**	**4 485**	
Ventes de biens et services					
Frais de consignation	30	0	0	0	Non
Autres	35	19	15	20	Non
Sous-total	**65**	**19**	**15**	**20**	
TOTAL	**4 629**	**4 698**	**4 614**	**4 505**	

Agriculture, Pêcheries et Alimentation
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Études de dossiers	24	15	15	331	Oui
Droit d'inscription à Agri-Traçabilité du Québec	1 794	0	0	0	Non
Régie des marchés agricoles	0	43	3	53	Oui
Vente et mélange d'aliments médicamenteux	43	35	42	40	Oui
Ventes à l'encan	4	4	2	6	Oui
Demande d'autorisation - zone agricole	544	0	0	0	Non
Commercialisation des grains	195	0	0	0	Non
Mise en marché	105	110	101	81	Oui
Abattoir et atelier	156	160	161	214	Oui
Inséminateurs	55	56	57	63	Oui
Acte déclaratoire - CPTAQ	92	0	0	0	Non
Pêche commerciale	116	65	76	91	Oui
Préparation ou mise en conserve du poisson	52	50	51	62	Oui
Restauration et vente au détail d'aliments	7 558	7 639	8 066	11 062	Oui
Enregistrement des exploitations agricoles	2	0	0	0	Non
Autres	73	0	0	0	Non
Sous-total	**10 813**	**8 177**	**8 574**	**12 003**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	0	0	0	0	Non
Photocopies de documents	33	25	2	0	Oui
Cours	34	0	0	0	Non
Produits de la ferme	1	0	0	0	Non
Eau	0	9	10	1	Non
Terrains et bâtisses	0	1	0	0	Oui
Location de terrains et bâtisses	64	16	0	11	Non
Cale de halage	29	52	50	47	Non
Location de services de personnel	0	1	1	2	Oui
Cotisations - surveillance de l'utilisation du lait	472	0	0	0	Non
Cotisations - surveillance quotas, producteurs de volailles	51	0	0	0	Non
Recouvrements de tiers	0	5	6	1	Non
Aide technique et soutien	80	72	72	67	Non
Autres aides à l'agriculteur	1 022	966	905	1 015	Non
Analyse de l'eau potable	28	4	15	8	Non
Accès à l'information	0	0	0	1	Non
Autres	72	0	0	0	Non
Gains sur disposition de terrains	0	15	3	2	Non
Gains sur disposition de moyens de transport terrestre léger	0	0	8	3	Non
Gains sur disposition d'équipements spécialisés	0	10	3	6	Non
Sous-total	**1 886**	**1 176**	**1 075**	**1 164**	
TOTAL	**12 699**	**9 353**	**9 649**	**13 167**	

Assemblée nationale
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Revenus autonomes de l'Assemblée nationale	2 117	2 045	2 658	2 421	RC
Boutique de l'Assemblée nationale	388	340	271	189	RC
Sous-total	**2 505**	**2 385**	**2 929**	**2 610**	
TOTAL	**2 505**	**2 385**	**2 929**	**2 610**	

Conseil exécutif

Ventes de biens et services					
Autres	7	23	12	4	Non
Sous-total	**7**	**23**	**12**	**4**	
TOTAL	**7**	**23**	**12**	**4**	

Culture, Communications et Condition féminine

Ventes de biens et services					
Photocopies de documents	47	56	83	2	Non
Cours	446	408	391	501	Non
Matériel didactique	0	11	12	14	Non
Formation continue - Conservatoire de musique et d'art dramatique	0	6	0	0	Non
Entreposage de documents	521	0	0	0	Non
Frais d'admission	0	41	41	46	Non
Aide technique et soutien	178	154	151	193	Non
Autres	59	0	0	0	Non
Sous-total	**1 251**	**676**	**678**	**757**	
TOTAL	**1 251**	**676**	**678**	**757**	

Développement durable, Environnement et Parcs
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Accréditation de laboratoires privés et municipaux	508	420	441	527	Non
Régime des eaux	369	406	381	1 406	Oui
Sécurité des barrages	1 087	949	848	1 126	Oui
Attestations d'assainissement	520	909	744	575	Oui
Droits relatifs à la protection de l'environnement	746	1 189	1 049	1 062	Oui
Autres	1	0	0	0	Oui
Sous-total	**3 231**	**3 873**	**3 463**	**4 696**	
Ventes de biens et services					
Formulaires, documentation et information	60	60	56	60	Oui
Location du domaine hydrique à des fins aquicoles	0	15	20	24	Oui
Terrains et bâtisses	187	95	157	295	Oui
Location et concessions	795	861	839	1 101	Oui
Recouvrements de tiers	8	0	0	0	Non
Gestion des barrages publics	1 142	1 027	1 474	661	Non
Gains sur disposition d'immobilisations	79	0	0	0	Non
Analyse environnementale	42	2 143	2 519	1 883	Non
Fonds d'investissement du Canada pour le renouvellement de l'aide juridique	0	86	78	86	Non
Sous-total	**2 313**	**4 287**	**5 143**	**4 110**	
TOTAL	**5 544**	**8 160**	**8 606**	**8 806**	

Développement économique, Innovation et Exportation

Droits et permis					
Études de dossiers	0	27	30	39	Non
Rembourrage	832	940	984	1 043	Oui
Visa - crédit d'impôt pour le design	0	33	37	40	Non
Autres	81	0	0	0	Non
Sous-total	**913**	**1 000**	**1 052**	**1 122**	
TOTAL	**913**	**1 000**	**1 052**	**1 122**	

Éducation, Loisir et Sport
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Établissements d'enseignement privé	0	1	0	20	Non
Sous-total	**0**	**1**	**0**	**20**	
Ventes de biens et services					
Recouvrements de tiers	5 738	5 978	4 974	7 593	Non
Frais de révision d'examens	0	6	8	8	Non
Autres	6	0	0	0	Non
Sous-total	**5 744**	**5 984**	**4 983**	**7 601**	
TOTAL	**5 744**	**5 984**	**4 983**	**7 621**	

Emploi et Solidarité sociale

Ventes de biens et services					
Frais de perception	3 094	2 580	2 487	2 040	Non
Autres	4	0	0	0	Non
Sous-total	**3 098**	**2 580**	**2 487**	**2 040**	
TOTAL	**3 098**	**2 580**	**2 487**	**2 040**	

Famille et Aînés

Droits et permis					
Études de dossiers	102	40	68	54	Oui
Honoraires – dossiers publics	0	8 492	7 868	9 198	Non
Sous-total	**102**	**8 532**	**7 936**	**9 252**	
TOTAL	**102**	**8 532**	**7 936**	**9 252**	

Finances
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Compagnies d'assurance	9	0	0	0	Non
Constitution des institutions de dépôts	57	0	0	0	Non
Création et modification de personnes morales	9 079	9 421	10 393	0	Non
Publicité légale des entreprises	33 278	33 979	33 924	0	Non
Rapport annuel des compagnies	32	0	0	0	Non
Autres	68	57	53	0	Non
Sous-total	**42 523**	**43 457**	**44 370**	**0**	
Ventes de biens et services					
Photocopies de documents	142	146	0	0	Non
Cotisation des sociétés de fiducie et sociétés d'épargne	706	0	0	0	Non
Cotisation des compagnies d'assurance	4 964	0	0	0	Non
Frais d'inspection - institutions de dépôts	93	0	0	0	Non
Cotisations des courtiers et agents immobiliers	152	146	0	0	Non
Cotisations des coopératives et services financiers	1 857	0	0	0	Non
Garantie de prêts - sociétés d'État	171 902	163 208	165 005	173 430	Oui
Autres	36	0	0	0	Non
Sous-total	**179 852**	**163 500**	**165 005**	**173 430**	
TOTAL	**222 375**	**206 957**	**209 375**	**173 430**	

Immigration et Communautés culturelles
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Honoraires - dossiers publics	5 980	0	0	0	Non
Honoraires - dossiers privés	295	0	0	0	Non
Vendeurs itinérants	181	0	0	0	Non
Studio de santé	63	0	0	0	Non
Agents de voyage	705	0	0	0	Non
Demande d'engagement d'un garant - ressortissants étrangers	1 874	1 882	2 657	2 518	Non
Demande d'un employeur relative à un emploi temporaire	0	0	1 078	1 155	Non
Certificats de sélection - ressortissants étrangers	20 296	20 183	21 018	24 072	Non
Certificats d'exemption	50	0	0	0	Non
Certificats d'acceptation - ressortissants étrangers	2 951	3 384	3 903	4 258	Non
Autres	26	0	0	0	Non
Sous-total	**32 421**	**25 449**	**28 656**	**32 003**	
Ventes de biens et services					
Évaluation comparative des études effectuées hors du Québec	1 306	1 374	1 431	1 538	Non
Autres	40	0	0	0	Non
Sous-total	**1 346**	**1 374**	**1 431**	**1 538**	
TOTAL	**33 767**	**26 823**	**30 087**	**33 541**	

Justice

Droits et permis					
Publicité légale des entreprises	417	365	29	169	Non
Sous-total	**417**	**365**	**29**	**169**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	145	400	400	425	Oui
Location de chambres et pension	92	98	97	97	Non
Recouvrements de tiers	133	15	15	20	Non
Actes judiciaires	31 356	31 854	32 107	30 924	Oui
Actes juridiques	28 495	18 305	27 150	20 161	Oui
Autres	21	0	0	0	Non
Sous-total	**60 242**	**50 672**	**59 769**	**51 626**	
TOTAL	**60 659**	**51 037**	**59 798**	**51 795**	

Personnes désignées par l'Assemblée nationale
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Travaux de délimitation du territoire électoral	124	0	0	0	Non
Sous-total	**124**	**0**	**0**	**0**	
Ventes de biens et services					
Frais pour la transmission de renseignements de la liste électorale permanente	349	303	328	360	RC
Autres	80	0	0	0	Non
Sous-total	**429**	**303**	**328**	**360**	
TOTAL	**553**	**303**	**328**	**360**	

Ressources naturelles et Faune
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Ressources forestières					
Permis d'intervention - approvisionnement de bois sur les terres publiques	320 252	422 969	388 400	258 069	Oui
Érablières	1 571	1 562	1 567	1 545	Non
Usines de transformation du bois	737	698	711	698	Oui
Coupe de bois - usage domestique	189	218	211	201	Oui
Intervention - travaux d'utilité publique	105	83	214	175	Non
Intervention - activités minières	127	154	106	87	Non
Intervention - aménagement faunique et récréatif	189	121	76	90	Oui
Autres droits sur la gestion des forêts	155	134	62	23	Non
Mesureurs de bois	5	8	37	5	Oui
Traitements sylvicoles réguliers	– 155 802	– 173 758	– 152 336	– 145 747	Non
Transfert au Fonds forestier	– 71 100	– 107 900	– 128 900	– 57 006	Non
Plans spéciaux de récupération et mise en production	– 7 041	– 1 769	– 27 021	– 33 106	Non
Contribution à SOPFIM - SOPFEU	– 18 588	– 16 419	– 16 900	– 15 935	Non
Programmes de mise en valeur des ressources du milieu forestier	– 40 506	– 10 303	– 8 874	– 6 261	Non
Total – ressources forestières	**30 293**	**115 798**	**57 353**	**2 838**	
Ressources minières					
Exploitation minière - droits	5 627	26 376	48 403	48 787	Non
Claim	4 272	6 982	6 412	12 379	Non
Exploitation par baux	1 283	1 445	1 463	1 410	Oui
Recherche de réservoirs souterrains	0	58	145	180	Non
Exploitation - sable, gravier et autres	2 164	1 954	1 942	2 716	Non
Exploration	363	307	154	0	Oui
Plaques de jalonnement	0	10	8	16	Non
Prospecteurs	0	13	12	13	Oui
Exploitation par concessions minières	0	0	4	0	Non
Exploitation minière - crédits pour pertes	0	– 9 940	– 5 614	– 13 212	Oui
Exploitation minière - crédits pour financement	0	0	0	– 379	Non
Total – Ressources minières	**13 709**	**27 205**	**52 929**	**51 910**	
Ressources hydrauliques					
Forces hydrauliques	8 118	9 662	13 452	9 977	Oui
Énergie électrique produite	57 617	68 107	61 715	63 535	Non
Régime des eaux	1 495	1 483	1 539	1 653	Oui
Total – Ressources hydrauliques	**67 230**	**79 252**	**76 706**	**75 165**	

Ressources naturelles et Faune (suite)
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Autres					
Permis de chasse, pêche et piégeage	26 788	27 201	26 167	27 660	Non
Permis d'utilisation - équipement pétrolier à risque élevé	1 931	1 974	1 798	1 832	Non
Droits pour activités commerciales	1 261	1 122	1 275	1 295	Oui
Recherche de pétrole et de gaz naturel	460	372	534	645	Non
Baux d'exploitation de réservoirs souterrains	41	55	66	64	Non
Baux d'exploitation et d'utilisation - gaz naturel	0	16	16	16	Non
Redevances d'exploitation de pétrole et de gaz naturel	0	1	0	16	Non
Permis commerciaux et particuliers	263	265	239	284	Oui
Renseignements généraux	59	10	22	8	Non
Études de dossiers	50	0	0	0	Oui
Autres	97	0	0	0	Non
Total – Autres	**30 950**	**31 016**	**30 117**	**31 820**	
Sous-total	**142 182**	**253 281**	**217 105**	**161 732**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	172	144	165	211	Non
Matériel et fournitures	0	0	1	1	Non
Bois	103	5	26	264	Non
Terres de l'État	2 459	2 798	2 755	1 341	Non
Terrains et bâtisses	0	15	9	10	Non
Location de terrains pour aménagement de forces hydrauliques	83	95	120	165	Oui
Frais de vente et de location de terrains	431	432	444	510	Non
Location et concessions	8 617	9 028	9 659	9 939	Non
Recouvrements de tiers	64	11	44	22	Non
Enregistrements de transferts	177	199	129	101	Oui
Constitution de titres	0	17	5	0	Non
Arpentages de terrains	61	25	19	29	Non
Frais d'inscription aux tirages au sort	66	89	92	246	Non
Accès à l'information	0	7	6	3	Non
Frais de recherche	0	3	2	2	Non
Gains sur disposition d'immobilisation	6	318	204	369	Non
Autres	91	0	0	0	Non
Sous-total	**12 330**	**13 185**	**13 680**	**13 212**	
TOTAL	**154 512**	**266 466**	**230 785**	**174 944**	

Revenu
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Ventes de bière par les détaillants	79 663	0	0	0	Non
Ventes de spiritueux et de vins - détenteurs de permis	44 552	0	0	0	Non
Profits d'exploitation forestière	– 5 552	14 553	21 324	2 188	Non
Détaillants	48	0	0	0	Non
Création et modification de personnes morales	0	0	0	10 854	Non
Publicité légale des entreprises	159	170	508	29 754	Non
Honoraires – dossiers publics	0	0	0	4 427	Non
Transferts de terrains	61	43	3	– 2	Non
Enregistrement d'abris fiscaux et d'actions accréditives	214	199	350	360	Non
Transporteurs internationaux et interprovinciaux	734	769	770	766	Non
Droits relatifs à la protection de l'environnement	215	0	0	0	Non
Sous-total	**120 094**	**15 733**	**22 954**	**48 348**	
Ventes de biens et services					
Frais de perception	721	0	0	0	Non
Perception - R.R.Q.	13 190	13 559	13 803	26 160	RC
Recouvrements de tiers	0	50	125	124	Non
Actes judiciaires	134	153	145	197	Non
Décisions anticipées	86	85	134	135	Non
Autres	83	0	0	0	Non
Sous-total	**14 214**	**13 848**	**14 207**	**26 616**	
TOTAL	**134 308**	**29 581**	**37 161**	**74 964**	

Santé et Services sociaux

Droits et permis					
Hôpitaux privés et autres institutions	1 545	0	0	0	Non
Sous-total	**1 545**	**0**	**0**	**0**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	0	29	21	20	Oui
Tierces responsabilités – internes	4 508	3 941	3 953	6 631	Non
Tierces responsabilités – externes	880	839	753	1 119	Non
Tierce responsabilité – SAAQ	88 655	88 654	88 654	88 654	Non
Assurance-hospitalisation-étrangers	128	175	121	168	Non
Autres	28	0	0	0	Non
Sous-total	**94 199**	**93 638**	**93 503**	**96 592**	
TOTAL	**95 744**	**93 638**	**93 503**	**96 592**	

Secrétariat du Conseil du trésor et Administration gouvernementale
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Disposition de surplus	710	0	0	0	Non
Régimes d'assurances – organismes autonomes et fonds spéciaux	5 411	3 742	3 822	3 880	Non
Sous-total	**6 121**	**3 742**	**3 822**	**3 880**	
TOTAL	**6 121**	**3 742**	**3 822**	**3 880**	

Sécurité publique

Droits et permis					
Concours publicitaires	4 018	4 374	4 412	4 507	Non
Études de dossiers	951	912	944	969	Non
Appareils d'amusement	3 446	3 347	3 427	2 901	Non
Détaillants – boissons alcooliques	19 236	19 791	20 332	20 930	Oui
Loteries – bingo	1 318	1 369	1 594	1 498	Oui
Production industrielle de boissons	532	547	593	587	Oui
Loteries - tirages	1 689	1 794	1 770	1 794	Non
Loteries - foires agricoles	8	0	0	0	Non
Loteries - vidéo	880	904	923	923	Oui
Courses	209	185	191	182	Oui
Agences d'investigation ou de sécurité	946	1 259	1 397	1 330	Oui
Sports de combat	25	35	25	25	Oui
Organisation - spectacles sportifs de combat	87	111	202	176	Oui
Permis d'explosifs	241	321	243	265	Non
Autres	10	8	13	8	Non
Sous-total	**33 596**	**34 956**	**36 066**	**36 095**	
Ventes de biens et services					
Disposition de surplus	67	0	0	0	Non
Location de chambres et pension	3357	2400	2800	2800	Oui
Conciliation et enquêtes - déontologie policière	786	594	653	743	RC
Frais de vérification d'antécédents judiciaires	0	0	0	172	Oui
Gains sur disposition de moyens de transport terrestre léger	15	0	0	0	Non
Autres	47	1	1	2	Non
Sous-total	**4 272**	**2 995**	**3 454**	**3 717**	
TOTAL	**37 868**	**37 951**	**39 520**	**39 812**	

Transports
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Immatriculation - droits	623 546	627 163	639 993	654 462	Non
Conducteurs et chauffeurs	79 404	80 704	80 380	81 413	Non
Transport commercial public	741	706	712	694	Non
Frais d'inscription et de mise à jour - catégorie A1	2 040	2 117	2 186	2 085	Non
Frais d'inscription et de mise à jour - catégorie A2	1 935	2 032	2 011	1 909	Non
Frais d'inscription et de renouvellement - intermédiaires en services de transport	116	119	118	122	Non
Signalisation touristique commerciale	23	23	27	25	Non
Transfert de permis	785	794	798	802	Non
Sous-total	**708 590**	**713 658**	**726 225**	**741 512**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	0	15	3	3	Non
Plans et devis	0	0	14	0	Non
Photocopies de documents	0	8	0	0	Non
Matériel et fournitures	26	15	– 1	2	Non
Gaz et huile	170	0	0	0	Non
Disposition de surplus	475	548	683	572	Non
Gestion de haltes routières	1 210	0	0	0	Non
Terrains et bâtisses	6 521	5 812	8 846	6 427	Non
Location de terrains et bâtisses	1 808	1 442	1 997	1 648	Non
Location d'espaces de stationnement	0	13	11	12	Non
Location d'espaces pour cabines téléphoniques	0	11	9	7	Non
Téléphones	0	0	5	0	Non
Aide technique et soutien	147	0	0	0	Non
Conservation des chaussées	0	0	0	0	Non
Frais de publication - demandes de permis	115	0	0	0	Non
Accès à l'information	0	0	2	1	Non
Analyse en laboratoire	42	0	0	0	Non
Frais d'atterrissage	88	0	0	0	Non
Frais de débarcadère	436	365	389	341	Non
Services exclusifs de dépannage routier	0	4	2	1	Non
Gains sur disposition de réseaux complexes	72	209	503	0	Non
Autres	39	0	0	0	Non
Sous-total	**11 149**	**8 444**	**12 462**	**9 016**	
TOTAL	**719 739**	**722 102**	**738 687**	**750 528**	

Travail
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Ventes de gaz de pétrole liquéfié	576	477	473	0	Oui
Enregistrement - exploitation de gaz de pétrole liquéfié	200	187	215	0	Oui
Installation de gaz	149	2	12	0	Oui
Appareil à gaz	57	11	3	0	Oui
Droits d'inspection - distribution du gaz	2 004	2 099	2 164	0	Oui
Installations électriques	14 507	12 570	12 748	0	Oui
Installations de machines fixes	2 844	2 355	2 436	0	Oui
Entrepreneur en tuyauterie	4 583	4 957	4 451	0	Oui
Entrepreneur de construction	18 109	19 517	21 097	0	Oui
Jeux et remontées mécaniques	198	196	56	0	Oui
Appareils de levage	1 281	1 192	1 140	0	Oui
Sous-total	**44 508**	**43 562**	**44 794**	**0**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	66	68	117	70	Oui
Autres	3	0	0	0	Non
Sous-total	**69**	**68**	**117**	**70**	
TOTAL	**44 577**	**43 630**	**44 911**	**70**	

A2.6.2 Tarification des organismes, 2003-2004 à 2006-2007

Agence de l'efficacité énergétique
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Contribution des partenaires	4 189	4 332	9 010	7 238	Non
Sous-total	**4 189**	**4 332**	**9 010**	**7 238**	
TOTAL	**4 189**	**4 332**	**9 010**	**7 238**	

Agence métropolitaine de transport

Ventes de biens et services					
Contributions municipales aux trains de banlieue	27 176	28 276	29 520	31 524	Non
Contributions municipales aux express métropolitains	167	170	413	432	Non
Contributions aux coûts des équipements métropolitains	621	670	690	954	Non
Recettes de la vente de TRAM	47 968	54 427	58 419	63 742	Non
Recettes des trains de banlieue	32 038	34 576	37 617	41 128	Oui
Recettes de la desserte métropolitaine	1 072	1 308	1 443	1 681	Oui
Sous-total	**109 042**	**119 427**	**128 102**	**139 461**	
TOTAL	**109 042**	**119 427**	**128 102**	**139 461**	

Autorité des marchés financiers
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Études de dossiers	0	457	474	486	Oui
Compagnies d'assurance	0	27	26	28	Non
Constitution des institutions de dépôts	0	17	18	14	Non
Sociétés de fiducie et sociétés d'épargne	0	41	37	37	Non
Examens	0	1 083	1 093	1 118	Oui
Redevances - Centre collégial de formation à distance	0	11	2	13	Non
Cotisation des sociétés de fiducie et sociétés d'épargne	0	988	1008	1128	Non
Cotisation des compagnies d'assurance	0	6 945	6 816	7 804	Non
Frais d'inspection - institutions de dépôts	0	31	182	78	Non
Cotisation des coopératives et services financiers	0	2 600	2 662	3 181	Non
Cotisations	0	9 665	8 563	8 967	Oui
Analyse des guides de distribution	0	41	105	40	Non
Financement des sociétés	0	24 185	26 168	35 142	Non
Inscriptions	0	5 806	4 706	6 587	Non
Informations financières	0	4 457	4 344	5 291	Non
Inspections	0	99	20	211	Non
Autres services	0	587	534	515	Oui
Sous-total	**0**	**57 040**	**56 757**	**70 639**	
Ventes de biens et services					
Primes – assurance dépôt	0	19 422	18 753	12 560	Oui
Formulaires, documentation et information	0	970	934	944	Oui
Autres revenus	0	28	25	25	Non
Honoraires des Chambres	0	125	194	201	Non
Revenus provenant d'ententes avec les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM)	0	11	9	10	Non
Sous-total	**0**	**20 557**	**19 915**	**13 740**	
TOTAL	**0**	**77 597**	**76 672**	**84 379**	

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Ventes de biens et services					
Autres	318	502	793	1 198	Non
Sous-total	**318**	**502**	**793**	**1 198**	
TOTAL	**318**	**502**	**793**	**1 198**	

Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Cotisations	170	160	150	147	Non
Autres	29	0	0	0	Non
Sous-total	**199**	**160**	**150**	**147**	
TOTAL	**199**	**160**	**150**	**147**	

Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières

Droits et permis					
Frais exigibles par le Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	0	1	4	3	Non
Sous-total	**0**	**1**	**4**	**3**	
TOTAL	**0**	**1**	**4**	**3**	

Bureau des services financiers

Droits et permis					
Études de dossiers	884	0	0	0	Non
Inscriptions	8 780	0	0	0	Non
Sous-total	**9 663**	**0**	**0**	**0**	
Ventes de biens et services					
Formulaires, documentation et information	682	0	0	0	Non
Examens	795	0	0	0	Non
Redevances - Centre collégial de formation à distance	13	0	0	0	Non
Honoraires des Chambres	209	0	0	0	Non
Frais d'administration FISF	23	0	0	0	Non
Autres services	145	0	0	0	Non
Analyse des guides de distribution	122	0	0	0	Non
Sous-total	**1 988**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**11 651**	**0**	**0**	**0**	

Bureau du coroner

Ventes de biens et services					
Formules et documents	0	40	40	40	Non
Sous-total	**0**	**40**	**40**	**40**	
TOTAL	**0**	**40**	**40**	**40**	

Centre de recherche industrielle du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Ventes de services	7 698	7 650	7 807	6 885	RC
Location de locaux	0	752	878	829	Non
Recherche et développement	5 207	3 303	2 013	2 885	RC
Autres	808	0	0	0	Non
Sous-total	**13 713**	**11 705**	**10 698**	**10 599**	
TOTAL	**13 713**	**11 705**	**10 698**	**10 599**	

Centre de services partagés du Québec

Ventes de biens et services					
Ventes de services	0	0	0	165	Non
Information gouvernementale	0	0	0	22 648	Non
Technologies de l'information et des communications	0	0	0	13 737	Non
Gestion intégrée des ressources	0	0	0	352	Non
Reprographie gouvernementale	0	0	0	169	Non
Fournitures et ameublement	0	0	0	17 361	Non
Services d'entretien d'équipement bureautique	0	0	0	139	Non
Service gouvernemental de courrier	0	0	0	1 207	Non
Centre de documents semi-actifs	0	0	0	390	Non
Disposition de surplus et acquisitions	0	0	0	16 929	Non
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**73 097**	
TOTAL	**0**	**0**	**0**	**73 097**	

Comité de déontologie policière

Ventes de biens et services					
Matériel et fournitures	0	4	2	4	Oui
Sous-total	**0**	**4**	**2**	**4**	
TOTAL	**0**	**4**	**2**	**4**	

Commissaire à la déontologie policière

Ventes de biens et services					
Conciliation et enquête – déontologie policière	0	600	600	600	Non
Sous-total	**0**	**600**	**600**	**600**	
TOTAL	**0**	**600**	**600**	**600**	

Commissaire de l'industrie de la construction
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Formules et documents	3	2	2	1	Non
Contributions de la Commission de la construction du Québec	985	1 005	1 005	905	Non
Contributions de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec	33	34	34	34	Non
Contributions de la Corporation des maîtres électriciens du Québec	33	34	34	34	Non
Contributions de la Régie du bâtiment	0	34	34	34	Non
Sous-total	**1 054**	**1 108**	**1 108**	**1 007**	
TOTAL	**1 054**	**1 108**	**1 108**	**1 007**	

Commission de la capitale nationale du Québec

Ventes de biens et services					
Revenus de location	85	100	144	168	Non
Billetterie	0	11	191	189	Non
Activités éducatives et culturelles	0	0	153	132	Non
Ventes de publications	0	13	14	22	Non
Autres	21	0	0	0	Non
Sous-total	**106**	**124**	**502**	**511**	
TOTAL	**106**	**124**	**502**	**511**	

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Droits et permis					
Études de dossiers	0	15	14	10	Oui
Demandes d'autorisation - zone agricole	0	562	613	588	Oui
Attestation - LPTAA	0	14	16	22	Oui
Enlèvement du sol arable	0	11	12	17	Oui
Acte déclaratoire - CPTAQ	0	89	96	98	Oui
Sous-total	**0**	**691**	**751**	**735**	
Ventes de biens et services					
Photocopies de documents	0	2	2	2	Oui
Plans de zones agricoles	0	9	7	8	Oui
Sous-total	**0**	**11**	**9**	**10**	
TOTAL	**0**	**702**	**759**	**745**	

Commission des lésions professionnelles
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Contribution de la Commission de la santé et de la sécurité du travail	50 153	50 975	52 759	52 786	RC
Publications et services	23	14	12	10	Non
Sous-total	**50 176**	**50 989**	**52 772**	**52 796**	
TOTAL	**50 176**	**50 989**	**52 772**	**52 796**	

Commission des normes du travail

Ventes de biens et services					
Récupération de frais judiciaires	200	263	206	196	RC
Cotisations des employeurs	49 858	48 537	52 095	54 702	Non
Réclamations perçues pour le compte de salariés devenus introuvables	0	26	19	18	Non
Ventes de publications	3	5	3	5	Non
Séminaires aux employeurs	84	0	0	0	Non
Sous-total	**50 145**	**48 830**	**52 324**	**54 920**	
TOTAL	**50 145**	**48 830**	**52 324**	**54 920**	

Commission des relations du travail

Ventes de biens et services					
Formules et documents	15	13	7	6	Oui
Sous-total	**15**	**13**	**7**	**6**	
TOTAL	**15**	**13**	**7**	**6**	

Commission des services juridiques

Ventes de biens et services					
Volet contributif - Contributions des bénéficiaires	1 166	1 171	1 247	1 202	Non
Volet contributif - Frais administratifs	259	252	256	247	Non
Mémoires de frais	54	29	29	21	RC
Remboursements des coûts de l'aide juridique	345	342	387	438	RC
Produits nets des fonds de responsabilité professionnelle et incendie et vol	– 73	– 40	– 12	– 81	Non
Sous-total	**1 752**	**1 754**	**1 907**	**1 827**	
TOTAL	**1 752**	**1 754**	**1 907**	**1 827**	

Commission des valeurs mobilières du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Financement des sociétés	15 944	0	0	0	Non
Inscriptions	3 214	0	0	0	Non
Informations financières	2 870	0	0	0	Non
Inspections	88	0	0	0	Non
Autres	9	0	0	0	Non
Sous-total	**22 126**	**0**	**0**	**0**	
Ventes de biens et services					
Ententes de règlement et amendes	654	0	0	0	Non
Sous-total	**654**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**22 779**	**0**	**0**	**0**	

Conseil des services essentiels

Ventes de biens et services					
Livres, journaux et souvenirs	0	1	1	0	Non
Sous-total	**0**	**1**	**1**	**0**	
TOTAL	**0**	**1**	**1**	**0**	

Corporation d'urgences-santé

Ventes de biens et services					
Transports ambulanciers - Établissements du réseau de la santé et des services sociaux	9 542	9 510	9 392	9 690	Non
Transports ambulanciers - Société de l'assurance automobile du Québec	1 067	1 034	1 036	1 060	Non
Transports ambulanciers - Particuliers	6 396	6 590	6 895	6 876	Non
Transports ambulanciers - Autres	344	366	423	360	Non
Autres	335	431	387	564	Non
Sous-total	**17 685**	**17 930**	**18 133**	**18 550**	
TOTAL	**17 685**	**17 930**	**18 133**	**18 550**	

Curateur public
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Honoraires – dossiers publics	0	8 639	12 617	9 224	Oui
Sous-total	**0**	**8 639**	**12 617**	**9 224**	
TOTAL	**0**	**8 639**	**12 617**	**9 224**	

École nationale de police du Québec

Ventes de biens et services					
Hébergement - Autres activités	256	0	0	0	Non
Contributions des corps de police	8 397	9 131	9 202	9 581	Oui
Hébergement - Formation aux aspirants-policiers	1 552	0	0	0	Non
Hébergement - Formation aux policiers, autochtones et para-policiers	1 043	0	0	0	Non
Hébergement - Centre d'appréciation du personnel de la police	40	0	0	0	Non
Inscriptions - Formation aux aspirants-policiers	1 740	0	0	0	Non
Inscriptions - Formation aux policiers, autochtones et para-policiers	1 926	0	0	0	Non
Inscriptions - Centre d'appréciation du personnel de la police	606	0	0	0	Non
Frais de scolarité, d'inscription, d'hébergement et autres	0	8 153	9 107	10 500	Non
Sous-total	**15 561**	**17 285**	**18 309**	**20 082**	
TOTAL	**15 561**	**17 285**	**18 309**	**20 082**	

École nationale des pompiers du Québec

Ventes de biens et services					
Cours	0	283	899	1425	Non
Matériel didactique	0	0	114	98	Non
Autres	0	6	24	37	Non
Sous-total	**0**	**289**	**1 037**	**1 560**	
TOTAL	**0**	**289**	**1 037**	**1 560**	

Fondation de la faune du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Contributions perçues sur les permis de pêche, de chasse et de piégeage	3 014	3 092	3 033	3 101	Non
Sous-total	**3 014**	**3 092**	**3 033**	**3 101**	
Ventes de biens et services					
Commandites et publicité	66	0	0	0	Non
Autres	217	0	0	0	Non
Sous-total	**283**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**3 297**	**3 092**	**3 033**	**3 101**	

Fonds de développement du marché du travail

Droits et permis					
Certificats de compétence - gaz	451	501	542	531	Oui
Mécaniciens de machines fixes	328	424	374	429	Oui
Autres techniciens	0	883	869	883	Oui
Qualification environnementale halocarbures	0	0	0	40	Oui
Qualification professionnelle en eau potable	0	0	0	66	Non
Examens interprovinciaux	4	8	15	43	Oui
Appareils sous pression	66	66	60	74	Oui
Métiers hors construction	865	0	0	0	Non
Sous-total	**1 714**	**1 882**	**1 860**	**2 065**	
Ventes de biens et services					
Livres, journaux et souvenirs	5	0	0	0	Non
Services aux individus - CSST	352	0	0	0	Non
Autres	3	0	0	0	Non
Sous-total	**360**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**2 074**	**1 882**	**1 860**	**2 065**	

Fonds de financement

Ventes de biens et services					
Frais d'émission	3 282	7 957	4 424	5 016	Non
Frais de gestion	2 491	2 975	2 183	2 164	Non
Frais de gestion à Financement-Québec	0	572	577	698	Non
Sous-total	**5 773**	**11 504**	**7 184**	**7 878**	
TOTAL	**5 773**	**11 504**	**7 184**	**7 878**	

Fonds de fourniture de biens ou de services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Services professionnels	0	0	0	30	RC
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**30**	
TOTAL	**0**	**0**	**0**	**30**	

Fonds de gestion de l'équipement roulant

Ventes de biens et services					
Location de machinerie et d'équipement	8 214	12 852	14 556	17 641	Oui
Sous-total	**8 214**	**12 852**	**14 556**	**17 641**	
TOTAL	**8 214**	**12 852**	**14 556**	**17 641**	

Fonds de l'état civil

Ventes de biens et services					
Demandes de certifications	16 491	16 036	14 853	17 564	Non
Inscriptions tardives	83	73	76	74	Non
Changements de nom	139	142	151	155	Non
Attestations	202	180	207	245	Non
Transmission électronique de données	246	98	89	184	Non
Autres	29	27	33	34	Non
Sous-total	**17 191**	**16 556**	**15 409**	**18 256**	
TOTAL	**17 191**	**16 556**	**15 409**	**18 256**	

Fonds de l'information gouvernementale

Ventes de biens et services					
Autres	8 800	0	0	0	Non
Sous-total	**8 800**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**8 800**	**0**	**0**	**0**	

Fonds de partenariat touristique
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Activités en partenariat	2 568	4 040	3 124	4 245	RC
Biens et services touristiques	502	232	210	199	RC
Locations d'espace	616	591	620	612	RC
Publications	1 162	0	0	0	Non
Affichage publicitaire	0	165	231	197	RC
Formation, partenariat et organisation d'événements spéciaux	461	0	0	0	RC
Sous-total	**5 309**	**5 027**	**4 186**	**5 253**	
TOTAL	**5 309**	**5 027**	**4 186**	**5 253**	

Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun

Droits et permis					
Contributions des automobilistes	65 553	66 760	67 727	69 044	Non
Sous-total	**65 553**	**66 760**	**67 727**	**69 044**	
TOTAL	**65 553**	**66 760**	**67 727**	**69 044**	

Fonds des pensions alimentaires

Ventes de biens et services					
Frais d'arrérages et autres	1 423	884	908	850	Non
Sous-total	**1 423**	**884**	**908**	**850**	
TOTAL	**1 423**	**884**	**908**	**850**	

Fonds des registres du ministère de la Justice
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Commissaire à l'assermentation	0	615	596	588	Non
Sous-total	**0**	**615**	**596**	**588**	
Ventes de biens et services					
Formules et documents	0	2 000	2 000	2 000	Non
Services rendus par les bureaux de la publicité des droits	0	26 744	27 586	27 428	RC
Enregistrements officiels	593	0	0	0	Non
Services rendus relatifs au registre des droits personnels et réels mobiliers	27 629	0	0	0	Non
Honoraires de certification	134	10	10	12	Non
Registre des lobbyistes	3	5	9	15	Non
Autres	57	0	0	0	Non
Sous-total	**28 416**	**28 759**	**29 605**	**29 455**	
TOTAL	**28 416**	**29 374**	**30 201**	**30 043**	

Fonds des services de police

Ventes de biens et services					
Services de police - ponts fédéraux	3 263	3 336	3 405	3 478	Oui
Services de police facturés à toute personne autre qu'une municipalité	640	0	0	0	Non
Service centralisé d'appels d'urgence 911	708	0	0	0	Non
Services de police	212 624	218 141	225 388	231 385	Non
Autres	0	1 546	182	787	Non
Sous-total	**217 235**	**223 023**	**228 976**	**235 650**	
TOTAL	**217 235**	**223 023**	**228 976**	**235 650**	

Fonds des services gouvernementaux

Ventes de biens et services					
Fonds des services gouvernementaux	105 018	0	0	0	Non
Sous-total	**105 018**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**105 018**	**0**	**0**	**0**	

Fonds d'information foncière
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Droits et honoraires perçus par les officiers de la publicité des droits pour la réforme cadastrale	36 490	39 027	40 224	38 982	Oui
Ventes d'enregistrements cadastraux et services rendus	2 992	3 576	3 508	3 426	Oui
Services rendus par les bureaux de la publicité des droits	67 652	74 196	75 459	72 736	Oui
Diffusion de produits cadastraux	728	642	824	882	RC
Sous-total	**107 862**	**117 441**	**120 015**	**116 026**	
TOTAL	**107 862**	**117 441**	**120 015**	**116 026**	

Fonds d'information géographique

Ventes de biens et services					
Ventes	1 447	0	0	0	Non
Autres	0	1 116	1 146	1 527	Non
Sous-total	**1 447**	**1 116**	**1 146**	**1 527**	
TOTAL	**1 447**	**1 116**	**1 146**	**1 527**	

Fonds du Centre financier de Montréal

Droits et permis					
Études de dossiers	0	884	840	826	Non
Contribution annuelle - centres financiers	527	450	450	450	Non
Attestation - employés de centres financiers	404	0	0	0	Non
Certification - centres financiers	10	0	0	0	Non
Certification - employés de centres financiers	139	0	0	0	Non
Modification - CFI	4	0	0	0	Non
Sous-total	**1 083**	**1 334**	**1 290**	**1 276**	
TOTAL	**1 083**	**1 334**	**1 290**	**1 276**	

Fonds du service aérien gouvernemental

Ventes de biens et services					
Service aérien	0	25 836	29 528	27 215	Non
Sous-total	**0**	**25 836**	**29 528**	**27 215**	
TOTAL	**0**	**25 836**	**29 528**	**27 215**	

Fonds forestier
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Contributions des bénéficiaires	20 035	24 550	25 357	19 273	Non
Protection des forêts	18 589	0	0	0	Non
Sous-total	**38 624**	**24 550**	**25 357**	**19 273**	
Ventes de biens et services					
Autres	2 045	0	0	0	Non
Sous-total	**2 045**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**40 669**	**24 550**	**25 357**	**19 273**	

Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Transports

Ventes de biens et services					
Redevances des concessionnaires	0	0	0	2 843	Non
Panneaux de signalisation et d'information	0	6 095	6 296	6 731	RC
Sous-total	**0**	**6 095**	**6 296**	**9 574**	
TOTAL	**0**	**6 095**	**6 296**	**9 574**	

Fonds vert

Droits et permis					
Redevances pour l'élimination des matières résiduelles	0	0	0	47 779	Oui
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**47 779**	
TOTAL	**0**	**0**	**0**	**47 779**	

Héma-Québec

Ventes de biens et services					
Produits sanguins vendus à l'extérieur du Québec	234	362	62	394	RC
Facturation de produits labiles et stables aux centres hospitaliers québécois	0	0	238 554	239 957	RC
Analyse en laboratoire	0	6	3	74	Non
Autres	1 329	153	315	538	Non
Sous-total	**1 563**	**521**	**238 934**	**240 963**	
TOTAL	**1 563**	**521**	**238 934**	**240 963**	

Institut de la statistique du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Ventes de services	738	1 214	1 789	2 060	Non
Sous-total	**738**	**1 214**	**1 789**	**2 060**	
TOTAL	**738**	**1 214**	**1 789**	**2 060**	

Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

Ventes de biens et services					
Autres revenus	477	593	958	797	Non
Recyclage, perfectionnement et formation sur mesure	805	550	741	598	Non
Enseignement régulier	375	404	458	565	Non
Restauration	1 563	1 321	2 189	2 391	Non
Hébergement	1 055	384	1 074	1 166	Non
Services professionnels	1 333	805	763	801	Non
Sous-total	**5 607**	**4 058**	**6 182**	**6 317**	
TOTAL	**5 607**	**4 058**	**6 182**	**6 317**	

Institut national de santé publique du Québec

Ventes de biens et services					
Ventes de services	2 822	0	0	0	Non
Autres	1 114	1 975	3 214	3 151	Non
Sous-total	**3 936**	**1 975**	**3 214**	**3 151**	
TOTAL	**3 936**	**1 975**	**3 214**	**3 151**	

Investissement Québec

Ventes de biens et services					
Attestations	0	104	2 160	3 687	Non
Honoraires de garantie	12 525	14 636	19 696	22 073	Oui
Commissions d'engagement	7 666	6 613	12 151	6 599	Oui
Autres	2 093	0	0	0	Non
Sous-total	**22 284**	**21 353**	**34 007**	**32 359**	
TOTAL	**22 284**	**21 353**	**34 007**	**32 359**	

La Financière agricole du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Droits administratifs	3 631	3 097	2 896	3 209	Non
Autres	0	913	1 557	2 497	Non
Sous-total	**3 631**	**4 010**	**4 453**	**5 706**	
TOTAL	**3 631**	**4 010**	**4 453**	**5 706**	

Musée d'art contemporain de Montréal

Ventes de biens et services					
Boutique	553	0	0	0	Non
Locations d'espace	155	191	192	143	Non
Locations d'expositions	113	93	29	47	Non
Billetterie	193	233	308	424	Non
Publications	0	10	22	22	Non
Activités éducatives et culturelles	0	102	109	121	RC
Redevances - Services alimentaires	55	57	63	53	Non
Autres	166	601	165	176	RC
Sous-total	**1 236**	**1 287**	**888**	**986**	
TOTAL	**1 236**	**1 287**	**888**	**986**	

Musée de la civilisation

Ventes de biens et services					
Location et concessions	449	491	569	559	Non
Locations d'expositions	77	702	493	2	Non
Billetterie	926	844	878	886	Non
Commandites obtenues en contrepartie d'éléments publicitaires, constatées lors de la présentation d'expositions	160	0	0	0	Non
Boutique	673	549	607	603	RC
Commandites en échange de biens et services reçus	324	0	0	0	Non
Commandites obtenues pour la réalisation d'expositions	181	93	179	408	Non
Ventes de produits et services	306	441	499	439	RC
Autres	100	126	79	336	Non
Sous-total	**3 196**	**3 246**	**3 303**	**3 233**	
TOTAL	**3 196**	**3 246**	**3 303**	**3 233**	

Musée national des beaux-arts du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Location et diffusion d'œuvres d'art et d'expositions	164	241	1185	485	Non
Commandites et publicité	0	353	449	394	Non
Boutique et publications	528	642	727	820	RC
Location d'espaces et services connexes	281	322	349	315	Non
Activités éducatives et culturelles	136	213	231	213	Non
Autres contributions et partenariats	182	0	0	0	Non
Redevances - Services alimentaires	88	126	142	171	Non
Services auxiliaires - Stationnement	160	186	197	215	Non
Billetterie et vestiaire	471	825	1 228	1 306	Non
Commandites	273	0	0	0	Non
Autres	29	29	26	43	Non
Sous-total	**2 313**	**2 936**	**4 534**	**3 962**	
TOTAL	**2 313**	**2 936**	**4 534**	**3 962**	

Office de la protection du consommateur

Droits et permis					
Vendeurs itinérants	0	219	193	230	Oui
Prêteurs d'argent	0	11	14	16	Oui
Studios de santé	0	74	80	92	Oui
Agences de recouvrement de créances	0	11	16	12	Oui
Commerçants - garanties supplémentaires	0	3	6	5	Oui
Agents de voyage	0	685	732	700	Oui
Certificats d'exemption	0	54	52	51	Oui
Sous-total	**0**	**1 056**	**1 093**	**1 106**	
TOTAL	**0**	**1 056**	**1 093**	**1 106**	

Office des professions du Québec

Ventes de biens et services					
Contributions des membres des ordres professionnels	6 629	7 088	6 295	5 468	RC
Honoraires de gestion du Fonds de l'Ordre des sages-femmes du Québec	7	0	0	0	Non
Autres	32	0	0	0	Non
Sous-total	**6 668**	**7 088**	**6 295**	**5 468**	
TOTAL	**6 668**	**7 088**	**6 295**	**5 468**	

Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Hôpitaux privés et autres institutions	0	1 533	1 549	1 581	Oui
Sous-total	**0**	**1 533**	**1 549**	**1 581**	
TOTAL	**0**	**1 533**	**1 549**	**1 581**	

Régie de l'assurance dépôt

Ventes de biens et services					
Primes	16 184	0	0	0	Oui
Sous-total	**16 184**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**16 184**	**0**	**0**	**0**	

Régie de l'assurance maladie du Québec

Ventes de biens et services					
Contribution de la Commission de la santé et de la sécurité du travail	78 427	74 030	77 891	85 067	RC
Recouvrements des tiers responsables et des ressortissants étrangers pour soins hospitaliers	5 850	2 290	2 608	2 661	RC
Ententes réciproques avec les autres provinces	26 957	33 982	32 707	32 923	RC
Autres	7 352	5 312	6 409	5 823	RC
Sous-total	**118 586**	**115 614**	**119 615**	**126 474**	
TOTAL	**118 586**	**115 614**	**119 615**	**126 474**	

Régie de l'énergie

Ventes de biens et services					
Redevances - rémunération et fonctionnement	8 399	7 579	8 010	8 672	RC
Redevances - immobilisations	122	0	0	0	Non
Apport reporté - immobilisations	30	93	86	69	Non
Droits et autres	6	0	0	0	Non
Sous-total	**8 558**	**7 672**	**8 096**	**8 741**	
TOTAL	**8 558**	**7 672**	**8 096**	**8 741**	

Régie des installations olympiques
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Installations sportives et touristiques - Droits d'entrée	3 845	4 452	4 756	4 569	Non
Installations sportives et touristiques - Loyers	1 563	1 609	1 279	1 690	Non
Installations sportives et touristiques - Publicité	400	390	447	476	Non
Stationnement et vestiaires	3 072	2 799	2 312	2 374	Non
Souvenirs	460	666	640	594	RC
Redevances des concessionnaires	1 088	1 177	1 071	1 001	Non
Locaux commerciaux et bureaux	0	1 563	1 596	1 689	Non
Recouvrement du coût de l'énergie fournie à des tiers	3 970	4 039	3 925	3 824	RC
Travaux et services facturés à des tiers	984	931	1 326	2 104	RC
Location de bureaux et de locaux commerciaux	1 528	0	0	0	Non
Autres	564	290	72	177	Non
Sous-total	**17 474**	**17 916**	**17 424**	**18 498**	
TOTAL	**17 474**	**17 916**	**17 424**	**18 498**	

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Droits et permis					
Études de dossiers	0	8	10	9	Oui
Ventes à l'encan	0	1	1	0	Oui
Commercialisation des grains	0	208	206	207	Oui
Mise en marché	0	3	2	2	Oui
Sous-total	**0**	**219**	**220**	**219**	
Ventes de biens et services					
Photocopies de documents	0	15	25	29	Oui
Cours	0	29	32	37	Oui
Inspection des grains	0	8	7	6	Oui
Nécessaire d'échantillonnage	0	0	1	1	Oui
Cotisations - surveillance de l'utilisation du lait	0	471	469	469	RC
Cotisations - surveillance quotas, producteurs de volailles	0	41	54	40	Non
Aide technique et soutien	0	2	3	2	Oui
Sous-total	**0**	**566**	**590**	**584**	
TOTAL	**0**	**785**	**810**	**803**	

Régie du bâtiment du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Ventes de gaz de pétrole liquéfié	0	0	0	437	Oui
Enregistrement - exploitation de gaz de pétrole liquéfié	0	0	0	209	Oui
Installation de gaz	0	0	0	4	Oui
Droits d'inspection - distribution du gaz	0	0	0	2 313	Oui
Installations électriques	0	0	0	13 074	Oui
Installations de machines fixes	0	0	0	2 661	Oui
Entrepreneur en tuyauterie	0	0	0	4 224	Oui
Entrepreneur de construction	0	0	0	21 952	Oui
Jeux et remontées mécaniques	0	0	0	281	Oui
Appareils de levage	0	0	0	1 539	Oui
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**46 694**	
Ventes de biens et services					
Formulaires et documents	0	0	0	35	Oui
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**35**	
TOTAL	**0**	**0**	**0**	**46 728**	

Régie du cinéma

Droits et permis					
Frais d'examen - Demandes de classement de films	1 339	1 252	1 376	1 513	Non
Frais d'examen - Demande de permis	91	79	101	90	Non
Permis	1 202	1 048	1 285	1 097	Non
Contrôle sur le matériel vidéo	8 462	11 353	11 999	13 278	Non
Sous-total	**11 094**	**13 732**	**14 762**	**15 978**	
TOTAL	**11 094**	**13 732**	**14 762**	**15 978**	

Société d'habitation du Québec

Ventes de biens et services					
Honoraires – Immobilière SHQ	609	685	520	529	Non
Honoraires – Société de gestion immobilière SHQ	47	32	50	60	Oui
Honoraires – Divers organismes	148	194	340	49	Non
Gouvernement du Québec - Corporation d'hébergement du Québec	0	65	0	0	Non
Sous-total	**804**	**976**	**910**	**638**	
TOTAL	**804**	**976**	**910**	**638**	

Société de développement des entreprises culturelles
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Études de dossiers	0	0	0	111	Non
Honoraires de garantie	1 062	741	567	474	Non
Billetterie	0	39	40	42	Non
Honoraires de certification	1 763	1 347	1 461	1 464	Non
Patrimoine immobilier - Loyers et autres	1 408	1 467	1 579	1 529	Oui
Autres	74	0	0	0	Non
Sous-total	**4 307**	**3 594**	**3 647**	**3 620**	
TOTAL	**4 307**	**3 594**	**3 647**	**3 620**	

Société de financement des infrastructures locales du Québec

Droits et permis					
Droits d'immatriculation additionnels - fortes cylindrées	0	0	34 360	44 653	Non
Sous-total	**0**	**0**	**34 360**	**44 653**	
TOTAL	**0**	**0**	**34 360**	**44 653**	

Société de la Place des Arts de Montréal

Ventes de biens et services					
Services auxiliaires	3 591	3 714	3 574	3 956	Oui
Locaux commerciaux et bureaux	0	1 754	1 818	1 826	Oui
Location de salles	3 186	3 512	3 314	3 473	Oui
Location de bureaux et de locaux commerciaux	1 639	0	0	0	Non
Redevances et autres revenus de billetterie	1 557	2 072	2 084	2 662	Oui
Commandites et publicité	625	659	624	575	Non
Services scéniques	107	31	19	22	Oui
Autres	796	0	0	0	Non
Sous-total	**11 501**	**11 742**	**11 433**	**12 514**	
TOTAL	**11 501**	**11 742**	**11 433**	**12 514**	

Société de l'assurance automobile du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Droits d'immatriculation – contrôle routier	0	0	55 578	54 721	RC
Sous-total	**0**	**0**	**55 578**	**54 721**	
Ventes de biens et services					
Frais d'administration	0	0	95 224	100 938	Non
Sous-total	**0**	**0**	**95 224**	**100 938**	
TOTAL	**0**	**0**	**150 802**	**155 658**	

Sociétés de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)

Ventes de biens et services					
Ventes, services, participations	13 801	0	0	0	Non
Autres	0	13 798	15 860	15 563	Non
Sous-total	**13 801**	**13 798**	**15 860**	**15 563**	
TOTAL	**13 801**	**13 798**	**15 860**	**15 563**	

Société des établissements de plein air du Québec

Ventes de biens et services					
Services dans les parcs et réserves	11 936	12 948	12 836	15 874	Oui
Restauration	8 582	8 514	9 560	10 342	Oui
Boutiques	4 717	5 489	6 937	6 993	Oui
Redevances des concessionnaires	353	310	277	311	Oui
Forfaits chasse, pêche, villégiature et camping	40 693	43 209	45 544	46 485	Oui
Autres revenus	843	1 684	970	36	Non
Sous-total	**67 124**	**72 154**	**76 124**	**80 041**	
TOTAL	**67 124**	**72 154**	**76 124**	**80 041**	

Société des traversiers du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Transport des véhicules	7 141	7 282	7 758	7 828	Oui
Transport des passagers	6 059	6 316	6 203	6 458	Oui
Droit d'amarrage	70	0	0	0	Non
Stationnement et divers	106	0	0	0	Non
Distributeurs automatiques et concession alimentaire	213	0	0	0	Non
Affichage publicitaire	34	0	0	0	Non
Location de navires	9	0	0	0	Non
Location de locaux	18	0	0	0	Non
Autres	0	934	606	834	Non
Sous-total	**13 649**	**14 532**	**14 567**	**15 120**	
TOTAL	**13 649**	**14 532**	**14 567**	**15 120**	

Société du Centre des congrès de Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Location d'espaces - événements	2 009	1 974	1 974	2 183	Oui
Redevances - Services alimentaires	938	1 388	1 161	1 249	Oui
Redevances - Services audiovisuels	311	305	193	266	Oui
Redevances - Autres	51	20	15	41	Oui
Services optionnels - Manutention, expédition et accrochage	413	387	465	444	Oui
Services optionnels - Électricité, plomberie et autre personnel technique	393	394	379	429	Oui
Services optionnels - Entretien ménager	16	19	15	16	Oui
Services optionnels - Aménagement et ameublement	310	353	286	312	Oui
Services optionnels - Audiovisuel, sonorisation et éclairage	69	80	97	97	Oui
Services optionnels - Télécommunications	311	211	270	272	Oui
Services optionnels - Accueil, billetterie, vestiaire	67	77	93	132	Oui
Services optionnels - Sécurité	47	36	37	44	Oui
Services optionnels - Autres	32	44	49	133	Oui
Sous-total	**4 968**	**5 287**	**5 033**	**5 616**	
TOTAL	**4 968**	**5 287**	**5 033**	**5 616**	

Société du Grand Théâtre de Québec

Ventes de biens et services					
Location d'espaces de stationnement	113	111	104	103	Non
Billetterie	1 496	1 842	1 815	1 777	Non
Location de salles	911	836	841	806	Non
Services scéniques	1 102	941	898	873	Non
Production et présentation de spectacles	586	1 015	1 509	1 601	Non
Services à la clientèle	116	120	105	113	Non
Autres	90	66	50	54	Non
Sous-total	**4 414**	**4 931**	**5 321**	**5 327**	
TOTAL	**4 414**	**4 931**	**5 321**	**5 327**	

Société du Palais des congrès de Montréal
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Locaux commerciaux et bureaux	502	0	0	0	Non
Location d'espaces - événements	5 258	6 284	7 281	6 655	Oui
Redevances - Services alimentaires	1 668	1 970	1 782	2 282	Non
Redevances - Services audiovisuels	0	609	871	633	Non
Redevances - Billets vendus	480	532	464	445	Non
Redevances - Services audiovisuels et traduction simultanée	388	0	0	0	Non
Redevances – Autres	70	82	129	103	Non
Services optionnels - Entretien ménager	0	0	534	427	Non
Services optionnels - Télécommunications	0	536	822	730	Non
Services auxiliaires - Stationnement	765	856	878	1 009	Non
Services auxiliaires - Aménagement	1 319	1 492	1 487	1 380	Non
Services auxiliaires - Audiovisuel	594	367	529	488	Non
Services auxiliaires - Vestiaire	165	162	203	181	Non
Services auxiliaires - Contrôleur de foule	30	28	39	42	Non
Services auxiliaires - Plomberie et électricité	1 160	1 236	1 678	1 438	Non
Services auxiliaires - Sécurité	77	121	174	140	Non
Services auxiliaires - Signalisation dynamique	0	1	28	4	Non
Services auxiliaires - Autres	175	516	853	765	Non
Sous-total	**12 651**	**14 790**	**17 752**	**16 722**	
TOTAL	**12 651**	**14 790**	**17 752**	**16 722**	

Société du Parc industriel et portuaire de Bécancour

Droits et permis					
Revenus portuaires	2 568	1 955	2 958	2 607	Non
Sous-total	**2 568**	**1 955**	**2 958**	**2 607**	
Ventes de biens et services					
Service d'eau industrielle	1 101	1 132	1 194	1 348	Oui
Location d'immeubles	448	567	608	517	Oui
Autres	– 4	0	0	0	Non
Sous-total	**1 545**	**1 699**	**1 802**	**1 865**	
TOTAL	**4 113**	**3 654**	**4 760**	**4 471**	

Société immobilière du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Ventes de biens et services					
Services auxiliaires - Stationnement	14 317	0	0	0	Non
Location d'espaces - Autres clients	20 372	46 337	46 173	41 742	Oui
Gains sur disposition d'immobilisations	784	0	0	0	Non
Sous-total	**35 473**	**46 337**	**46 173**	**41 742**	
TOTAL	**35 473**	**46 337**	**46 173**	**41 742**	

Société québécoise d'assainissement des eaux

Ventes de biens et services					
Honoraires de gestion	512	396	292	415	Non
Sous-total	**512**	**396**	**292**	**415**	
TOTAL	**512**	**396**	**292**	**415**	

Société québécoise de récupération et de recyclage

Droits et permis					
Droit environnemental sur les pneus	21 661	22 351	21 771	22 650	Non
Sous-total	**21 661**	**22 351**	**21 771**	**22 650**	
Ventes de biens et services					
Revenus sur consignation - embouteilleurs et brasseurs	839	859	871	863	Non
Revenus du programme d'aide à la récupération du verre	809	0	0	0	Non
Revenus d'organismes industriels	128	224	493	490	Non
Revenus - compensation collecte sélective	0	0	0	1627	Non
Autres	52	0	0	0	Non
Sous-total	**1 827**	**1 083**	**1 364**	**2 980**	
TOTAL	**23 488**	**23 434**	**23 135**	**25 630**	

Société québécoise d'information juridique

Ventes de biens et services					
Revenus provenant des publications et des services - Clientèle privée	9 008	0	0	0	Non
Autres	0	12 033	12 469	12 270	RC
Sous-total	**9 008**	**12 033**	**12 469**	**12 270**	
TOTAL	**9 008**	**12 033**	**12 469**	**12 270**	

Tribunal administratif du Québec
(en milliers de dollars)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Tarifs indexés
Droits et permis					
Recours instruits	105	216	174	146	Oui
Sous-total	**105**	**216**	**174**	**146**	
Ventes de biens et services					
Autres	27	0	0	0	Non
Sous-total	**27**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL	**132**	**216**	**174**	**146**	

ANNEXE 3
LES MESURES COMPENSATOIRES DÉFINIES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN FAVEUR DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU

A3.1 Variation du pouvoir d'achat des ménages à faible revenu depuis 2003 suite aux décisions tarifaires et fiscales du Québec

A3.1.1 Mesures fiscales de soutien du revenu

Différentes mesures fiscales de soutien du revenu viennent hausser le revenu disponible des plus démunis :

- la prime au travail qui encourage les prestataires de l'assistance-emploi à intégrer le marché du travail;
- le programme de Soutien aux enfants qui améliore plus particulièrement le revenu des familles à faible revenu;
- le crédit d'impôt remboursable pour le maintien à domicile d'une personne âgée de 70 ans;
- le remboursement d'impôts fonciers qui vise à réduire le fardeau des impôts fonciers que doivent supporter les contribuables à faible ou à moyen revenu habitant dans des localités où le fardeau local est relativement élevé;
- le crédit d'impôt pour la TVQ qui a pour but d'alléger le fardeau des taxes pour les contribuables à faible ou à moyen revenu.

A3.1.2 Mesures spécifiques destinées à compenser la hausse de certains tarifs

Certaines mesures plus spécifiques permettent de compenser la hausse de certains tarifs pour les ménages à faible revenu.

Pour le réseau de la santé, des prestations spéciales sont accordées aux prestataires de l'aide sociale pour couvrir certains frais médicaux[73].

Le gouvernement offre également un crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux.

Pour le réseau de l'éducation, le calcul de l'aide financière sous forme de prêts et bourses tient compte du revenu des étudiants[74].

[73] Par exemple, le transport par ambulance, les orthèses, les prothèses, les lunettes et les lentilles.

[74] Les intérêts payés sur un prêt étudiant donnent également droit à un crédit d'impôt non-remboursable.

Par ailleurs, les bénéficiaires d'une habitation à loyer modique (HLM) ou d'un supplément au loyer doivent assumer 25 % de leur revenu en frais de logement. Comme le coût du chauffage est inclus au loyer, il est en partie assumé par le programme[75].

— En parallèle, avec le programme Allocation-logement, le gouvernement du Québec offre une aide financière destinée à certains ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leur budget pour se loger. Les coûts d'électricité sont inclus dans le calcul de l'aide financière et donc, le programme compense une portion de la hausse des prix de l'électricité.

Pour les services de garde, les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas à payer pour utiliser ces services.

Pour le transport en commun, les personnes âgées et les étudiants, qui ont généralement des revenus inférieurs à la moyenne, paient des tarifs inférieurs de transport en commun.

Pour le régime d'assurance médicaments, la gratuité des médicaments est accordée aux personnes à l'aide sociale, de même qu'à certaines personnes âgées à faible revenu.

— De plus, la cotisation au régime est modulée en fonction du revenu du particulier. Ainsi, les personnes à l'aide sociale ne sont pas touchées par une hausse de la cotisation au régime d'assurance médicaments.

A3.1.3 Mesures de maintien du pouvoir d'achat

Depuis janvier 2006, les seuils d'admissibilité à l'aide juridique gratuite ont été haussés, permettant ainsi d'accroître les ressources à la disposition des ménages à faible revenu.

Le 1er mai 2008, le salaire minimum augmentera de 0,50 $. Il s'agit de la plus importante hausse depuis plus de 30 ans.

Enfin, depuis 2005, les prestations d'aide sociale accordées aux personnes jugées avec contraintes sévères à l'emploi sont indexées au taux utilisé pour l'indexation du régime d'imposition des particuliers.

— Le taux utilisé pour indexer les prestations d'aide sociale versées aux personnes jugées sans contraintes sévères à l'emploi correspond à la moitié du taux d'indexation du régime fiscal.

[75] Par contre, les locataires doivent payer l'électricité domestique (éclairage, appareils domestiques, eau chaude, etc.).

— Le plan d'action gouvernemental prévoit que les économies réalisées suite à la demi-indexation soient réinvesties dans des programmes d'insertion au marché du travail.

TABLEAU 40

Tableau synthèse des mesures compensatoires destinées aux ménages à faible revenu

	Type de revenu	Mesures compensatoires
Réseau de la santé	Aide sociale	– Prestations spéciales
	Faible revenu	– Crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux
Réseau de l'éducation	Aide sociale	– Régime de prêts et bourses
	Faible revenu	– Régime de prêts et bourses
		– Crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant
Tarifs d'électricité	Aide sociale et faible revenu	– Supplément de loyer
		– Location d'une habitation à loyer modique
		– Programme d'allocation au logement
Services de garde à 7 $ par jour	Aide sociale	– Aucune contribution
	Faible revenu	– Aucune mesure
Transport en commun	Aide sociale	– Aucune mesure
	Faible revenu	– Tarifs moins élevés pour les personnes âgées et les étudiants
Assurance médicaments	Aide sociale	– Gratuité des médicaments prescrits
	Faible revenu	– Prime établie en fonction du revenu familial
		– Carnet de réclamation pour les travailleurs venant de l'aide sociale
		– Gratuité pour les personnes âgées recevant au moins 94 % du supplément de revenu garanti
Mesures fiscales d'application générale		– Prime au travail
		– Soutien aux enfants
		– Maintien à domicile
		– Indexation du régime fiscal
		– Crédit d'impôt pour la taxe de vente
		– Remboursement d'impôts fonciers
Autres mesures		– Bonification du salaire minimum
		– Bonification de l'aide de dernier recours
		– Aide juridique gratuite

A3.1.4 Soutien financier aux familles à faible revenu

Le gouvernement du Québec offre plusieurs mesures qui soutiennent le revenu des ménages à faible revenu.

Au Québec, depuis 2003, le revenu disponible des familles québécoises à faible revenu a augmenté de façon importante.

À titre d'exemple, un ménage ayant deux enfants, dont un des enfants a moins de 5 ans et dont un enfant fréquente un CPE et un revenu familial de 25 000 $ a vu son revenu s'accroître de 7 103 $ et ce, malgré la hausse de certains tarifs.

TABLEAU 41

Variation du pouvoir d'achat depuis 2003 – Couple ayant deux enfants (3 ans et 12 ans) avec des revenus égaux et dont un des enfants fréquente un centre de la petite enfance (CPE)

	25 000(1)	**50 000(1)**
ALLÉGEMENTS FISCAUX DU QUÉBEC		
– Soutien aux enfants	2 032	660
– Prime au travail	1 780	0
– Régime unique	75	150
– Déduction pour les travailleurs	390	400
– Baisse d'impôt du *Budget 2007-2008* (950 M$)	0	142
– Indexation du régime d'imposition	456	581
Sous-total : allégements fiscaux	**4 733**	**1 933**
HAUSSE DES TARIFS(2)		
– Électricité	– 154	– 190
– Services de garde de 5 $ à 7 $(3)	– 370	– 432
– Régime d'assurance parentale(4)	– 28	– 55
– Assurance médicaments du Québec(5)	– 83	– 308
Sous-total	**– 635**	**– 985**
ALLÉGEMENTS FISCAUX MOINS TARIFS	**4 098**	**948**
AUTRES ÉLÉMENTS DU POUVOIR D'ACHAT		
– Hausse du salaire de 2003 à 2008	4 673	9 347
– Impôt et cotisations sur la hausse du salaire(6)	877	– 821
– Effet de l'inflation	– 2 545	– 3 717
Sous-total	**3 005**	**4 809**
AUGMENTATION DU POUVOIR D'ACHAT	**7 103**	**5 757**

(1) Revenu du ménage en 2003, une croissance annuelle moyenne de 3,5 % est appliquée pour obtenir le revenu en 2008.
(2) Variation nominale du coût des tarifs.
(3) En tenant compte de l'effet de la déduction pour services de garde d'enfants accordée par le régime fédéral sur l'impôt fédéral, les prestations fiscales pour enfants (PFCE et SPNE) et le crédit pour TPS.
(4) En tenant compte de la réduction des cotisations à l'assurance-emploi accordée au Québec.
(5) Incluant la prime, la franchise et la coassurance.
(6) Incluant notamment les impôts et cotisations sur la hausse du salaire ainsi que l'ensemble des modifications du régime fiscal fédéral de 2003 à 2008.

Source : Ministère des Finances du Québec.

ANNEXE 4
LES PERSONNES ET LES ORGANISMES RENCONTRÉS AINSI QUE LES ANALYSES RÉALISÉES

❑ Personnes et organismes rencontrés

Ministère des Finances	Madame Monique Jérôme-Forget, Ministre des finances, ministre des Services gouvernementaux, ministre responsable de l'administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor
Ville de Laval	Monsieur Gilles Vaillancourt, Maire
Ministère des Transports	Monsieur Jean Couture, Sous-ministre adjoint Politiques et sécurité en transport
	Monsieur Bertrand Fournier, Directeur de la planification
	Monsieur Bernard Letarte, Chef de services Service des orientations stratégiques
	Monsieur Donald Fallu, Analyste Service des orientations stratégiques
SAAQ	Monsieur André Legault, Vice-président aux ressources humaines, à l'administration et aux finances
Union des municipalités du Québec	Madame Peggy Backman, Directrice générale par intérim
Société Conseil Jean A. Guérin inc.	Monsieur Jean A. Guérin, Président

❑ Analyses réalisées

ÉNAP	« Les politiques tarifaires à l'étranger » Travaux présentés en résumé à l'annexe 5 et en version intégrale sur le site Web du Groupe de travail sur la tarification des services publics (http://www.gttsp.gouv.qc.ca)
Société Conseil Jean A. Guérin inc.	« Pour un usage judicieux et rationnel de l'eau : la création d'une Régie de l'eau » Travaux présentés à l'annexe 6

ANNEXE 5
LES POLITIQUES DE TARIFICATION À L'ÉTRANGER

A5.1 Introduction

Ce texte constitue un résumé de l'ensemble du rapport déposé par l'ÉNAP sur les cadres tarifaires dans le monde.

Le rapport complet de l'ÉNAP est accessible à l'adresse Web suivante : http://www.gttsp.gouv.qc.ca

Le résumé du rapport présente les faits saillants comme suit :

- dans un premier temps, le cadre légal, politique et réglementaire global pour les six juridictions les plus pertinentes à ce sujet (Finlande, Australie, Nouvelle-Zélande, Angleterre, États-Unis et la Nouvelle-Écosse);
- ensuite, le cadre tarifaire et les mécanismes sectoriels spécifiques à cinq domaines d'activité de l'État qui sont d'intérêt pour le Groupe de travail sur la tarification, en faisant ressortir les spécificités des juridictions les plus pertinentes dans chaque domaine :
  - éducation;
  - services de garde;
  - transport;
  - eau;
  - électricité.

A5.2 Cadre légal, politique et règlement global

A5.2.1 Finlande

En 1992, le Parlement finlandais a adopté la *Loi relative au paiement des services publics*. Cette loi confère aux autorités publiques le pouvoir quasi illimité d'avoir recours à la tarification, conformément aux principes généraux énoncés dans la Loi.

- Les services suivants sont généralement facturés : les biens et services produits sur demande, les mesures administratives prises à la suite d'une requête et les autres produits dont la production découle d'une action de l'usager.
- La Loi souligne qu'un service doit être facturé lorsque ce service, ou un service comparable, est produit par une entité privée à titre commercial, ou lorsque le service fourni sert pour les activités commerciales de l'utilisateur.
- Enfin, c'est le ministère compétent qui décide quels services doivent être classés parmi les services fournis gratuitement et ceux qui doivent être facturés, puis établit les règlements d'application.

Les services devant être facturés par les entités publiques sont séparés en deux types, à savoir les services statutaires et les services commerciaux.

- Le terme « services statutaires » désigne les services pour lesquels l'entité publique possède le droit exclusif de fournir le service (situation de monopole).
  - Alors, le montant des sommes perçues doit être équivalent au coût de la prestation totale du service.
  - Dans des cas exceptionnels, la Loi autorise les autorités publiques à fixer les prix à un niveau inférieur à leur coût ou à y renoncer entièrement.

    Cela s'applique dans les soins de santé et autres services de protection sociale, l'administration de la justice, l'enseignement, les activités culturelles générales et les services de protection de l'environnement.
- Pour leur part, les services commerciaux font l'objet d'une tarification selon les principes du marché, c'est-à-dire que le prix est fixé par le jeu de la libre concurrence sur des marchés ouverts.
  - Les entités qui offrent des services tarifés de cette manière sont tenues de présenter une rentabilité globale.

    Pour calculer les prix perçus dans le cadre de ce système, les entités publiques doivent inclure un montant correspondant au coût du capital.

— Les services commerciaux fournis par une entité publique sont assujettis aux principes de neutralité concurrentielle prévus par la législation générale sur la concurrence.

  Ainsi, si les services d'une entité publique occupent une position dominante sur le marché, la législation sur la concurrence prohibe l'abus de cette position dominante sous la forme de prix excessifs.

Parallèlement à l'entrée en vigueur de la Loi de 1992, la Finlande a introduit un système de budgétisation nette qui permet aux entités publiques de financer les accroissements de dépenses par des hausses correspondantes de la tarification des services, et ce, sans avoir à demander l'approbation préalable du Parlement.

A5.2.2 Australie

Publiées en 2002 par le *Department of Finance and Deregulation*, les *Australian Government Cost Recovery Guidelines* donnent aux ministères, agences gouvernementales et entités publiques du gouvernement fédéral australien, un cadre réglementaire permettant l'élaboration et la détermination de leurs tarifs.

— Il est à noter que la politique de recouvrement des coûts ne s'applique pas aux ministères, agences gouvernementales et entités publiques opérant des activités à caractère commercial, ou des activités dans un marché compétitif ou potentiellement compétitif.

  Ils sont dans ce cas régis par la *Loi sur la concurrence*.

— Dans le cas des activités non concurrentielles, le guide donne plusieurs lignes directrices ou principes de base aux agences et entités gouvernementales.

  — Le recouvrement des coûts de leurs produits et services peut être total, à la condition que le coût soit jugé pertinent face aux objectifs du gouvernement.

  — Le recouvrement des coûts de leurs produits et services peut être partiel, à la condition que des objectifs gouvernementaux soient implicites à ce type de recouvrement.

  — Le recouvrement du coût ne doit pas être appliqué s'il nuit ouvertement à la compétition ou à l'innovation dans le secteur concerné.

  — Les produits et services financés par le budget adopté par le gouvernement fédéral ne devraient pas subir, autant que possible, de recouvrement de coûts. Les produits et services non financés peuvent toutefois être tarifés.

Au moment de l'adoption d'une nouvelle structure de recouvrement de coûts, les ministères, agences gouvernementales et entités publiques fédérales ont l'obligation d'effectuer une reddition de comptes. Ainsi, ils doivent :

- démontrer que les tarifs adoptés reflètent les coûts des produits et services;
- identifier les bénéficiaires des produits et services ou les individus ayant amené le besoin d'une réglementation relative à la tarification;
- identifier les moyens les plus appropriés de recouvrer les coûts (par exemple : un tarif en fonction d'un service ou une taxe).

En 1995, les gouvernements fédéral et provinciaux australiens ont élaboré et adopté une politique intergouvernementale de neutralité concurrentielle : la *National Competition Policy*.

- Les principes de la neutralité concurrentielle s'appliquent uniquement aux entités et organismes publics pratiquant des activités commerciales (sociétés d'État, entreprises publiques, etc.).
  - Ces entités et organismes publics devraient donc imposer des tarifs leur permettant un recouvrement total des coûts.
  - Ce principe empêche les organisations de ces gouvernements de bénéficier d'avantages concurrentiels grâce à leur appartenance au secteur public.

    En matière de tarification de services publics par exemple, la neutralité compétitive empêche une agence gouvernementale de tirer partie de sa position et d'adopter une stratégie monopolistique de fixation de prix.

A5.2.3 Nouvelle-Zélande

Le *Regulations Review Committee* du Parlement de Nouvelle-Zélande a établi, comme principe de départ, qu'il existe quelques activités gouvernementales où le recouvrement des coûts ne devrait pas s'appliquer.

- Lorsque des services sont fournis à la communauté dans son ensemble, la tarification n'est pas possible ni appropriée. C'est le cas, par exemple, pour les forces armées, la police et la Chambre des représentants.
- Le Comité mentionne également qu'il est illégal pour l'État de percevoir de l'argent sans l'approbation du Parlement.

  Puisque toute taxe doit être entérinée par une loi, la tarification des services ne devrait pas être une « taxe déguisée ».

Ces considérations générales et bien d'autres ont été reprises et actualisées par le gouvernement néo-zélandais dans le document *Guidelines for Setting Charges in the Public Sector* de 2002, lequel synthétise les principes généraux encadrant la tarification des services publics.

— Ces lignes directrices ont pour principaux objectifs de s'assurer que les biens et services fournis sont tarifés en fonction de leurs coûts de production de manière efficiente, qu'ils sont facturés à ceux qui les utilisent et qu'ils respectent le principe de neutralité concurrentielle.

  Les tarifs des services fournis par ces entités publiques qui sont supérieurs à leurs coûts de production peuvent être considérés comme étant une taxe.

— Ces lignes directrices s'appliquent à la tarification de services pour lesquels le gouvernement est en situation de monopole.

  Les services considérés par ces lignes directrices peuvent être fournis par des ministères ou autres entités de la Couronne et peuvent viser à :

  — fournir des avantages à des individus ou à des groupes;

  — limiter les risques liés à la santé, à la sécurité, etc.

— Les lignes directrices pour l'établissement de tarifs dans le secteur public exigent des ministères ou autres entités publiques qu'ils évaluent si le service a les caractéristiques d'un bien public (l'exclusion d'une personne des bénéfices est difficile ou coûteuse et l'utilisation du bien par une personne n'empêche pas celle d'une autre pour le même bien), semi-public (l'exclusion est possible), méritoire (il y a rivalité de la consommation) ou privé (exclusion et rivalité).

  Les caractéristiques de ces différents biens (rivalité et exclusion pour les bénéficiaires) permettent de déterminer les options de tarification (les impôts pour les biens publics, la tarification en-deçà du coût de production pour les biens méritoires et au coût de production pour les autres).

— Le guide suggère aux ministères ou autres entités publiques de développer une procédure pour entreprendre régulièrement des révisions de la tarification.

— Par ailleurs, les lignes directrices ne portent pas sur :

  — l'élaboration ou la mise en place de taxes visant à limiter des effets externes négatifs associés à une activité particulière;

  — les services produits en situation de concurrence sur le marché, notamment la plupart des services offerts par les sociétés d'État;

  — les services pour lesquels les objectifs de redistribution des revenus sont importants.

A5.2.4 Angleterre

L'Angleterre a adopté une approche de régulation pour ses services publics. Cette approche est le fruit des politiques de privatisation que ce pays a connues durant les années 1980. La régulation des services publics est ainsi devenue le principal mécanisme d'adoption des prix.

— Par régulation, est désigné l'ensemble des interventions des pouvoirs publics visant à instaurer la concurrence dans un secteur où elle n'existait pas ou très peu, et à concilier l'exercice loyal de cette concurrence avec les missions d'intérêt général dont sont investis les services publics en réseaux.

Le ministère des Finances a établi le mode de calcul à partir duquel les ministères et organismes peuvent fixer leur tarification des services publics. Pour ce faire, il tient compte de la distinction entre deux types de service : les services obligatoires et les services commerciaux.

— La règle de base pour la première catégorie de services est que le tarif ne doit pas excéder le coût de revient du service.

— Pour la seconde catégorie, la règle de tarification est la valeur marchande. En ce sens, le recouvrement des frais de service peut donner lieu à un surplus.

A5.2.5 États-Unis

Une circulaire de l'*Office of Management and Budget* établit les lignes directrices permettant aux agences gouvernementales d'imposer des frais pour les services gouvernementaux, ainsi que pour l'utilisation ou la vente de biens ou de ressources appartenant au gouvernement fédéral.

— La circulaire spécifie les situations et les conditions dans lesquelles une agence doit percevoir, soit le coût réel d'utilisation, soit sa valeur marchande.

— Le *Chief Financial Officers Act* de 1990 oblige les agences gouvernementales à réviser tous les deux ans les montants des tarifs.

— Aux États-Unis, les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics sont légiférés par le Congrès.

  Le Congrès est parfois conseillé par le *U.S. Government Accountability Office*. Celui-ci mène des études pour vérifier si la méthodologie utilisée par une agence dans la fixation de ses tarifs est appropriée et reflète le coût réel du service.

A5.2.6 Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, il n'existe aucun élément qui permet d'affirmer l'existence de lois, de politiques ou de règles globales portant sur la tarification des services publics.

— Cependant, le ministère des Finances rend public, au terme de chaque année financière, un rapport dans lequel il recense de façon exhaustive les tarifs des services publics et présente les ajustements qui y seront apportés, tout en liant ces augmentations à l'indice des prix à la consommation.

  Néanmoins, les ministères et organismes publics ne sont pas tenus de justifier devant leur Parlement provincial *House of Assembly* les augmentations des tarifs des services publics.

  Il s'agit d'une question réglementaire.

A5.3 Cadre et mécanismes sectoriels

A5.3.1 Éducation

❑ Angleterre

Les universités et les collèges d'enseignement supérieur sont des organismes légalement indépendants (168 universités sont publiques et une seule est privée). Ils ne font pas partie du secteur public britannique. Cependant, la majorité, ou du moins une part très substantielle de leur financement est composée de fonds publics.

Depuis 2006, les universités britanniques sont également autorisées à fixer elles-mêmes les montants des frais de scolarité annuels dans la limite de 3 000 £ par étudiant (5 964 $CAN selon les parités de pouvoir d'achat de 2006).

— Cette nouvelle mesure vise à accentuer la concurrence entre les établissements et permettre aux plus performants d'entre eux d'accroître leurs ressources.

Afin de contrebalancer cette mesure, le gouvernement britannique a introduit plusieurs mesures visant à garantir l'équité du système d'enseignement supérieur :

— le montant des frais de scolarité se module en fonction des revenus parentaux;

— le montant des bourses d'études a été substantiellement augmenté (jusqu'à 2 700 £, soit 5 368 $CAN par année);

— enfin, il est prévu que les remboursements ne commencent qu'à l'issue des études, à partir d'un montant minimum de salaire qui a lui-même été relevé à 15 000 £ par année (29 821 $CAN).

Par ailleurs, toute dette non remboursée au bout de 25 ans sera effacée.

❑ Australie

Dans la foulée des réformes de la *National Competition Policy*, le système d'éducation supérieure a été largement déréglementé depuis le début de la décennie.

— Le but de ces réformes a été d'établir un système d'éducation supérieure où les établissements peuvent déterminer eux-mêmes la valeur de leurs formations, dans un environnement de compétition permanente entre les établissements.

En fait, en plus de bénéficier d'un financement provenant surtout du gouvernement fédéral, les établissements d'enseignement ont davantage de flexibilité, notamment en matière de tarification.

— Les tarifs varient selon chaque établissement en fonction des programmes offerts. Toutefois, une contribution maximale des étudiants au sein de chacun des programmes d'étude est déterminée annuellement par le gouvernement fédéral.

En matière de reddition de comptes, le *Higher Education Support Act* de 2003 prévoit que les établissements d'éducation supérieure doivent fournir au gouvernement fédéral, avant le début de l'année scolaire, un rapport sur les tarifs qui seront en vigueur.

❑ Alberta

En matière d'éducation supérieure, chaque institution d'enseignement (université, collège et institut technique) est responsable, par l'entremise de son conseil d'administration, d'établir sa propre tarification pour les frais de scolarité. Toutefois, cette tarification doit être déterminée en fonction de la *Tuition Fee Policy*.

— Cette politique prévoit, notamment, lorsque les revenus provenant des droits de scolarité sont égaux ou inférieurs à 30 % des dépenses nettes d'exploitation, que les institutions ne pouvaient augmenter, en moyenne, les frais de scolarité de plus de 276 $ par étudiant équivalent temps plein (EETP) en 2004-2005.

  Pour les années subséquentes, l'augmentation maximale des droits de scolarité ne peut être supérieure à l'augmentation de l'indice albertain des prix à la consommation.

— Lorsque les revenus provenant des droits de scolarité représentent plus de 30 % des dépenses nettes d'exploitation, cette politique prévoit que les institutions ne peuvent augmenter leurs droits de scolarité au-delà de l'augmentation de l'indice albertain des prix à la consommation, plus 2 %, par EETP.

  Cette modification de tarif ne peut entraîner une diminution ou une augmentation totale de 5 % ou plus des frais de scolarité.

❑ Finlande

L'éducation est gratuite à tous les niveaux en Finlande (tout comme dans les autres pays nordiques et en Irlande), notamment pour le niveau universitaire.

— « *In Finland, the basic right to education and culture is recorded in the Constitution. Public authorities must secure equal opportunities for every resident in Finland to get education also after compulsory schooling and to develop themselves, irrespective of their financial standing.*

— *In Finland, everyone has the right to free basic education, including necessary equipment and text books, school transportation, where needed, and adequate free meals.*

— *Post-compulsory education is also free. This means that there are no tuition fees in general and vocational upper secondary education, in polytechnics or in universities.*

  — *At these levels of education, students pay for their text books, travel and meals.* »[76]

A5.3.2 Services de garde

❑ Angleterre

En Angleterre, les services de garde constituent une compétence partagée entre les gouvernements nationaux et les autorités locales.

— Toutefois, la mise en œuvre de ces services est confiée aux autorités locales.

Le *Childcare Act* de 2006 garantit néanmoins aux enfants de moins de cinq ans l'accès à des services de garde gratuits.

— Dans les autres cas, la structure d'adoption des tarifs en matière de services de garde est une responsabilité qui incombe aux établissements offrant ces services.

La mise en place du système des *childcare tax credits* permet de venir en aide aux familles, lorsque les revenus annuels des parents n'excèdent pas 19 601 £ (38 968 $CAN).

— Si les parents répondent aux critères, ils recevront alors 80 % des frais destinés aux services de garde sous la forme de crédits d'impôt.

[76] Source : Ministère de l'Éducation de la Finlande, http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/rahoitus/?lang=en.

❑ Australie

La tarification des services de garde en Australie est sommairement encadrée par le gouvernement fédéral australien.

— La détermination des tarifs est ainsi de la responsabilité des entités offrant des services de garde, qu'elles soient privées ou publiques.

Lors de la détermination des tarifs de services de garde, les établissements sont astreints par la *Family Assistance Law*, à inclure l'aide financière publique obtenue par leur clientèle, plus particulièrement, les allocations de services de garde *Child Care Benefit - CCB* octroyées par le gouvernement fédéral.

— Les CCB sont une aide financière fédérale contraignant les services de garde à réduire leurs tarifs à la clientèle admissible. Lorsque les familles ne veulent pas attendre d'être remboursées pour les frais qu'elles ont payés, les services de garde encaissent directement l'aide financière, fixant ainsi leurs tarifs aux bénéficiaires en fonction des sommes obtenues.

Il est à noter que près de 70 % du réseau de services de garde australien appartient à des entreprises privées. Les 30 % restants relèvent des services publics et entrent donc en compétition avec le secteur privé. Le mécanisme de neutralité concurrentielle, appliqué par la *National Competition Policy*, est donc appliqué pour éviter de donner un avantage aux entités publiques.

— On estime que 40 % des revenus de la société ABC, le plus grand fournisseur de services de garde en Australie, proviennent de fonds publics. Et malgré le versement d'allocations importantes aux parents, les services de garde ont grimpé en flèche.

❑ Finlande

La tarification des services de garde est déterminée par les municipalités.

À titre d'exemple, la ville d'Helsinki présente la tarification de ce service sur son site Internet : http://www.hel2.fi.

A5.3.3 Transport

❑ Australie

En ce qui concerne la tarification des services publics en matière de transport routier et de transport en commun, ce sont les gouvernements provinciaux et locaux australiens qui sont responsables de la législation et du contrôle des tarifs.

Toutefois, en 2004, la *National Transport Commission* (NTC), un *independent statutory body* créée par le gouvernement fédéral et dirigée par cinq commissaires, a été mise en place dans le but d'uniformiser, au niveau national, la réglementation du transport routier et la tarification des services publics dans ce domaine.

— À ce sujet, une politique de tarification intergouvernementale portant sur les services publics et les charges relatives aux véhicules lourds (plus de 4,5 tonnes) a été établie.

  Ainsi, le gouvernement fédéral a créé un système uniformisé de détermination des tarifs, même si la réforme est entièrement administrée par les États.

— Dans ce contexte, la NTC a pour mandat d'émettre des recommandations sur la tarification des véhicules lourds à l'*Australian Transport Council* (ATC), un conseil intergouvernemental composé des ministres des transports fédéral et provinciaux qui se charge de l'adoption de la nouvelle tarification.

  Ainsi, pour être adoptés, les nouveaux tarifs doivent être approuvés par une majorité des deux tiers des ministres siégeant à l'ATC.

En matière de tarification relative aux véhicules lourds, les coûts attribuables à l'usure des routes et les autres coûts d'entretien des routes (par exemple, les lumières, les aires de repos ou les panneaux de signalisation) leur sont imposés par des frais d'enregistrement et des frais d'essence nets (*net fuel charge*).

— Les tarifs sont fixés par le calcul d'une moyenne des coûts d'entretien des routes en fonction des types de routes et des classes de véhicules.

  Par le biais de cette structure, environ 30 % des coûts relatifs aux véhicules lourds sont recouvrés par les tarifs d'enregistrement des états et territoires, alors que la balance est récupérée avec des frais d'essence nets de 0,19 $AUS au litre (0,17 $CAN selon les parités de pouvoir d'achat de 2006).

❑ Californie

Le secteur du transport est encadré par la Constitution californienne et par trois autres lois.

— La Constitution californienne autorise la *California Public Utilities Commission* (PUC) à établir des règles et à fixer les tarifs des entreprises privées dans plusieurs domaines, dont celui du transport.

— Le *Vehicle Code* spécifie les tarifs reliés aux permis de conduire, les frais d'immatriculation d'un véhicule, les frais perçus par l'État afin de financer l'Alternative and Renewable Fuel and Vehicle Technology Fund, ou les frais exigés par les villes pour améliorer la qualité de l'air et le transport en commun.

— Le *Streets and Highways Code* encadre les activités liées aux routes et aux ponts à péage et concerne le mécanisme de tarification.

— Le *Public Utilities Code* encadre les activités de certaines entités gouvernementales qui s'occupent des tarifs du système de transport en commun.

Lorsque les tarifs appliqués sont spécifiés dans les articles de loi, toute instauration ou modification des tarifs est d'abord présentée sous la forme d'un projet de loi, à l'une ou l'autre des assemblées parlementaires, et pour être adopté, le projet de loi doit recevoir l'approbation des deux tiers du Sénat et de la Chambre des représentants.

Le *Department of Motor Vehicles* (DMV) est l'entité gouvernementale chargée d'émettre les permis de conduire et les immatriculations. Les sommes qu'elle perçoit des citoyens permettent notamment d'alimenter le *Motor Vehicles Account* (MVA) qui soutient financièrement les activités du DMV, de la *California Highway Patrol* et de l'*Air Resources Board*.

— Le principal facteur qui détermine l'augmentation des tarifs est le risque que le MVA soit déficitaire.

Les facteurs pris en compte lors de la tarification des routes et des ponts varient selon les entités publiques qui administrent les péages.

— Dans le cas de la *Bay Area Toll Authority* (BATA), qui administre les revenus de sept ponts à péage des environs de la baie de San Francisco, et du *Golden Gate Bridge*, les principaux facteurs pris en compte pour modifier les tarifs sont l'augmentation de la circulation, qui entraîne une augmentation dans la fréquence des réparations sur les ponts, et les besoins d'aménager de nouvelles infrastructures (par exemple, l'ajout d'une voie réservée).

  Il est à noter que les tarifs varient selon le nombre d'essieux.

— Dans le cas de l'*Orange County Transportation Authority* (OCTA), qui s'occupe du péage de l'autoroute californienne 91, la tarification est basée sur le péage de congestion, de sorte que le tarif est plus élevé lors des périodes de pointe.

  Le changement de tarification de la période de pointe se fait aux six mois, alors que les tarifs sont modifiés selon la densité de la circulation.

En matière de tarification du transport en commun, la *Bay Area Rapid Transit District*, qui dessert la ville de San Francisco ainsi que les comtés environnants, augmente ses tarifs en fonction de l'inflation.

— À noter que les tarifs sont basés sur la distance parcourue par l'usager.

❑ Angleterre

Un péage urbain a été mis en place en février 2003. Il s'agit d'une taxe prélevée à l'entrée du centre-ville de Londres pour la circulation ou le stationnement, et ce, dans une zone de près de 21 km^2.

— L'objectif de ce péage est de diminuer la congestion dont souffre le centre-ville de la capitale en incitant les conducteurs à préférer les transports publics à la voiture.

— Le fait que le péage s'applique à un véhicule et à une journée permet à un même véhicule de faire plusieurs voyages, plusieurs entrées et sorties dans la zone de péage la même journée en ne payant qu'une seule fois.

  Le taux retenu pour le péage est fixé à 8 £ par jour, soit 15,90 $CAN.

❑ Finlande

La *Finnish Transport Policy* du *Ministry of Transport and Communication* prévoit l'étude, entre 2007 et 2011, d'un système avant-gardiste de tarification des routes, selon le principe de l'utilisateur-payeur, qui serait mis en place au plus tôt en 2015.

— Le système de tarification à l'étude aurait recours aux nouvelles technologies, notamment au positionnement par satellite, pour établir le montant que doit payer l'utilisateur.

A5.3.4 Eau

❑ Australie

La réforme de la gestion de l'eau a été l'un des aspects majeurs de la *National Competition Policy*. En juin 2004, la *National Water Initiative* (NWI) a été conclue entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

La NWI aspire à la création d'un marché national de l'eau et d'un système de planification et de gestion efficace des ressources hydriques, incluant la tarification de l'eau basée sur la consommation, la planification des droits d'accès à l'eau, l'évaluation des marchés de commercialisation de l'eau et la réforme de la gestion urbaine de l'eau.

— La NWI veut instaurer un mécanisme de prix assurant le recouvrement total des coûts en matière de planification et de gestion de l'eau.

La NWI astreint tous les états et territoires à mettre en place une entité indépendante se chargeant des processus d'adoption et de révision de la politique de tarification, relative à l'entreposage et à la distribution de l'eau dans les zones rurales et urbaines de leurs juridictions, ainsi que de la mise à jour des tarifs et de la reddition de comptes annuelle sur la tarification.

— Ces entités publiques indépendantes peuvent être des ministères, des organismes de régulation économique, des gouvernements locaux, etc., selon le contexte et la réglementation en vigueur dans les états et territoires.

— Elles doivent déterminer les revenus nécessaires (analyse des actifs, du capital, des dépenses prévues des entités publiques ou privées en charge de l'entreposage et de la distribution de l'eau) et la structure de tarification (sur une base de distribution en fonction de la géographie des zones rurales et sur une base de distribution à travers tout l'état et le territoire pour les zones urbaines).

  Divers facteurs socio-économiques sont pris en considération lors de l'adoption d'une tarification, comme par exemple :

  — la situation économique des consommateurs;

  — les facteurs environnementaux;

  — les subventions provenant des divers paliers gouvernementaux;

  — les objectifs fixés et les réglementations établies par les provinces et les municipalités.

❑ Ontario

En Ontario, la loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts *Sustainable Water and Sewage Systems Act* contient plusieurs dispositions relatives à la tarification dans le secteur de l'eau.

- Cette loi a été adoptée afin de garantir que les municipalités soient en mesure de financer leurs réseaux d'égouts et d'approvisionnement en eau.
- Selon cette loi, toutes les municipalités doivent préparer et soumettre au ministre les documents suivants :
  - un rapport sur le coût total des services d'approvisionnement en eau;
  - un plan de recouvrement des coûts des services d'approvisionnement en eau;
  - un rapport sur le coût total des services relatifs aux eaux usées;
  - un plan de recouvrement des coûts des services relatifs aux eaux usées.

L'évaluation du coût total de la fourniture des services d'approvisionnement en eau doit faire état des coûts de protection des sources d'eau, des coûts d'exploitation, des coûts de financement, des coûts de renouvellement, des coûts de remplacement et des coûts d'amélioration liés au captage ou au traitement de l'eau ou à sa distribution au public.

- Les règlements devront préciser les sources de revenus qu'une municipalité est autorisée, ou n'est pas autorisée, à inclure dans son plan décrivant comment elle entend payer le coût total de la fourniture de ces services. De plus, les règlements peuvent imposer des conditions ou des restrictions à l'égard de ces sources de revenus.

  Cependant, la loi n'est pas encore entrée en vigueur et il n'existe pour le moment aucune réglementation découlant de la loi de 2002.

Par ailleurs, la redevance réglementaire qui sera mise en place en 2009, variera selon que l'utilisation de l'eau se fasse en continu dans un système ouvert (par exemple : procédé industriel avec retour de l'eau traitée dans un cours d'eau) ou fermé (par exemple : l'eau embouteillée).

❑ Angleterre

En septembre 1989, le gouvernement britannique a procédé à la privatisation des sociétés d'État responsables de la filtration et de la distribution de l'eau en Angleterre.

La privatisation a donné naissance à deux organismes de réglementation : la *National Rivers Authority*, responsable de la protection de l'environnement (rivières, estuaires et eaux côtières), et l'*Office of Water Services* (OFWAT), responsable de l'industrie de l'eau au plan économique et du contrôle des prix facturés aux consommateurs.

— Le principal objectif de l'OFWAT est d'instaurer un équilibre entre le désir du client de profiter d'une réduction des coûts et d'un accroissement de la qualité, et le besoin de maintenir la rentabilité des entreprises de traitement et de distribution de l'eau potable et des eaux usées.

  Pour maintenir la rentabilité de ces entreprises, l'OFWAT examine les coûts (frais d'exploitation plus investissements en capital anticipés) dont elles auront besoin pour maintenir leurs opérations au cours d'une période de cinq ans.

  Le calcul des prix tient aussi compte de la nécessité pour ces entreprises de recouvrer leurs coûts (compte tenu de l'amélioration prévue de la productivité) et d'assurer aussi un profit raisonnable à leurs actionnaires.

Pour l'adoption des tarifs, l'OFWAT utilise un modèle intégrant un plafonnement des prix basé sur l'indice des prix au détail et sur un facteur représentant l'efficience prévue à laquelle a été soustrait l'accroissement des frais d'exploitation requis pour se conformer aux normes plus élevées, exigées dans la prestation du service.

— Tous les cinq ans, les tarifs sont établis individuellement pour chaque entreprise, afin de tenir compte du contexte de chacune.

❑ Irlande

L'approvisionnement en eau pour usage domestique (consommation, lavage, etc.) n'est pas tarifé. Cependant, en vertu de la *Water Services Pricing Policy*, l'approvisionnement en eau pour usage non domestique (industries, activités commerciales, installations sportives, etc.) est tarifé au volume.

— En vertu de cette politique, des compteurs d'eau sont installés et le client doit payer sa consommation en eau.

  Il est à noter que ce sont les gouvernements locaux qui sont responsables de l'application de cette politique.

A5.3.5 Électricité

❑ Australie

Le *National Electricity Market* a été créé en 1998, dans la foulée de l'adoption de la *National Competition Policy*, dans le but d'éliminer les obstacles à la concurrence à l'intérieur et entre les états et territoires australiens, en démantelant les monopoles d'État et en implantant un régime d'accès des tiers pour la distribution.

— L'objectif était d'augmenter la compétition dans le secteur et d'offrir par le fait même plus de choix aux consommateurs. Un marché de gros a donc été créé pour l'approvisionnement en électricité des producteurs et des consommateurs.

C'est la *National Electricity Market Management Company Limited* (NEMMCO), une entreprise publique, qui a comme responsabilités l'administration du National Electricity Market et l'adoption des tarifs sur la production d'électricité.

La structure d'adoption des tarifs sur l'électricité fonctionne comme un marché de gros (spot market), où l'offre et la demande sont équilibrées en temps réel par le biais d'un processus de coordination géré par la NEMMCO.

— Les producteurs d'électricité offrent d'abord de produire des volumes précis d'électricité à certains tarifs : ces offres sont soumises toutes les cinq minutes à la NEMMCO, sept jours sur sept.

— En fonction de ces offres, la NEMMCO détermine simultanément les entreprises ayant le droit de produire de l'électricité sur le principe d'équilibrer l'offre et la demande de la façon la plus rentable possible et ce, en déterminant un prix *dispatch*.

— La NEMMCO donne ensuite le droit aux entreprises retenues de produire de l'électricité en fonction de ce prix *dispatch* toutes les cinq minutes.

❑ Angleterre

L'*Office of gas and electricity markets* (OFGEM) est une agence indépendante de régulation, c'est-à-dire qu'elle exerce un pouvoir délégué par le gouvernement, mais séparé de celui-ci.

— Les dirigeants de l'OFGEM ne sont ni élus par le peuple, ni sous la gouverne des autorités politiques.

La mission de l'OFGEM est de permettre l'accessibilité au marché de l'électricité pour tous les citoyens et ainsi la satisfaction du citoyen-consommateur, tout en faisant la promotion de la compétitivité du secteur.

— La surveillance et l'application des licences d'exploitation accordées font partie de son rôle de régulateur. Ainsi, l'OFGEM peut rappeler à l'ordre un opérateur violant ses obligations, voire même modifier les dispositions de sa licence.

  Dans certains cas, cette procédure peut nécessiter l'intervention de la *Competition Commission*.

— La fixation des standards de performance pour l'industrie et leur contrôle font aussi partie de son rôle de régulateur.

— Finalement, l'OFGEM contrôlait deux types de prix : les premiers, toujours en vigueur, concernent les tarifs de transport et de distribution de l'électricité ; les seconds, supprimés en mars 2002, touchaient aux prix finaux pour les petits consommateurs.

  — Puisque l'objectif de l'OFGEM est d'établir un équilibre entre la satisfaction de la demande et le recouvrement des coûts pour les entreprises du secteur, un mécanisme de contrôle des prix a été mis en œuvre selon le même principe que la formule de plafonnement des tarifs appliquée dans le secteur de l'eau.

  — L'utilisation de ce système de plafonnement des prix (*price-cap*) permet de fixer, à tous les cinq ans, des tarifs pour chaque entreprise en tenant compte du contexte du marché et des fluctuations possibles.

    Ces tarifs incluent un taux de rendement raisonnable permettant de maintenir la rentabilité et l'attrait des entreprises auprès de leurs actionnaires, tout en contrôlant l'accessibilité aux citoyens par la fixation d'une limite de prix raisonnable.

❑ Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, le *Nova Scotia Utility and Review Board* exerce la supervision générale des services publics d'électricité. En particulier, il fixe la tarification des services publics d'électricité et de distribution du gaz naturel.

— Cependant, à partir du 1er janvier 2009, la *Nova Scotia Power*, une société privée exploitant l'électricité en Nouvelle-Écosse, pourra modifier ses tarifs au gré de la fluctuation du prix des combustibles.

  Néanmoins, selon son entente avec le *Nova Scotia Utility and Review Board*, cette société privée devra notamment prévoir un mécanisme pour protéger ses clients contre des hausses substantielles de tarifs. Dans le cas contraire, l'organisme de réglementation mettra un terme à ce projet.

A5.4 Conclusion

L'étude des mécanismes d'adoption de la tarification a permit de faire ressortir quelques tendances.

Plusieurs pays ont adopté un cadre légal, politique ou réglementaire global permettant d'encadrer le processus de tarification et de révision de la tarification des services (Angleterre, Australie, États-Unis, Finlande et Nouvelle-Zélande).

En vertu de ces lois et règlements, les services sont séparés en deux catégories :

- les services statutaires, ou obligatoires, fournis exclusivement par des ministères, agences gouvernementales et entités publiques du gouvernement opérant des activités non concurrentielles, soit en situation de monopole;
- les services commerciaux, fournis par des ministères, agences gouvernementales et entités publiques du gouvernement opérant des activités à caractère commercial, ou des activités dans un marché compétitif, soit en situation de concurrence.

Le mode de tarification sera aussi différent.

- La tarification des services statutaires doit viser généralement le recouvrement total des coûts de production, c'est-à-dire que le montant des sommes perçues doit être équivalent aux coûts de la prestation totale du service.
- La tarification des services commerciaux doit respecter le principe de la neutralité concurrentielle prévu par la législation générale sur la concurrence, de sorte que les tarifs sont fixés à la valeur marchande des biens et services, le prix étant fixé par le jeu de la libre concurrence sur des marchés ouverts.

De façon générale, le processus de reddition de comptes, condition importante en matière de tarification des services publics, est bien implanté. Le recouvrement des coûts doit en général être réévalué périodiquement.

Le contrôle et le suivi de la tarification des services, particulièrement dans le domaine de l'électricité et des transports, peuvent se faire par le biais d'agences de réglementation.

L'électricité est du domaine privé dans la majorité des pays (Angleterre, États-Unis, Finlande, Irlande et Nouvelle-Zélande), de sorte que les consommateurs ont le choix de leur fournisseur, dans d'autres juridictions, le monopole d'État a été démantelé pour créer un marché de gros (Australie et Ontario).

- Ainsi, presque partout, l'électricité est tarifée au prix du marché et une agence de réglementation contrôle les augmentations de tarifs.

L'eau est du domaine public dans la majorité des pays (gestion municipale en Finlande, en Irlande et en Ontario et provinciale en Australie), laissée au secteur privé en Angleterre et dérèglementée (le privé concurrence les municipalités) en Californie.

— Toutes ces juridictions cherchent toutefois à mettre en place une tarification visant au recouvrement total des coûts.

Dans le domaine des transports, plusieurs pays s'enlignent vers une tarification plus importante des véhicules lourds pour couvrir les frais d'entretien (Australie, Finlande, Suisse), des routes et des ponts en tenant compte des coûts d'entretien et de la congestion (Angleterre, Californie et Finlande), des péages urbains pour diminuer la congestion et la pollution (Londres, Milan, Singapour et Stockholm) et des transports en commun selon la distance parcourue (Californie).

Les services de garde sont publics en Finlande et la tarification déterminée par les municipalités, en Angleterre ils sont publics et gratuits pour les 0-5 ans, en Australie le secteur public (30 %) est concurrencé par le secteur privé (70 %) et les tarifs doivent respecter la neutralité concurrentielle, et en Californie tout est privé.

Finalement, les frais de scolarité sont généralement décidés par l'université et ils varient selon le programme d'étude (Angleterre, Australie, Alberta, États-Unis, Nouvelle-Écosse, Nouvelle-Zélande et Ontario) et dans certaines juridictions les hausses sont contrôlées (Alberta et Nouvelle-Zélande).

— Les frais de scolarité sont toutefois inexistants au Danemark, en Finlande, en Irlande, en Islande, en Norvège et en Suède.

Ainsi, en fonction des meilleures pratiques tarifaires dans les juridictions à l'étude, les éléments suivants devraient être pris en compte dans l'élaboration de la politique tarifaire du Québec.

— Neutralité concurrentielle.

— Obligation de reddition de comptes.

— Nécessité d'avoir de la transparence dans les coûts et les revenus de tarification.

— Systématisation des opérations essentielles à la bonne gestion de la tarification.

— Recouvrer les coûts, à moins que les bénéfices de la consommation de ces biens et services publics méritent une subvention à même les revenus des impôts et taxes. Dans ces cas, les objectifs doivent être clairement énoncés et validés régulièrement.

ANNEXE 6
POUR UN USAGE JUDICIEUX ET RATIONNEL DE L'EAU : LA CRÉATION D'UNE RÉGIE DE L'EAU

Écrit par Jean A. Guérin

Société Conseil Jean A. Guérin, inc.
2348, rue Philippe-Brodeur
Québec (Québec) G1T 1G9

A6.1 Préambule

Le mandat qui m'a été confié consiste à évaluer de façon exploratoire la pertinence et la faisabilité d'instituer une Régie de l'eau en se basant sur le modèle de la Régie de l'énergie.

En tant que spécialiste de l'énergie et possédant une très bonne connaissance de la régulation économique en général et de la Régie de l'énergie en particulier, pour en avoir été le premier président de 1997 à 2002, il m'apparaît a priori qu'il existe beaucoup d'éléments communs entre les services publics de l'énergie et ceux de l'eau.

Afin de me familiariser quelque peu avec le secteur de l'eau, j'ai pris connaissance rapidement de quelques documents portant sur le service public de l'eau dont vous trouverez la liste en annexe. En outre, considérant le court délai alloué pour la réalisation de ce mandat, veuillez noter que je n'ai pas eu le temps d'étudier en détail ce qui se fait tant au niveau national qu'international dans le domaine de la régulation économique du service de l'eau.

Le présent document est de nature exploratoire et devra être suivi d'une analyse plus approfondie si l'on veut s'engager sur cette voie.

A6.2 La problématique

L'eau est une ressource précieuse, essentielle à la santé et à la qualité de vie des citoyens et pour laquelle nous ne connaissons aucun substitut.

Plusieurs communautés canadiennes craignent de plus en plus de ne pas avoir assez d'eau pour répondre à leurs besoins actuels et futurs. Cette crainte est exacerbée par la demande croissante d'eau, l'accroissement des populations urbaines, la pollution des cours d'eaux et les impacts prévus des changements climatiques.

Selon une enquête réalisée par Environnement Canada, en 2004, 14,1 % des 510 municipalités répondantes ont révélé avoir connu des pénuries d'eau. Le problème provenait soit de la source, soit de l'usine de traitement ou encore du réseau de distribution.

Cette situation au Canada comme au Québec se complique davantage quand on considère la désuétude des infrastructures de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées ainsi que les coûts considérables associés au remplacement et à la modernisation de ces infrastructures.

À titre d'exemple, la Ville de Montréal estime que pour maintenir et améliorer la qualité de la production et de la distribution de l'eau potable, il faudrait investir 10 milliards de dollars sur une période de 20 ans, soit environ 500 millions de dollars par année.

Le Québec dispose de vastes quantités d'eau douce en comparaison avec d'autres régions et d'autres pays. Cette eau n'est cependant pas répartie également sur l'ensemble du territoire. Cette richesse est vulnérable et peut être mise en danger par nos activités et pratiques actuelles dans tous les secteurs de consommation.

En 2004, selon les statistiques publiées par Environnement Canada, la consommation quotidienne totale moyenne par personne était au Québec de 76 % supérieure à celle de l'Ontario. À Montréal, par exemple, certains estiment que les fuites d'eau sur le réseau d'aqueduc représentent de 35 % à 40 % de la production totale de la ville. Selon Environnement Canada (2004), la production d'eau par jour par personne à Montréal en 2004 équivalait à trois fois celle des habitants de Toronto.

Le Québec s'est doté en 2002 d'une *Politique nationale de l'eau* afin de mieux encadrer la gestion de l'eau dans une perspective de développement durable. Cette politique vise à préserver la qualité de l'eau et à assurer la pérennité de cette ressource précieuse.

Cette politique nationale comporte divers engagements notamment au niveau des infrastructures municipales où le gouvernement, conscient du problème du vieillissement des infrastructures, souhaite assurer la pérennité et l'amélioration de la gestion des services de l'eau.

Cette politique s'appuie sur plusieurs principes dont celui à l'effet que « les citoyens doivent être redevables quant à l'utilisation et à la détérioration de l'eau selon une approche utilisateur-payeur et pollueur-payeur ».

A6.3 L'objectif

À partir du moment où les pouvoirs publics décident de s'attaquer à la problématique décrite précédemment, une politique efficiente doit viser en priorité l'atteinte de ces deux objectifs :

- premièrement, encourager un usage judicieux et rationnel de l'eau, décourager le gaspillage et ainsi préserver et développer pour les générations actuelles et futures une ressource naturelle limitée qui est essentielle à la santé et au bien-être de la population;

- deuxièmement, générer les fonds nécessaires à court, moyen et long terme pour maintenir et améliorer la qualité de l'eau, et effectuer l'entretien, la réfection, l'expansion et la modernisation des équipements et infrastructures de traitement, de stockage, de transport et de distribution.

La tarification du service de l'eau sur la base du principe de l'utilisateur-payeur, comme cela se pratique déjà dans certaines localités du Québec, dans plusieurs régions au Canada et ailleurs dans le monde, apparaît comme un moyen inéluctable. Cela correspond d'ailleurs à l'un des principes fondamentaux de la Politique nationale de l'eau du Québec publiée en 2002.

Évidemment, cette approche présuppose l'installation de compteurs d'eau pour que d'une part, le consommateur soit d'abord informé de son niveau de consommation et que d'autre part, l'entité administrative responsable du service de l'eau puisse le facturer en fonction de son niveau de consommation.

La tarification du service de l'eau pourrait notamment être faite par trois instances différentes :

1) par le conseil municipal, comme cela est souvent fait en France;

2) par le gouvernement du Québec (à titre comparatif, pour un autre service public qu'est celui de l'électricité, il faut noter que jusqu'à tout récemment, les tarifs d'électricité étaient fixés par le gouvernement après étude en commission parlementaire);

3) par un organisme de régulation économique indépendant, une Régie de l'eau, qui fonctionnerait sur le modèle de la Régie de l'énergie du Québec.

Tel que mentionné dans le préambule, mon mandat consiste à évaluer cette troisième voie en m'inspirant principalement du modèle de la Régie de l'énergie, organisme en opération depuis le 2 juin 1997.

Nous verrons donc d'abord comment fonctionne cet organisme de régulation en insistant sur les points pertinents susceptibles de trouver une application dans le secteur du service de l'eau.

A6.4 Mode de fonctionnement de la Régie de l'énergie à l'égard de la tarification des services publics au Québec

A6.4.1 Rôle et pouvoirs de la Régie

La Régie de l'énergie est un tribunal indépendant qui exerce des fonctions quasi judiciaires et administratives en matière de régulation économique dans le secteur de l'énergie au Québec.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* a été adoptée en décembre 1996. La mise en place de la Régie, le 2 juin 1997, a permis d'instaurer, en matière d'électricité, un processus réglementaire rigoureux, ouvert et transparent axé sur la participation active des intervenants. La mise sur pied de la Régie permettait également de soumettre le transporteur d'électricité et les distributeurs d'électricité et de gaz naturel au même traitement réglementaire (*level playing field*). Enfin, la création de la Régie a également permis de rencontrer certaines exigences de la FERC (Federal Energy Regulatory Commision) en ce qui a trait à la réciprocité et à l'accès non discriminatoire aux réseaux de transport d'électricité par des tiers.

Son rôle (voir le tableau à la page 255) consiste à réglementer les activités monopolistiques liées au transport et à la distribution de l'électricité ainsi qu'à la distribution du gaz naturel. Son rôle, à l'égard du marché des produits pétroliers où il n'y a pas de monopole de transport et de distribution, consiste à surveiller le prix des produits pétroliers dans les différentes régions du Québec afin de s'assurer d'une saine concurrence et de protéger l'intérêt des consommateurs. La Régie a aussi le pouvoir de fixer, tous les trois ans, le montant des coûts d'exploitation par litre que doit supporter un détaillant.

En termes concrets, la Régie a compétence exclusive pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée ou distribuée ainsi que les tarifs et conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté, livré ou emmagasiné. Les décisions rendues par la Régie sont sans appel. Bien que la Régie soit un organisme indépendant, elle doit tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret lorsqu'elle fixe un tarif. Le ministre peut également donner à la Régie (par arrêté ministériel) des directives sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre.

La Régie a également pour fonction de surveiller les opérations des distributeurs d'électricité et de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient un tarif juste. Elle approuve les plans d'approvisionnements et les programmes commerciaux des distributeurs d'électricité et de gaz naturel ainsi que les projets d'investissements destinés au transport de l'électricité ou à la distribution d'électricité et de gaz naturel. La Régie s'assure que le transport de l'électricité au Québec s'effectue conformément aux normes de fiabilité qu'elle adopte.

La Régie approuve la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que le code d'éthique applicable aux contrats d'approvisionnement du distributeur d'électricité pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale (165 TWh). Les contrats d'approvisionnement qui en résultent lui sont soumis pour approbation.

La Régie a par ailleurs compétence exclusive pour examiner les plaintes des consommateurs qui sont en désaccord avec les décisions rendues par le transporteur d'électricité et par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. De plus, elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

La Régie peut faire les enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions et à ces fins les régisseurs sont investis des pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Cette disposition de la Loi a notamment été utilisée pour faire enquête sur le marché du diesel lorsque les camionneurs bloquaient les routes d'accès vers La Tuque, l'Abitibi-Témiscamingue et le Saguenay–Lac-Saint-Jean.

La Régie donne son avis au ministre des Ressources naturelles et de la Faune sur toute question qu'il lui soumet en matière énergétique ou, de sa propre initiative, sur toute question qui relève de sa compétence. Cette disposition de la Loi a été utilisée à maintes reprises par le ministre notamment en ce qui regardait le dossier du Suroît, des petites centrales hydroélectriques et de la place de l'énergie éolienne.

TABLEAU 42

Rôle et pouvoirs de la Régie de l'énergie

	Tarification des services publics		Surveillance des prix
	Électricité	**Gaz naturel**	**Produits pétroliers**
Fourniture	< = 165 TWh à 2,79 ¢/kWh >165 TWh : appels d'offres	Marché libre	Marché libre
Transport	Coût de service	ONE, Fédéral	Autres juridictions
Distribution	Coût de service	Coût de service et mécanismes incitatifs	Coût d'exploitation et opportunité d'inclusion
Traitement des plaintes	Pouvoir décisionnel		Autres juridictions
Avis au ministre	Sur toute question que le ministre lui soumet ou à l'initiative de la Régie		
Pouvoirs d'enquête	Si nécessaire à l'exercice de ses fonctions (*Loi sur les commissions d'enquête*)		

Source : Société Conseil Jean A. Guérin, inc.

A6.4.2 Organisation et fonctionnement

La Régie est composée de sept régisseurs ou juges administratifs, dont un président et un vice-président nommés par le gouvernement pour une période de cinq ans. Le gouvernement peut également nommer des régisseurs en surnombre lorsque requis pour la bonne expédition des affaires.

De façon générale, la Régie exerce sa compétence par le biais d'audiences publiques, par séances orales ou observations écrites ou selon d'autres mécanismes de consultation. À titre d'exemple, la Régie a recours depuis quelques années au processus d'entente négociée (PEN) pour fixer les tarifs de certains distributeurs gaziers. Cette dernière approche permet de sauver temps et argent tout en s'assurant de la participation de tous les acteurs concernés par les enjeux (stakeholder) à l'intérieur d'un processus transparent et encadré rigoureusement par la Régie.

Le président de la Régie, qui agit également à titre de régisseur, coordonne et répartit le travail des régisseurs en plus d'être responsable de l'administration de la Régie et de la direction de son personnel. Une fois désignés par le président pour entendre une demande, les régisseurs sont seuls habilités à rendre une décision. En vertu de sa qualité de tribunal quasi judiciaire, les régisseurs doivent respecter certaines règles dans l'exercice de leurs fonctions. La décision doit notamment être impartiale et basée strictement sur les éléments mis en preuve en faisant abstraction de ses orientations et préférences personnelles ou professionnelles. De plus, la règle de droit naturel *audi alteram partem* doit être respectée.

Les régisseurs sont assistés d'une équipe composée de gestionnaires, d'avocats et de spécialistes des questions techniques, environnementales et économiques qui participent à l'étude des dossiers et fournissent des analyses et avis. Le processus décisionnel de la Régie repose également sur différents mécanismes de consultation afin de prendre en compte l'intérêt des personnes concernées par les enjeux.

L'année dernière, la Régie comptait neuf régisseurs dont deux en surnombre. Ces derniers étaient appuyés par une équipe d'environ 70 gestionnaires, professionnels et membres du personnel de soutien.

Au cours de l'exercice 2006-2007, les dépenses de la Régie se sont élevées à 8,8 millions de dollars. De plus, au cours de la même période, la Régie a autorisé le remboursement aux intervenants d'un montant total d'environ 2,7 millions de dollars.

L'on dénombre au total plus de 50 participants aux travaux de la Régie qui représentent tous les groupes et personnes concernés dont les associations de consommateurs, les associations commerciales et industrielles, les associations environnementales, les associations représentant les premières nations, l'Union des producteurs agricoles, les associations représentant les municipalités, la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec, l'Institut canadien des produits pétroliers, des compagnies particulières et bien sûr les compagnies ou entreprises qui sont soumises à la juridiction de la Régie telles Gaz Metro, Gazifère Inc., Intragaz, Hydro-Québec Distribution, Hydro-Québec TransÉnergie, Compagnie Pétrolière Impériale Ltée, Pétro-Canada, Shell Canada Ltée, Ultramar Ltée.

La Régie est un organisme de régulation autonome et indépendant qui est financé par les redevances versées par le transporteur et les distributeurs réglementés selon le principe de « l'utilisateur-payeur » en fonction du travail qu'elle effectue en matière d'électricité, de gaz naturel ou de produits pétroliers. La Régie tient des comptes distincts pour le transporteur d'électricité et pour chaque distributeur. Étant donné que la Régie n'a pas de conseil d'administration, le président de la Régie soumet annuellement au ministre des Ressources naturelles et de la Faune, pour approbation par le gouvernement, les prévisions budgétaires de la Régie pour l'exercice financier suivant.

A6.4.3 La tarification des services publics

Au Québec et au Canada, les distributeurs de gaz naturel et d'électricité sont généralement considérés comme des compagnies de service public. La nature essentielle de leur service pour le public et le fait que le service peut être offert de façon plus économique par une seule compagnie (nature monopolistique) fait en sorte que ce type de compagnies disposent habituellement d'un droit exclusif de distribution sur un territoire donné que l'on appelle une franchise. Ce droit exclusif est assorti de conditions dont notamment l'obligation de desservir, à certaines conditions, tous les clients à l'intérieur de la franchise. Dans le cas de la distribution du gaz naturel, notons que le gouvernement peut, après avoir pris avis de la Régie, octroyer à une personne ou à une société, un droit exclusif de distribution de gaz naturel dans le territoire qu'il délimite.

Ces sociétés de service public sont généralement réglementées afin de protéger les consommateurs contre les abus potentiels des monopoles et d'assurer un service de qualité au consommateur à un prix juste et raisonnable, tout en permettant à la compagnie de gagner un rendement raisonnable sur le capital investi.

Il y a plusieurs façons de réglementer ces compagnies. Par exemple, lorsque le gouvernement réglementait la société Hydro-Québec, il utilisait principalement la méthode de la couverture des intérêts; ce qui signifie notamment que les tarifs sont fixés de manière à s'assurer que la compagnie peut s'acquitter de toutes ses obligations à l'égard de ses créanciers.

La méthode utilisée par la Régie de l'énergie (dite méthode base tarifaire et taux de rendement) consiste à fixer les tarifs de telle sorte que les revenus générés permettent de couvrir tous les éléments du coût de service dont les coûts d'exploitation et les coûts du capital.

C'est ainsi que la Régie, lorsqu'elle fixe un tarif de transport ou de distribution, doit notamment :

- établir la base de tarification du transporteur ou du distributeur en tenant compte de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport ou de distribution; la juste valeur des actifs est calculée sur la base du coût d'origine, moins l'amortissement;
- déterminer les montants globaux de dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service;
- permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification.

La Régie doit également, lorsqu'elle fixe un tarif, tenir compte des prévisions de vente, de la qualité de la prestation du service, des coûts de service et des risques inhérents à chaque catégorie de consommateurs.

Elle doit aussi favoriser l'emploi de mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du transporteur et des distributeurs et la satisfaction des besoins des consommateurs. Enfin, la Régie doit s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables.

En principe, les tarifs sont déterminés par catégorie de consommateurs (généralement : résidentiel, commercial et industriel) en fonction des coûts de service alloués à chacune des catégories.

Dans le cas de l'électricité, si on se réfère au tableau de la page 255, le tarif final au consommateur établi par la Régie comprend les coûts de distribution et de transport déterminés sur la base du coût de service par la Régie, auquel est ajouté le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale (fixé dans la loi à 2,79 ¢/kWh jusqu'à ce que le volume de consommation atteigne 165 TWh) et le coût réel des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale. Ces deux derniers éléments représentent le coût de la marchandise (l'électron).

En ce qui regarde le gaz naturel, en se référant encore au tableau de la page 255, le prix final payé par le consommateur comprend le prix de la marchandise, soit le prix du gaz naturel qui est déterminé par le marché, auquel s'ajoutent le tarif de transport déterminé par l'ONÉ (Office national de l'énergie) sur la base du coût de service et le tarif de distribution fixé par la Régie sur la base du coût de service.

Les tarifs du gaz naturel et de l'électricité sont généralement fixés à chaque année par la Régie de l'énergie.

A6.4.4 Certaines obligations du transporteur d'électricité et des distributeurs

Afin de permettre à la Régie d'exercer une régulation de façon dynamique et proactive, le transporteur et les distributeurs ont plusieurs obligations à rencontrer, dont certaines m'apparaissent des plus pertinentes du point de vue du mandat qui m'a été confié.

❑ Plan d'approvisionnement

Le titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois.

❑ Procédure d'appel d'offres et d'octroi

Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie une procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire la demande au-delà du volume d'électricité patrimoniale (165 TWh).

❑ Rapport annuel

La Régie détermine les tarifs du transporteur et des distributeurs d'électricité et de gaz naturel sur la base de l'année témoin projetée, i.e. sur la base de projections en ce qui regarde les ventes, les coûts, les investissements, etc., pour l'année pour laquelle une hausse de tarifs est demandée qui est généralement l'année qui suit.

Afin d'assurer un suivi, de comparer les résultats réels aux projections et d'apporter les correctifs nécessaires s'il y a lieu, par exemple à la base de tarification, le transporteur et les distributeurs doivent à chaque année, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice financier, soumettre leur rapport annuel pour examen par la Régie.

A6.5 Application du modèle de la Régie de l'énergie à une Régie de l'eau

A6.5.1 Introduction

L'eau est un bien essentiel à la santé publique mais c'est aussi de plus en plus une marchandise que l'on vend à des fins de consommation publique pour usage divers.

La distribution de l'eau aux consommateurs est un service public au même titre que la distribution de l'électricité et du gaz naturel. Du point de vue de l'organisation de ses éléments opérationnels, la distribution de l'eau s'apparente à la distribution de l'électricité mais encore plus à la distribution du gaz naturel : usines de traitement, réseau de transport de la marchandise (le gaz naturel) de la source d'approvisionnement jusqu'au réseau de distribution, centres de stockage, réseau de distribution et le fait que toutes les conduites de gaz naturel sont souterraines.

Le service de la distribution de l'eau possède les caractéristiques d'un monopole naturel en ce sens que les économies d'échelle sont généralement très importantes et que le service d'un seul distributeur dans une région est plus efficace et économique que le service de plusieurs distributeurs. Il s'agit d'un secteur très « capital intensive » où les coûts fixes sont très élevés.

Ainsi, compte tenu que l'eau peut être considérée d'un point de vue économique comme une marchandise, que la distribution de l'eau a toutes les caractéristiques d'un monopole naturel et que l'organisation opérationnelle du service de la distribution de l'eau s'apparente aux services de distribution du gaz naturel et de l'électricité, le processus d'élaboration et de fixation des tarifs suivi par la Régie de l'énergie pour le gaz et l'électricité devrait en principe pouvoir s'appliquer au service de l'eau.

La fixation de tarifs sur la base du revenu requis pour couvrir tous les éléments du coût de service, c'est-à-dire les coûts d'exploitation et le coût du capital, serait en effet le meilleur moyen d'atteindre un déploiement efficace des ressources. Cela permettrait d'une part de rationnaliser la consommation et d'autre part de générer les fonds nécessaires à l'entretien, la réfection et l'expansion des réseaux d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées.

Évidemment, une telle approche aurait des répercussions sociales surtout auprès des ménages à faible revenu et des mesures d'atténuation et de mitigation devraient être mises de l'avant à l'égard de ce groupe d'usagers. De façon générale, afin d'éviter les chocs tarifaires à l'ensemble des usagers, une période de transition devrait être prévue. L'étude de ces aspects ne fait pas partie de mon mandat.

Outre la mise en place d'un organisme de régulation que nous appelons la « Régie de l'eau » pour les fins de ce document, l'application au service de l'eau d'un régime de fixation des tarifs analogue à celui appliqué par la Régie de l'énergie présuppose cependant au départ la réunion de certaines conditions présentées ci-après.

Soulignons que le service de l'eau relève présentement de la compétence des municipalités et qu'une Régie de l'eau de type Régie de l'énergie relèverait de la compétence du gouvernement du Québec. Il va de soi que les modifications législatives nécessaires à l'instauration de ce nouveau régime de tarification du service de l'eau devraient être apportées. L'analyse de ces modifications ne fait pas partie de mon mandat.

❑ Les compteurs d'eau

Si l'on veut instaurer une tarification de type utilisateur-payeur avec des tarifs variant en fonction des volumes de consommation, il faut prévoir l'installation de compteurs d'eau afin de mesurer les volumes de consommation de la clientèle et de les facturer en conséquence.

Cette information permet de renseigner le consommateur et de le sensibiliser à l'évolution de ses volumes de consommation d'une période à l'autre. Cela permet également au consommateur d'ajuster ses habitudes de consommation afin de réduire le gaspillage et sa facture.

Une des premières choses à faire consiste à estimer les coûts, les délais de mise en place de ces compteurs et de prévoir un plan d'implantation dans les différents secteurs de consommation et les différentes régions.

❑ Consolidation régionale et création d'entités réglementées

Généralement, la Régie de l'énergie fixe ou modifie les tarifs et les conditions de livraison sur demande d'une entité administrative ou corporative qui jouit de droits exclusifs de distribution ou de transport et qui est soumise à sa juridiction. La Régie peut également le faire de sa propre initiative.

La compagnie Gaz Metro est un exemple d'une entité corporative réglementée alors que Hydro-Québec TransÉnergie est un exemple d'une entité administrative soumise à la réglementation de la Régie.

Dans la mesure où le nombre d'entités réglementées et la fréquence des demandes sont élevés, la taille de l'organisme de régulation augmente et le coût de la réglementation pour l'ensemble des consommateurs du service concerné peut s'avérer dispendieux. À titre de référence, le coût total annuel de la Régie de l'énergie est d'environ 11,5 millions de dollars (incluant les frais payés aux intervenants). En d'autres mots, si l'on veut garder les coûts de la régulation de l'eau à un niveau raisonnable, il faut éviter que toutes les municipalités possédant un réseau de distribution de l'eau se retrouvent à la Régie de l'eau à chaque année pour faire approuver leurs tarifs et autres conditions de service.

D'autre part, il est raisonnable de penser, compte tenu de la prépondérance des coûts fixes inhérents à ce genre de service public, que la consolidation de petits réseaux de distribution municipaux en de plus grands ensembles de service de distribution de l'eau permettrait de bénéficier d'économies d'échelle importantes, de faciliter le financement des infrastructures et de pouvoir disposer plus aisément d'une équipe de gestionnaires et de spécialistes hautement qualifiée. L'aspect de la qualification et du niveau d'expertise des ressources humaines affectées à l'exploitation des réseaux de distribution est fondamental; on n'a qu'à se référer à la tragédie qu'a connue la petite municipalité de Walkerton en Ontario pour s'en convaincre.

La consolidation des réseaux de distribution au niveau régional peut impliquer des interconnexions physiques de réseaux et le partage d'équipement de traitement, ce qui peut entraîner des économies d'échelle pour l'ensemble des usagers. Cependant, même dans les cas où les interconnexions physiques entre un ensemble de petits réseaux ne sont pas avantageuses parce que les réseaux municipaux sont dispersés sur un trop grand territoire, la consolidation des fonctions de gestion et d'exploitation au niveau d'un grand réseau intégré peut représenter un gain d'efficacité et des économies non négligeables pour l'ensemble des consommateurs. Pensons par exemple aux services d'inspection, de relevé des compteurs et de facturation.

La consolidation des réseaux de service de l'eau au niveau régional pourrait en principe se faire dans un premier temps sur la base des nouvelles villes créées par le regroupement des municipalités en 2002. Il y a en tout 15 nouvelles villes dont Québec, Montréal, Longueuil, Gatineau, Lévis, Saguenay, Shawinigan, Rimouski, Rouyn-Noranda, Sherbrooke, Trois-Rivières et Val-d'Or. L'ensemble de ces nouvelles villes représente environ 46 % de la population totale du Québec.

Chacune des 15 nouvelles villes serait par la suite obligée par le gouvernement du Québec (par loi ou règlement) de créer un organisme indépendant de gestion et d'exploitation du service de l'eau.

Chacune des nouvelles villes devrait par la suite soumettre obligatoirement à la Régie de l'eau, dans un délai prescrit par le gouvernement, une demande de droit exclusif de distribution de l'eau, selon des modalités semblables à celles actuellement prévues à la *Loi sur la Régie de l'énergie* pour la distribution du gaz naturel. Le gouvernement, après avoir pris avis de la Régie de l'eau, pourrait octroyer à l'organisme indépendant de gestion et d'exploitation de la ville demanderesse un droit exclusif de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées dans le territoire qu'il délimite. Ces territoires pourraient inclure les municipalités situées en périphérie des nouvelles villes créées en 2002 de manière à favoriser une plus grande consolidation régionale.

Ainsi, dans un premier temps, la Régie de l'eau aurait sous sa juridiction, si le gouvernement les approuve, 15 organismes indépendants de gestion et d'exploitation de réseaux d'eau potable et d'eaux usées à réglementer. Afin de réduire les coûts et les délais de la réglementation, un regroupement encore plus serré pourrait être examiné au moment opportun.

Par la suite, il faudrait examiner le traitement réglementaire à accorder aux municipalités restantes, isolées des 15 nouvelles villes, et qui disposent d'un réseau de distribution de l'eau. Une première démarche consisterait à voir comment l'on pourrait les encourager ou les inciter à se regrouper au niveau régional.

❑ Organisme indépendant de gestion et d'exploitation

Cet organisme serait l'entité réglementée responsable du service de l'eau. Cet organisme disposerait d'une franchise, à qui la ville, la propriétaire, confierait la responsabilité de la gestion, de l'exploitation, de l'entretien, de la réfection et de l'expansion des réseaux d'eau potable et d'égouts. La ville demeurerait propriétaire des actifs, mais ils seraient comptabilisés dans les livres de l'organisme indépendant à des fins réglementaires pour l'établissement des tarifs sur la base du coût de service total incluant les coûts d'exploitation et les coûts du capital.

La gestion indépendante de ces organismes est un point fondamental pour éviter les aléas de l'ingérence politique. L'organisme responsable du service de l'eau doit être doté d'un conseil d'administration dont les membres sont choisis pour leur compétence et leur expérience professionnelles reconnues. Le conseil est appuyé pour la conduite quotidienne des affaires par un personnel de gestion, des opérateurs et des techniciens hautement qualifiés, notamment en matière réglementaire et environnementale.

L'organisme responsable doit tenir à jour une comptabilité détaillée, distincte de celle de la ville, contenant tous les éléments comptables usuels d'une société réglementée comme la Régie de l'eau pourra le spécifier dans une directive générale au moment opportun. Cette comptabilité est essentielle au régulateur pour lui permettre de faire une allocation rationnelle des coûts entre tous les services (par exemple, service d'approvisionnement en eau potable et service de traitement des eaux usées) et catégories d'usagers en prenant en compte tous les éléments du coût de service, soit les coûts d'exploitation et les coûts du capital.

Cette comptabilité distincte permet aussi plus de transparence pour les usagers et les autorités gouvernementales quant au coût et à l'efficacité de leur organisme responsable du service de l'eau et permet de comparer la performance des différents organismes entre eux.

Au niveau des besoins de financement externe pour effectuer les investissements nécessaires à la réfection, à la modernisation et au développement des infrastructures, la ville pourra continuer à effectuer les emprunts requis pour le service de l'eau dans la mesure où c'est le meilleur moyen d'avoir de faibles taux d'emprunt. Le service de cette dette est transféré à l'organisme du service de l'eau qui l'inclut comme élément du coût de service lorsqu'il dépose sa requête de fixation des tarifs devant la Régie de l'eau. C'est ainsi que la division administrative d'Hydro-Québec responsable du réseau de transport d'électricité, TransÉnergie, fonctionne; les coûts de financement qu'Hydro-Québec lui impute pour la partie de la dette qui lui revient sont inclus dans le coût de service qu'elle dépose à la Régie de l'énergie dans le cadre d'une requête tarifaire visant à faire approuver ses tarifs de transport.

La mise sur pied de ces organismes indépendants de gestion et d'exploitation du service de l'eau, avec une base de revenus autonomes et prévisibles découlant de sa franchise et de son assujettissement à la régulation de la Régie de l'eau, facilitera la formation de PPP (partenariats public-privé) et éventuellement la privatisation si cela devenait un objectif souhaitable. Il est possible également d'envisager que l'organisme responsable du service de l'eau aille en appel d'offres afin de déléguer, en tout ou en partie, la gestion de l'exploitation à une société privée. Dans ce scénario, la ville demeure propriétaire des actifs et l'organisme responsable du service de l'eau assure le contrôle du service délégué ou sous-contracté. Dans ce contexte, les pouvoirs d'approbation de la Régie en matière de procédure d'appel d'offres, de code d'éthique et de contrats pourraient s'avérer fort utiles.

A6.5.2 Rôle et pouvoirs de la Régie de l'eau

Compte tenu que le service de l'eau est un service public comparable à plusieurs égards aux services du gaz naturel et de l'électricité et compte tenu des objectifs poursuivis en matière de tarification, – envoyer les bons signaux de prix aux consommateurs et assurer au distributeur le recouvrement total des coûts –, la Régie de l'eau pourrait en principe exercer le même rôle et disposer des mêmes pouvoirs que la Régie de l'énergie (voir section A6.4.1).

La Régie de l'eau devrait ainsi être constituée comme un tribunal indépendant qui exercerait des fonctions quasi judiciaires et administratives en matière de régulation économique des services de l'eau au Québec. Cette Régie œuvrerait dans une perspective de développement durable et favoriserait la participation des intervenants dans le cadre d'audiences publiques. Les décisions rendues par la Régie seraient sans appel.

La Régie aurait compétence exclusive pour fixer les tarifs et conditions auxquels l'eau est emmagasinée, fournie, transportée ou livrée par les organismes responsables du service de l'eau.

La Régie aurait également pour fonctions de surveiller les opérations des organismes responsables du service de l'eau, d'approuver les plans d'approvisionnement, les programmes commerciaux, les programmes d'économie de l'eau, les programmes d'investissement dans les infrastructures et elle pourrait également imposer des normes de qualité et de fiabilité en ce qui a trait par exemple au niveau des pertes d'eau sur le réseau.

La Régie de l'eau devrait également avoir le pouvoir d'approuver la procédure d'appel d'offres et d'octroi, le code d'éthique à suivre ainsi que les contrats dans certains domaines spécifiques comme la sous-traitance en matière de gestion et d'entretien des infrastructures et ce, afin d'assurer des règles homogènes d'une agglomération à l'autre.

Par ailleurs, la Régie de l'eau devrait avoir compétence exclusive pour examiner les plaintes des consommateurs qui seraient en désaccord avec le service de l'eau concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

Enfin, la Régie de l'eau devrait disposer de pouvoirs d'enquête et elle devrait pouvoir donner son avis au ministre sur toute question qui concerne le service de l'eau et qui relèverait de sa compétence.

A6.5.3 Organisation et fonctionnement de la Régie de l'eau

Le mode d'organisation et de fonctionnement de la Régie de l'énergie (voir section A6.4.2) devrait être applicable à la Régie de l'eau si l'on accepte les pouvoirs qu'elle devrait avoir et qui sont résumés succinctement à la section précédente.

Le mode d'organisation et de fonctionnement devrait notamment permettre d'assurer la rigueur, la transparence et l'indépendance du processus décisionnel par rapport aux parties intéressées. De façon générale, la participation des intervenants se fait par la tenue d'audiences publiques mais elle peut également se faire via d'autres mécanismes de consultation employés par la Régie de l'énergie comme le processus d'entente négociée (PEN).

Du point de vue de l'indépendance du tribunal régissant le secteur de l'eau, la procédure des nominations des régisseurs devrait être axée strictement sur la compétence professionnelle et non sur les allégeances politiques. De plus, l'autonomie financière de la Régie de l'eau par rapport aux instances gouvernementales est un élément vital pour assurer son indépendance.

Ainsi, la Régie de l'eau devrait être financée par les redevances annuelles (dans le sens prévu à la *Loi sur la Régie de l'énergie*) versées par les organismes responsables du service de l'eau selon le principe de « l'utilisateur-payeur », soit en fonction du travail que la Régie effectue pour étudier les demandes de ces organismes. La Régie de l'eau devra tenir des comptes distincts pour chacun des organismes qu'elle réglemente. Ces organismes en retour incluent, dans le coût de service soumis à la Régie dans le cadre d'une requête tarifaire, les redevances payées à la Régie. Ces frais sont ainsi récupérés via les tarifs auprès de l'ensemble de la clientèle. Il est donc important que ces frais ne soient pas trop élevés, surtout que les frais accordés par la Régie aux intervenants pour faire valoir leur point de vue ne sont généralement pas négligeables et qu'ils trouvent également leur source de financement auprès de la clientèle.

L'ampleur du budget de la Régie de l'eau dépendra de la taille de l'organisme qui variera en fonction du nombre d'intervenants, du nombre de demandeurs et de la fréquence des demandes. Il est intéressant de noter (voir la liste partielle à la section A6.4.2) qu'un bon nombre des intervenants présents devant la Régie de l'énergie seraient les mêmes à intervenir devant la Régie de l'eau. Rappelons que le budget de la Régie de l'énergie en 2006-2007 était de 8,8 millions de dollars et que les frais remboursés aux intervenants s'élevaient à 2,7 millions de dollars.

Enfin, il est intéressant de noter que dans plusieurs juridictions, notamment au Canada, la responsabilité de la régulation économique du service de l'eau a été donnée aux régies de l'énergie. Cette façon de faire permet des économies d'échelle et des économies de gamme en combinant au sein d'un même organisme de régulation l'expertise et le savoir-faire au regard de plusieurs services publics.

A6.5.4 La tarification du service de l'eau

L'application au service de l'eau de la méthodologie tarifaire suivie par la Régie de l'énergie (base tarifaire et taux de rendement) permettra à l'organisme réglementé le recouvrement de ses coûts totaux, soit les coûts d'exploitation et les coûts du capital. Cette méthodologie comporterait principalement deux étapes pour chacun des organismes responsables du service de l'eau : premièrement, la détermination du revenu requis et deuxièmement la fixation de la grille tarifaire.

La première étape consisterait à déterminer combien de revenus l'organisme a besoin au cours d'une année pour desservir sa clientèle. Le revenu requis comprend plusieurs éléments dont les coûts d'exploitation, le service de la dette, le rendement sur le capital propre et l'amortissement.

Mais, avant de déterminer le coût du capital, la Régie de l'eau devra d'abord (voir section A6.4.3) établir la base de tarification de l'organisme responsable du service de l'eau, c'est-à-dire établir la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du service de l'eau. La juste valeur des actifs est généralement calculée sur la base du coût historique, moins l'amortissement. Il faudra également prendre en considération les subventions aux infrastructures provenant des différents paliers de gouvernement.

La deuxième étape consiste à déterminer comment le service de l'eau répartira auprès de sa clientèle la collecte du revenu total annuel requis. La fixation des tarifs par la Régie tiendra compte notamment des prévisions de ventes et des coûts propres à chaque catégorie de consommateurs. Il faudra donc déterminer les catégories de consommateurs et les services que l'on veut tarifer.

L'allocation du coût par service (ex. : approvisionnement en eau potable et traitement des eaux usées) et par catégorie d'usager (ex. : résidentiel, agricole, institutionnel, commercial et industriel) repose sur le calcul des coûts de chacun des équipements utilisés (usines de filtration et de traitement, réseaux de transport et de distribution, installations de stockage, etc.) pour fournir le service au consommateur.

Comme c'est le cas pour les services publics du gaz et de l'électricité (voir le tableau de la page 255) réglementés par la Régie de l'énergie, le prix ou le tarif final au consommateur inclut toutes les composantes de la chaîne d'approvisionnement, y compris un prix pour la ressource ou la marchandise « *commodity* ».

Dans le cas du gaz naturel le prix de la fourniture ou de la marchandise est déterminé par le marché libre. Le prix du gaz acheté sur le marché libre par le distributeur à l'intention des petits consommateurs (appelé gaz de réseau) est transmis directement au consommateur final avec l'autorisation de la Régie (c'est ce qu'on appelle dans le jargon du métier un « *pass on* »).

Dans le cas de l'électricité, le prix de la fourniture ou de la marchandise, comme nous l'avons vu précédemment, est fixé dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* à 2,79 ¢/kWh pour le volume d'électricité patrimoniale, c'est-à-dire jusqu'à 165 TWh. Au-delà de ce volume, le coût de la fourniture d'électricité ou de la marchandise correspond au coût réel des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur pour satisfaire les besoins du marché québécois.

Pour l'eau, le tarif ou le prix final au consommateur autorisé par la Régie de l'eau, selon l'approche adoptée par la Régie de l'énergie pour le gaz et l'électricité, devrait comprendre le coût de toutes les composantes de la chaîne d'approvisionnement, y compris un prix ou une redevance pour la ressource « eau » ou la marchandise.

Dans le cas de l'eau, à défaut d'un prix de marché clairement établi, le prix ou la redevance applicable à la marchandise ou à la ressource pourrait être fixé dans la loi comme c'est le cas pour l'électricité patrimoniale ou encore si le gouvernement veut se donner plus de flexibilité, il pourrait se donner le pouvoir dans la *Loi sur la Régie de l'eau* de déterminer le prix de l'eau ou la redevance selon les modalités qu'il choisira.

L'organisme responsable du service de l'eau qui collectera cette redevance via la tarification approuvée par la Régie de l'eau remettra les sommes ainsi perçues au gouvernement selon les modalités qui seront établies.

Notons que la fixation d'un prix ou le prélèvement d'une redevance sur la ressource « eau » a des implications juridiques au niveau de la propriété de cette ressource qui devront être clarifiées avant de prendre cette orientation.

À titre illustratif, il est intéressant de noter que la facture transmise par la Lyonnaise des Eaux à ses clients en France, en plus d'indiquer le montant à payer, le prix unitaire du m^3 et le volume de consommation d'eau, comprend également une répartition détaillée des coûts selon les différentes composantes du service :

- le coût du traitement de l'eau;
- le coût de la distribution de l'eau potable;
- le coût de la collecte des eaux usées;
- le coût de la dépollution des eaux usées;
- les redevances perçues par les organismes publics;
- la part exacte revenant au distributeur d'eau.

Ce mode de facturation qui décompose le coût total selon tous les éléments de la chaîne d'approvisionnement est également appliqué par la Régie de l'énergie pour la distribution du gaz naturel par Gaz Métro (*unbundling* ou dégroupement des tarifs par composantes du service). Cette approche n'est pas appliquée dans le cas de la distribution de l'électricité (*bundling*).

Enfin, au niveau de l'établissement de la structure tarifaire, en plus de viser le recouvrement de la totalité des coûts, la Régie de l'eau devra tenir compte de préoccupations économiques, sociales et environnementales.

Ces préoccupations peuvent concerner la capacité de payer des consommateurs, les questions d'équité reliées à l'interfinancement entre catégories d'usagers et à l'application de tarifs marginaux croissants ou décroissants avec le volume de consommation.

La Régie de l'eau pourra en outre donner son avis au ministre concerné sur la meilleure manière de refléter l'ensemble de ces préoccupations à la suite d'une audience générique permettant de consulter les intervenants. Elle pourra également aviser le ministre, s'il y a lieu, sur les distinctions à faire en termes de politique tarifaire entre les communautés urbaines et les communautés rurales. Le gouvernement pourra par ailleurs indiquer à la Régie, par décret, les préoccupations à prendre en compte.

La fixation des tarifs du service de l'eau peut se faire en principe sur une base annuelle ou pluriannuelle. À la lumière de la documentation consultée, il semble que plusieurs juridictions aient adopté le mode pluriannuel. Dans ce dernier cas, le régulateur établit le niveau de prix de l'année de départ sur la base des principes décrits précédemment et autorise des augmentations annuelles maximales de prix (formule réglementaire désignée *price-cap*), par exemple pour une période de cinq ans, selon une formule automatique où le taux d'augmentation maximal autorisé est fonction de l'inflation, des besoins d'investissements et des gains d'efficacité.

Peu importe la formule annuelle ou pluriannuelle qui sera retenue par la Régie de l'eau après consultation des intervenants, l'important c'est que le régime tarifaire qui sera adopté soit basé sur la consommation et qu'il permette :

- une utilisation efficace de l'eau;
- l'adoption de mécanismes incitatifs pour améliorer la performance du distributeur et la satisfaction des besoins des consommateurs;
- un recouvrement total des coûts assurant ainsi l'autonomie financière des organismes responsables du service de l'eau.

A6.5.5 Certaines obligations des organismes responsables du service de l'eau

La fixation des tarifs du service de l'eau par une Régie de l'eau aurait comme avantage d'appliquer la même politique tarifaire (et non les mêmes tarifs puisque cela dépendra des paramètres économiques de chacun des systèmes) à tous les organismes réglementés en prenant soin toutefois de distinguer les grands ensembles urbains des communautés rurales.

Les organismes responsables du service de l'eau en contrepartie de leurs droits exclusifs de distribution auront plusieurs obligations à respecter. En s'inspirant du modèle de la Régie de l'énergie, ces organismes du service de l'eau seraient notamment tenus de respecter les obligations ci-après décrites.

❑ Plan d'approvisionnement

Selon les dispositions de la *Loi sur la Régie de l'eau*, l'organisme responsable du service de l'eau devrait préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par celle-ci, un plan d'approvisionnement, par exemple pour les cinq prochaines années, décrivant la prévision de la demande par service et secteur de consommation, la stratégie d'approvisionnement y compris les programmes d'économies de l'eau et de réduction de pertes sur le réseau, et le plan détaillé d'investissements annuels pour la période visée.

❑ Procédure d'appel d'offres et d'octroi

Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, les organismes responsables du service de l'eau devraient être obligés d'établir et de soumettre à l'approbation de la Régie une procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres.

Cette procédure s'appliquerait aux contrats au-delà d'un certain seuil monétaire et la Régie pourrait dispenser l'organisme responsable de recourir à l'appel d'offres pour des contrats de courte durée ou en situation d'urgence.

Ce volet pourrait s'avérer fort utile dans le cas, par exemple, où l'organisme responsable du service de l'eau désire confier, après appel à la concurrence, la gestion de certaines opérations à une société privée.

❑ Rapport annuel

La Régie de l'eau déterminera les tarifs du service de l'eau sur une base annuelle ou pluriannuelle, selon le mode réglementaire qui sera décidé après consultation des intervenants. Les tarifs seront fixés par la Régie en fonction des données projetées en ce qui regarde notamment les ventes, les coûts et les investissements qui lui seront soumis dans le cadre des requêtes tarifaires.

Afin d'assurer un suivi et de comparer les résultats réels aux projections budgétaires (en ce qui regarde par exemple les dépenses, les investissements, les revenus, le rendement réalisé, la performance de l'organisme par rapport aux indices de qualité de service qui lui ont été fixés), les organismes responsables du service de l'eau seraient tenus à chaque année, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice financier, de soumettre à l'examen de la Régie de l'eau leur rapport annuel. La Régie pourrait alors ordonner à l'organisme d'apporter les correctifs nécessaires par exemple à la base de tarification. Une fois la reddition de comptes complétée par la décision de la Régie, l'organisme réglementé peut ensuite procéder à la fermeture réglementaire de ses livres.

A6.6 Conclusion et recommandations

L'eau est une ressource précieuse, essentielle à la vie et au bien-être des citoyens et pour laquelle nous ne connaissons aucun substitut. Mais c'est aussi de plus en plus une marchandise « *commodity* » qui fait l'objet d'un commerce important au niveau domestique et international.

Le Québec dispose de vastes quantités d'eau douce en comparaison avec d'autres régions et d'autres pays. Cette eau n'est cependant pas répartie également sur l'ensemble du territoire. Cette richesse est vulnérable et peut être mise en danger par nos activités et pratiques actuelles caractérisées par une surconsommation dans tous les secteurs.

La situation se complique lorsque l'on prend en considération la désuétude des infrastructures de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées et les milliards de dollars qu'il faudra investir pour remplacer et moderniser ces infrastructures.

La mise en place d'un régime adéquat de prix et de tarification pour le service de l'eau encouragerait un usage judicieux et rationnel de l'eau en plus de générer les fonds nécessaires à la réfection, au remplacement et à la modernisation des infrastructures.

Le service de l'eau comprenant la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées est un service public comparable à plusieurs égards aux services du gaz naturel et de l'électricité. D'ailleurs, il est intéressant de noter que dans plusieurs juridictions, notamment au Canada, la régulation du service de l'eau est confiée aux mêmes organismes quasi judiciaires qui réglementent l'énergie.

Le service de l'eau possède les caractéristiques d'un monopole naturel, très « *capital intensive* » et où les coûts fixes sont très élevés de sorte que le service d'un seul distributeur dans une région donnée est plus efficace et économique que d'en avoir plusieurs.

De plus, d'un point de vue opérationnel, les éléments de la chaîne d'approvisionnement s'apparentent à la distribution de l'électricité et encore plus à la distribution du gaz naturel, à savoir : usines de traitement, réseau de transport de la marchandise (le gaz naturel) de la source d'approvisionnement jusqu'au réseau de distribution, centres de stockage, réseau de distribution et le fait que toutes les conduites sont souterraines.

Le processus d'élaboration et de fixation des tarifs suivi par la Régie de l'énergie pour le gaz naturel et l'électricité devrait très bien convenir au service de l'eau compte tenu des nombreuses similitudes entre ces trois services publics.

L'application de ce même régime tarifaire au service de l'eau par une Régie de l'eau permettrait à l'organisme responsable du service de l'eau le recouvrement total des coûts, c'est-à-dire tous les coûts d'exploitation et du capital, et encouragerait chez le consommateur un usage prudent et rationnel de cette précieuse ressource.

Cependant, cela suppose au préalable la réunion de certaines conditions dont :

— la généralisation de l'application de compteurs d'eau à tous les secteurs de consommation désignés;

— des modifications législatives qui découlent du fait que le service de l'eau relève présentement de la compétence des municipalités;

— la constitution d'organismes autonomes d'exploitation au niveau régional disposant de droits exclusifs à l'égard de la fourniture du service de l'eau dans un territoire donné.

Ces organismes disposeraient d'une comptabilité distincte de celle de la ville, d'une base autonome de revenus et seraient responsables devant la Régie de l'eau de la gestion et de l'exploitation du service de l'eau. La consolidation des réseaux de service de l'eau au niveau régional pourrait se faire, dans un premier temps, sur la base des nouvelles villes créées par le regroupement des municipalités en 2002.

En résumé, le modèle de la Régie de l'énergie s'applique très bien à une Régie de l'eau si l'on veut développer une tarification qui permet de couvrir l'ensemble des coûts de service dans le cadre d'un processus rigoureux, ouvert et transparent axé sur la participation des intervenants (beaucoup de ces groupes sont déjà devant la Régie de l'énergie et ont l'habitude de ce mode de consultation et de décision; voir la section A6.4.2).

Cependant, une telle approche pourrait avoir des répercussions sociales importantes surtout auprès des ménages à faible revenu et des mesures d'atténuation devront être mises de l'avant à l'égard de ces usagers. D'une façon générale, afin de prévenir les chocs tarifaires, une période de transition devrait être prévue.

Enfin, bien que la création d'une Régie de l'eau autonome mérite d'être analysée plus à fond, compte tenu des coûts élevés de la réglementation qui sont ultimement payés par les usagers, il faut examiner attentivement la possibilité d'élargir le mandat de la Régie de l'énergie pour y inclure le service de l'eau plutôt que de créer un nouvel organisme de régulation de toute pièce.

Comme première étape, il est fortement suggéré d'aller visiter les autres régies qui réglementent le service de l'eau afin de s'enquérir sur place des avantages et désavantages des différents modes de régulation et de fonctionnement.

A6.7 Liste des principaux documents consultés

1) Loi sur la Régie de l'énergie (2007).

2) Rapport annuel 2001-2002 Régie de l'énergie : 5 ans au service des consommateurs.

3) Rapport annuel 2006-2007. Régie de l'énergie : 10 ans dans l'intérêt public.

4) Le défi des marchés énergétiques régionaux : Amérique du nord, une perspective du Québec, Jean A. Guérin, Président de la Régie de l'énergie du Québec, Présentation au 18e Congrès mondial de l'énergie, 24 octobre 2001, Buenos Aires, Argentina.

5) Politique nationale de l'eau (2002), Québec.

6) Bilan synthèse sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau (2007). Québec.

7) L'eau : une richesse à conserver et à gérer de façon durable pour le développement du Québec (2007). Jeune Chambre de Commerce de Montréal.

8) Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable, Loi de l'Ontario, 2002, chap. 32.

9) A Study of Best Practices in the Water and Wastewater Sector for the Ontario SuperBuild Corporation, prepared by: The Cadmus Group, Inc., USA, KPMG LLP, Canada, NuWater Ltd., United Kingdom; April 1, 2002.

10) Les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics, ÉNAP, (volet 1); Ontario, 2007; Royaume-Uni, 2007; Irlande, 2007.

11) Les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics, ÉNAP, (volet 2); Royaume-Uni, 2008; Australie, 2008.

12) Les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics, ÉNAP, (volet 2), Fiche consolidée : Nouvelle-Zélande, Finlande, Alberta, Ontario, Californie, 2008.

13) Rapport de 2007 sur l'utilisation municipale de l'eau, Statistiques de 2004, Environnement Canada.

14) L'environnement à Montréal, Gestion de l'eau potable, www2.villemontreal.qc.ca.

15) L'eau en France, site Web de la Lyonnaise des Eaux, www.lyonnaise-des-eaux.fr.

16) Réorganisations municipales québécoises, un article de Wikipédia, fr.wikipedia.org.

17) Certaines décisions du Manitoba Public Utility Board, en ce qui regarde le service de l'eau; www.pub.gov.mb.ca.

Québec