

# **CADRE D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE TARIFICATION**

**Ministère de l'Environnement**

**Mars 2002**



## *Mot de la sous-ministre*

Le présent cadre d'intervention en matière de tarification du ministère de l'Environnement s'inscrit dans le contexte de la recherche d'un meilleur équilibre dans la répartition des coûts devant être assumés par la collectivité et par les utilisateurs. D'ailleurs, à cet effet, le Ministère désire accroître le recours à la tarification de ses services. La création récente de deux agences constitue un pas en ce sens. Nous proposerons au cours des prochaines années des projets de tarification des services offerts par les unités régionales et centrales du Ministère.

Ce cadre d'intervention s'appuie sur les orientations stratégiques gouvernementales ainsi que sur les travaux et recommandations de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale, du Vérificateur général du Québec et de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

Ce cadre vise également à informer, tant les utilisateurs que les gestionnaires, des principes qui prévalent pour établir le niveau des contributions exigibles par le Ministère. Il s'inscrit également dans l'optique des autres enjeux qui retiennent l'attention du Ministère, notamment celui de l'adaptation de son approche aux réalités environnementales et économiques contemporaines. À cet égard, le cadre d'intervention répond aussi à l'objectif ministériel de modernisation des outils d'intervention.

La sous-ministre de l'Environnement,

A handwritten signature in black ink, reading "Madeleine Paulin". The signature is written in a cursive, flowing style.

Madeleine Paulin

## *Remerciements*

La Direction de l'analyse économique et de la tarification tient à remercier toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration et à la diffusion du présent cadre d'intervention.

## *Table des matières*

	<b>PAGE</b>
<b>1. Objectifs du cadre d'intervention</b> .....	7
<b>2. Constats</b> .....	7
<b>3. Axes et lignes directrices</b> .....	8
<b>4. Conclusion</b> .....	13
<b>Annexe Instruments économiques disponibles</b> .....	14



# 1. Objectifs du cadre d'intervention

Le cadre d'intervention a pour objectifs :

- d'assurer une participation juste des utilisateurs au financement des biens et services qu'ils obtiennent du Ministère;
- d'assurer la cohérence des choix du Ministère à l'égard de la récupération des coûts afférents aux biens et services qu'il dispense et de la valeur des privilèges qu'il consent;
- de fournir un discours transparent qui soutient les choix du Ministère et du gouvernement.

En s'appuyant sur les politiques gouvernementales relatives au financement des services publics, ce cadre d'intervention doit permettre au Ministère de récupérer le mieux possible les coûts associés aux biens, services et privilèges qu'il offre. Il doit également, conformément à sa mission, soutenir la création de conditions propices à la protection de l'environnement, dans une perspective de développement durable.

L'enjeu principal du cadre d'intervention est donc d'établir, dans une optique d'équité et d'efficacité, le lien entre l'utilisation d'un bien, d'un service ou d'un privilège et son financement.

## 2. Constats

### 2.1 Nature des biens

Un organisme public, quel qu'il soit, offre à sa clientèle des biens de nature publique ou privée ou des biens mixtes.

Un bien public a comme caractéristique principale d'être indivisible et donc de bénéficier à l'ensemble des individus; il est accessible à tous les citoyens sans égard à leur volonté de payer pour l'obtenir. La conservation de la ressource, la recherche fondamentale ainsi que les dispositions législatives et réglementaires sont des exemples de biens publics.

Un bien privé se caractérise surtout par le fait qu'il profite principalement aux individus qui l'utilisent. La vente de documents, la location de lots de grève ou de bâtiments sont au nombre des biens privés.

Une analyse des biens offerts par le Ministère révèle que peu d'entre eux sont purement publics ou purement privés. La majeure partie de l'offre ministérielle est mixte, c'est-à-dire qu'elle possède à la fois des caractéristiques propres aux biens publics et aux biens privés.

## *2.2 Encadrement législatif et réglementaire*

La plupart des biens produits par le Ministère sont régis par des dispositions législatives et réglementaires. En conséquence, les paramètres généraux d'intervention sont définis dans une loi adoptée par l'Assemblée nationale, alors que les caractéristiques, les conditions de livraison et les tarifs des divers biens et services offerts sont définis par règlement du gouvernement. Cet encadrement est plutôt rigide; il permet difficilement des interventions rapides et adaptées à l'évolution des diverses situations et freine l'utilisation d'approches novatrices.

## *2.3 Clientèle*

Le Ministère dessert une clientèle nombreuse et variée mais essentiellement captive, c'est-à-dire qui requiert des biens et services que lui seul ou ses mandataires sont en mesure d'offrir. Cette situation ne doit toutefois en aucun temps faire perdre de vue l'importance d'offrir des biens et services de qualité à moindre coût.

## *3. Axes et lignes directrices*

Par ce cadre d'intervention, le ministère de l'Environnement vise à adopter une approche pragmatique en matière de financement des biens et services qu'il produit, et ce, dans le respect de sa mission et des principes de saine gestion des fonds publics.

Quatre axes d'intervention sont retenus :

- Le premier axe préconise une diversification des moyens utilisés pour favoriser la contribution des utilisateurs.
- Le deuxième axe définit la contribution exigible des utilisateurs en se basant sur le principe du bénéficiaire-payeur.
- Le troisième axe introduit une notion de pondération de la contribution exigible des utilisateurs en fonction des priorités ministérielles et gouvernementales ainsi que des règles du marché.
- Le quatrième axe précise les ajustements à apporter aux règles administratives pour assurer l'application du nouveau cadre d'intervention.



## ***Axe 1 : Le ministère de l'Environnement diversifie les moyens utilisés pour atteindre les objectifs du cadre d'intervention.***

Dans un contexte d'allégement réglementaire et administratif, le Ministère entend diversifier les moyens utilisés pour établir la contribution exigible des clientèles, tout en favorisant une approche incitative. Le recours à cette approche permettra à la fois d'atteindre l'objectif de faire contribuer les clientèles à l'utilisation des biens et services du Ministère et l'objectif de modernisation des outils d'intervention.

### ***1<sup>re</sup> ligne directrice***

***Le Ministère exploite la diversité des instruments économiques.***

Parmi la panoplie d'outils à la disposition du Ministère pour atteindre ses objectifs environnementaux, on retrouve les instruments économiques, dont certains peuvent servir à percevoir une contribution des utilisateurs. Ces instruments emploient les signaux des prix pour modifier le comportement des agents économiques, dans un objectif de meilleure allocation des ressources pour l'ensemble de la société. Ils reposent sur le fait que, face aux signaux donnés par le marché, les entreprises et les individus pourront choisir la façon la moins coûteuse d'atteindre un objectif environnemental donné.

Dorénavant, le Ministère choisit d'exploiter davantage la gamme des instruments économiques en complémentarité ou en remplacement de la réglementation.

Il n'existe pas de classification universelle pour de tels outils. Les principaux instruments économiques à la disposition du Ministère pour mettre à contribution les utilisateurs sont énumérés en annexe.

### ***2<sup>e</sup> ligne directrice***

***Le Ministère concilie ses objectifs de gestion de la ressource avec ceux du cadre d'intervention.***

Au nombre des instruments économiques disponibles, le Ministère privilégie ceux les plus susceptibles de lui permettre d'atteindre ses objectifs de gestion de la ressource et de protection de l'environnement, tout en minimisant leurs coûts d'implantation et d'exploitation.

## ***Axe 2 : Le ministère de l'Environnement retient le principe du bénéficiaire-payeur pour établir la contribution exigible des utilisateurs.***

Le principe du bénéficiaire-payeur se définit comme suit : le bénéficiaire doit compenser les coûts associés aux biens et services reçus ainsi qu'à la valeur des privilèges consentis relativement à l'utilisation des ressources ou des milieux récepteurs.

Selon ce principe, les bénéfices de nature publique associés à la fourniture d'un bien ou d'un service sont financés en totalité par la collectivité par le biais des taxes et impôts. Inversement, lorsque les bénéfices sont privés, c'est l'utilisateur qui en assume les coûts. Puisque les biens et services du Ministère sont essentiellement mixtes, il est impératif d'établir une approche permettant de départager les coûts devant être supportés par les utilisateurs de ceux qui doivent l'être par la collectivité et de fixer le niveau de la contribution exigible des utilisateurs, le cas échéant. En considérant les activités du Ministère, l'application du principe du bénéficiaire-payeur implique qu'une contribution pourrait être exigée tant des individus ou entreprises qui se procurent un bien ou un service auprès du Ministère que de ceux qui causent un dommage à l'environnement.

Les deux lignes directrices qui suivent précisent l'approche préconisée par le Ministère à l'égard des composantes utilisées pour établir le niveau de la contribution des utilisateurs.

### ***1<sup>re</sup> ligne directrice***

***Le Ministère récupère auprès des utilisateurs les coûts associés à la livraison des biens ou des services.***

Généralement, la notion de prix de revient est utilisée pour établir le coût associé aux biens et services. Cette notion fait référence à l'ensemble des dépenses visant à concevoir, produire et mettre un bien ou un service à la disposition du bénéficiaire. Pour un bien mixte, le prix de revient inclut donc à la fois les coûts que la collectivité et les utilisateurs doivent supporter. Les difficultés inhérentes à l'évaluation du prix de revient et au partage privé-public des coûts conduisent le Ministère à retenir une approche plus simple et pragmatique.

Pour déterminer les sommes à récupérer et établir le niveau de la contribution des utilisateurs, il a choisi d'utiliser les coûts de livraison, c'est-à-dire ce qu'il en coûte pour livrer un bien ou un service à un utilisateur. Pour l'essentiel, il s'agit des coûts associés à la livraison des divers permis, droits et autorisations.

Les coûts de livraison englobent l'ensemble des dépenses engagées par les unités qui livrent le bien ou le service à un utilisateur, ainsi que celles des unités qui interviennent dans le processus de livraison ou qui apportent le soutien administratif requis. Ils excluent plusieurs types de dépenses, telles que celles associées à la planification, au développement, à la coordination et à la communication.

## *2<sup>e</sup> ligne directrice*

***Le Ministère tient compte de la valeur associée à l'utilisation de la ressource pour établir la contribution exigible de l'utilisateur.***

Certains biens ou services offerts par le Ministère ouvrent le droit à l'utilisation d'une ressource ou autorisent des activités qui risquent de dégrader un milieu récepteur. En conséquence, outre les coûts de livraison du bien ou du service à l'utilisateur, les coûts à récupérer doivent tenir compte de la valeur associée à l'utilisation de la ressource. En termes économiques, cette valeur se concrétise par une rente économique ou par des externalités.

La rente économique se définit comme la valeur associée à l'appropriation de la ressource. Généralement, les activités relatives à l'exploitation d'une ressource naturelle produisent une rente.

Par ailleurs, plusieurs activités encadrées par le Ministère engendrent des coûts pour la collectivité, sous la forme de dommages causés à l'environnement ou à un milieu récepteur en particulier. Ces dommages sont des externalités négatives.

Pour établir la valeur associée à l'utilisation de la ressource et en tenir compte dans l'établissement de la contribution exigible de l'utilisateur, le Ministère évalue, le cas échéant, la rente et les externalités en se basant sur les diverses méthodes d'estimation disponibles. Comme ces analyses sont souvent longues et onéreuses, elles seront entreprises dans la mesure où l'examen des objectifs gouvernementaux et ministériels ainsi que les caractéristiques du marché (axe 3) en feront ressortir l'utilité.

***Axe 3 : Le ministère de l'Environnement pondère le niveau de la contribution exigée de ses clientèles en fonction des caractéristiques du marché et des priorités gouvernementales et ministérielles.***

Pour établir la contribution réelle exigée de ses clientèles, le Ministère tient compte des variables structurelles et conjoncturelles qui caractérisent son environnement.

## *1<sup>re</sup> ligne directrice*

***Le Ministère considère les caractéristiques du marché pour fixer la contribution exigée des clientèles.***

Les clientèles du Ministère sont, pour l'essentiel, des clientèles captives. Cette situation ne soustrait toutefois pas le Ministère de son obligation de saine gestion, de rationalisation des services et d'amélioration continue de ses processus de production.

Afin de s'assurer que la contribution exigée des clientèles tient effectivement compte de cette situation de captivité, le Ministère se réfère aux montants exigés par d'autres administrations, pour des biens et services comparables.

## *2<sup>e</sup> ligne directrice*

***Le Ministère tient compte de ses objectifs stratégiques et de ceux du gouvernement pour fixer la contribution exigée des clientèles.***

Le gouvernement et le Ministère se fixent périodiquement des objectifs stratégiques pour guider leurs interventions en fonction de la situation qui prévaut. Ces objectifs de nature conjoncturelle doivent être pris en considération pour établir la contribution réelle des utilisateurs.

De la même façon, la mission du Ministère exige que celui-ci tienne compte de préoccupations à l'égard de la protection de l'environnement, des caractéristiques de ses clientèles et de l'accessibilité à la ressource. Ces considérations de nature structurelle peuvent amener le Ministère à pondérer la contribution des utilisateurs.

### ***Axe 4 : Le ministère de l'Environnement adapte son fonctionnement aux objectifs du cadre d'intervention.***

Par ailleurs, il importe de mettre en place des conditions propices à la mise en œuvre des orientations que le Ministère privilégie à l'égard de la contribution des utilisateurs.

## *Ligne directrice*

***Chaque unité administrative du Ministère intègre dans son champ de compétence les objectifs du cadre d'intervention.***

De façon récurrente, le Ministère réévalue la pertinence des mesures existantes et l'opportunité d'en introduire de nouvelles pour accomplir sa mission.

L'unité responsable de l'élaboration des mesures intègre alors, dès le stade de la conception, les préoccupations du Ministère à l'égard de la récupération des coûts et du recours aux mécanismes de marché. Cette unité s'assure, également dès cette étape, de s'adjoindre les unités administratives concernées par le développement, la planification et la mise en opération des mesures en cause.

Pour favoriser cette intégration, le Ministère réévalue, lors de chaque intervention de nature réglementaire, les contributions exigées des utilisateurs. Il se donne également l'objectif d'évaluer l'ensemble des mesures adoptées sur une base quinquennale.

## 4. Conclusion

Le cadre d'intervention en matière de tarification du ministère de l'Environnement s'inscrit dans la perspective de modernisation de ses outils d'intervention, dont il préconise la diversification. Il s'applique à la récupération des coûts sur la base du principe du bénéficiaire-payeur en déterminant les règles qui permettent, d'une part, d'établir le partage privé-public de ces coûts et, d'autre part, d'évaluer la valeur des privilèges associés à l'utilisation d'un bien ou d'un service. Enfin, il tient compte des orientations et priorités gouvernementales et ministérielles pour fixer la contribution effective à exiger des utilisateurs.

La mise en œuvre du cadre d'intervention amène le ministère de l'Environnement à :

- établir et maintenir à jour un inventaire des biens et services qu'il livre à des utilisateurs;
- établir les coûts de livraison des biens et services et, lorsque requise, la valeur associée à l'utilisation de la ressource;
- profiter de l'introduction ou de la modification de lois, règlements, politiques ou autres documents administratifs pour évaluer la pertinence des privilèges consentis à certains utilisateurs et, le cas échéant, justifier les décisions de maintien ou d'abandon;
- réévaluer sur une base quinquennale les contributions exigées;
- adapter, lorsque nécessaire, le cadre législatif et réglementaire afin qu'il réponde aux besoins inhérents à la mise en œuvre de nouvelles initiatives favorisant une contribution des utilisateurs.

Afin de rendre opérationnel le cadre d'intervention dans les activités courantes du Ministère, les unités responsables de l'introduction de mesures impliquant la livraison de biens ou services doivent produire une révision tarifaire. Celle-ci doit être réalisée conformément aux directives décrites dans la procédure qui a été élaborée à cette fin.

# ANNEXE

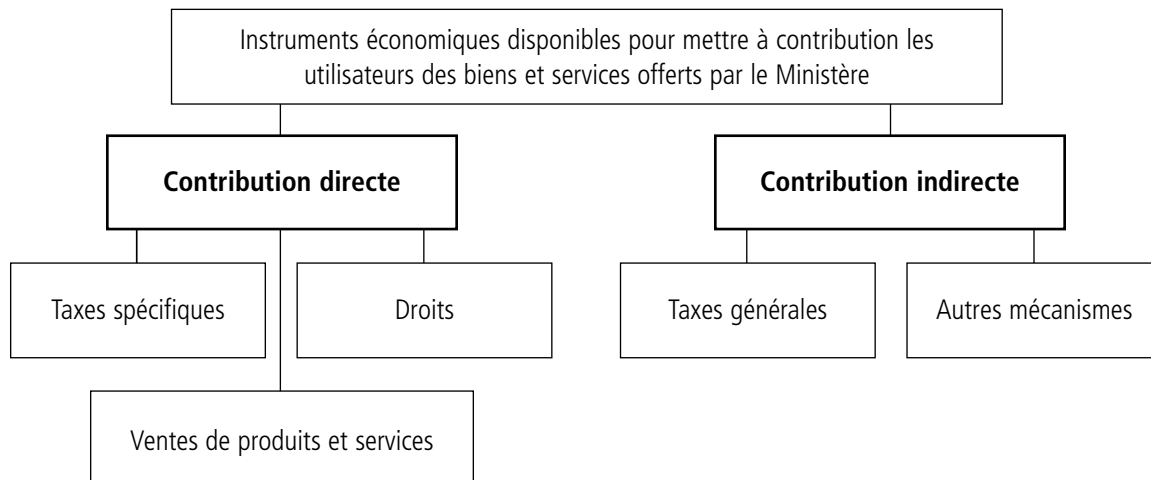
## *Instruments économiques disponibles*

### 1. Objectif

Présenter une classification des principaux instruments économiques à la disposition du Ministère pour mettre à contribution les utilisateurs des biens et services.

### 2. Schéma de classification proposée

Il existe plusieurs façons de décrire les instruments économiques. Leur classement se fait tantôt selon leur nature (taxes, consignes, garanties financières), tantôt selon leur champ d'application (ozone, fumiers, effluents municipaux), tantôt selon leur effet (production de revenus, réduction des coûts, impact sur les prix). Il n'existe cependant pas de définition ou classification universellement acceptée. Dans l'optique du présent cadre d'intervention, le Ministère utilise une « classification maison » qui met l'accent sur les principaux instruments disponibles pour mettre à contribution les utilisateurs, que ce soit de façon directe ou indirecte.



### ***3. Instruments économiques à la disposition du Ministère***

Les utilisateurs de biens et services peuvent être mis à contribution de façon directe ou indirecte, selon l'instrument économique utilisé. Les taxes spécifiques, les droits et les ventes de produits et services sont les principaux mécanismes de contribution directe. Les mécanismes de contribution indirecte incluent quant à eux les taxes générales (impôts sur le revenu, taxes de vente) et d'autres formes de contribution telles que les permis échangeables, les dons, etc.

#### ***3.1 Contribution directe***

##### ***3.1.1 Taxes spécifiques***

Au sens large, une taxe spécifique implique le versement d'une contribution directe par l'utilisateur lors de l'appropriation d'un bien ou d'un service. La mise en place d'une telle taxe est sanctionnée par voie législative.

Bien que les revenus provenant d'une taxe spécifique soient affectés au financement des services publics, le Ministère peut influencer le gouvernement dans l'attribution des ressources pour solutionner un problème environnemental particulier. La taxe sur le perchloroéthylène, utilisé dans le procédé de nettoyage à sec, est un exemple éloquent. Cette taxe spécifique est prélevée sur un produit de consommation finale, le perchloroéthylène, qui contribue à détériorer la qualité de l'environnement. Elle a un effet dissuasif sur les utilisateurs du produit. En contrepartie, un crédit d'impôt a été instauré pour soutenir l'achat d'équipements plus performants sur le plan environnemental.

##### ***3.1.2 Droits***

Un droit est généralement établi par règlement et désigne la contrepartie financière qu'un utilisateur doit acquitter en échange de l'usage d'une ressource ou en compensation d'un dommage causé à l'environnement. En faisant appel aux signaux des prix, c'est-à-dire en ajustant le montant exigé au niveau requis pour atteindre les objectifs visés, le Ministère est en mesure d'influencer le comportement des utilisateurs de biens et services. Divers instruments économiques permettent d'établir des droits, et le Ministère a déjà recours à un certain nombre d'entre eux :

- tarifs pour utiliser une ressource
  - occupation du territoire;
- redevances pour compenser l'utilisation d'une ressource ou un dommage à l'environnement
  - émission d'effluents des fabriques de pâtes et papiers;

- amendes et pénalités pour contrer les comportements déviants
  - infractions commises par les contrevenants
  - non-respect des dispositions contractuelles;
- consignes pour favoriser la récupération des produits de consommation
  - consigne sur les contenants de bière et de boissons gazeuses;
- garanties financières pour assurer la compensation d'éventuels dommages
  - déchets solides et matières dangereuses.

### ***3.1.3 Ventes de produits et services***

Les prix de vente reflètent généralement les coûts ainsi que la valeur des biens ou services sur le marché. Le Ministère procède régulièrement à la vente de différents produits et services : lots de grève, analyses de laboratoire, observations météorologiques, reproduction et transmission de documents, etc. Les prix peuvent être déterminés en fonction de divers processus : lois, règlements, directives, décisions administratives, etc.

## ***3.2 Contribution indirecte***

### ***3.2.1 Taxes générales***

Les lois sur les impôts et les taxes de vente fixent le niveau des charges et les modalités de paiement des contributions exigées des contribuables. Le pouvoir d'instaurer une nouvelle taxe générale appartient à l'Assemblée nationale. Les revenus perçus des impôts et des taxes par les deux paliers de gouvernement sont affectés au financement des services publics. Le Ministère n'exerce aucune influence sur le niveau de la contribution.

### ***3.2.2 Autres mécanismes***

Il existe d'autres instruments économiques pour mettre à contribution les utilisateurs de biens et services. Ils se présentent notamment sous les formes suivantes :

- permis échangeables
  - allocation d'un permis de rejets échangeable sur les marchés avec limitation globale d'émissions, de production, de prélèvements;
- ententes volontaires, partenariats, commandites
  - Collecte sélective Québec, Plan d'action Saint-Laurent phase III, etc.;
- dons privés ou d'organismes.