

PROCÉDURE D'APPLICATION

CADRE D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE TARIFICATION

**Ministère de l'Environnement
Direction de l'analyse économique et de la tarification**

Mars 2002 (Révisé en 2003)

Équipe de réalisation

Conception et rédaction : Sophie Légaré et Dick McCollough

Édition : Huguette Gendreau et Francine B. Lapointe

Données financières : Nathalie Blais

Conseils juridiques : Bernard Dionne

Révision technique : René Binette, Yvon Gosselin, Serge Hamel, Gaëtan Morin,
Françoise Mougeat, Diane Myrand et Serge Noël

Table des matières

	PAGE
Introduction	5
1. Description du champ de tarification	6
1.1 État de situation	6
1.2 Objectifs de la révision tarifaire	6
2. Détermination du niveau de tarification	7
2.1 Coûts de livraison	7
2.2 Évaluation de la rente économique	10
2.3 Examen des tarifs comparables	11
3. Choix de gestion	12
4. Proposition tarifaire	13
5. Évaluation et suivi	14
5.1 Évaluation	14
5.2 Suivi	14
Aide-mémoire	15

Introduction

Cette procédure est destinée aux unités sectorielles responsables de l'introduction de mesures impliquant la livraison de produits sujets à une tarification. Elle constitue une méthode simple, en cinq étapes, servant à évaluer la pertinence de tarifier ainsi que le niveau de tarification souhaité, conformément aux prescriptions du cadre d'intervention en matière de tarification.

Pour guider les unités sectorielles, chacune des cinq étapes de la procédure est décrite en détail. À l'étape **description du champ de tarification**, on présente l'état de situation ainsi que les objectifs visés par la révision tarifaire. À la deuxième étape, **détermination du niveau de tarification**, on évalue les coûts de livraison des produits susceptibles d'être tarifés ainsi que la valeur de la rente économique, s'il y a disposition d'un bien public; on vérifie également le niveau de tarification en usage dans les juridictions voisines. Les **choix de gestion**, qui sont l'objet de l'étape 3, pondèrent le niveau de tarification en fonction des objectifs stratégiques du Ministère et du gouvernement. À la quatrième étape, les tarifs retenus sont présentés en fonction des étapes précédentes sous forme de **proposition tarifaire**. Finalement, à la dernière étape, **évaluation et suivi**, on vérifie si les objectifs tarifaires sont atteints. L'aide-mémoire apparaissant à la fin de la procédure permet de vérifier rapidement si tous les éléments essentiels ont été considérés.

L'équipe de la tarification de la Direction de l'analyse économique et de la tarification demeure disponible pour soutenir les unités sectorielles responsables d'effectuer la révision tarifaire. Pour tout besoin, vous pouvez contacter :

M^{me} Sophie Légaré, (418) 521-3929 poste 4321, sophie.legare@menv.gouv.qc.ca

1. Description du champ de tarification

1.1 État de situation

- Résumé des principaux objectifs et enjeux à incidence tarifaire dans les secteurs d'activité qui font l'objet des interventions proposées : favoriser une activité, réduire une charge polluante, s'ajuster à des changements technologiques ou de marché, imposer des contrôles, etc.
- Identification des produits livrés (émission, modification et renouvellement) qui peuvent faire l'objet d'une tarification :

Actes de vente	Dépôts
Attestations	Droits annuels
Autorisations	Frais administratifs
Baux	Frais d'analyse
Certificats	Permis
Autres	

- Ordre de grandeur des clientèles visées et des ressources disponibles.

1.2 Objectifs de la révision tarifaire

- Accroître l'efficacité du Ministère à percevoir des frais d'utilisation auprès de ses clientèles en contrepartie de la vente ou de la location d'un bien public, ou encore de l'octroi de droits ou privilèges d'utilisation d'une ressource ou d'un bien public.
- Appliquer le cadre d'intervention en matière de tarification¹ de façon à tenir compte, lorsque des produits ou des services sont offerts, des coûts de livraison, de la rente économique, des tarifs en vigueur dans d'autres juridictions ou champs de compétence ainsi que des choix de gestion du Ministère et du gouvernement.
- Proposer les mesures tarifaires appropriées.

1. Bien que la première ligne directrice du cadre d'intervention stipule que « Le Ministère exploite la diversité des instruments économiques » afin d'obtenir une allocation optimale des ressources pour l'ensemble de la société, cet élément sera plus adéquatement abordé par le biais de l'analyse économique.

2. Détermination du niveau de tarification

Lorsque le Ministère livre un produit, il doit d'abord connaître ce qu'il lui en coûte (**coûts de livraison**) ainsi que la valeur du produit sur le marché (**rente économique**). Ces deux valeurs serviront de base dans le calcul de la tarification des produits. La tarification pourra ensuite être ajustée en fonction de tarifs semblables en vigueur dans d'autres juridictions ou champs de compétence (**tarifs comparables**).

2.1 Coûts de livraison

Le calcul des coûts de livraison doit couvrir l'ensemble des dépenses faites pour la fourniture de biens et services (voir l'encadré ci-dessous) ainsi que les coûts marginaux induits par les interventions proposées.

Les coûts de livraison des biens et services livrés comprennent :

- **les coûts d'analyse**

les diverses démarches d'analyse préalables à la livraison des droits, permis ou autorisations lorsqu'ils ne sont pas automatiquement émis sur demande. Exemple : les analyses requises lors de l'émission d'un certificat d'autorisation.

- **les coûts d'émission**

les diverses opérations administratives liées à la livraison de biens et services, telles que : l'impression, la correspondance, la gestion des comptes, la perception des sommes dues.

- **les coûts de contrôle**

les contrôles spécifiques et la collecte de données prévus par règlement. Exemple : une inspection annuelle obligatoire à la suite de l'émission d'un permis.

Pour **chaque** produit livré impliquant des coûts d'analyse, d'émission ou de contrôle, il faut d'abord déterminer le nombre d'ETC² professionnels, techniciens, de bureau (secrétaires et agents de bureau) et d'encadrement affectés à cette activité. Le nombre d'ETC doit être calculé pour chaque année, de façon à tenir compte de la période de mise en œuvre lors de l'introduction de nouveaux produits. Habituellement, l'étude d'impacts organisationnels, qui accompagne le mémoire présenté à la direction du Ministère, comprend une estimation de ces coûts sur une base annuelle.

2. Équivalents à temps complet.

À l'aide de l'étude d'impacts organisationnels, les unités responsables complètent le tableau 1 en effectuant les adaptations nécessaires (nombre d'années de mise en œuvre, répartition central et région, etc.)

Tableau 1 : Évaluation du nombre d'ETC

	Année 1		Année 2...		Années suivantes	
	Central	Région	Central	Région	Central	Région
Produit livré 1						
Professionnels						
Techniciens						
Pers. de bureau						
Cadres						
Produit livré 2						
Professionnels						
Techniciens						
Pers. de bureau						
Cadres						

On applique ensuite à chaque ETC les coûts totaux de livraison pour chaque produit (salaires + avantages sociaux + fonctionnement + investissement + coûts indirects) de chacune des unités responsables, selon qu'elles sont au central ou en région. Dans le cas où ces données ne sont pas disponibles, les unités responsables peuvent utiliser les coûts moyens par ETC au central et en région présentés au tableau 2. Ces coûts moyens sont mis à jour sur une base annuelle par l'équipe de la tarification et sont accessibles sur l'intranet en format Excel.

Pour tenir compte de caractéristiques particulières, les unités responsables peuvent également moduler les coûts moyens du tableau 2 ou dans le chiffrier Excel en appliquant un poids différent à certaines catégories de coûts. Par exemple, les ETC techniciens d'une unité donnée pourraient se voir attribuer un plus fort pourcentage des dépenses de fonctionnement parce qu'ils doivent se déplacer plus souvent. Ou encore, le budget d'investissement pourrait être le double de la moyenne parce que la livraison d'un produit implique l'acquisition d'équipements informatiques importants.

Tableau 2 : Coûts moyens par ETC

	Salaires moyens	Avantages sociaux	Dépenses de fonctionnement	Budget d'investissement	Coûts indirects	Coûts moyens totaux
Central						
Professionnels						
Techniciens						
Pers. de bureau						
Cadres						
Région						
Professionnels						
Techniciens						
Pers. de bureau						
Cadres						

Budget d'investissement : transport léger, équipement spécialisé, équipement de bureau, équipement informatique;
coûts indirects : loyer, téléphonie, Internet.

À l'aide des deux tableaux précédents, on procède ensuite à l'évaluation des coûts annuels totaux (tableau 3). Pour chaque produit livré, les coûts totaux se rapportent au nombre d'ETC par catégorie d'emploi (tableau 1), multiplié par les coûts moyens totaux correspondants (dernière colonne du tableau 2).

Tableau 3 : Évaluation des coûts annuels totaux

	Année 1			Année 2...			Années suivantes		
	Central	Région	Total	Central	Région	Total	Central	Région	Total
Produit livré 1									
Professionnels									
Techniciens									
Pers. de bureau									
Cadres									
Produit livré 2									
Professionnels									
Techniciens									
Pers. de bureau									
Cadres									

Finalement, pour être en mesure d'évaluer les coûts unitaires (tableau 4), il reste à estimer le nombre de produits livrés, actualiser (calculer la valeur présente de dépenses futures³) et annualiser les coûts (ramener les dépenses en un flux annuel constant). Pour procéder à l'actualisation et à l'annualisation des coûts, les unités responsables peuvent utiliser le chiffrier Excel ou contacter l'équipe de la tarification.

Tableau 4 : Estimation des coûts unitaires

Produits livrés	Coûts annualisés	Nombre moyen de produits livrés annuellement	Coûts unitaires
Produit livré 1			
Produit livré 2			

2.2 Évaluation de la rente économique

Lorsque le Ministère procède à la vente ou à la location d'un bien public, ou lorsqu'il accorde des droits ou privilèges d'utilisation d'une ressource ou d'un bien public, il doit chercher à en récupérer la valeur au marché (notion de rente économique). Par ailleurs, en tant que gestionnaire de l'environnement, le Ministère doit également chercher à récupérer, le cas échéant, les coûts sociaux liés à l'utilisation ou à la consommation du bien ou de la ressource (notion d'externalité⁴).

Lorsque l'intervention implique la vente ou la location d'un bien public, ou encore l'octroi de droits ou de privilèges d'utilisation pour lesquels il existe un marché (exemple : permis de camping), on utilise prioritairement les prix du marché pour déterminer le niveau de tarification. En l'absence de produits comparables, on a recours à un indicateur permettant d'estimer le prix au marché. À titre d'exemple, dans le projet de Règlement sur le domaine hydrique de l'État, la valeur du domaine hydrique est basée sur l'évaluation municipale du terrain contigu.

3. Le taux utilisé est de 7 % sur une période de 50 ans.

4. La notion d'externalité, qui déborde du strict champ de la tarification, est mieux cernée par le biais des « instruments économiques » examinés habituellement lors de l'analyse économique.

2.3 Examen des tarifs comparables

L'examen des tarifs en vigueur dans d'autres administrations contribue à la fois à révéler la pertinence d'appliquer des tarifs pour une activité donnée (exemple : élimination des matières résiduelles) et à fixer un niveau de tarification jugé acceptable socialement.

Selon la nature du produit faisant l'objet d'une tarification, il sera utile d'examiner les tarifs comparables en usage dans :

- d'autres ministères (Ressources naturelles, Affaires municipales, etc.);
- d'autres provinces (Ontario, Nouveau-Brunswick, Alberta, etc.);
- des États américains voisins (New Hampshire, Massachusetts, New Jersey, etc.);
- d'autres pays (É.-U., Mexique, France, Pays-Bas, autres membres de l'OCDE, etc.);
- d'autres organismes publics (sociétés d'État, municipalités, etc.).

Les comparaisons, de préférence présentées sous forme de tableaux, doivent tenir compte, le cas échéant, des unités utilisées (monnaies, quantités, volumes, etc.) et du facteur temps (année couverte, indexation, etc.).

3. *Choix de gestion*

Après avoir évalué les principales composantes de la tarification (coûts de livraison, rente économique et tarifs comparables), il reste à déterminer les choix de gestion qui viendront moduler la proposition tarifaire. On entend par choix de gestion les objectifs stratégiques ministériels ou gouvernementaux qui auraient une incidence sur le niveau de tarification visé. Par exemple, le ministère de l'Environnement pourrait accepter de supporter une partie des coûts de réfection d'un barrage dans le but de conserver un écosystème d'intérêt public.

Chaque intervention entraîne des choix de gestion particuliers. Les questions qui suivent permettent d'illustrer quelques choix de gestion parmi les plus courants.

- Veut-on favoriser une clientèle particulière (PME, municipalités, jeunes, etc.)?
- Le produit livré est-il d'intérêt public, privé ou mixte (par exemple, la défense nationale est d'intérêt public)?
- Le produit livré génère-t-il ou préserve-t-il des bénéfices publics (bénéfices pour l'ensemble de la société)?
- Quelles sont les autres caractéristiques du marché dont on doit tenir compte (captivité des clientèles, surutilisation, contraintes légales, etc.)?
- Y a-t-il lieu de consulter les clientèles concernées (sondage, enquête)?
- Veut-on introduire des incitatifs financiers (facilités de crédit, escomptes de volume, etc.)?
- Etc.

4. Proposition tarifaire

Les unités responsables sont maintenant en mesure de proposer une tarification pour chaque produit livrable. La méthode suggérée consiste à utiliser un tableau indiquant, pour chacun des produits, les références légales, le niveau de tarification proposé ainsi qu'une brève justification.

Tableau 5 : Proposition tarifaire

Produits livrés	Références N° d'article (loi, règlement, etc.)	Tarifs proposés Montant par unité : \$/m ² , etc.	Justification Comparables, choix de gestion, etc.
Produit livré 1			
Produit livré 2			

Afin de comparer les revenus attendus aux coûts de livraison, le tableau 6 présente, pour chaque produit, les revenus et les coûts actualisés ainsi que le taux de financement. Pour procéder à l'actualisation des revenus, les unités responsables peuvent utiliser le chiffrier Excel ou contacter l'équipe de la tarification.

Tableau 6 : Taux de financement

Produits livrés	Revenus actualisés	Coûts actualisés	Taux de financement
Produit livré 1			
Produit livré 2			
Tous les produits			

5. Évaluation et suivi

5.1 Évaluation

Conformément aux prescriptions du cadre d'intervention, l'évaluation des mesures tarifaires est sous la responsabilité de la Direction de l'analyse économique et de la tarification. L'équipe de la tarification valide la révision tarifaire en se basant sur les critères suivants.

- Est-ce que chacun des biens livrables visés par l'intervention fait l'objet de la présente révision tarifaire?
- Pour chaque bien livrable, les coûts de livraison sont-ils connus?
- Les tarifs proposés reflètent-ils les coûts de livraison?
- Les clientèles paient-elles plus que les coûts qu'elles engendrent?
- Peut-on réduire les coûts de livraison?
- Pour chaque bien livrable, les prix sur le marché sont-ils connus?
- Les tarifs proposés reflètent-ils les prix sur le marché?
- Les tarifs proposés font-ils l'objet d'une clause d'indexation⁵?
- Quels sont les tarifs en vigueur chez les administrations voisines pour des produits comparables?
- Les choix de gestion sont-ils précisés et suffisamment explicites?

Les unités sectorielles responsables de la révision tarifaire sont invitées à utiliser l'aide-mémoire qui se trouve à la fin du présent document avant de soumettre leur rapport à l'équipe de la tarification.

5.2 Suivi

Les mesures tarifaires proposées devront périodiquement faire l'objet d'un suivi de la part de l'unité responsable et de l'équipe de la tarification, de façon à s'assurer que les objectifs ont été atteints, sinon que des mesures correctrices seront prises pour les atteindre.

5. Pour s'assurer que la tarification reflète les coûts de livraison sur une longue période, il y a lieu de prévoir au règlement une clause d'indexation annuelle qui pourrait se lire ainsi :

[À compter du jour-mois-année,] les montants indiqués aux articles xyz sont ajustés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du taux de variation des indices des prix à la consommation du Canada, tels que publiés par Statistique Canada. Ce taux est calculé en établissant la différence entre la moyenne des indices mensuels pour la période de douze mois se terminant le 30 septembre de la dernière année et la moyenne des indices mensuels pour la période équivalente de l'avant-dernière année. Le ministre [de l'Environnement...] informe le public du résultat de l'indexation au moyen d'un avis publié à la *Gazette officielle du Québec* et, s'il le juge approprié, par tout autre moyen.

Aide-mémoire

Fournir les éléments suivants lorsque cela s'applique

1. Description du champ de tarification	
• État de situation	
• Objectifs de la révision tarifaire	
2. Détermination du niveau de tarification	
• Coûts de livraison	
ETC professionnels, techniciens, personnel de bureau, cadres	
Salaires, avantages sociaux, fonctionnement, investissement, coûts indirects	
Nombre de produits livrés	
Calcul des coûts unitaires*	
• Évaluation de la rente économique	
Prix du marché	
Indicateur du prix	
• Examen des tarifs comparables	
Autres ministères	
Autres provinces	
États américains voisins	
Autres pays	
Autres organismes publics	
3. Choix de gestion	
• Bien public, privé ou mixte	
• Caractéristiques de la clientèle	
• Caractéristiques du marché	
• Incitatifs financiers	
• Autres choix de gestion	
4. Proposition tarifaire	
• Identification des produits	
• Tarifs proposés	
• Justification	
• Taux de financement	
5. Évaluation et suivi	
• Évaluation**	
• Suivi*	

* En collaboration avec la Direction de l'analyse économique et de la tarification

** Par la Direction de l'analyse économique et de la tarification