



Institut Économique  
de Montréal

Décembre 2003

## LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Sans tambour ni trompettes, le gouvernement du Québec a récemment entrepris un virage serré vers la tarification des services publics. Dès son premier budget, en juin 2003, il a cessé de rembourser aux parents les frais que leur exigent les écoles primaires et secondaires publiques. Puis, il a décrété une augmentation de la cotisation à l'assurance-médicaments et a levé le décret qui imposait le gel des tarifs d'électricité. En novembre, il a annoncé une augmentation de la contribution des parents dans les Centres de la petite enfance (CPE) et a poussé les sociétés de transport en commun à hausser leurs tarifs.

Et ce n'est que l'amorce du virage : le ministre de l'Environnement s'est prononcé en faveur d'un recours accru à la tarification de l'eau potable; la Ville de Montréal a décidé d'aller de l'avant. À l'université, l'hypothèse d'une hausse des frais de scolarité revient obstinément sur le tapis, malgré les dénégations officielles.

Le gouvernement se tourne vers la tarification alors qu'il s'est engagé à réduire l'impôt des Québécois de un milliard de dollars par année,

à partir de 2004-2005. Le tableau 1 montre qu'il pourra financer près des deux tiers de ce milliard à l'aide des augmentations de tarifs. Pourtant, le Parti libéral du Québec avait indiqué, dans son cadre financier préélectoral, qu'il comptait financer la réduction d'impôt en « révisant les programmes des ministères de façon à éliminer le gaspillage et les dépenses non essentielles »; il n'était pas alors question d'un

recours accru à la tarification. Devant ce virage, il convient de se demander quels sont les avantages et les inconvénients de ce mode de financement des services publics.

### Vers une meilleure affectation des ressources

Un tarif amène les gens à évaluer explicitement le bénéfice que leur apporte un service fourni par l'État. Si ce bénéfice dépasse le tarif, les gens seront prêts à l'acquiescer; dans le cas contraire, ils réduiront leur consommation. Quand quelqu'un renonce à un service rationné parce que le bénéfice n'en vaut pas le tarif, alors une place se libère au profit d'une autre personne. Pensons à une famille qui obtient pour son enfant une place en

CPE, bien que

l'un des parents soit disponible pour en assurer la garde. Si le tarif est trop bas, rien n'incite cette famille à laisser sa place à une autre qui en a vraiment besoin et qui poireaute sur la liste d'attente. Par contre, cette autre famille, pour qui la place a une grande valeur, sera prête à payer un tarif plus élevé.

Comme outil de rationnement, la tarification peut ainsi s'avérer plus res-

pectueuse de la diversité des situations personnelles qu'une liste d'attente. Le rationnement par liste d'attente engendre des combines et des passe-droits qui minent la confiance des gens

Tableau 1

Augmentations de tarifs proposées ou décidées (en date du 27 novembre 2003)

1. Enseignement primaire et secondaire : abolition du remboursement accordé par le ministère aux parents pour les frais exigés par l'école.	15 M\$
2. Assurance médicaments : augmentation de la prime annuelle maximale de 422\$ à 460\$, ainsi que de la franchise mensuelle et du taux de coassurance.	62 M\$
3. Électricité : majoration des tarifs de 6 %.	415 M\$
4. Centres de la petite enfance : majoration de la contribution parentale de 5\$ à 7\$ par jour.	104 M\$
5. Sociétés de transport en commun : hausse des tarifs allant de 4 % à 11 %.	40 M\$
<b>Total</b>	<b>636 M\$</b>

Sources : [http://www.iedm.org/main/show\\_publications\\_fr.php?publications\\_id=59](http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=59).



dans le système. La tarification — et surtout l'analyse coût-bénéfice personnelle qu'elle entraîne — représente le moyen le plus intègre d'aiguiller les ressources publiques vers les personnes qui bénéficient le plus du service.

Le rationnement ne sert cependant à rien quand il s'agit de services dont la consommation par les uns n'entame pas la capacité disponible pour servir les autres; pensons à la prévision météo produite par Environnement Canada. À l'inverse, plus les consommateurs sont rivaux, plus le rationnement devient nécessaire. Par exemple, un médecin ne peut se consacrer à deux patients à la fois. Seuls les individus connaissent la véritable intensité de leur besoin de consulter un médecin. La tarification des services médicaux, même si elle est actuellement interdite par la Loi canadienne sur la santé, pourrait donc servir à révéler cette intensité.

*La tarification — et surtout l'analyse coût-bénéfice personnelle qu'elle entraîne — représente le moyen le plus intègre d'aiguiller les ressources publiques vers les personnes qui bénéficient le plus du service.*

Un tarif peut pousser un individu à évaluer la valeur qu'il accorde au moment dans le temps qu'il consomme un produit ou un service. Ainsi les entreprises de télécommunication ont modulé leurs tarifs selon l'heure du jour et le jour de la semaine. Les hôteliers ont établi des tarifs de haute et de basse saison. Cette modulation pousse certains clients à consommer hors pointe dans le but d'économiser. De même, un péage sur un pont, en vigueur pendant l'heure de pointe seulement, peut inciter certains conducteurs à emprunter le pont à un autre moment. Le déplacement d'une partie de la consommation vers des plages horaires hors pointe permet de réduire la croissance des besoins.

Lorsqu'il existe des substituts au service fourni par l'État, un tarif incite les gens à comparer les options. Ainsi, le meilleur moyen d'inciter les propriétaires à mieux isoler leur maison est de cesser de leur vendre l'électricité en deçà du coût. Le meilleur moyen d'inciter les automobilistes à utiliser le transport en commun est de leur faire assumer le coût du réseau autoroutier. Lorsqu'il n'existe pas de substitut, le simple fait de payer directement de leur poche pousse les gens à revendiquer des services moins coûteux et de meilleure qualité.

Les tarifs accomplissent pleinement leur fonction comme vecteur de signaux lorsque les offreurs d'un service ne sont pas obligés de tous demander le même tarif. Par exemple, les écoles privées secondaires peuvent demander des droits de scolarité

différents bien qu'elles soient subventionnées par l'État. Devant des frais plus élevés, les parents s'attendent à un service de qualité supérieure. Idem pour les centres d'hébergement pour personnes âgées. La diversité des tarifs est de mise partout où il y a plusieurs offreurs et où la qualité n'est pas homogène. Ainsi, si les universités disposaient de plus de latitude dans la fixation des droits de scolarités, celles qui possèdent le meilleur corps professoral et qui se sont dotées des meilleures installations pourraient justifier des droits plus élevés.

Enfin, les comportements des usagers en réaction aux tarifs informent les gestionnaires de l'État sur la valeur des services rendus plus objectivement que la clameur des groupes de pression. Si le service offert ne répond pas à un besoin pour lequel les gens sont prêts à payer le coût de revient, alors l'instauration d'un tarif se rapprochant de celui-ci fera baisser la fréquentation; pensons à une salle de spectacle subventionnée. Si par contre, il y a une liste d'attente très considérable, le tarif n'entraînera pas nécessairement une baisse du volume d'activités. La tarification favorise ainsi la ré-affectation des ressources publiques vers les activités les plus prisées par la population, aux dépens d'autres activités sans doute valables, mais dont les gens seraient prêts à se passer.

### **Des effets distributifs ambigus**

Quand un service public bénéficie à un sous-ensemble de la population (familles bénéficiaires de places en CPE, par exemple), son financement à même les taxes générales — payées par l'ensemble des contribuables — entraîne nécessairement une redistribution de ces derniers vers le sous-groupe. Un recours accru à la tarification viendrait donc réduire cette redistribution.

Cette forme de redistribution résulte de l'évaluation, par les décideurs politiques, de l'ampleur des bienfaits découlant de la consommation du service par un groupe d'individus mais qui reviennent à toute la société. Ainsi, on peut soutenir que l'éducation préscolaire des enfants en garderie bénéficie à la société au même titre que l'enseignement primaire et secondaire. De même, les gouvernements subventionnent le transport en commun en affirmant, entre autres, que celui-ci profite à l'humanité entière par la réduction des émissions de CO<sup>2</sup>.

*Un recours accru à la tarification accompagné de transferts monétaires plus généreux permet de réaliser les avantages de la tarification sur le plan de l'affectation des ressources tout en protégeant l'accessibilité pour les moins nantis.*



Il convient dès lors de se demander, pour chaque service public, si la répartition, entre le consommateur individuel et la société en général, des bénéfices découlant de sa consommation correspond grosso modo à la répartition de son financement entre la tarification et les taxes générales. C'est le principe d'équivalence utilisateur-payeur. Pour bon nombre de services publics comme l'enseignement universitaire, on peut juger que les bénéfices reviennent majoritairement à l'individu tandis que le financement provient surtout des taxes générales. Si tel est le cas, il existe un argument d'équité pour établir ou augmenter les tarifs.

Mais le principe d'équivalence utilisateur-payeur n'est pas le seul en cause. Il s'oppose à celui de la capacité contributive, en vertu duquel les décideurs politiques déterminent un tarif ou une charge fiscale en fonction de leur évaluation de la capacité de payer des contribuables. Donc, même si les bénéfices d'un service public reviennent entièrement à l'individu et aucunement à la société, le gouvernement pourrait quand même décider d'en subventionner la consommation à même les taxes générales pour en faciliter l'accès.

Le principal argument contre la tarification est qu'elle peut empêcher les moins nantis d'avoir un accès jugé suffisant à des services jugés essentiels. En principe, il est possible de prévenir ce problème à l'aide de transferts monétaires. Un recours accru à la tarification accompagné de transferts monétaires plus généreux permet de réaliser les avantages de la tarification sur le plan de l'affectation des ressources tout en protégeant l'accessibilité pour les moins nantis. Il faut cependant porter une attention particulière à certains travailleurs à faibles et

Tableau 2

Type de tarification	Objectif	Exemples
Modulation selon la plage horaire (tarification de pointe)	Réduire les besoins de croissance des réseaux en déplaçant une partie de la consommation vers des plages horaires hors pointe ou vers des produits substitués.	Réseaux électriques Réseaux autoroutiers
Modulation selon la catégorie socio-économique (inter-financement)	Favoriser l'accès de certaines catégories socio-économiques en transférant une partie du coût à d'autres catégories.	Électricité : tarifs résidentiel, institutionnel et industriel Transport en commun : tarifs étudiant, aîné et régulier
Variable selon l'offreur	Offrir aux gens une gamme de rapports qualité-prix	Écoles privées au secondaire Centres d'hébergement pour personnes âgées
Niveau de la tarification	Objectif	Exemples
Tarif égal au coût de revient	Faire porter par le consommateur le coût du service qui lui est rendu	Parcs provinciaux
Tarif inférieur au coût de revient	Faire contribuer l'ensemble de la société à des coûts assumés par l'individu, puisqu'une partie des bienfaits découlant de la consommation individuelle revient à la société.	Services de garde Enseignement primaire, secondaire et supérieur
Tarif supérieur au coût de revient	Faire assumer par l'individu consommateur des coûts encourus par le reste de la société.	Frais d'immatriculation différenciés selon le poids du véhicule (usure des routes)

moyens revenus qui gagnent trop pour bénéficier des programmes de soutien au revenu mais pas assez pour payer de l'impôt. Pour ces gens, les baisses d'impôt ne peuvent compenser des augmentations de tarifs. Un recours accru à la tarification accompagné d'un allègement de l'impôt sur le revenu peut donc, au net, appauvrir cette couche de la population.

Un autre moyen parfois employé pour favoriser l'accès des moins nantis aux services publics tarifés est de moduler le tarif selon une évaluation de la capacité de payer. Pensons aux tarifs étudiants et aînés dans le transport en commun. La modulation des tarifs constitue toutefois un palliatif moins efficace que le transfert monétaire car elle fait porter la facture aux autres utilisateurs. De plus, elle fait fi de la diversité des situations financières au sein des catégories sociales avantagées.



Les services publics gratuits sont financés par les taxes et les impôts, qui sont progressifs. Les tarifs, par contre, sont généralement indépendants de la capacité de payer. Par conséquent, même s'il existe des moyens d'assurer l'accès des moins nantis aux services publics, il reste que la substitution de fonds tirés de la fiscalité par des fonds tirés de la tarification réduit le degré de progressivité du système dans son ensemble. Il faut toutefois examiner chaque cas avec soin et éviter des généralisations. Certains services publics, comme l'enseignement universitaire ou les subventions versées à certains organismes culturels, bénéficient davantage aux plus nantis de la société. Dans de tels cas, le financement par la fiscalité redistribue la richesse des moins nantis vers les plus nantis ; une politique progressive serait plutôt de réduire ce type de financement et de recourir davantage à la tarification.

On peut tarifier des services publics dont il est facile de contrôler la consommation, comme l'accès à un parc provincial. À l'opposé, il est impossible de tarifier des services, comme la police, où il n'y a pas de possibilité d'exclusion. Outre cette question pratique, le gouvernement doit veiller à ce que les coûts de perception directs et indirects ne soient pas trop onéreux par rapport aux bénéfices attendus. Par exemple, si les résidents d'un immeuble d'appartements consomment à peu près tous le même volume d'eau, alors l'installation de compteurs individuels n'est pas justifiée. La tarification de l'eau selon la consommation pourrait être appropriée, par contre, dans le cas de résidences unifamiliales (où l'on retrouve piscines et pelouses) et pour les consommateurs industriels, agricoles et commerciaux (climatisation). Signalons enfin que le coût de perception peut diminuer grâce à des avancées technologiques. Il y a vingt ans, le péage sur les autoroutes causait des bouchons de circulation. Aujourd'hui, un conducteur n'a plus besoin de s'arrêter pour acquitter un péage.

Toutes ces considérations permettent d'identifier les services publics où un usage adroit de la tarification pourrait être bénéfique pour la société. Elles font aussi ressortir certains tarifs existants mal conçus. Par exemple, ceux exigés par le Directeur de l'état civil pour la délivrance d'un certificat n'apportent aucun bénéfice sur le plan de l'affectation des ressources. Dans de tels cas, un recours accru à la tarification ne peut que servir à financer des baisses d'impôt ou des augmentations de dépenses.

*Les contribuables s'objectent aux tarifs quand ils frappent trop durement les pauvres ou quand ils sont perçus comme un truc pour financer des baisses d'impôt tout en maintenant la ponction totale du gouvernement dans la poche du contribuable.*

## Conclusion

Un recours accru à la tarification peut améliorer l'affectation de ressources publiques limitées vers les activités les plus prisées par les gens, ainsi que vers les gens qui valorisent le plus ces activités. Cependant, l'expérience canadienne nous apprend que les contribuables s'objectent aux tarifs quand ils frappent durement les pauvres ou quand ils sont perçus comme un truc pour financer des baisses d'impôt tout en maintenant la ponction totale du gouvernement dans la poche du contribuable. Pour répondre à ces objections légitimes, le gouvernement peut palier les inconvénients de la tarification à l'aide de transferts monétaires, tout en expliquant à la population ses avantages intrinsèques en tant que mode de financement des services publics.

## Institut Économique de Montréal

Institut économique de Montréal  
6418, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
H2S 2M2 Canada  
Téléphone: (514) 273-0969  
Télécopieur: (514) 273-0967  
Courriel: info@iedm.org  
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 98,00 \$.

Président du conseil :  
Adrien D. Pouliot  
Président :  
Michel Kelly-Gagnon

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

© 2003 Institut économique  
de Montréal

Imprimé au Canada