

2012RP-19

**La tarification des services publics : constats et
recommandations pour les municipalités du Québec**

Roger Galipeau

Rapport de projet
Project report

Montréal
Août 2012

© 2012 Roger Galipeau. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

La tarification des services publics : constats et recommandations pour les municipalités du Québec

Roger Galipeau^{*†}

Sommaire

Les administrations publiques n'ont pas toutes une politique tarifaire officielle et complète, mais elles ont toutes des pratiques tarifaires. L'objet de cette étude consiste, dans un premier temps, à déterminer les meilleures pratiques en matière de tarification. L'étude répertorie ainsi des critères d'excellence qui sont appliqués dans des villes canadiennes et américaines de tailles diverses, ainsi que dans des provinces et États. Dans un second temps, cette étude vise également à vérifier leur application en matière de tarification fiscale et ponctuelle dans deux villes témoins du Québec. La comparaison des revenus de la tarification dans les villes québécoises et canadiennes ainsi que l'analyse de la pratique tarifaire dans les deux villes témoins donnent à penser que plusieurs municipalités québécoises n'utilisent pas au mieux ce levier financier. Il y a tout lieu de croire qu'il subsiste un écart important entre le coût total d'un service et le tarif imposé aux utilisateurs, écart qui perdure faute d'un réexamen systématique et périodique de l'évolution des coûts réels. Il est donc recommandé au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'envisager avec ses interlocuteurs municipaux et toutes les parties prenantes une loi-cadre sur la tarification des services municipaux qui pourrait s'inspirer, par exemple, de la politique très complète du gouvernement du Québec en cette matière.

Mots-clés : tarification, municipalité, transparence.

RAPPEL :

Le Gouvernement du Québec a approuvé le rapport CIRANO dans son document budgétaire de mars 2012.

Budget 2012-2013

LE QUÉBEC, SES MUNICIPALITÉS, SES RÉGIONS

Pour un partenariat dans le développement

« La mise en place d'une politique tarifaire rigoureuse, comparable à celle qu'a instaurée le gouvernement du Québec dans le cadre de la Politique de financement des services publics, permettrait sans doute aux municipalités d'utiliser plus efficacement la tarification. Le gouvernement donnera son appui aux municipalités qui voudront se doter d'une politique tarifaire. » page 77.

* Directeur, Groupe d'excellence en budgétisation, Groupe politiques publiques, CIRANO.

† Collaboration à la recherche : Brigitte Bouchard-Milord, Gérard Bozet, Radu Kaufman et Claude Montmarquette.
Collaboration à la rédaction et à l'édition : Alain Duhamelé

Table des matières

1. Introduction.....	3
1.1 Les objectifs du mandat	3
1.2 La tarification comme mode de financement des services publics	4
1.3 Aperçu de l'utilisation de la tarification	5
1.3.1 Le Québec et le reste du Canada.....	5
1.3.2 Les tarifications fiscale et ponctuelle au Québec.....	7
1.4 Précision sur le cadre d'analyse	11
2. Méthodologie.....	12
3. Les meilleures pratiques tarifaires.....	13
3.1 Processus de sélection des critères	13
3.1.1 Les recommandations de la GFOA.....	13
3.1.2 Les pratiques tarifaires des gouvernements du Canada et des États-Unis	14
3.1.3 Les pratiques tarifaires d'autres provinces canadiennes et États américains.....	15
3.1.4 Les pratiques tarifaires des municipalités canadiennes et américaines	15
3.1.5 La pratique tarifaire du gouvernement du Québec	15
3.2 Les critères essentiels d'une bonne pratique	17
3.3 Bilan de conformité des organismes	18
4. La Loi sur la fiscalité municipale du Québec	20
5. Le poids relatif de la tarification	21
6. Analyse des villes témoins.....	22
6.1 La Ville de Québec	22
6.1.1 La pratique en vigueur	22
6.1.2 Écarts observés avec la meilleure pratique	23
6.2 La Ville de Magog	24
6.2.1 La pratique en vigueur	24
6.2.2 Écart observé avec la meilleure pratique.....	24
6.3 Résultats de conformité des villes témoins	24
7. Recommandations	26
7.1. La pratique tarifaire recommandée	26
7.2. Recommandations complémentaires quant aux moyens d'optimiser la tarification	28
8. Conclusion	29
Annexe A - Processus de sélection des administrations présentant le meilleur bilan dans l'échantillon	30
Annexe B - Extraits du rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics	31
Annexe C - Bilan de conformité des ordres supérieurs de gouvernement	34
Annexe D - Bilan de conformité des municipalités canadiennes	35
Annexe E - Bilan de conformité des municipalités américaines	36
Annexe F - Mandat confié : la tarification dans les villes	37
Bibliographie	38
Glossaire	42

Tableau 1 : Répartition des recettes totales des municipalités canadiennes, 2008	5
Tableau 2 : Bilan de conformité aux critères retenus, ordres supérieurs de gouvernement.....	18
Tableau 3 : Municipalités nord-américaines présentant le meilleur bilan de conformité.....	19
Tableau 4 : Bilan de conformité des municipalités québécoises selon la Loi sur la fiscalité municipale	20
Tableau 5 : Indicateurs harmonisés de la tarification (fiscale et ponctuelle), 2010	21
Tableau 6 : Bilan de conformité des villes témoins aux critères retenus	25
Figure 1 : Part des ventes de Pour ton informations et services dans les recettes totales des municipalités, 1988-2008	6
Figure 2 : Évolution des ventes de biens et services par habitant, dollars constants de 2008	6
Figure 3 : Répartition des municipalités selon leur utilisation prévue des deux modes de tarification, 2010	7
Figure 4 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification ponctuelle dans leurs recettes totales, 2010	8
Figure 5 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification fiscale dans leurs recettes totales, 2010 ..	9
Figure 6 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification totale (fiscale et ponctuelle) dans leurs recettes totales, 2010	10
Encadré 1 : Échantillon d'organismes nord-américains.....	12
Encadré 2 : Critères à retenir de la GFOA.....	14
Encadré 3 : Éléments complémentaires à retenir des gouvernements des États-Unis et du Canada en sus de ceux de la GFOA	15
Encadré 4 : Critères et éléments complémentaires à retenir de la Politique de financement du gouvernement du Québec en sus de la GFOA.....	17
Encadré 5 : Les critères essentiels d'une bonne pratique de tarification	26
Encadré 6 : Éléments complémentaires susceptibles d'aider les municipalités à optimiser leur pratique de tarification.....	28

1. Introduction

De la gestion de l'eau, aux services policiers en passant par l'entretien de la voie publique, la collecte des matières résiduelles et la gestion des bibliothèques, les municipalités administrent de nombreuses activités qui touchent de près la vie de leurs citoyens.

Outre les impôts fonciers qu'elles perçoivent, la plupart des villes financent également leurs activités en imposant des tarifs aux utilisateurs de leurs services municipaux (tarification fiscale) et en vendant certains autres biens et services municipaux (tarification ponctuelle)¹. Au Québec, ce pouvoir de tarification leur est conféré notamment par la *Loi sur la fiscalité municipale*.

À l'heure actuelle, il n'est pas certain que les tarifs pratiqués reflètent le coût total associé à la prestation des services municipaux, en raison d'un suivi inadéquat. Une révision de la pratique de tarification appliquée par les municipalités semble nécessaire.

1.1 Les objectifs du mandat

Le premier objectif du mandat qui nous a été confié consiste à recenser les villes et organismes publics ayant les meilleures pratiques de tarification en Amérique du Nord.

Le deuxième objectif est de comparer les meilleures pratiques observées en Amérique du Nord à celles en usage dans deux villes témoins, soit Québec et Magog.

Le troisième objectif est de déterminer le poids relatif de la tarification dans les recettes totales des municipalités nord-américaines sélectionnées ainsi que celles des deux villes témoins.

Le quatrième objectif est de déterminer, sur la base des observations faites dans les deux villes témoins, les écarts par rapport aux meilleures pratiques observées et de formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour réduire ceux-ci.

Le cinquième objectif est de formuler des recommandations complémentaires quant aux moyens d'optimiser la tarification municipale.

¹ Voir la page 9 pour une définition complète de la tarification fiscale et ponctuelle

1.2 La tarification comme mode de financement des services publics

La sécurité publique, la voirie et l'hygiène du milieu ont toujours été au cœur des responsabilités municipales. Au fil des ans, d'autres charges se sont toutefois ajoutées, notamment en matière de développement économique, de transport en commun, d'environnement, de loisir et de culture¹. Comme l'indique le rapport *La situation fiscale des municipalités québécoises (2003)*², dans certaines municipalités, en particulier urbaines, la taxation foncière peine répondre à l'ensemble de ces nouvelles responsabilités.

La taxation foncière demeure la source de revenus la plus stable, la plus prévisible et la plus accessible pour les municipalités. Il est donc à prévoir que celle-ci continuera de jouer un rôle de premier plan en matière de finances municipales. Cependant, au risque de devoir faire des compressions au détriment des services et des infrastructures, nombre de municipalités n'ont ou n'auront d'autres choix que de chercher à diversifier leurs sources de revenus.

Parmi les autres sources de financement auxquelles les municipalités ont accès, la tarification, rattachée au principe de l'utilisateur-payeur, possède certaines qualités pouvant contribuer à contrebalancer les faiblesses de la taxation foncière, et ainsi améliorer l'efficacité et l'équité du système fiscal. Tout d'abord, la tarification, en faisant prendre conscience aux utilisateurs de la valeur des biens et services qu'ils reçoivent, peut contribuer à réduire une consommation excessive de certains biens et services. Ensuite, en donnant des indications sur les préférences des utilisateurs, la tarification peut aider les responsables municipaux à prendre des décisions éclairées dans un contexte où les ressources sont limitées. Finalement, le fait de lier, pour certains biens et services, un tarif aux bénéfices reçus par les contribuables utilisateurs peut contribuer à alléger le fardeau fiscal des contribuables non utilisateurs qui n'en tirent pas de bénéfice direct.

La tarification des services publics apparaît donc comme un outil complémentaire essentiel pour améliorer l'offre et la qualité des services municipaux, mais aussi l'efficacité et l'équité du système fiscal. La tarification peut d'autant mieux contribuer à une meilleure gestion des coûts et à une plus grande transparence administrative qu'elle est accompagnée d'une reddition de comptes rigoureuse. C'est dans ce cadre que le présent rapport se propose d'effectuer une analyse comparative des pratiques tarifaires en vigueur et, ainsi, de faire en sorte que les municipalités québécoises et leurs citoyens bénéficient du plein potentiel de ce levier fiscal pour être en mesure de faire face aux nombreux défis qui les attendent.

¹ Tiré de l'étude *L'organisation municipale au Canada : Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, Collin et Léveillé (2003).

² Préparé conjointement par le Conference Board du Canada et l'Union des municipalités du Québec.

1.3 Aperçu de l'utilisation de la tarification

La présente section donne un aperçu de l'utilisation de la tarification dans les municipalités du Québec comparativement à celle qui en est faite dans les municipalités d'ailleurs au Canada.

1.3.1 Le Québec et le reste du Canada

Dans son rapport de 2008, le Groupe de travail sur la tarification des services publics¹ a estimé que les municipalités québécoises auraient perçu 576 millions de dollars de plus si elles avaient prélevé sous forme de tarifs la même proportion de leurs revenus que la moyenne des municipalités canadiennes. Comme l'indique le Tableau 1 (ci-dessous), le Québec est en effet l'une des provinces canadiennes qui utilisent le moins la tarification pour financer leurs biens et services publics. En 2008, les ventes de biens et services ont représenté 16,1 % des recettes totales des municipalités québécoises, comparativement à 23,0 % en moyenne ailleurs au Canada.

Tableau 1 : Répartition des recettes totales des municipalités canadiennes, 2008^{2,3}

	Î-P-É	T-N-L	QC	N-É	ON	SK	N-B	AB	MB	C-B	RDC
Recettes totales (\$/hab.)	941	1 428	1 742	1 589	2 746	1 738	1 218	2 830	1 452	1 696	2 357
Impôts fonciers généraux (%)	39,4	28,1	53,8	50,7	39,2	37,4	51,7	29,9	30,1	41,6	37,8
Ventes de biens et services (%)	13,9	15,8	16,1	19,0	20,7	21,5	24,1	25,2	26,1	31,5	23,0
Autres sources autonomes (%)	2,5	15,6	16,3	17,3	12,7	18,3	7,2	24,9	17,0	20,6	16,0
Transferts (%)	44,2	40,5	13,9	13,0	27,3	22,7	17,0	19,9	26,8	6,2	23,1

Source : CANSIM 385-0024, 051-0001 et calculs des auteurs

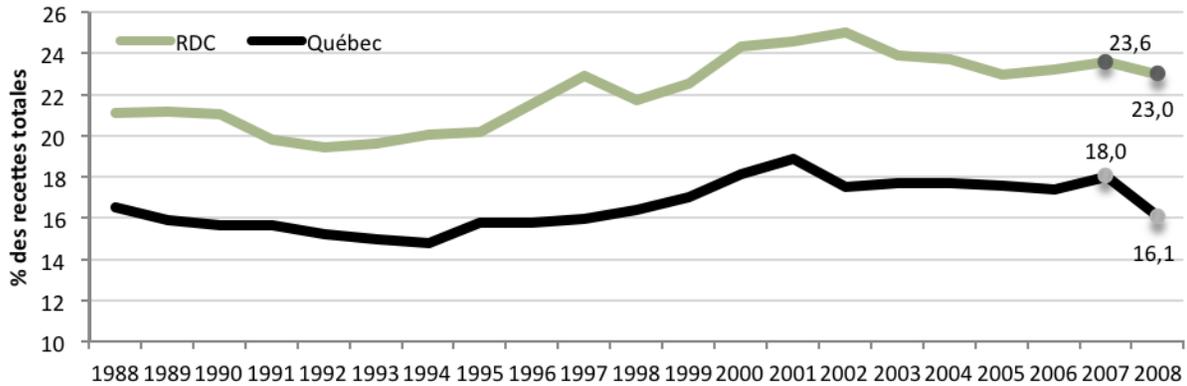
¹ Mandaté en 2008 par le ministère des Finances du Québec afin de le conseiller quant à l'élaboration d'une nouvelle politique de financement de ses services.

² Les estimations 2008 sont les dernières données disponibles sur la base du Système de gestion financière (SGF). En 2014, Statistique Canada adoptera la norme comptable pour les administrations publiques du Fonds monétaire international appelée Statistiques de finances publiques, qui sera appliquée à partir de l'année de référence 2008.

³ Recettes agrégées des administrations publiques générales locales. Elles comprennent les recettes du compte courant et du compte capital, mais excluent les recettes des commissions scolaires. Les **impôts fonciers généraux** comprennent les sommes perçues par les administrations provinciales pour les administrations locales. **Les ventes de biens et services** (à l'exclusion du transport en commun), les ventes d'eau, l'enlèvement et la gestion des déchets et matières résiduelles, les services de santé publique et d'hygiène du milieu, les services sociaux, le logement, l'urbanisme et l'aménagement, les services de mise en valeur du territoire, les loisirs et la culture, la vente de terrains et autres prestations de services. Les ventes de biens et services incluses dans le compte capital comprennent les recettes tirées de carrières, la vente et la location d'actifs immobiliers, la vente et la location de terrains, les frais d'enfouissement de déchets et des recettes diverses (qui peuvent être pour des biens et services, des frais et des charges, etc.). **Les autres sources autonomes** comprennent les prélèvements sur terrains (impôts et redevances forfaitaires d'exploitation perçus sur les propriétés foncières qui bénéficient d'améliorations locales ou d'aménagements durables supplémentaires), les impôts fonciers particuliers (impôt levé par une municipalité sur un groupe particulier de propriétés en paiement d'un service, comme l'installation de trottoirs, ne visant que ces propriétés), les compensations tenant lieu de taxes foncières en provenance des paliers plus élevés d'administration et autres impôts fonciers, les impôts connexes (droits de cession immobilière, taxes d'affaires et autres impôts fonciers et impôts connexes), les taxes à la consommation, les revenus de placement, les autres impôts (licences, permis et impôts divers) et les autres recettes de sources propres (amendes et pénalités et diverses recettes de sources propres). **Les transferts** comprennent les transferts à des fins générales et particulières en provenance d'autres composantes de l'administration publique, à l'exclusion des transferts au titre du transport en commun.

La part des ventes de biens et services dans les recettes totales des municipalités a aussi été moins importante au Québec que dans le reste du Canada au cours des 20 dernières années (Figure 1).

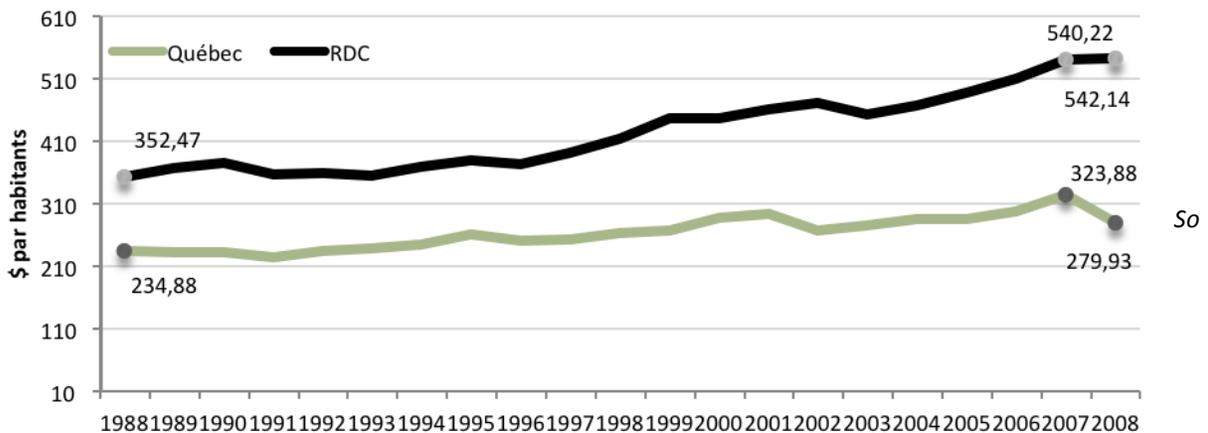
Figure 1 : Part des ventes de biens et services dans les recettes totales des municipalités, 1988-2008 ^{1,2}



Source : CANSIM 385-0024 et calculs des auteurs

En 1988, les recettes issues des ventes de biens et services se seraient chiffrées à 234,88 \$ par habitant au Québec et à 352,47 \$ ailleurs au Canada. En 2008, elles se seraient respectivement élevées à 279,93 \$ au Québec et à 542,14 \$ ailleurs au Canada (Figure 2). La différence avec le reste du Canada se serait donc accrue, passant de 117,59 \$ par habitant à 262,22 \$.

Figure 2 : Évolution des ventes de biens et services par habitant, dollars constants de 2008 ^{3,4,5}



Source : CANSIM 385-0024, 051-0001, 326-0021 et calculs des auteurs

¹ Voir la note 1 au Tableau 1 ci-dessus.

² Voir la note 2 au Tableau 1 ci-dessus.

³ Voir la note 1 au Tableau 1 ci-dessus.

⁴ Voir la note 2 au Tableau 1 ci-dessus.

⁵ L'indice des prix à la consommation du Canada a été appliqué aux données présentées pour le reste du Canada (RDC).

1.3.2 Les tarifications fiscale et ponctuelle au Québec

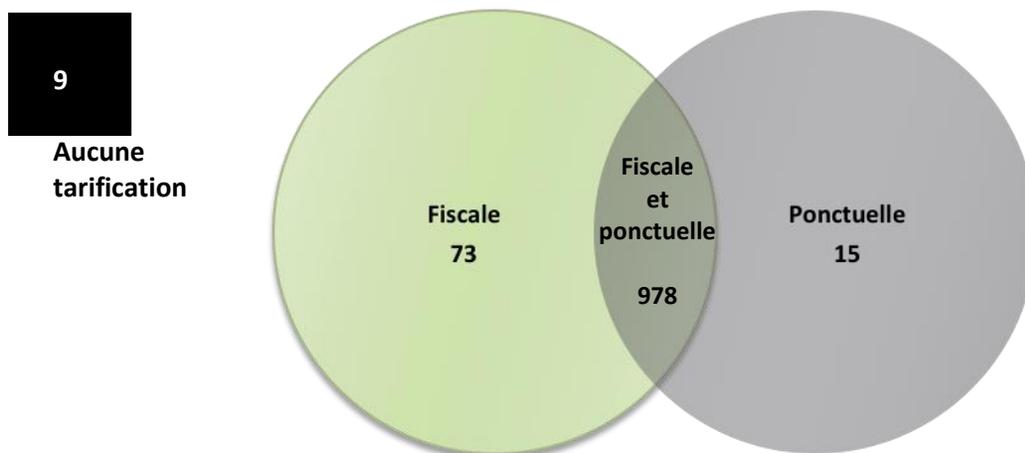
Les revenus issus de la tarification peuvent être répartis en deux catégories : la tarification fiscale et la tarification ponctuelle.

La **tarification fiscale** désigne l'imposition d'une taxe au propriétaire ou à l'occupant d'un immeuble sur une base autre que la valeur foncière (gestion des eaux usées, égouts, matières résiduelles, etc.). Dans la comptabilité des municipalités québécoises, cette forme de tarification correspond en partie aux taxes sur une autre base.

La **tarification ponctuelle** désigne l'imposition d'un tarif pour le recours à l'utilisation de services publics (bibliothèque, installations récréatives, etc.). Dans la comptabilité des municipalités québécoises, cette forme de tarification correspond aux services rendus à la collectivité et aux autres administrations publiques.

En 2010, selon les prévisions budgétaires soumises au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par 1 075 municipalités locales, seulement 9 d'entre elles n'avaient prévu utiliser aucun des deux modes de tarification comme moyen de financement de leurs services municipaux. À l'inverse, 978 municipalités avaient prévu utiliser les deux modes de tarification. Enfin, 73 municipalités avaient prévu recourir uniquement à la tarification fiscale, et 15 municipalités, uniquement à la tarification ponctuelle.

Figure 3 : Répartition des municipalités selon leur utilisation prévue des deux modes de tarification, 2010^{1,2,3}



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et calculs des auteurs

¹ Prévisions budgétaires. Exclut les 29 municipalités de territoires non organisés. Parmi ces dernières, 14 n'utilisent aucune des deux formes de tarification, 9 n'utilisent que la tarification fiscale, 4 n'utilisent que la tarification ponctuelle et 2 utilisent les deux modes de tarification.

² La tarification ponctuelle correspond ici aux services rendus aux organismes municipaux et aux autres services rendus.

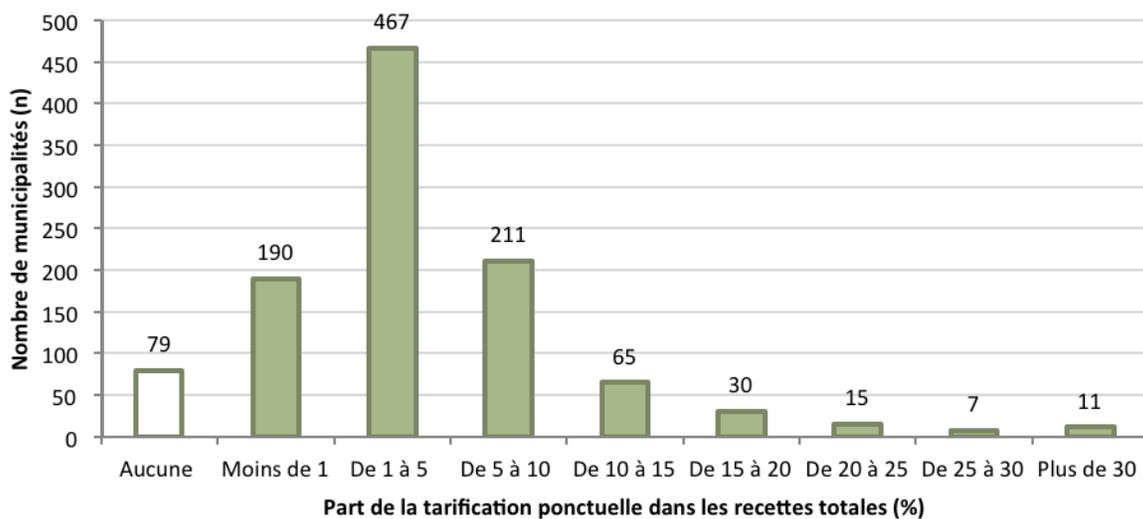
³ La tarification fiscale comprend ici les services municipaux (eau, égouts, traitement des eaux usées, matières résiduelles et autres) ainsi que les centres d'urgence 9-1-1.

L'utilisation de la tarification ponctuelle au Québec

La tarification ponctuelle correspond ici aux services rendus aux organismes municipaux et à la vente de biens et services. En 2010, celle-ci devait représenter en moyenne 4,7 % des recettes totales des 1 075 municipalités locales de territoires organisés ayant soumis leurs prévisions budgétaires¹. Parmi ces dernières, 79 (7,3 %) n'avaient toutefois pas prévu utiliser la tarification ponctuelle.

Chez celles qui avaient prévu utiliser la tarification ponctuelle, 199 municipalités (17,7 %) estimaient que les recettes tirées de la tarification ponctuelle représenteraient moins de 1 pourcent de leur budget; 467 municipalités (43,4 %), entre 1 et 5 pourcent; et 211 municipalités (19,6 %), entre 5 et 10 pourcent. Finalement, 128 municipalités (11,9 %) estimaient que ces recettes représenteraient au moins 10 pourcent de leurs recettes totales.

Figure 4 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification ponctuelle dans leurs recettes totales, 2010



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et calculs des auteurs

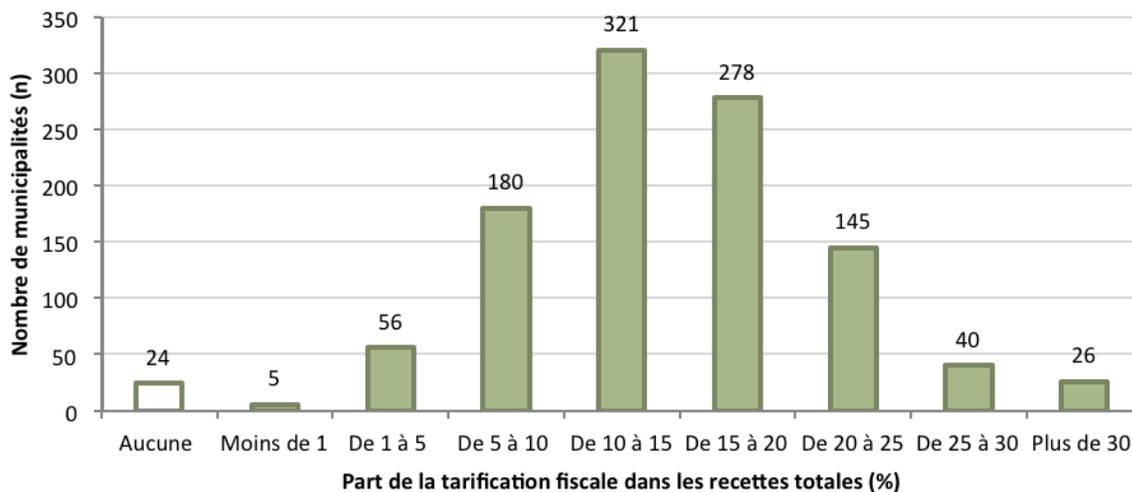
¹ En moyenne, les 29 municipalités de territoires non organisés ont estimé que la tarification ponctuelle représenterait 0,9 % de leurs recettes totales. En tenant compte de ces municipalités, la moyenne d'utilisation de la tarification ponctuelle pour l'ensemble des municipalités locales au Québec passerait à 4,6 %.

L'utilisation de la tarification fiscale au Québec

La tarification fiscale représente ici les taxes sur une autre base que la valeur foncière facturées au titre des services municipaux (eau, égouts, traitements des eaux usées et autres) et des centres d'urgence 9-1-1. Celle-ci constitue une source de revenus plus importante pour les municipalités. En moyenne, les 1075 municipalités locales de territoires organisés ont estimé que celle-ci représenterait 14,5 % de leurs recettes totales¹ en 2010.

Parmi ces municipalités, 24 (2,2 %) n'avaient pas prévu utiliser la tarification. Parmi celles qui prévoyaient l'utiliser, 61 municipalités (5,7 %) estimaient que la tarification fiscale représenterait moins de 5 pourcent de leurs recettes totales; 180 municipalités (16,7 %), qu'elle en représenterait entre 5 et 10 pourcent; 599 municipalités (55,7 %), entre 10 et 20 pourcent; et 211 municipalités (19,6 %), plus de 20 pourcent.

Figure 5 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification fiscale dans leurs recettes totales, 2010²



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et calculs des auteurs

L'utilisation des tarifications fiscale et ponctuelle au Québec

En 2010, l'utilisation des tarifications fiscale et ponctuelle devait donc représenter en moyenne 19,2 % des recettes totales des municipalités locales de territoires organisés au Québec¹. Seules 8 municipalités

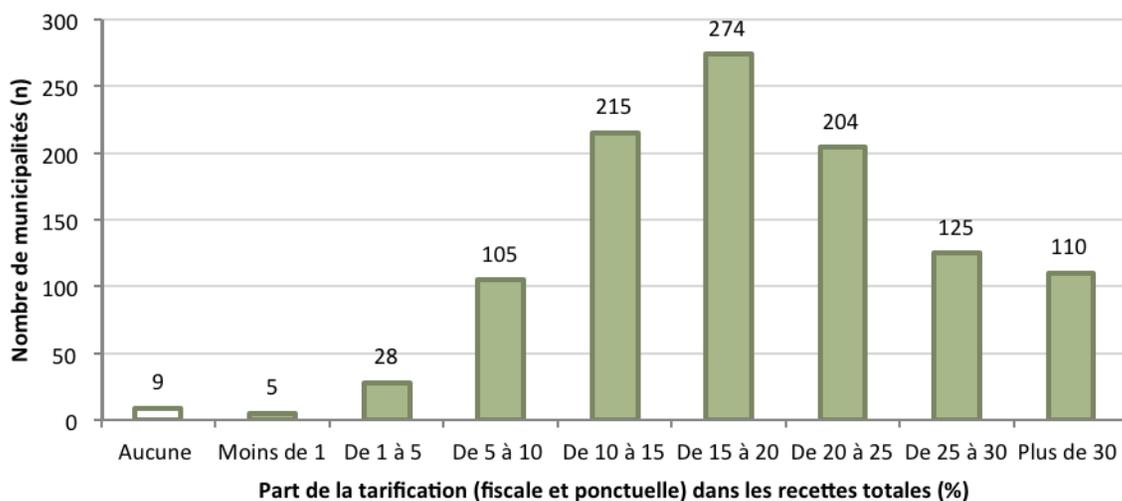
¹ En moyenne, les 29 municipalités de territoires non organisés ont estimé que la tarification fiscale représenterait 3,4 % de leurs recettes totales. En tenant compte de ces municipalités, la moyenne d'utilisation de la tarification fiscale pour l'ensemble des municipalités locales au Québec passerait à 14,2 %.

² Voir les notes 1 et 3 de la Figure 3 à la page 9.

(0,7 %) n’avaient pas prévu utiliser ce mode de financement. Parmi celles qui avaient choisi de l’utiliser, 6 municipalités (0,6 %) prévoyaient que la tarification représenterait moins de 1 pourcent de leurs recettes totales; 133 municipalités (12,4 %), entre 1 et 10 pourcent de leurs recettes totales; 483 municipalités (44,9 %), entre 10 et 20 pourcent; et 445 municipalités (41,4 %), plus de 20 pourcent.

Ainsi, bien qu’elles utilisent globalement moins la tarification que leurs homologues canadiennes, il semble qu’un nombre non négligeable de municipalités québécoises en fassent néanmoins un usage important. Il convient donc d’analyser la façon dont les municipalités pratiquent la tarification.

Figure 6 : Répartition des municipalités selon la part de la tarification totale (fiscale et ponctuelle) dans leurs recettes totales, 2010 ²



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire et calculs des auteurs

¹ En moyenne, les 29 municipalités de territoires non organisés ont estimé que la tarification (ponctuelle et fiscale) représenterait 4,3 % de leurs recettes totales. En tenant compte de ces municipalités, la moyenne d’utilisation de la tarification pour l’ensemble des municipalités locales au Québec passerait à 18,8 %.

² Voir les notes 1, 2 et 3 de la Figure 3 à la page 9.

1.4 Précision sur le cadre d'analyse

Les données présentées dans la section précédente indiquent que les municipalités québécoises utiliseraient globalement moins la tarification que leurs homologues canadiennes. Ce constat peut être attribuable au fait que les municipalités imposent des tarifs inférieurs à la moyenne canadienne ou qu'elles tarifent une gamme relativement moins importante de services, ou encore à une combinaison de ces deux facteurs.

À l'heure actuelle, il semblerait effectivement que de nombreux tarifs fixés par les municipalités québécoises ne reflètent pas le coût total du service fourni. Non pas en raison d'un choix délibéré, mais plutôt de l'absence d'un suivi adéquat. **C'est en ce sens seulement que le présent rapport estime que les municipalités québécoises se privent de revenus.**

La décision d'utiliser la tarification appartient au Conseil municipal. Il en va de même pour la cible d'autofinancement des services tarifés. **Le présent rapport ne vise qu'à évaluer les pratiques de tarification actuellement en vigueur dans deux villes témoins et à fournir des pistes de recommandations afin que ces pratiques soient encadrées plus rigoureusement, et ce, au regard des meilleures pratiques observées en Amérique du Nord.** Il propose notamment des éléments de réflexion sur les règles de tarification et de transparence, de façon à améliorer le financement des services municipaux et à favoriser la reddition de comptes. Par ailleurs, **ces éléments de réflexion concordent largement avec la nouvelle politique de financement du gouvernement du Québec de même qu'avec les pratiques de la Ville de San Diego.**

Il importe également de préciser qu'alors que la section portant sur les villes témoins s'attarde aux différences notables entre les pratiques actuelles de tarification fiscale et ponctuelle, l'analyse des 48 organismes nord-américains n'effectue pas cette distinction. Les critères d'excellence recommandés dans ce rapport sont suffisamment généraux pour être appliqués aux deux modes de tarification.

Toutefois, **étant donné la place importante qu'elles occupent dans les recettes municipales, la tarification fiscale en général et la tarification de l'eau en particulier devraient faire l'objet d'études plus poussées** (lire à ce sujet les extraits du rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics présentés à l'annexe B).

2. Méthodologie

Les critères d'évaluation d'une bonne pratique tarifaire ont été établis à partir :

- des recommandations de la Government Finance Officers Association (GFOA) et
- d'un bassin d'organismes nord-américains de toutes tailles qui ont adopté les bonnes pratiques de la GFOA en plus d'avoir élaboré d'autres bonnes pratiques en la matière.

L'échantillon retenu (Encadré 1) est composé de 48 organisations publiques nord-américaines¹, soit :

- 19 municipalités américaines et 17 municipalités canadiennes ayant obtenu un grand nombre de prix de la GFOA et d'autres distinctions spécifiques;
- 3 États américains ayant obtenu le plus grand nombre de prix de la GFOA et 3 autres États américains ayant une cote de crédit AAA;
- le district de Washington;
- 2 provinces canadiennes ayant le rapport tarification/habitant le plus élevé;
- la province de Québec;
- les gouvernements du Canada et des États-Unis.

Encadré 1 : Échantillon d'organismes nord-américains

<u>Municipalités canadiennes</u>	<u>Municipalités américaines</u>	<u>Provinces canadiennes</u>
Airdrie (AB)	Albuquerque (NM)	Alberta
Barrie (ON)	Alexandria (VA)	Québec
Burlington (ON)	Arlington (VA)	Ontario
Calgary (AB)	Boston (MA)	
Kelowna (CB)	Eugene (OR)	<u>États américains</u>
Markham (ON)	Glendale (AZ)	Caroline du Nord
Milton (ON)	La Puente (CA)	Géorgie
Mississauga (ON)	Los Gatos (CA)	New Jersey
Montréal (QC)	McAllen (TX)	Ohio
Sudbury (ON)	Olympia (WA)	Tennessee
Surrey (CB)	Comté d'Orange (CA)	Virginie
Toronto (ON)	Pinetop (AZ)	
Whistler (CB)	Portland (OR)	<u>District</u>
Winnipeg (AB)	San Antonio (TX)	Washington DC
Yellowknife (TNW)	San Clemente (CA)	
Spruce Grove (AB)	San Diego (CA)	<u>Gouvernements fédéraux</u>
Vaughan (ON)	Sioux Falls (DS)	Canada
	West Jordan (UT)	États-Unis
	Williamsburg (VA)	

¹ Bien que les provinces, états et gouvernements fédéraux aient des champs de compétence différents de ceux des municipalités, leurs politiques tarifaires peuvent comporter des composantes ayant une valeur indicative ou exemplaire pour celles-ci.

3. Les meilleures pratiques tarifaires

3.1 Processus de sélection des critères

Cette section indique le processus de sélection des critères de la meilleure pratique de tarification ainsi que certains éléments complémentaires, pertinents et susceptibles d'aider les municipalités à optimiser leur pratique.

3.1.1 Les recommandations de la GFOA

Depuis 1906, la Government Finance Officers Association (GFOA) encourage l'amélioration de la gestion publique par la détermination, l'élaboration et la diffusion des meilleures pratiques budgétaires et financières.

En matière de tarification tant fiscale que ponctuelle, la GFOA recommande ce qui suit :

- L'adoption d'une politique officielle sur les frais d'utilisation et les tarifs. Cette politique doit décrire le processus de détermination des frais, la proportion des coûts totaux à recouvrer et la fréquence des révisions. Une administration peut, le cas échéant, choisir de ne recouvrer qu'en partie ses coûts totaux, mais elle doit alors indiquer pour quels motifs elle agit ainsi.
- Une révision périodique des tarifs, afin de tenir compte de l'évolution du contexte social et économique, de l'inflation des prix, de l'adéquation de la couverture des coûts totaux et de la compétitivité de ses tarifs.
- La prise en compte du coût total des services, c'est-à-dire les **coûts directs** (salaires, traitements et avantages sociaux, coûts des documents, des fournitures et autres frais de fonctionnement connexes) et les **coûts indirects** (frais d'administration partagés, d'exploitation, d'entretien courant et du déficit d'entretien). Il convient de répartir ces coûts partagés selon une méthode d'allocation rationnelle et systématique qui soit publiquement divulguée.
- La diffusion et la publication de la politique de manière à ce que le public et toute autre partie prenante puissent avoir une vue d'ensemble des tarifs d'utilisation, des coûts totaux des services ainsi que de la proportion recouvrée, avant et après l'adoption de tarifs. En d'autres mots, agir en toute transparence.

Encadré 2 : Critères à retenir de la GFOA

- Adopter une **politique officielle**;
- Appuyer la **base de calcul sur les coûts totaux**;
- Déterminer une **cible d'autofinancement** et, le cas échéant, **justifier** le non-recouvrement des coûts totaux;
- Prévoir un **mécanisme d'ajustement automatique** des tarifs;
- Prévoir une **révision périodique** des tarifs sur la base de calcul;
- Agir en toute **transparence**.

3.1.2 Les pratiques tarifaires des gouvernements du Canada et des États-Unis

Au Canada, avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en prolonger la durée ou d'en étendre l'application, la *Loi sur les frais d'utilisation* demande aux organismes de réglementation : (1) de prendre des mesures raisonnables pour informer la clientèle de la décision projetée; (2) de donner aux clients ou bénéficiaires la possibilité d'intervenir; (3) de réaliser une étude d'impact; (4) d'expliquer aux clients la façon dont les frais d'utilisation sont établis ainsi que les composantes de coûts et de recettes; (5) d'établir un comité consultatif indépendant pour le traitement des plaintes; (6) de définir des normes comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente à des fins d'évaluation.

Le ministre des Finances doit également déposer à la Chambre des communes un rapport décrivant le service en cause, les raisons de la modification des frais d'utilisation, les normes de rendement établies et une estimation des sommes qui seront perçues.

Afin d'aider les ministères et autres organismes de réglementation, le Secrétariat du Conseil du Trésor des États-Unis publie un guide d'établissement du niveau des frais d'utilisation. Celui-ci s'accompagne d'un guide d'établissement du coût total¹ d'une activité et d'un guide d'analyse des coûts-avantages rappelant les facteurs à prendre en compte et pouvant entraîner l'établissement du prix final à un niveau inférieur au coût total (analyse d'incidence).

Aux États-Unis, la *Loi sur les frais d'utilisation* (2004) s'applique aux ministères, agences, conseils, offices, commissions et autres organismes relevant du gouvernement fédéral. La circulaire 87 de l'Office of Management and Budget (OMB) donne les directives à suivre dans l'établissement des frais d'utilisation par les agences fédérales ou les instances étatiques ou locales financées par le fédéral. Les tarifs doivent être établis sur la base du coût total, c'est-à-dire y compris les charges directes et indirectes. Ils doivent également être révisés périodiquement.

¹ Certains ministères ont également à leur disposition des logiciels perfectionnés d'établissement des coûts ou des méthodes plus fondamentales de calcul des coûts.

Encadré 3 : Éléments complémentaires à retenir des gouvernements des États-Unis et du Canada en sus de ceux de la GFOA

- Instituer un mécanisme de consultation auprès du public et autres parties prenantes;
- Effectuer, dans la mesure du possible, de l'étalonnage (*benchmarking*);
- Élaborer des outils pour guider les organismes de réglementation dans l'établissement de la tarification.

3.1.3 Les pratiques tarifaires d'autres provinces canadiennes et États américains

L'analyse de la politique tarifaire des gouvernements provinciaux de l'Alberta et de l'Ontario ainsi que de six États américains n'a révélé aucun nouveau critère pertinent en sus de ceux de la GFOA. Aussi, leurs pratiques en vigueur ne satisfont généralement pas aux critères déjà retenus (leur bilan de conformité est présenté à l'Annexe C).

3.1.4 Les pratiques tarifaires des municipalités canadiennes et américaines

L'analyse des pratiques des municipalités canadiennes et américaines en matière de tarification n'a pas non plus révélé de critères nouveaux ou différents. Plusieurs de ces municipalités appliquent néanmoins la majorité des critères retenus. Les résultats de l'analyse des municipalités affichant le meilleur bilan de conformité sont présentés au Tableau 3 de la prochaine section. Les résultats des autres municipalités sont présentés aux Annexes D et E.

3.1.5 La pratique tarifaire du gouvernement du Québec

Le Groupe de travail sur la tarification

Dans son rapport, le Groupe de travail sur la tarification des services publics concluait que, malgré l'existence apparente de quelques grandes catégories relativement homogènes, les règles de tarification demeuraient variables et peu transparentes au Québec. À titre d'exemple, dans la catégorie des tarifs soumis à un contrôle ministériel provincial direct ou indirect, le Groupe de travail a démontré que les revenus de tarification ne représentaient que 36 % du coût des programmes (17 % en tenant compte du réseau de la santé). Dans plusieurs cas, la distorsion entre les tarifs et les coûts réels ne résultait pas d'un débat public ou d'une politique clairement définie. Le Groupe de travail soutenait également qu'il n'est « 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 ».

Pourtant, depuis 1999, les ministères et organismes devaient se référer à un cadre d'établissement des tarifs. Le rapport a démontré que, dans les faits, les différentes modalités n'étaient pas respectées. Notamment, 52 % des revenus totaux de la tarification au niveau provincial correspondaient à des tarifs qui n'avaient pas été indexés, annuellement ou périodiquement, contrairement à ce qui était prévu par ce cadre. Le Groupe a également constaté que les tarifs ne faisaient pas l'objet d'une reddition de

comptes systématique et généralisée. Cette absence de révisions avait conduit à des rattrapages brutaux, comme c'est le cas, actuellement, pour les droits de scolarité.

En somme, constatant que le cadre de référence en vigueur, bien que subordonné aux différents lois et règlements, n'avait pas en lui-même force de loi, le Groupe recommandait alors au gouvernement de définir dans une loi-cadre l'objectif, les principes et les principales modalités d'une nouvelle politique de tarification des services publics.

La Politique de financement des services publics

Donnant suite au rapport du Groupe de travail sur la tarification, le gouvernement du Québec a rendu officielle sa nouvelle *Politique de financement des services publics* lors de son budget 2009-2010. Celle-ci encadre la tarification et sera mise en œuvre progressivement d'ici 2012.

Cette politique ne s'applique pas aux municipalités, mais à tous les ministères et sociétés d'État, organismes et réseaux qui relèvent du gouvernement. Elle a pour objectif « d'améliorer le financement des services pour en maintenir la qualité et s'assurer de la transparence et de la reddition de comptes du processus tarifaire » au moyen de quatre axes d'intervention : (1) l'établissement de modalités de financement et de mécanismes d'ajustement annuel; (2) la protection de l'accès des ménages à faible revenu aux services publics essentiels; (3) la disponibilité de l'information sur la tarification gouvernementale; (4) un encadrement adéquat des ministères et organismes en matière tarifaire.

L'application de la *Politique* dans les ministères et organismes s'articulera concrètement autour des actions suivantes, soit :

- Établir le mode de financement des services publics (taxes, tarifs, impôts ou autres) conformément au principe de l'utilisateur-payeur;
- Évaluer systématiquement les coûts des services tarifés ou pouvant l'être;
- Établir un mode de détermination des tarifs sur la base des coûts totaux et fixer une cible d'autofinancement;
- Affecter les sommes versées par les utilisateurs au financement des services tarifés;
- Mettre en place un mécanisme d'indexation systématique des tarifs;
- Prévoir, le cas échéant, des mécanismes de rattrapage progressif afin de respecter la cible d'autofinancement;
- Rendre compte des pratiques tarifaires;
- Effectuer une révision périodique tous les cinq ans.

Encadré 4 : Critères et éléments complémentaires à retenir de la Politique de financement du gouvernement du Québec en sus de la GFOA

- Adoption d'une politique contraignante comportant des échéanciers et l'obligation de rendre compte annuellement;
- Évaluer systématiquement les coûts totaux des services tarifés ou pouvant l'être;
- Affecter les montants payés au financement des services tarifés;
- **Prévoir une politique de rattrapage.**

3.2 Les critères essentiels d'une bonne pratique

Sur la base des recommandations de la GFOA, de l'analyse des pratiques en matière de tarification des 48 organisations étudiées ainsi que de la *Politique de financement des services publics* du gouvernement du Québec, nous avons retenu les sept critères suivants comme étant essentiels à une bonne pratique tarifaire, soit :

1. L'existence d'une politique complète et officielle de tarification;
2. Une base de calcul reposant sur les coûts totaux;
3. Une cible d'autofinancement avec justificatif en cas de recouvrement incomplet;
4. Un mécanisme d'ajustement annuel automatique;
5. Un processus de révision périodique sur la base de calcul;
6. Une politique de rattrapage des écarts observés avec les coûts totaux;
7. La transparence grâce à une reddition de comptes.

Six des sept critères font partie des meilleures pratiques budgétaires depuis plus d'un quart de siècle et pourraient être appliqués dans les municipalités québécoises.

Le critère n° 6, le rattrapage, tel que proposé par le gouvernement du Québec, **apparaît hautement souhaitable au regard des pratiques observées dans les deux villes témoins**. Bien que cela ne soit pas nécessairement le cas pour tous les tarifs municipaux, il n'est pas improbable que plusieurs des tarifs en vigueur n'aient pas été évalués sur la base des coûts totaux ou n'aient pas été révisés depuis plusieurs années. Par ailleurs, la politique de rattrapage dont devraient se doter les municipalités ne doit pas nécessairement être contraignante. Elle doit simplement obliger les municipalités à entamer un processus de réflexion lorsqu'un écart important se dessine entre la cible de recouvrement établie sur la base des coûts totaux et le tarif effectivement payé par les utilisateurs.

3.3 Bilan de conformité des organismes

Les résultats de conformité des organismes appliquant le plus fidèlement possible les sept critères retenus sont présentés par ordre de gouvernement dans les Tableaux 2 et 3 ci-dessous. L'illustration du processus de sélection des municipalités présentant les meilleures pratiques tarifaires se trouve à l'annexe A.

Comme le montre le Tableau 2, la nouvelle politique de financement des services publics provinciaux du Québec est conforme à tous les critères d'excellence recommandés par la GFOA et appliqués dans les organismes ayant les meilleures pratiques tarifaires. Cette politique comprend également un critère supplémentaire : une politique de rattrapage. Cette dernière s'avérerait précieuse dans toute municipalité entreprenant une révision complète et rigoureuse de ses tarifs.

Tableau 2 : Bilan de conformité aux critères retenus, ordres supérieurs de gouvernement¹

Critères sélectionnés	GFOA	Canada	États-Unis	Québec
Politique officielle	✓	✓	✓	✓
Base de calcul sur les coûts totaux	✓	✓	✓	✓
Cible d'autofinancement et justificatif	✓	✓	✓	✓
Mécanisme d'ajustement automatique	✓	✓		✓
Révision périodique sur la base de calcul	✓	✓	✓	✓
Politique de rattrapage				✓
Transparence	✓	✓	✓	✓

Le Tableau 3 (page suivante) présente les municipalités nord-américaines qui affichent le meilleur bilan de pratiques budgétaires au regard des critères d'excellence retenus. Ces municipalités possèdent à tout le moins une politique officielle et ont déterminé une cible d'autofinancement. Dans la mesure du possible, elles justifient tout écart entre les tarifs payés par les utilisateurs des services publics et leur coût total. Chaque année, elles ajustent leurs tarifs, sur la base de l'inflation ou de tout autre indice de prix municipal tenant compte de la hausse des coûts administratifs. La plupart des villes présentant le meilleur bilan de conformité aux critères d'excellence fondent le calcul de leurs services sur les coûts totaux et effectuent un réexamen complet de leurs frais d'utilisation au moins tous les cinq ans. Finalement, seule la ville de San Diego prévoit une politique de rattrapage. Lorsqu'un écart important se dessine entre le tarif en vigueur et le niveau d'autofinancement souhaité, la politique indique simplement que le service concerné doit établir un échéancier afin de le recouvrer.

Un premier constat s'impose : il est possible à toute municipalité de se doter d'une politique comportant l'ensemble des critères mentionnés, et ce, **quelle que soit sa taille.**

¹ Les provinces d'Ontario et d'Alberta et les six États américains analysés ne sont pas présentés dans le Tableau 2 puisque l'analyse de leur politique n'a révélé qu'un faible bilan de conformité. Celui-ci est néanmoins présenté à l'Annexe C.

Tableau 3 : Municipalités nord-américaines présentant le meilleur bilan de conformité

	Milton	Kelowna	Winnipeg	Whistler	Yellowknife	Barrie	Calgary	Spruce Grove
État/Province	Ontario	C.-B.	Manitoba	C.-B.	T.N.-O.	Ontario	Alberta	Alberta
Pays	CAD	CAD	CAD	CAD	CAD	CAD	CAD	CAD
Population (hab.)	53 939	106 707	633 451	9 595	18 700	128 430	988 193	24 642
Politique officielle	Règlement et Budget	Politiques des revenus et dépenses	Politique de gestion financière	Plan financier de 5 ans	Politiques budgétaires	Politique financière	Politique sur les frais et les redevances	Politique sur l'utilisation des programmes
Ajustement automatique	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel
Base du calcul	Coût d'opération	Coût d'opération et prix du marché	Coût d'opération	Coût d'opération	Coût d'opération	Coût total	Coût total	Coût total
Cible d'autofinancement	100 % sauf les services récréatifs	100 %	100 %	100% sauf pour certains services	100 %	100 %, variable selon l'activité	100 %	Variable selon l'activité
Justificatif	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Révision périodique	3 ans	Non	Non	Non	Non	Périodique	3 ans	3ans
Politique de rattrapage	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Nom	Eugene	Pinetop	Portland	San Clemente	San Diego
État/Province	Oregon	Arizona	Oregon	Californie	Californie
Pays	USA	USA	USA	USA	USA
Population (hab.)	153 690	4 156	582 130	68 763	1 223 400
Politique officielle	Règlement fixant les charges et les frais	Budget et Plan financier	Politique	Plan financier à long terme	Politique sur les frais d'utilisation
Ajustement automatique	Annuel	Annuel	1 ou 2 ans	Annuel	Annuel
Base du calcul	Coût total	Coût total	Coût total	Coût total	Coût total
Cible d'autofinancement	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Justificatif	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Révision périodique	Non	Périodique	2 ans	Annuel	2 à 5 ans
Politique de rattrapage	Non	Non	Non	Non	Oui

Source : Documents budgétaires et financiers, prévisions

4. La Loi sur la fiscalité municipale du Québec

En 2005, les municipalités québécoises ont tiré de la tarification des recettes de 2,7 milliards de dollars. Le pouvoir de tarification des municipalités leur est conféré par le gouvernement québécois principalement en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*. La Loi autorise les municipalités, par voie de règlement, à financer leurs biens, services et activités, en partie ou en totalité, par la tarification.

La Loi prévoit déjà certains critères d'établissement des tarifs. Elle indique tout d'abord que le mode de tarification doit être lié au bénéfice, présent ou futur, de l'utilisateur. Elle stipule ensuite que la tarification doit être liée aux dépenses attribuables à l'activité et que tout excédent doit être expliqué par des motifs de saine gestion (comme la nécessité de normaliser la demande, de tenir compte de la concurrence ou de favoriser les résidents parmi les bénéficiaires). Finalement, comme pour les catégories d'immeubles, la Loi indique que les municipalités peuvent créer diverses catégories de tarifs. Pour chacune de ces catégories, le règlement municipal peut édicter des règles particulières (notamment en ce qui a trait à la règle de calcul de la somme payable par les utilisateurs), contribuant ainsi à améliorer la transparence et la gestion des services municipaux.

Somme toute, la Loi demeure très peu contraignante. Elle pose les balises minimales que doivent respecter les municipalités en matière de tarification, mais elle n'oblige pas les municipalités à se doter d'une base de calcul claire, à établir une cible d'autofinancement, à réviser périodiquement leurs tarifs ni à les ajuster annuellement. Ainsi, comme le montre le Tableau 4, le seul critère d'excellence que remplit expressément la *Loi sur la fiscalité municipale* est l'existence d'une politique officielle.

Tableau 4 : Bilan de conformité des municipalités québécoises selon la Loi sur la fiscalité municipale ¹

Critères retenus	MAMROT
Politique officielle	✓
Base de calcul sur les coûts totaux	
Cible d'autofinancement et justificatif	
Mécanisme d'ajustement automatique	
Révision périodique sur la base de calcul	
Politique de rattrapage	
Transparence	

Source : *Loi sur la fiscalité municipale*

¹ Le présent rapport considère la *Loi sur la fiscalité municipale* comme une politique officielle.

5. Le poids relatif de la tarification

Comme le montre le Tableau 5, la part des revenus comparables de la tarification (fiscale et ponctuelle) dans les recettes totales des villes de Québec et de Magog est plus faible que celle des municipalités ayant les meilleures pratiques. Un constat semblable se dégage des indicateurs de tarification en proportion de l'impôt foncier et de la tarification en dollars par habitant.

Une pratique de tarification plus rigoureuse pourrait donc potentiellement accroître les revenus que tirent les municipalités québécoises de leurs activités tarifées.

Tableau 5 : Indicateurs harmonisés de la tarification (fiscale et ponctuelle), 2010 ¹

	Tarification/ recettes totales (%)	Tarification/ taxation foncière (%)	Tarification/ habitant (\$)
Pinetop (USA)	6,3	n.d.	84
Milton (CAD)	8,1	27,8	150
Ville de Magog	14,0	34,2	320
Ville de Québec	12,9	26,9	335
Barrie (CAD)	18,0	31,8	377
Whistler (CAD)	20,5	51,1	1958
Spruce Grove (CAD)	22,8	80,0	609
Yellowknife (CAD)	27,4	66,2	848
Eugene (USA)	27,4	68,5	443
Calgary (CAD)	30,9	96,2	854
Winnipeg (CAD)	35,9	99,1	652
Portland (USA)	38,1	121,5	879
San Clemente (USA)	39,6	126,8	500
San Diego (USA)	41,4	183,8	913
Kelowna (CAD)	46,3	120,8	1139

Source : Documents budgétaires et financiers, prévisions

¹ Les indicateurs sont dits harmonisés puisque toutes les sources de revenus non comparables entre les municipalités ont été retirées. À titre d'exemple, les revenus d'Hydro-Magog n'ont pas été considérés. Aussi, la définition utilisée pour les trois indicateurs de tarification correspond à la somme des tarifs fiscaux et ponctuels. Ces données ne sont donc pas comparables à celles du Tableau 1.

6. Analyse des villes témoins¹

La présente section compare les pratiques tarifaires en vigueur dans les villes témoins de Québec et de Magog avec la meilleure pratique établie.

6.1 La Ville de Québec

En 2010, le budget de la Ville de Québec² s'est élevé à 1,1 milliard de dollars. Les revenus de taxes foncières ont représenté 67,5 % des recettes municipales, la tarification fiscale près de 10,0 %, et la tarification ponctuelle, y compris les activités d'ExpoCité, 5,3 % des recettes totales. Les autres sources de revenus (transferts, quotes-parts et autres taxes confondus) ont compté pour 17,2 % des recettes totales.

6.1.1 La pratique en vigueur

La tarification ponctuelle

En mars 2007, la Ville de Québec a publié une version refondue de son *Règlement sur le coût des permis et des licences, les taxes spéciales, la tarification de biens et de services et autres frais*. Il s'agit du premier règlement regroupant l'ensemble des tarifs réglementés. Auparavant, la Ville adoptait chaque année un nouveau règlement spécifiant uniquement les ajustements aux tarifs existants et les nouveaux tarifs. Il était donc difficile d'avoir une vue complète de l'ensemble des tarifs en vigueur.

L'exercice qui a donné naissance à cette version refondue n'a toutefois pas été répété depuis. Chaque année, comme le voulait la pratique avant 2007, une dizaine de tarifs sont ajoutés, mis à jour ou indexés par voie de règlement complémentaire par le Conseil municipal (sur plus de 500 tarifs existants). Ainsi, hormis ces tarifs nouveaux ou modifiés, ce sont les tarifs inscrits au règlement de 2007 qui demeurent encore en vigueur aujourd'hui. La Ville est consciente de ce problème et élabore actuellement un système de codification administrative qui permettra d'effectuer une mise à jour annuelle et complète de la liste des tarifs en vigueur.

Une initiative de la Ville de Québec à l'égard de la tarification ponctuelle mérite d'être soulignée. En 2008, toutes les unités administratives de la Ville ont été mises à contribution afin de suggérer les tarifs à mettre à jour, les nouveaux tarifs à mettre en place et les ententes à conclure afin d'augmenter les recettes provenant de la tarification ponctuelle. Le comité responsable du projet a alors reçu plus de 300 propositions qui ont conduit, après une étude de faisabilité et de rentabilité, à l'adoption de 20 nouveaux éléments de tarification.

¹ Le choix des villes de Québec et de Magog relève d'un commun accord entre le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et l'auteur du présent rapport. Ces villes ont été choisies en fonction de leur taille, de leur région et de leur motivation à participer à ce projet.

² Selon les documents budgétaires publiés par la Ville de Québec.

À l'heure actuelle, le règlement de la Ville de Québec ne précise pas de base de calcul spécifique. La plupart des tarifs sont établis de manière subjective; certains le sont sur la base des frais de fonctionnement, mais peu sur la base des coûts totaux. Toutefois, il est possible que cela change dans les prochaines années grâce à l'implantation d'un système informatisé de gestion qui permettra d'établir des coûts unitaires par activité, en plus de fournir certains indicateurs de gestion. Ces informations pourraient contribuer à la mise en place de tarifs correspondant aux coûts réels.

La tarification fiscale

Le portrait entourant le suivi de la tarification fiscale est nettement plus positif. La Ville de Québec adopte à chaque exercice financier un règlement sur la tarification visant l'aqueduc, les égouts et les matières résiduelles. Ce règlement énonce un tarif fixe par logement, par chambre ou par fosse septique pour les immeubles résidentiels. Pour les immeubles non résidentiels, il indique la tarification à l'utilisation si ces derniers sont munis d'un compteur d'eau ou d'un conteneur à déchets et, dans le cas contraire, un tarif basé sur la valeur de l'évaluation.

Le règlement énonce également les modalités de la base de calcul; celles-ci ont été adoptées entre 2004 et 2006. Tous les ans, la Ville adopte de nouveaux tarifs qui ont été établis sur la base de calcul. Ceux-ci tiennent donc compte de l'inflation et de la hausse des coûts administratifs ainsi que des nouvelles dépenses et de tout autre élément jugé pertinent par la Ville et susceptible d'influer sur le montant du tarif. Ainsi, bien que les modalités de la base de calcul n'aient pas été formellement révisées depuis leur adoption, cette révision annuelle des coûts permet d'éviter qu'un écart important ne se creuse entre les tarifs payés par les utilisateurs et les coûts totaux. Aussi, la cible d'autofinancement des tarifs serait de 100 %, bien qu'elle ne soit pas expressément indiquée dans le règlement.

6.1.2 Écarts observés avec la meilleure pratique

La tarification ponctuelle

Le premier constat, quant à la pratique de tarification ponctuelle de la Ville de Québec, est qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des tarifs qui sont imposés aux utilisateurs en raison de la multiplicité des règlements adoptés au fil des années. La Ville est consciente de ce problème et cherche actuellement à y remédier. Ensuite, aucun de ces règlements ne prévoit de base de calcul explicite des tarifs, ni de période de révision ou d'ajustement automatique, contrairement à ce qui est le cas pour la tarification fiscale. Finalement, aucune politique de rattrapage n'est prévue dans les cas où un écart important se révélerait entre les tarifs effectivement imposés et les coûts totaux.

La tarification fiscale

La pratique de tarification fiscale de la Ville de Québec révèle un suivi nettement plus rigoureux. Le règlement annuel spécifie les modalités sur lesquelles sont recalculés les tarifs. La Ville de Québec devrait chercher à indiquer clairement dans son règlement les éléments de sa pratique qu'elle effectue déjà *de facto*, notamment sa cible d'autofinancement.

6.2 La Ville de Magog

En 2010, les recettes de la Ville de Magog¹ se sont chiffrées à 62,7 millions de dollars. Les revenus de taxes foncières s'élevaient alors à 25,7 millions (41,0 % du budget), les revenus des tarifications fiscale et ponctuelle à 8,8 millions (14 %), et ceux d'Hydro-Magog à 23,2 millions de dollars (37 %).

6.2.1 La pratique en vigueur

Les tarifications fiscale et ponctuelle

Les tarifs fiscaux et ponctuels de la municipalité de Magog sont énumérés dans un seul et même document annuel, le *Règlement du Conseil 2389-2010*. Comme la Ville de Québec, la Ville de Magog établit la tarification des services de fourniture d'eau potable, de traitement des eaux usées et de collecte des matières résiduelles et recyclables par unité de logement pour les citoyens et facture ces services à l'utilisation aux industries et à certains commerces munis d'un compteur.

Étant donné les importants revenus qu'elle tire de la vente d'électricité, la Ville de Magog peut équilibrer son budget annuel sans avoir à récupérer la totalité des coûts de ses autres biens et services municipaux. Si le règlement en vigueur ne prévoit expressément aucune modalité quant aux sept critères retenus, les responsables de la Ville n'ont pas été en mesure d'indiquer si certaines étaient néanmoins appliquées *de facto*.

6.2.2 Écart observé avec la meilleure pratique

Les tarifications fiscale et ponctuelle

Le règlement ne prévoit aucune base de calcul spécifique, ni période de révision, ni cible d'autofinancement, ni politique de rattrapage. Seuls les coûts des services de protection incendie sont ajustés annuellement pour tenir compte de l'inflation. Les responsables municipaux n'ont pas été en mesure d'indiquer si, en pratique, ces éléments étaient néanmoins réalisés.

6.3 Résultats de conformité des villes témoins

De manière générale, les deux villes témoins ne se conforment pas aux bonnes pratiques répertoriées en matière de tarification, comme l'illustre le Tableau 6 ci-dessous. Cela n'implique en aucun cas qu'elles fassent une gestion inadéquate de leurs ressources financières. Le présent rapport estime toutefois que les Conseils municipaux et les utilisateurs qu'ils desservent gagneraient à ce qu'un suivi plus rigoureux soit effectué.

¹ Selon les documents budgétaires publiés et fournis par la Ville de Magog.

Tableau 6 : Bilan de conformité des villes témoins aux critères retenus

	Québec		Magog	
	Fiscale	Ponctuelle	Fiscale	Ponctuelle
Politique officielle	✓			
Base de calcul sur les coûts totaux	✓			
Cible d'autofinancement et justificatif	<i>De facto</i>			
Mécanisme d'ajustement automatique	✓			
Révision périodique sur la base de calcul				
Politique de rattrapage				
Transparence	✓		✓	

7. Recommandations

7.1. La pratique tarifaire recommandée

L'analyse des recommandations de la GFOA et des pratiques tarifaires de 48 organismes nord-américains a permis de dégager six critères qui définissent une bonne pratique tarifaire (Encadré 2); un septième critère, la présence d'une politique de rattrapage des coûts, provient de la *Politique de financement des services publics* du gouvernement du Québec (encadré 5). Ces sept critères essentiels sont résumés dans l'Encadré 5 ci-dessous :

Encadré 5 : Les critères essentiels d'une bonne pratique de tarification

1. Politique officielle
2. Base de calcul sur les coûts totaux
3. Cible d'autofinancement et justificatif
4. Mécanisme d'ajustement automatique
5. Révision périodique sur la base de calcul
6. Politique de rattrapage des coûts
7. Transparence

1. Toute municipalité qui souhaite se doter d'une bonne pratique tarifaire, tant fiscale que ponctuelle, adopte tout d'abord une politique officielle de tarification. Il s'agit d'un document public présentant les facteurs pris en compte dans l'établissement des tarifs, notamment la base de calcul, la cible d'autofinancement, le mécanisme d'ajustement, la période de révision sur la base de calcul et la politique de rattrapage des coûts. Le budget annuel en présente un résumé.
2. La base de calcul des tarifs s'appuie sur les coûts totaux. C'est-à-dire les **coûts directs** (salaires, traitements et avantages sociaux, coûts des documents, des fournitures et autres frais de fonctionnement connexes) et les **coûts indirects** (frais d'administration partagés, d'exploitation, d'entretien courant et du déficit d'entretien).
3. La politique fixe une cible d'autofinancement sur la base des coûts totaux. Si cette cible est inférieure à 100 % (la totalité des coûts), parce que le Conseil municipal ne juge cela ni possible ni

souhaitable, la raison de la non-récupération des coûts doit être expressément précisée dans la politique officielle de tarification. Au regard de la politique de financement des services publics du Gouvernement du Québec, ce critère s'applique déjà à tous les organismes publics provinciaux qui offrent des biens et des services aux citoyens.

4. La politique prévoit un mécanisme d'ajustement automatique. L'évaluation du coût total de la prestation d'un service est un processus qui peut être trop long ou trop coûteux pour être réalisé annuellement. La politique devrait néanmoins prévoir, entre les périodes de révision sur la base de calcul, un mécanisme d'ajustement automatique fondé, par exemple, sur l'inflation des prix, afin d'éviter des situations de rattrapage brutal.
5. La politique fixe la fréquence de la révision périodique des tarifs sur la base de calcul. Il s'agit d'un examen périodique complet visant à vérifier l'impact de l'inflation et des autres coûts influant sur le prix du service, l'adéquation de la cible d'autofinancement des coûts et la compétitivité des tarifs.
6. La politique définit une politique de rattrapage des coûts lorsque l'écart observé entre les tarifs en vigueur et les coûts réels ne peut être raisonnablement comblé au cours de la même année. Celle-ci ne doit pas nécessairement être contraignante, mais elle doit au moins obliger le Conseil municipal à entamer une réflexion sur la façon de combler l'écart et à rendre la décision publique.
7. Enfin, une bonne politique tarifaire découle d'un exercice d'élaboration rigoureusement réfléchi. Elle est transparente, de manière à être comprise par l'ensemble des parties prenantes de la municipalité. La transparence implique aussi que les revenus de tarification font l'objet d'un bref rapport commenté.

Rappelons que ces critères sont applicables à la tarification tant ponctuelle que fiscale et à toutes les municipalités, *quelle que soit leur taille*, comme l'a démontré notre étude de 48 organismes publics nord-américains.

7.2. Recommandations complémentaires quant aux moyens d'optimiser la tarification

L'examen des pratiques tarifaires nord-américaines a aussi révélé d'autres éléments susceptibles d'optimiser le levier tarifaire. Ces éléments sont résumés dans l'Encadré 6 ci-dessous.

Encadré 6 : Éléments complémentaires susceptibles d'aider les municipalités à optimiser leur pratique de tarification

Étalonnage

Il serait souhaitable que la révision périodique comprenne un étalonnage (*benchmarking*) interne, concurrentiel et fonctionnel, ainsi qu'un examen des processus de gestion pour en réduire les coûts au minimum et s'assurer de pratiquer un tarif concurrentiel. On pourrait également publier à l'échelle du Québec, une statistique sur le tarif moyen de certaines activités municipales.

Affectation des revenus de tarification fiscale

Le mandat qui nous a été confié ne nous a pas permis de nous pencher plus particulièrement sur la tarification fiscale. Toutefois, étant donné son poids dans le financement des services municipaux, il serait nécessaire d'analyser prochainement les différents enjeux de cette forme de tarification.

Aussi, compte tenu des pratiques que nous avons constatées et qui étaient aussi notées dans le rapport *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble* du Groupe de travail sur la tarification des services publics, il nous semble opportun de soumettre immédiatement une recommandation à l'égard de la gestion des recettes de tarification fiscale.

Ces recettes devraient être affectées (*earmarked revenues*) à l'activité tarifée plutôt que versées dans le fonds d'administration générale de revenus (*general-fund financing*). Si la pratique est moins courante au Canada, les municipalités américaines gèrent plus généralement les services publics (eau, égouts, matières résiduelles, etc.) dans des fonds de gestion indépendants. Cette pratique procure une meilleure transparence, en ce sens que les citoyens peuvent plus facilement saisir les liens entre les revenus tirés d'une activité particulière et les dépenses de fonctionnement qui en découlent.

Tarification à l'utilisation

Certains biens ou services comme l'eau, les déchets et les matières résiduelles devraient être tarifés selon le principe de l'utilisateur-payeur pour chaque unité consommée lorsque possible.

Mécanisme de consultation

La mise en place d'un mécanisme de consultation donnerait l'occasion aux différentes parties prenantes d'intervenir avant et après le dépôt du budget.

8. Conclusion

Les pratiques tarifaires des deux villes témoins présentent des écarts par rapport aux meilleures pratiques observées en Amérique du Nord. Les écarts perçus semblent toutefois être moins prononcés en ce qui a trait à la tarification fiscale comparativement à la tarification ponctuelle. Tout d'abord, la majorité des tarifs ne sont pas révisés annuellement ni même indexés. Bon nombre de tarifs ne l'ont d'ailleurs pas été depuis plusieurs années. Ensuite, les tarifs sont le plus souvent fixés de manière subjective (plutôt que sur la base des coûts totaux) et ne visent pas de cible d'autofinancement officielle. Finalement, aucune des deux villes témoins ne dispose d'une politique de rattrapage. Une telle politique s'avérerait nécessaire à toute municipalité désirant réformer ses pratiques de tarification, puisqu'il se peut qu'un écart important (ne pouvant être raisonnablement comblé au cours d'une même année) se dessine entre les tarifs jusque-là appliqués et ceux que la municipalité souhaiterait appliquer au regard des coûts totaux.

En cette période où un certain cynisme citoyen teinte l'opinion publique, l'adoption d'une bonne politique tarifaire dans les municipalités québécoises, selon les meilleures pratiques répertoriées en Amérique du Nord, contribuerait à restaurer la confiance et à renforcer les valeurs publiques de gouvernance, de transparence et de clarté que réclament les citoyens.

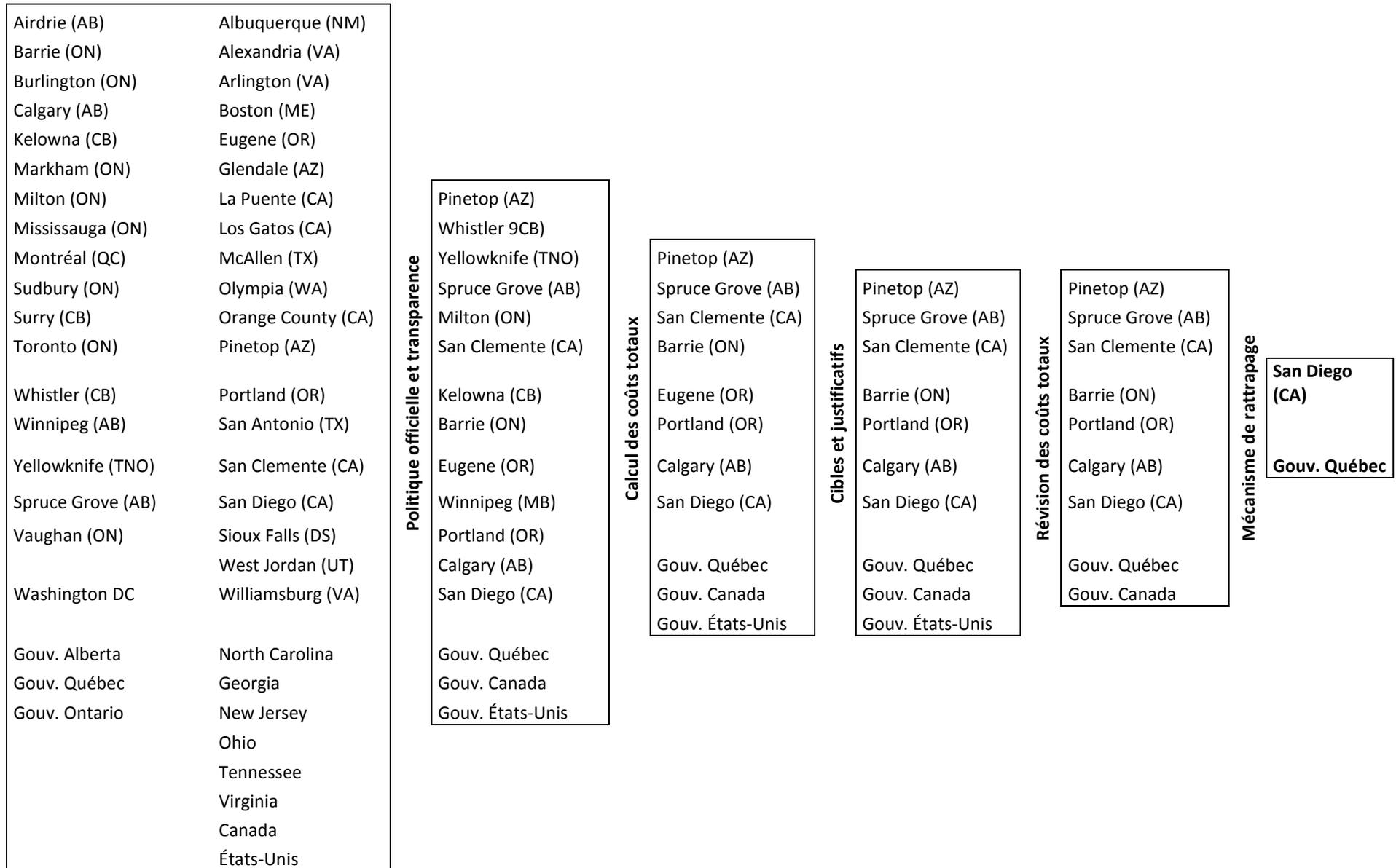
Ces meilleures pratiques sont administrées dans nombre de municipalités canadiennes et américaines depuis un quart de siècle et sont, par le fait même, réalistes et réalisables dans toute municipalité québécoise, quelle que soit sa taille.

Il a également été constaté que les municipalités québécoises utilisaient globalement moins la tarification que leurs homologues ailleurs en Amérique du Nord, se privant ainsi du plein potentiel de ce levier de financement. Le présent rapport suggère que, sans instaurer de nouveaux tarifs, celles-ci pourraient sans doute augmenter leurs revenus si elles révisaient leurs pratiques de tarification afin de s'assurer que les tarifs qu'elles appliquent reflètent les cibles d'autofinancement voulues.

Dans le cadre de la révision de leurs pratiques de tarification, les municipalités québécoises devraient s'inspirer de ce qui se fait ailleurs, mais surtout de la politique de financement des services publics du gouvernement du Québec. Celle-ci est indubitablement l'une des plus complètes qui aient été adoptées ces dernières années.

Dans le but de favoriser le recours accru à la tarification pour financer les services municipaux, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire devrait examiner avec ses partenaires les moyens de faire en sorte que les municipalités se dotent d'une politique de tarification complète s'inspirant de celle du gouvernement du Québec.

Annexe A - Processus de sélection des administrations présentant le meilleur bilan dans l'échantillon



Annexe B - Extraits du rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics

La tarification fiscale de l'eau (p. 108 et suivantes)

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 ».

À l'échelle de la planète, en 2000, seuls les trois cinquièmes des humains ont accès à l'eau.

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* 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.

La tarification actuelle

Côté 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 l'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. (...)

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.

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 obligatoires 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.

Annexe C - Bilan de conformité des ordres supérieurs de gouvernement

Organisme	Pays	Ordre	Politique officielle	Base de calcul (coûts totaux)	Cible d'autofinancement	Justificatif	Mécanisme d'ajustement automatique	Fréquence de révision des coûts	Politique de rattrapage
			1	2	3(a)	3(b)	4	5	6
GFOA	USA/CAD	Org.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Canada	CAD	Féd.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
États-Unis	USA	Féd.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
MAMROT	CAD	Min.	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Alberta	CAD	Province	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Ontario	CAD	Province	Non	Non	Non	Non	x	x	Non
Québec	CAD	Province	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	5 ans	Non
Washington DC	USA	District	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Georgia	USA	État	Non	x	Non	Non	x	x	Non
New Jersey	USA	État	Non	x	Non	Non	x	x	Non
North Carolina	USA	État	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Ohio	USA	État	Oui	x	Non	Oui	x	2 ans	Non
Tennessee	USA	État	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Virginia	USA	État	Non	x	Non	Non	x	Périodique	Non

Annexe D - Bilan de conformité des municipalités canadiennes

	Politique officielle	Base de calcul (coûts totaux)	Cible d'autofinancement	Justificatif	Mécanisme d'ajustement automatique	Fréquence de révision des coûts	Politique de rattrapage
Ville	1	2	3(a)	3(b)	4	5	6
Airdrie	Non	x	Oui	Non	Annuel	x	Non
Barrie	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	Périodique	Non
Burlington	Non	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Calgary	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	3 ans	Non
Kelowna	Oui	x	Oui	Non	Annuel	x	Non
Markham	Non	x	Oui	Non	Annuel	x	Non
Milton	Oui	x	Oui	Oui	Annuel	3 ans	Non
Mississauga	Non	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Montréal	Oui	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Spruce Grove	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	3 ans	Non
Sudbury	Non	x	Non	Non	X	x	Non
Surrey	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Toronto	Oui	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Vaughan	Non	X	Non	Non	Annuel	x	Non
Whistler	Oui	x	Oui	Oui	Annuel	x	Non
Winnipeg	Oui	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Yellowknife	Oui	x	Oui	Oui	Annuel	x	Non

Annexe E - Bilan de conformité des municipalités américaines

	Politique officielle	Base de calcul (coûts totaux)	Cible d'autofinancement	Justificatif	Mécanisme d'ajustement automatique	Fréquence de révision des coûts	Politique de rattrapage
Organisme	1	2	3(a)	3(b)	4	5	6
Albuquerque	Non	x	Non	Non	2 ans	2 ans	Non
Alexandria	Oui	x	Oui	Oui	Max 3 ans	x	Non
Arlington County	Non	x	Non	Non	Annuel	x	Non
Boston	Non	x	Non	Non	X	x	Non
Eugene	Oui	Oui	Oui	Non	Annuel	x	Non
Glendale	Oui	Oui	Oui	Non	Annuel	Annuelle	Non
La Puente	Non	x	Non	Non	X	x	Non
Los Gatos	Non	x	Non	Non	Annuel	x	Non
McAllen	Non	x	Non	Non	X	x	Non
Olympia	Non	x	Non	Non	X	x	Non
Orange County	Non	Oui	Oui	Non	Annuel	x	Non
Pinetop	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuelle	x	Non
Portland	Oui	Oui	Oui	Non	Annuel	2 ans	Non
San Antonio	Non	x	Non	Non	Variable	x	Non
San Clemente	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	Annuelle	Non
San Diego	Oui	Oui	Oui	Oui	Annuel	3 ans	Oui
Sioux Falls	Oui	Non	Oui	Oui	x	x	Non
West Jordan	Non	x	Non	Non	x	x	Non
Williamsburg	Non	x	Non	Non	Annuel	x	Non

Annexe F - Mandat confié : la tarification dans les villes

Étude de cas : Québec et Magog

Équipe : Roger Galipeau, CIRANO, et Claude Montmarquette, Université de Montréal

Échéancier : Quatre mois après l'autorisation.

Problématique

La tarification des services joue aujourd'hui un rôle de plus en plus important dans le financement des villes québécoises. Certains experts estiment même qu'elle représente en moyenne entre 15 et 20 % des recettes municipales. Sait-on, par exemple, que dans une ville comme Montréal, il y a plus de 1 000 services tarifés? Or, comme beaucoup des services municipaux sont des services aux citoyens qui peuvent être tarifés, il importe de bien connaître les avantages et les inconvénients de la tarification par rapport à la taxation.

À l'aide de deux cas, les villes de Québec (population : 492 000 habitants) et de Magog (population : 24 000 habitants), les auteurs analyseront les politiques et les pratiques de la tarification dans ces deux villes et les compareront à celles d'autres villes du continent. L'exercice budgétaire de référence sera celui de l'année 2010.

L'étude fournira aux deux administrations municipales un bilan de leur pratique tarifaire et établira un modèle de référence, qui favorisera la transparence et la reddition de comptes. Ce modèle sera éventuellement diffusé dans l'ensemble du milieu municipal québécois.

Méthodologie, enjeux et questions

Les villes devraient-elles tarifer davantage? Pour répondre à cette question, il faut vérifier si les administrations municipales ont adopté une stratégie de diversification de leurs recettes comportant une politique officielle de tarification et de facturation, en ont déterminé les objectifs et connaissent le coût de revient de leurs services. En principe, le tarif d'un service devrait refléter son coût de revient ; mais en pratique, les administrations municipales ne connaissent pas toujours ces coûts, alors qu'elles auraient avantage à les connaître avec beaucoup de précision. Il y a donc un important travail à faire sur la question.

Les livrables

1. Identification des villes et organismes qui ont les meilleures pratiques de tarification en Amérique du Nord ;
2. Comparaison des meilleures pratiques avec celles en usage dans les villes de Magog et de Québec ;
3. Identification des écarts et recommandations sur les moyens à prendre pour les réduire, le cas échéant ;
4. Détermination du poids relatif de la taxation et de la tarification dans les recettes municipales ;
5. Recommandations sur l'optimisation de la tarification.

Bibliographie

Monographie et articles

Bird et Tsiopoulos (1997). « User Charge for Public Services : Potentials and Problems », *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, No. 11, pp. 25-85.

Bird (2000). « Rethinking subnational Taxes : A New Look at Tax Assignment », *Fonds monétaire international*, working paper 99/165, 54 p.

Bird (2006). « Local and Regional Revenues : Realities and Prospects », *Perspectives on Fiscal Federalism*, WBI Learning resources series, pp. 177-198

Collin et Léveillé (2003). « L'organisation municipale au Canada : Un régime à géométrie variable, entre traditions et transformation », *Groupe de recherche sur l'innovation municipale*, 42 p.

Conference Board du Canada (2003). « La situation fiscale des municipalités du Québec », rapport préparé pour l'Union des municipalités du Québec, 254 p.

FISHBEIN, John (2006). *Preparing High Quality Budget Documents*, Chicago, Government Finance Officers Association, 270 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble : Rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics*, Publication du Québec, 2008, 275 p.

QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, Publications du Québec, 2009, 25 p.

Documents en ligne

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. Rétablir l'équilibre fiscal municipal : édifier des fondations solides pour notre prospérité, [En ligne], juin 2006, <http://www.fcm.ca/CMFiles/fiscalim-f10FX-3282008-3045.pdf>

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Assurer la qualité et le financement des services publics, [En ligne] <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2009-2010/fr/documents/pdf/ServicesPublics.pdf>

GFOA (1996). GFOA best practice applicable in Canada: Establishing Government Charges and Fees, [En ligne] http://gfoa.org/downloads/GFOACCI_EstablishingGovernmentChargesFeesBP.pdf

GFOA (2002, a). Pratique recommandée de la GFOA : Adoption de politiques financières, [En ligne] <http://www.gfoa.org/downloads/FRrp12.pdf>

GFOA (2002, b). Measuring the cost of government service, [En ligne] <http://www.gfoa.org/downloads/MeasuringtheCostofGovernmentService.pdf>

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. Guide d'établissement des coûts, [En ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12251>

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. Guide d'établissement du niveau des frais d'utilisation basés sur les coûts ou des redevances réglementaires basées sur les coûts, [En ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/ktopics-dossiersc/fms-sgf/costing-couts/cost-couts-fra.asp>

Lois et règlements

Loi sur l'administration financière, Assemblée nationale, L.R.Q. A-6.001

Loi sur la gestion des finances publiques, Parlement du Canada, Canada, 2004

Loi sur les frais d'utilisation, Parlement du Canada, Canada, 2004

Document d'information : *Outils de financement et de maîtrise financière : règlement sur la tarification*, ministère des Affaires municipales, des Régions et l'Occupation du territoire, Gouvernement du Québec, mise à jour 2009

Documents budgétaires et financiers

ÉTAT DE L'OHIO. Budget Report 2011

ÉTAT DE L'OHIO. Operating Detail 2011

ÉTAT DE LA CAROLINE DU NORD. Budget Manual

ÉTAT DE LA CAROLINE DU NORD. Budget Schedule Biennium 2011-2013

ÉTAT DE LA CAROLINE DU NORD. Overview of Budgeting in the State

ÉTAT DE LA GÉORGIE. Budget in brief 2010

ÉTAT DE LA VIRGINIE 2011. Executive Budget Document

ÉTAT DE LA VIRGINIE. Operating budget

ÉTAT DU NEW JERSEY. Summaries of Revenues, Expenditures and Fund Balances, 2011

ÉTAT DU TENNESSEE. Budget : fiscal year 2010-2011

COMTÉ D'ORANGE. Financial Report Activities

COMTÉ D'ORANGE. Financial Report Enterprise Funds

COMTÉ D'ORANGE. Financial Report Government Fund

COMTÉ D'ORANGE. Annual budget FY 2009-2010

DISTRICT DE COLUMBIA. Taxing Simply Taxing Fairly

DISTRICT DE COLUMBIA. Non-Tax Revenue Report, 2010

DISTRICT DE WASHINGTON. Financial Report 2010

PROVINCE D'ALBERTA. Budget 2010

PROVINCE D'ALBERTA. Government and Ministry Business Plan

PROVINCE D'ONTARIO. 2010 Ontario Budget

VILLE D'AIRDRIE. 2009 Annual Financial Report

VILLE D'AIRDRIE. 2010 Budget at a Glance

VILLE D'ALBUQUERQUE. City of Albuquerque FY09 CAFR

VILLE D'ALBUQUERQUE. Revenue Manual

VILLE D'ALEXANDRIA. CAFR 2010

VILLE D'ALEXANDRIA. FY2011 Revenues Overview

VILLE D'ARLINGTON. Comprehensive Annual Financial Report: Fiscal Year 2010

VILLE DE BARRIE. Consolidated Financial Statements, 2009

VILLE DE BARRIE. Financial Policies Framework, 2009

VILLE DE BOSTON. *Revenues Estimates and Analysis*

VILLE DE BOSTON. *Comprehensive Annual Financial Report*

VILLE DE BURLINGTON. *2009 Financial Report*

VILLE DE CALGARY. *Bylaw Number 40M2006*

VILLE DE CALGARY. *2009 Annual Report*

VILLE DE CALGARY. *Council Policy: User Fees and Subsidies Policy*

VILLE D'EUGENE. *CAFR 2010*

VILLE DE GLENDALE. *Annual Budget Book 2011*

VILLE DE KELOWNA. *2010 Financial Plan*

VILLE DE LA PUENTE. *Comprehensive Annual Financial Report, 2009*

VILLE DE LOS GATOS. *Comprehensive Annual Financial Report, 2009*

VILLE DE LOS GATOS. *Comprehensive Fee Schedule, FY2010-2011*

VILLE DE MARKHAM. *2009 Annual Report*

VILLE DE MARKHAM. *By-law 2002-276 to Impose Fees or Charges for Services*

VILLE DE MCALLEN. *Approved Budget Fiscal Year 2010-2011*

VILLE DE MCALLEN. *Comprehensive Annual Financial Report, 2010*

VILLE DE MILTON. *By-Law 108-2010*

VILLE DE MILTON. *Approved Budget Documents, 2010*

VILLE DE MILTON. *Financial Policies and Procedures: Supplementary Information, 2011 Proposed Budget*

VILLE DE MISSISSAUGA. *2009 Municipal Performance Measurements Program Results*

VILLE DE MISSISSAUGA. *City Business Plan, 2011-2014*

VILLE DE MISSISSAUGA. *Financial Overview, 2011-2014*

VILLE DE MISSISSAUGA. *Recreation and Parks Business Plan, 2011-2014*

VILLE DE MISSISSAUGA. *Arts and Culture Business Plan, 2011-2014*

VILLE DE MISSISSAUGA. *Financial Report, 2009*

VILLE DE MISSISSAUGA. *Financial Policies, 2011-2014*

VILLE DE MONTRÉAL. *Budget 2011*

VILLE DE MONTRÉAL. *Règlement 10-029 sur les tarifs*

VILLE D'OLYMPIA. *2011 Operating Budget*

VILLE D'OLYMPIA. *2009 Annual Financial Report*

VILLE DE PINETOP. *2009 Strategic Plan*

VILLE DE PINETOP. *2010 Financial Statement*

VILLE DE PINETOP. *2011 Annual Budget and Financial Plan*

VILLE DE PORTLAND. *Adopted Budget volume 1*

VILLE DE PORTLAND. *Comprehensive Annual Financial Report, 2010*

VILLE DE SAN ANTONIO. *Audit of Office of Management and Budget AU08-011*

VILLE DE SAN ANTONIO. *Comprehensive Annual Financial Report, 2009*

VILLE DE SAN CLEMENTE. *Comprehensive Annual Financial Report, 2010*

VILLE DE SAN CLEMENTE. *2011 Budget Adopted*

VILLE DE SAN CLEMENTE. *Fee schedule*

VILLE DE SAN DIEGO, *Council Policy*

VILLE DE SAN DIEGO, *General Fund User Fee Policy*

VILLE DE SIOUX FALLS. *2011 Final Budget*

VILLE DE SPRUCE GROVE. *Municipal Financial Information Return 2009*

VILLE DE SPRUCE GROVE. *Consolidated Financial Statement, 2009*

VILLE DE SPRUCE GROVE. *Policy Statement: Community Use of Municipal Space and Programs Policy*

VILLE DE SUDBURY. *Consolidated Financial Statement, 2009*

VILLE DE SUDBURY. *2009 Municipal Performance Measurements Program Results*
VILLE DE SURREY. *2009 Annual Report*
VILLE DE SURREY. *2010-2014 Financial Plan*
VILLE DE TORONTO. *2009 Financial Report*
VILLE DE TORONTO. *Long Term Financial Plan 2011*
VILLE DE TORONTO. *2011 Budget*
VILLE DE TORONTO. *Performance Measurement and Benchmarking Report*
VILLE DE VAUGHAN. *Consolidated Financial Statement, 2009*
VILLE DE VAUGHAN. *Working Session: Fees and Charges, 26 November 2005*
VILLE DE WEST JORDAN. *Comprehensive Annual Financial Report, 2009*
VILLE DE WEST JORDAN. *Uniform Schedule for Fees and Service Charges*
VILLE DE WHISTLER. *2009 Annual Report Final*
VILLE DE WHISTLER. *By-law 1939 Five-Year Financial Plan 2010-2014*
VILLE DE WILLIAMSBURG. *Budget Background and Outlook*
VILLE DE WILLIAMSBURG. *Comprehensive Annual Financial Report, 2009*
VILLE DE WINNIPEG. *2009 Detailed Financial Statement Book*
VILLE DE WINNIPEG. *2010 Adopted Operating Budget*
VILLE DE WINNIPEG. *Financial Management Plan*
VILLE DE WINNIPEG. *By-law 132/2010*
VILLE DE YELLOWKNIFE. *Budget Policies, 2010*
VILLE DE YELLOWKNIFE. *Financial Annual Report 2009*
VILLE DE QUÉBEC. *Budget 2011 [En ligne]*
VILLE DE QUÉBEC. *Modifications des tarifications proposées, Budget 2010*
VILLE DE QUÉBEC. *Règlement sur le coût des permis et des licences, les taxes spéciales, la tarification de biens et de services et les autres frais, règlement refondu, R.R.V.Q. (1^{er} mars 2007)*
VILLE DE QUÉBEC. *Règlement sur l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier de 2011, R.V.Q. 1750 (24 décembre 2010)*
VILLE DE MAGOG. *Budget 2011*

Glossaire

Coût total : La somme des coûts directs et indirects.

Les **coûts directs** correspondent notamment salaires, traitements et avantages sociaux, coûts des documents, des fournitures et autres frais de fonctionnement connexes.

Les **coûts indirects** comprennent notamment les frais d'administration partagés, d'exploitation, d'entretien courant et du déficit d'entretien.

Critère d'excellence : Élément ou règle contenus dans la meilleure pratique.

Meilleure pratique (la) : La façon la plus efficiente (qui utilise le moins de ressources) et la plus efficace (qui donne le meilleur résultat) pour accomplir une tâche ou un processus dans une organisation ou une entreprise.

Mode de tarification : Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des établissements d'entreprise.

Pratique : Ensemble des règles officielles et non officielles encadrant un secteur des finances publiques.

Services publics : La distinction étant accessoire dans le cadre de ce rapport, le terme « services publics » comprend les « biens et services publics ».

Tarif ou frais d'utilisation : Dans le cadre de ce rapport, les deux termes sont utilisés comme synonymes. La littérature théorique définit toutefois un tarif (charge) comme un prix obligatoire imposé pour financer une activité, dont le gouvernement, a le monopole. Un tarif (fee) est plutôt un paiement volontaire visant à se prévaloir de l'utilisation d'un service public dont le gouvernement peut avoir le monopole ou non.

Tarification fiscale : Fait référence à l'imposition d'une taxe au propriétaire ou à l'occupant d'un immeuble sur une base autre que la valeur foncière (ex. : eau, matières résiduelles, etc.). Dans la comptabilité des municipalités québécoises, cette forme de tarification correspond en partie aux taxes sur une autre base.

Tarification ponctuelle : Fait référence à l'imposition d'un tarif pour le recours à l'utilisation de services publics (ex. : bibliothèque, installations récréatives, etc.). Dans la comptabilité des municipalités québécoises, cette forme de tarification correspond aux services rendus.