

La tarification des services publics au Québec : de la théorie à la pratique

Justin Leroux, HEC Montréal



Le Québec a longtemps misé sur l'impôt pour financer ses services publics. Or, un impôt n'est pas un tarif : l'utilisateur ne paie pas en fonction de son utilisation du service. Bien qu'il soit toujours possible, en principe, d'augmenter le montant de l'impôt afin d'atteindre les objectifs de financement d'un service, un financement par l'impôt ne garantit pas une utilisation efficace du service. En effet, une fois leur paiement annuel acquitté, les usagers n'ont aucun intérêt à utiliser le service avec discernement. Pire, un tel financement peut engendrer un comportement pernicieux où certains citoyens, agacés par un impôt élevé, utiliseraient le service de manière exagérée, parce qu'ils « y ont droit ».

Ainsi, l'absence d'un signal de prix est doublement dommageable : non seulement le niveau d'utilisation par les usagers est inefficace mais le niveau de qualité du service l'est aussi, puisqu'il est alors difficile pour le gouvernement de déterminer le niveau de qualité demandé par la population. Rappelons que le niveau de qualité efficace n'est pas le niveau « maximal », puisque ce dernier impliquerait d'accorder la totalité des ressources publiques à la fourniture du service en question.

Certes, le gouvernement peut consulter la population par d'autres moyens, par la voie des urnes ou la mise en place de commissions consultatives. C'est pourquoi un financement par l'impôt peut être approprié pour certains services, comme les services de santé ou d'éducation. Pour d'autres, en revanche, ce n'est pas aussi clair. Si on regarde l'état du réseau routier québécois ou l'énorme gaspillage constaté dans l'utilisation de l'eau, on est en droit de se demander si un tarif, et non un impôt, ne serait pas l'instrument le plus approprié.

Bien que la population ait été initialement réticente à la tarification de certains services, du fait d'une certaine « culture de la gratuité » engendrée par le financement par l'impôt (Montmarquette *et al*, 2008), les mentalités sont graduellement en train de changer. Les enquêtes récentes révèlent même que

les citoyens seraient en faveur d'une tarification pour des services comme l'aménagement du réseau routier et l'approvisionnement en eau. Autrement dit, demander aux citoyens de payer en fonction de leur usage est désormais envisageable. En termes de recherche, il s'agit d'une excellente nouvelle, car cela permet d'explorer des possibilités de structures tarifaires qui, bien qu'élémentaires, étaient jusqu'alors quasi-interdites.

En pratique, toute structure de coûts est constituée d'une composante fixe, relativement indépendante de l'usage, et d'une composante variable qui, elle, est directement reliée à l'intensité d'utilisation du service. Le fait de pouvoir faire payer les usagers en fonction de leur utilisation permet à la tarification de mieux épouser la structure des coûts, par exemple en scindant le tarif en une composante fixe (annuelle, qui servirait à financer la composante fixe des coûts) et une composante variable. Cette pratique s'observe déjà dans le cas de la tarification du réseau routier au Québec, où les droits sur le permis de conduire et l'immatriculation constituent la composante fixe, et la taxe sur les carburants, la composante variable. Bien que l'établissement des montants et la ventilation des revenus soient à affiner (Leroux *et al*, 2010), un dispositif propice à une tarification appropriée est globalement en place. En revanche, on ne peut en dire autant pour les services liés à l'eau.

Le fait de chercher une structure tarifaire qui reflète la structure des coûts provient d'un ensemble de résultats théoriques (Maniquet et Sprumont, 1999; Leroux, 2007) qui établissent qu'il s'agit du meilleur moyen de s'approcher d'une politique efficace et incitative, tout en permettant d'atteindre un objectif de financement. Par conséquent, même si les conditions pour permettre une telle politique tarifaire sont rarement vérifiées (Leroux, 2004, 2008), ces résultats définissent une orientation vers les « bonnes pratiques » de tarification (voir aussi Boyer, Moreau et Truchon, 2002). Notons que nous n'avons même pas parlé d'équité, qui est une autre propriété fondamentale que toute politique de tarification doit s'efforcer de respecter.

Ainsi, le choix d'une structure tarifaire est complexe, et les solutions avancées se doivent d'être nuancées. En particulier, invoquer le fait que les Québécois semblent de plus en plus ouverts à voir certains services tarifés en fonction de leur utilisation ne légitime pas l'excès en ce sens, qui consisterait à faire du principe d'utilisateur-payeur l'objet d'un culte. En effet, une « bonne » tarification doit tenir compte de certaines contraintes culturelles, morales ou physiques qui peuvent s'y opposer. Par exemple, il est culturellement accepté qu'envoyer une lettre dans sa propre ville ou dans une région reculée coûte le même montant, bien que les coûts associés soient nettement différents (voir Fleurbaey et Maniquet, 1998, sur ce point). Sur le plan moral, nous trouverions abjecte une

pratique de tarification qui rendrait difficilement abordable une ressource vitale comme l'eau. Enfin, il est parfois tout simplement impossible de mettre en œuvre le principe d'utilisateur-payeur pour des raisons physiques. Par exemple, vouloir que les routes québécoises soient financées au moyen d'un système de péages généralisé est irréaliste, du fait de la faible densité des populations des régions : certains tronçons, peu empruntés, ne seraient pas autofinancés et nécessiteraient d'être subventionnés par les tronçons les plus achalandés, contredisant le principe même d'utilisateur-payeur.

Quelles que soient les conclusions théoriques sur les bonnes pratiques de tarification, leur implantation dépend, en fin de compte, de l'acceptation publique. Autrement dit, le Théorème, malgré la rigueur de raisonnement dont il est issu, ne peut rivaliser avec les prédispositions de la population. Cependant, petit à petit, le fait de véhiculer le message, d'amorcer des débats publics, et d'offrir des forums à caractère pédagogique permet d'éclairer les enjeux et d'informer les citoyens. Le choix de la tarification leur revient entièrement, et le travail du chercheur a pour unique but que ce choix soit le plus éclairé possible.

RÉFÉRENCES :

FLEURBAEY, M. et A. TRANNOY. « La péréquation territoriale en question », *Flux*, **31-32**, 91-98, 1998.

M. BOYER, M. MOREAU et M. TRUCHON, « Partage de coûts et tarification des infrastructures. Les méthodes de partage de coûts. Un survol. », Rapport Technique RP-18, CIRANO, 2002.

LEROUX, J. « Strategyproofness and efficiency are incompatible in production economies », *Economics Letters*, **85**, 335-340, 2004.

LEROUX, J. « Cooperative production under diminishing marginal returns: Interpreting fixed-path methods », *Social Choice and Welfare*, **29**, 35-53, 2007.

LEROUX, J. « Strategy-proof profit sharing: A two-agent characterization », *Games and Economic Behavior*, **62**, 558-572, 2008.

LEROUX, J., M. ARSENAULT et J. LAURENT-LUCCHETTI, « Réflexion sur la tarification du réseau routier québécois », Rapport de projet 2010RP-02, CIRANO, 2010.

MANIQUET, F. et Y. SPRUMONT, « Efficient strategy-proof allocation functions in linear production economies », *Economic Theory*, **14**, 583-596, 1999.

MONTMARQUETTE, C., J. FACAL et L. LACHAPELLE, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008.