

CLAUDE GRUSON - JOSÉ COHEN

Tarification des services publics locaux

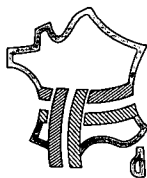
rapport au ministre de l'Intérieur
et de la Décentralisation

Observatoire Economique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION
Roi. n°

4311



Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation



TARIFICATION
DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

*par Claude Gruson
et José Cohen*

Direction générale des collectivités locales

Février 1983
Collection des rapports officiels

LE MINISTRE

Monsieur l'Inspecteur Général,

Les collectivités locales et en particulier les communes fournissent une part non négligeable des services que nos citoyens utilisent quotidiennement.

Le volume budgétaire du secteur local (230 milliards de francs en 1980 dont 175 milliards de francs pour le secteur communal) donne une idée de sa place dans l'économie française.

Le Code des Communes pose le principe (article 322 du Code des Communes) de l'équilibre des services publics industriels et commerciaux des communes par les recettes tarifaires.

A eux seuls, ces services représentent environ 30 milliards de francs de dépenses.

Plusieurs raisons invitent à s'interroger à nouveau sur l'ensemble des problèmes posés par la tarification des services publics. Un nouveau partage pourrait être institué dans certains cas, entre les ressources provenant de la tarification et de la fiscalité : les modalités suivant lesquelles ces tarifs sont appliqués aux usagers sont très variables suivant les services et les collectivités concernés.

En effet, globalement la pression fiscale des collectivités locales a cru rapidement ces dernières années, encore qu'un certain ralentissement ait été observé depuis peu.

Conscients de cette évolution, de nombreux responsables locaux s'efforcent de limiter l'augmentation des impôts locaux en faisant davantage appel aux recettes tarifaires.

Par ailleurs, la coexistence au sein d'une même fonction (transports urbains, accueil des enfants en bas âge, services sportifs), de systèmes de financement différents allant de la gratuité au paiement intégral par l'utilisateur, peut créer des distorsions par rapport aux objectifs visés par les responsables locaux.

Il me semble donc particulièrement opportun d'engager une réflexion d'ensemble sur les problèmes posés par la tarification des services publics communaux dont le principal objectif serait de dégager — à l'attention des responsables locaux et des Administrations concernées — des principes simples et opérationnels.

Vous avez bien voulu accepter de conduire cette réflexion et je vous en remercie. Vous serez amené à vous entourer de personnalités de votre choix qualifiées par leurs travaux théoriques et leur expérience pratique de ces questions (en milieu communal comme dans d'autres secteurs d'activités).

La Direction Générale des Collectivités Locales vous apportera naturellement son concours, pour la réalisation de votre mission : un économiste de haut niveau sera mis à votre disposition (à temps partiel) pour vous assister directement.

Dans ces conditions, votre rapport d'ensemble pourrait être remis au mois de décembre 1981.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Monsieur Gruson
Inspecteur Général
des Finances

Christian Bonnet

Ministre d'Etat
Ministère de l'Intérieur
et de la Décentralisation

Paris, le 9 septembre 1982

LE MINISTRE

Monsieur l'Inspecteur Général,

Par lettre du 8 juillet vous avez bien voulu me faire part de l'état d'avancement de la mission que vous avait confiée le ministre de l'Intérieur sur la tarification des services publics locaux et me proposer de proroger le délai du rapport final.

Je vous confirme l'intérêt que je porte à ce sujet, qui jusqu'à présent n'a jamais été abordé de façon globale, et je souhaite que vous puissiez dans le cadre de votre mission recueillir l'opinion de l'ensemble des Maires et des gestionnaires communaux.

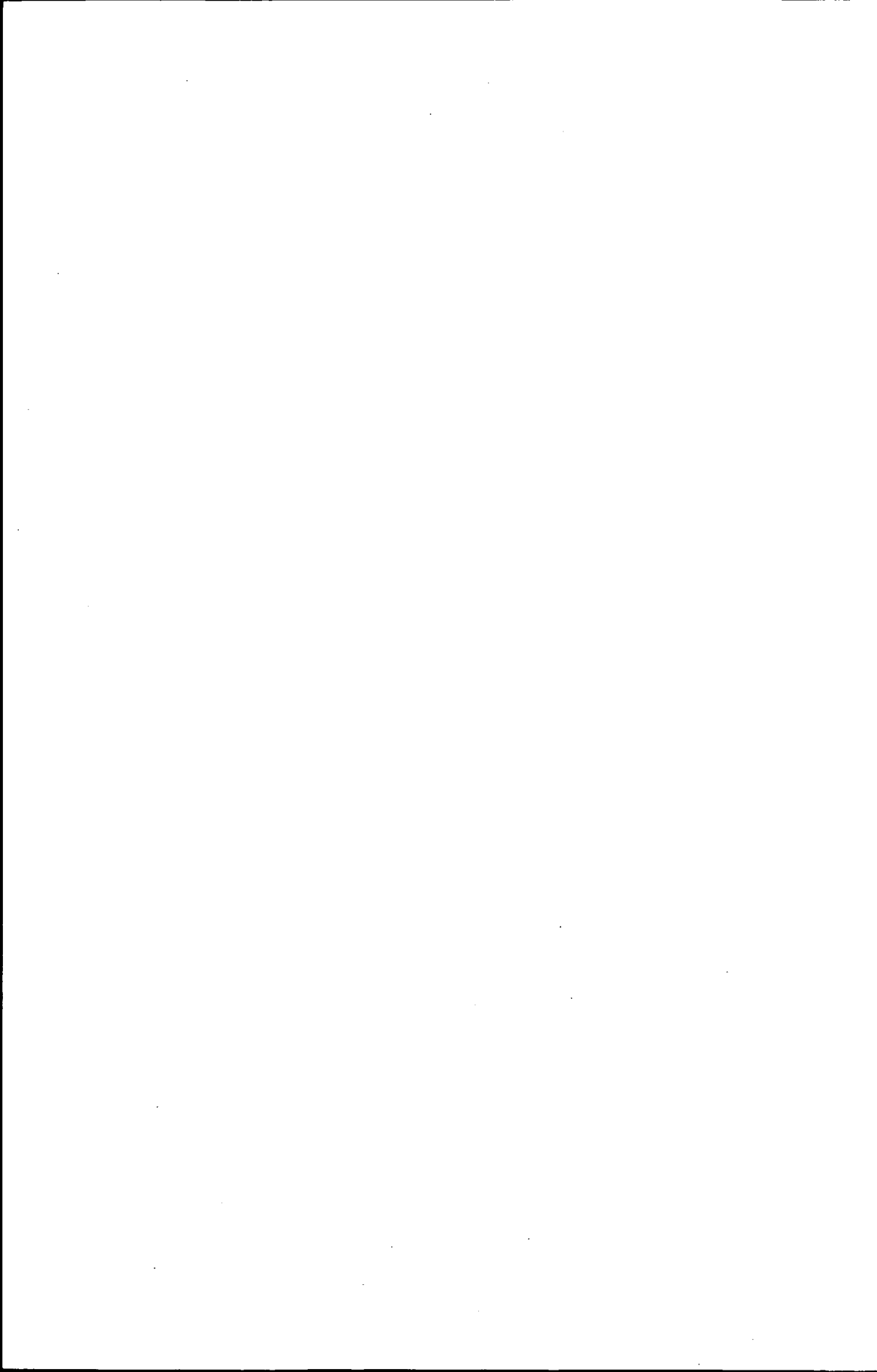
Cet approfondissement de la réflexion exige des délais supplémentaires. Je suis donc d'accord pour que la remise du rapport final soit prévue pour le mois de juillet 1982.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Gaston Defferre

Monsieur Claude Gruson
Inspecteur Général
des Finances



Paris, le 28 février 1983

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 9 septembre 1982, vous m'avez fait l'honneur de confirmer la mission qui m'avait été confiée le 13 mars 1981 par votre prédécesseur et dont l'objet était le suivant : prendre une vue d'ensemble de la tarification des services rendus par les collectivités locales et proposer une approche rationnelle pour l'adaptation ou la réforme des tarifs, en un moment où les services publics se diversifient et où leur poids tend à s'alourdir.

J'ai été très efficacement assisté dans ce travail par M. José Cohen, ingénieur des Ponts et Chaussées, qui était alors détaché auprès de la Direction Générale des Collectivités locales. Nous avons procédé à la consultation de personnalités d'origines diverses : maires ou secrétaires généraux de municipalités importantes, responsables de services techniques locaux, économistes spécialisés dans les problèmes de prix et de tarifs (soit par leur réflexion théorique, soit parce qu'ils exercent des fonctions de conseil, au sein ou en dehors de l'Administration, notamment auprès de services de transports). De plus, des économistes d'Electricité de France, dont l'expérience en matière de tarification est évidemment sans égale, ont bien voulu suivre de bout en bout notre travail. Enfin, des études de cas concrets ont été exécutées à notre demande par la SEDES (Société d'étude pour le développement économique et social) et le BIPE (Bureau d'études et de prévisions économiques).

Ce travail a été très long et sa durée ne tient pas seulement à la grande complexité du sujet : à la mi 1981, j'ai été invité à prendre part aux travaux de la Commission du Bilan et cette mission a pesé sur l'emploi de mon temps, ou du moins l'a fortement perturbé pendant la seconde moitié de 1981 et même pendant les premiers mois de 1982. Si, pendant ce temps, M. José Cohen n'a certes pas été inactif, du moins la mise au point de son rapport a été retardée.

C'est ce rapport que j'ai l'honneur de vous remettre ci-joint. S'il a fait l'objet de nombreuses conversations entre nous, M. Cohen n'en est pas moins l'auteur principal et je tiens à souligner les brillantes qualités d'analyse et de synthèse dont il a fait preuve pour interpréter la vaste information qu'il avait su rassembler.

Je me limite dans la suite de cette lettre à quelques commentaires personnels.

L'actualité de la question dont l'étude m'a été confiée tient à la conjonction de trois faits :

1 - D'une part, la demande de services collectifs ne cesse de croître et les organisations qui tentent de répondre à cette demande sont le plus souvent très proches des collectivités locales et pèsent sur elles. Cette croissance est liée à toute une série de tendances de fond observables dans l'évolution sociale actuelle :

extension des loisirs ; multiplication des activités culturelles ; nécessité d'apporter à des associations de plus en plus nombreuses une infrastructure matérielle et une assistance ; évolution des données techniques et sociologiques des problèmes de la santé ; instabilité de l'emploi et développement corrélatif des diverses formes d'aide aux chômeurs ; proportion croissante des personnes âgées dans l'ensemble de la population et évolution concomitante des diverses formes d'assistance ; développement du travail des femmes et besoins croissants d'aide à la garde et à l'éducation des enfants.

2 - D'autre part, les finances publiques sont toutes en situation difficile, et notamment les finances locales.

L'idée de faire supporter par les usagers des services publics une fraction forte, voire la totalité, de la charge financière de ces services vient donc naturellement à l'esprit. Mais elle se heurte dans l'application à un ensemble très complexe d'obstacles de toutes natures que le rapport de M. Cohen analyse très minutieusement et qui rendent très difficile une réorientation de la gestion des services dans le sens d'une meilleure couverture des charges. Ces obstacles sont le plus souvent enracinés dans un passé lointain : ils tiennent tantôt à des données matérielles (par exemple absence d'instruments de mesure des services rendus à chaque usager individuel), tantôt à des données sociales ou politiques (privilèges accordés dans le passé à certains usagers pour concrétiser la politique sociale d'un moment et qui, faute d'avoir été ensuite mis en question et aménagés par une discipline de réexamens périodiques, ont perdu de leur signification et ne se maintiennent que par routine). Il faut une volonté très affirmée, et une grande continuité de vues, pour qu'une municipalité accepte les surcoûts initiaux qu'elle doit supporter, et les risques d'impopularité qui la menacent, avant de voir la concrétisation des bénéfices d'une politique d'aménagement des tarifs. On imagine mal comment un tel mouvement pourrait être déclenché : l'exemple d'une réforme de tarification réussie dans une commune n'est directement transposable dans une autre que très rarement, vu l'extrême diversité des données concrètes qui sont la condition d'un succès plus ou moins rapide.

La politique de décentralisation devrait cependant changer les données du problème, pour des raisons qui constituent le troisième fait sur lequel est fondée l'actualité du présent rapport :

3 - La décentralisation ne marquera pas pour les collectivités locales l'ouverture immédiate d'une ère de liberté : trop de structures (organisationnelles, juridiques, politiques, matérielles) enserrent la vie des collectivités dans des limites qu'il n'est pas possible d'assouplir sans de longs délais. La liberté ne se trouverait qu'à condition de prendre conscience de l'existence de ces structures lourdes et de les adapter, en prenant tout le temps nécessaire ; les adapter d'une part à l'évolution prévisible de l'environnement et à celle des données technico-économiques dont dépendent la vie et les modes de gestion des collectivités locales ; les adapter d'autre part au projet qui exprimerait une volonté commune, ou du moins le compromis réalisé entre points de vue et volontés divergentes, à l'issue d'un débat dont l'étendue permettrait de baliser le domaine des libertés collectives. Autrement dit, à la sortie d'un régime dans lequel les autorités de tutelle

s'affirmaient fortement et imposaient leurs normes, les libertés locales ne seront saisies que progressivement, par une gestion planifiée dans un horizon long.

C'est lorsque la nécessité d'une planification rigoureuse sera comprise, avec toutes ses implications, que le problème des services publics locaux et de leur tarification se posera clairement et dans toute son étendue. Une planification locale, en effet, repose nécessairement sur une vue prospective de la vie locale et des services publics dont la population ressentira le besoin. Par vue prospective, il ne faut pas entendre bien sûr prévision unilinéaire, mais éventail plus ou moins largement ouvert de perspectives à envisager, compte tenu des données d'observations passées et actuelles ; compte tenu également des prévisions relatives à l'environnement national et régional. Dans cette vue prospective, l'évolution de la demande portant sur les services publics existants peut être tant bien que mal prévue ; en tout cas un souci de cohérence des décisions fondamentales exige qu'elle le soit, ainsi que la nature et la consistance des services nouveaux dont il convient d'envisager l'organisation. De plus, il va de soi qu'une programmation budgétaire et fiscale devra nécessairement doubler la planification des opérations et qu'elle mettra en lumière les problèmes fiscaux et les problèmes de tarifs.

La nécessité d'une gestion planifiée des collectivités locales sera-t-elle rapidement reconnue ? Je le pense, car elle répond à une logique que la préparation et la discussion du IX^e Plan mettront en pleine lumière. Quand elle sera reconnue, elle imposera une revue actuelle et prospective de tous les services locaux — alors que, à moins d'être imposée par un acte de forte autorité, cette revue ne se serait pas faite sous le régime antérieur de tutelle centralisée. C'est pourquoi le cadre général d'analyse qui découle du rapport de M. Cohen répond aujourd'hui à une utilité manifeste.

*

On ne peut qu'esquisser pour le moment les lignes générales de ce cadre d'analyse :

1 - Il faudra d'abord, cas par cas, définir la nature et l'objectif du service examiné. Quel besoin tend-il à satisfaire ? Pourquoi doit-on raisonnablement envisager que la satisfaction de ce besoin est du ressort d'une collectivité locale ?

2 - Quelles sont les perspectives d'évolution à venir de la demande du service dont il s'agit, l'hypothèse de tarification n'étant pas immédiatement précisée — ce qui revient à dire qu'elle s'étend sur un éventail très large, incluant un tarif nul ? Cette question n'est pas en général susceptible de recevoir une réponse immédiate. Bien sûr, une hypothèse doit être formulée immédiatement ; mais il faut en même temps fixer le programme des enquêtes qui devront être exécutées, puis répétées dans l'avenir pour en tester la réalisation et pour la reformuler.

3 - Toujours dans l'hypothèse d'une tarification non précisée, quelle doit être la consistance de l'offre ? Comment doit-elle évoluer ? Implique-t-elle la mise en place, continue ou échelonnée par étapes, de structures plus ou moins lourdes (équipements matériels, personnels spécialisés) ? Quelles sont les perspectives d'évolution corrélative des charges financières ?

Même quand il s'agit de services qui sont déjà en place, cette question doit être examinée dans une grande liberté d'imagination. Dans des cas qui peuvent être nombreux, l'offre directe d'un service par une collectivité publique n'est en effet qu'une solution entre autres : la collectivité peut aussi se borner à intervenir par des transferts financiers, lesquels mettent les bénéficiaires en situation de subvenir aux besoins qu'ils ressentent en faisant appel à des services marchands, ou à des associations, voire à des groupes informels. Une crèche, par exemple, peut être constituée par une organisation relativement lourde : locaux spécifiques, personnels professionnels ; ou elle peut être confiée à des équipes de services mutuels (locaux aménagés dans des habitations ; personnels rémunérés, mais recrutés parmi les familles intéressées ; l'intervention des collectivités étant limitée au contrôle de l'hygiène et des règles de puériculture). Dans cet ordre d'idée, un grand effort d'imagination permettrait sans doute de répondre sans imprudence financière à la demande de services, quand celle-ci peut être satisfaite par des organisations comportant un fort personnel intéressé par le service à rendre (par conséquent tourné a priori vers la formation qu'il doit recevoir pour être utilisable), et par des équipements matériels de faible importance.

L'appel aux organisations privées pose deux questions : a) l'initiative privée est-elle capable de répondre convenablement au besoin défini par la collectivité publique comme étant celui qui doit être satisfait ? b) la collectivité publique est-elle capable d'assurer à coût réduit les contrôles minimaux : celui de l'utilisation régulière par les intéressés des sommes qui leur sont transférées ; celui des tarifs pratiqués ; celui de la bonne exécution technique du service ?

4 - Les données et hypothèses qui viennent d'être définies étant rassemblées et formulées, le problème purement technique de la tarification rationnelle peut être en principe résolu : quelle somme doit payer l'usager du service, et sous quelle forme, pour que soit couvert le coût du développement prévisible (s'il en est un au tarif envisagé) ? Si aucun développement n'est prévisible, quelle somme doit payer l'usager du service pour que soit couvert le coût de fonctionnement du service, en comprenant l'amortissement des équipements matériels qui, même s'ils ne doivent pas être développés, doivent faire au moins l'objet d'un gros entretien, voire d'un renouvellement ?

5 - La mise en application d'une tarification rationnelle peut être assujettie dans certains cas à la condition que le service rendu à chaque usager soit mesurable. Le coût de la mise en place des instruments de mesure fait évidemment partie des charges qui doivent entrer dans le calcul.

6 - Mais l'élaboration d'une tarification économique rationnelle n'épuise pas le problème que pose la gestion des services publics locaux. Si un service qui fait l'objet d'une demande locale a pris forme de service public, c'est le plus souvent parce qu'une gestion privée, orientée par la recherche d'un profit, risquerait de faire peser sur certains usagers des charges que le pouvoir politique local juge excessives — excessives pour des raisons qui doivent être bien claires : le service dont il s'agit est d'importance vitale et doit donc être à la portée de tout individu, quelles que soient ses ressources ; ou bien les prix des services qui font l'objet d'une utilisation très générale doivent être réglés pour apporter un élément (avec

d'autres) à une politique de justice sociale. On doit donc admettre de façon très générale que, une fois mise en lumière, la tarification économique rationnelle doit être retouchée pour tenir compte des considérations politiques qui découlent de la notion même de service public.

7 - Les retouches au tarif rationnel dont le principe vient d'être défini ne peuvent être calculées que par approximations successives. Elles sont en effet de nature à entraîner des extensions de la demande — par conséquent un alourdissement des charges de l'offre, éventuellement des infrastructures complémentaires. Un optimum est donc à chercher, dans la définition duquel entrent, d'un côté la réalisation (toujours imparfaite, mais néanmoins acceptable) de l'objectif politique recherché, d'un autre côté le déséquilibre financier (plus ou moins tolérable) de la gestion. Les effets qu'entraînent sur la demande des modifications éventuelles du tarif doivent être estimées à l'aide d'hypothèses que des enquêtes ad hoc permettraient seules de formuler sur des bases solides. Il faut s'interroger sur l'ampleur possible et la pertinence du partage opéré entre usagers et contribuables et, à l'intérieur de ces deux ensembles, entre diverses catégories d'usagers (caractérisées notamment par les revenus) et entre diverses catégories de contribuables (notamment entre catégories de contribuables locaux caractérisées par les revenus, éventuellement contribuables de l'environnement quand par exemple des communes marginales interviennent dans le financement d'un service qui intéresse certains de leurs ressortissants).

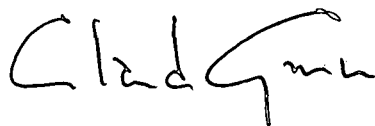
Cette interrogation fondamentale trouve difficilement une réponse rationnelle. Les techniques de calcul du coût marginal n'ont jamais été appliquées, semble-t-il, en tenant compte des contraintes de la politique sociale.

Les sept points qui viennent d'être énumérés ne tracent qu'un schéma qui devra être développé. Ce sont les organes de conseil spécialisés dans l'aide aux collectivités locales qui devront achever le travail, en intégrant dans une méthodologie générale — celle des techniques de décentralisation administrative — qui est encore à mettre au point. Un rôle fondamental reste dévolu à l'Etat : non celui de formuler des normes, mais d'aider les autorités locales à se constituer une base d'information appropriée (banque de données sur les services publics locaux), en facilitant la circulation des idées innovantes d'une collectivité à l'autre, enfin en suscitant une approche intercommunale des problèmes pour nombre de services.

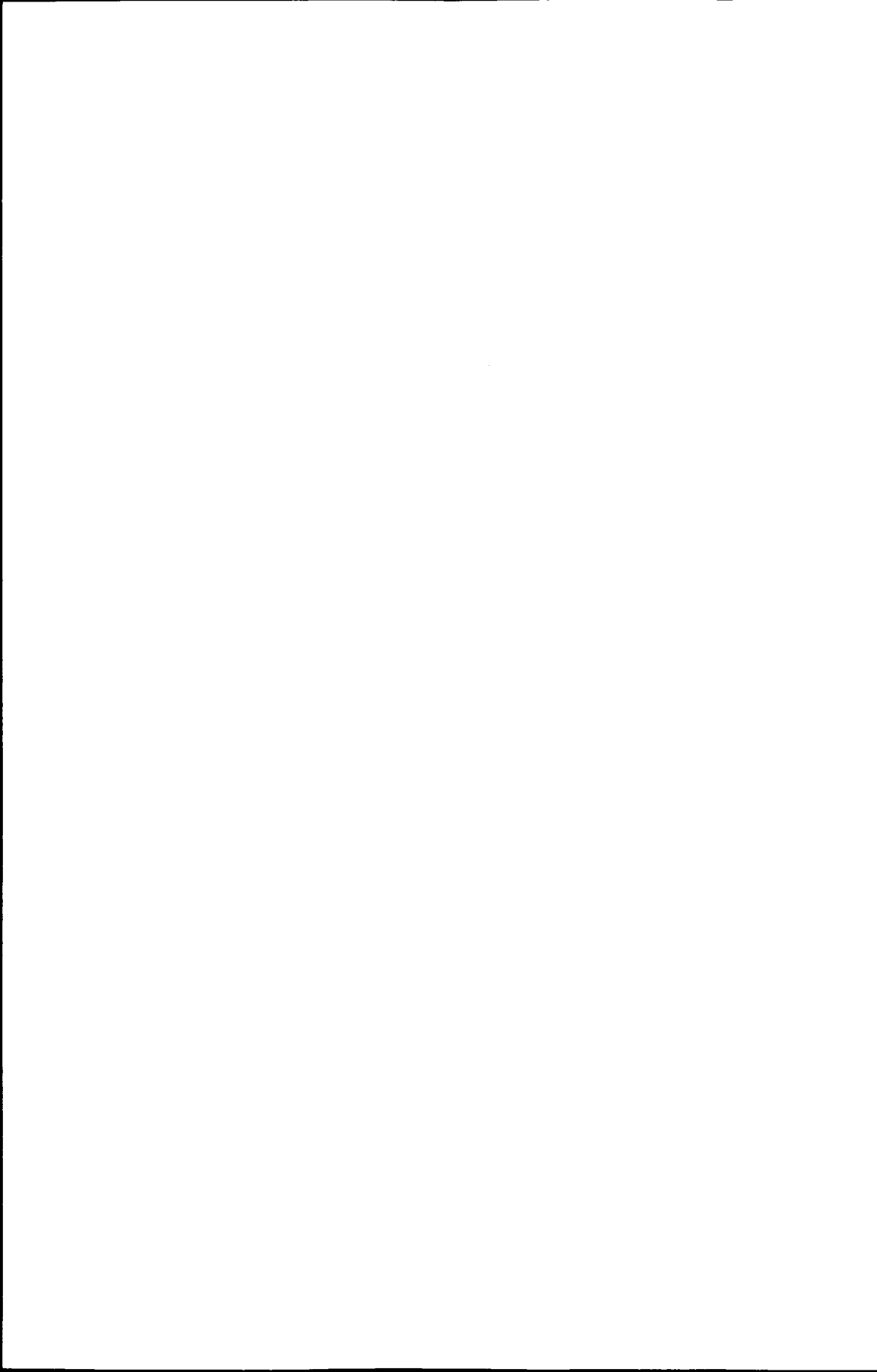
C'est dans cette perspective que le rapport de M. Cohen devrait apporter une contribution de très grande importance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Monsieur Gaston Defferre
Ministre d'Etat
Ministre de l'Intérieur
Place Beauvau
75800 PARIS

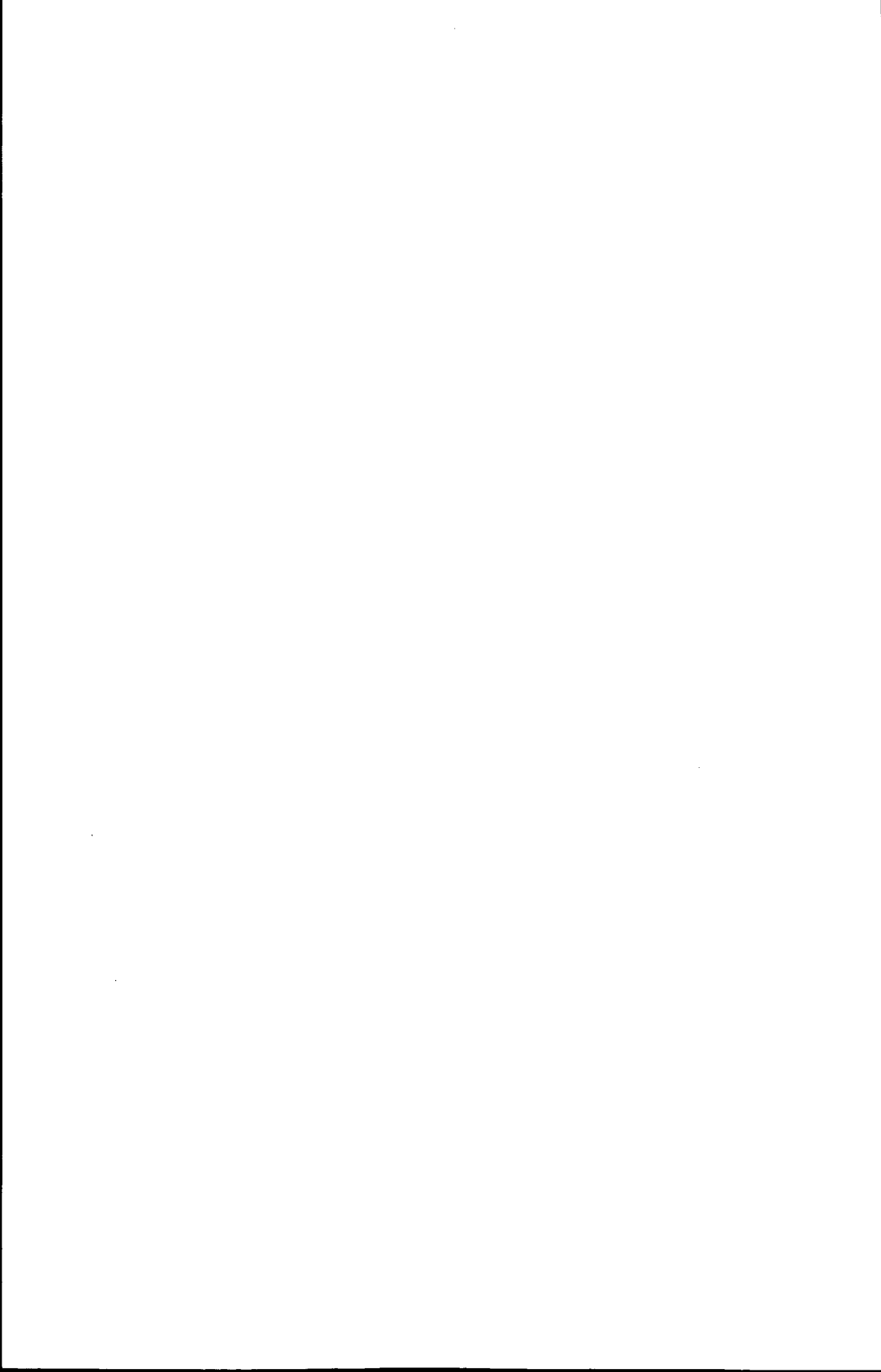


Claude Gruson



SOMMAIRE

	Pages
Introduction	15
I. Historique et critique des « théories tarifaires » sur les services publics locaux, développées par l'Administration depuis 20 ans	27
A. Les réflexions à caractère très général	29
B. Les réflexions portant sur les services ayant fait l'objet d'une approche plutôt économique du tarif	33
C. Les services ayant fait l'objet d'une approche plutôt sociale du tarif ..	45
Conclusion	48
II. Les « réalités tarifaires »	49
A. Les modes de gestion des services publics locaux	54
B. Le poids des contraintes réglementaires sur les tarifs	61
C. Fatalisme ou volontarisme tarifaire ?	76
Conclusion	85
III. Le rôle théorique des tarifs dans la gestion des services publics locaux	87
IV. Propositions : une issue tarifaire à l'expansion du secteur local ? ..	109
A. Les objectifs souhaitables des politiques tarifaires pour l'avenir ...	111
B. Un préalable à lever : les problèmes d'information	118
C. Mécanismes de coopération et de péréquation ; des solutions aux problèmes posés par les disparités des tarifs	123
Conclusion générale	125
Annexes	127
Index bibliographique	139
Remerciements	143
Table des matières	145



Au moment où s'engage un processus décisif de décentralisation, les collectivités publiques locales occupent d'ores et déjà une place grandissante dans l'activité nationale.

Ainsi, de 1959 à 1979, la valeur ajoutée des administrations publiques locales (1) (dont les collectivités forment l'essentiel) est passée de 16,2 à 20,6 % de la valeur ajoutée publique et de 1,6 à 2,5 % du PIB. De 1970 à 1976, la croissance moyenne annuelle en francs constants des dépenses des collectivités a atteint 5,8 % contre seulement 4,1 pour l'Etat. Ce n'est que tardivement qu'elles ont enregistré les contrecoups de la crise économique, la croissance moyenne annuelle passant à 2,6 % sur la période 1976-1980.

1. Les services publics locaux

L'activité publique locale est multiforme. Au niveau macro-économique, elle se laisse mal appréhender en termes de « services » (les communes ayant moins de 10 000 habitants ne disposent d'ailleurs pas d'une comptabilité analytique). Une grande part des services échappent aux comptes principaux des collectivités, ayant reçu autonomie juridique ou budgétaire, étant sous-traitée à des agents privés ou faisant l'objet d'une cogestion avec d'autres collectivités. Les associations, les SEM, peuvent également figurer au nombre des « satellites ». La consolidation de ces comptes étant une opération irréalisable, il est extrêmement difficile de se faire une idée de l'importance relative des divers « services » dans l'activité locale.

(1) Au sens de la comptabilité nationale.

Pour le secteur communal qui nous intéressera de manière privilégiée dans cette étude, on peut distinguer, suivant la nomenclature de la comptabilité publique, les dépenses :

- des communes proprement dites (106 677 MF en 1978) ;
- des services communaux à comptabilité distincte (8 402 MF) ;
- des syndicats (20 416 MF) ;
- des régies (hors RATP) (4 043 MF) ;
- des caisses des écoles (992 MF) ;
- des bureaux d'aide sociale (7 289 MF).

Malgré l'insuffisance des données fournies par la comptabilité publique (qui ne tiennent pas compte des services sous-traités, iceberg des services locaux et qui de plus, par leur présentation, ne permettent pas le regroupement par services des activités des diverses collectivités et groupements), on peut estimer en 1981 l'ordre de grandeur du chiffre d'affaires des plus importants services publics locaux.

- 10 milliards pour la distribution de l'eau } (eau et assainissement
 10 milliards pour l'assainissement } = 1 % consommation des ménages)
- 3 à 4 milliards pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.
- 2 milliards pour le service des pompes funèbres.
- 3 milliards pour le chauffage urbain.
- 1,7 milliard pour les transports urbains (RATP exclue).

(Source direction générale de la Concurrence et de la Consommation : l'assistance aux collectivités locales.)

Les « services collectifs de voisinage », étudiés notamment par M. Cotten dans son travail sur les équipements publics de quartier (1978), n'ont pu faire l'objet d'une estimation récente. M. Cotten indique les résultats suivants (année 1972) pour les communes de + de 10 000 habitants.

$$\frac{\text{Investissement des services collectifs}}{\text{Total des investissements}} = 40 \%$$

$$\frac{\text{Fonctionnement des services collectifs}}{\text{Total}} = 67 \%$$

% du total des dépenses de services collectifs des communes de plus de 10 000 habitants	Enseignement	Sports	Culture	Sanitaire social	Services administratifs
Investissement	50 %	23 %	7 %	6 %	14 %
Fonctionnement	52,2 % dont 12,6 % œuvres sociales	9,2 %	8,4 %	19,1 %	11,1 %

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, on peut tenter la ventilation suivante des budgets principaux de fonctionnement de 1978.

Services indirects	Services administratifs	Services sociaux	Services économiques	Services fiscaux
65,8 %	13,8 %	9,5 %	7,7 %	3,2 %

Malheureusement, les services indirects, prépondérants comprennent l'ensemble des dépenses d'administration qui n'ont pu être affectés à des services précis.

Les services économiques (où figurent notamment les services à caractère industriel et commercial) laissent échapper les activités à comptabilité distincte, certaines régies, les syndicats. La portée de cette ventilation est donc très limitée.

Pour se faire une idée de l'activité publique locale hors budgets principaux, il n'est que de répertorier la liste (non exhaustive) des services communaux à comptabilité distincte (tableau 1), des régies (tableau 2) ou des syndicats (tableau 3).

Tableau 1 Services communaux à comptabilités distinctes	MF Dépenses totales 1978	Tableau 2 Régies (hors RATP)	MF Dépenses totales 1978	Tableau 3 Syndicats	MF Dépenses totales 1978
Enseignement	94	Transports	948	Eau - Assainissement	5 986
Habitat	195	Remontées mécaniques	114	Electrification	1 034
Action sanitaire et sociale	191	Gestion hôtelière ...	3	A caractère scolaire .	978
Action sociale	130	Eaux minérales	105	Pompes funèbres ..	16
Action culturelle	81	Sport-culture	3	Abattoirs	15
Transports	152	Installations portuaires	11	Santé-Hygiène	92
Hygiène et bains	13	Ramassage scolaire .	0,3	Activités culturelles ou sportives	460
Agriculture	12	MIN	26	Transports	1 672
Ramassage scolaire .	3,3	Chauffage urbain ...	18	Ordures ménagères .	504
Abattoirs	203	Gaz-électricité	2 083	Irrigation - lutte contre les eaux	316
Pompes funèbres ...	128	Pompes funèbres ...	13	Voirie	387
Electricité-gaz	140	Abattoirs	101	Incendie	17
Eau - assainissement .	6 661	Bars - Restaurants .	1	Aménagement ZI ...	365
Divers	371	Tourisme	31	Constructions immobi- lières	94
		Vocation multiple ...	335	Forestiers	35
		Incinération - ordures ménagères	2	Personnels municipaux	103
		Eau - assainissement	172	Vocation agricole ...	20
		Activités diverses ...	78	Maisons de retraite .	8
				Vocation multiple ...	

Tableau 4

Fiche récapitulative

Des produits du domaine et d'exploitation dans une grande ville

I. Produits du domaine

Il s'agit essentiellement des droits et redevances pour occupation du domaine public.

Deux régimes juridiques d'occupation du domaine public :

- par acte administratif unilatéral avec les autorisations d'occupation du domaine public ;
- par concession.

A. Par acte administratif unilatéral

On y trouve :

- les autorisations de saillies pour les ouvrages qui débordent sur l'alignement et surplombent la voie publique en occupant le sur-sol.

Exemple : enseigne, distributeurs automatiques, marquises, auvents ;

- les permis de stationnement ou de dépôt pour des objets ou ouvrages ne modifiant pas suffisamment l'emprise pour perdre leur caractère mobilier.

Exemple : certaines installations permanentes telles que les terrasses de café, les étalages mobiles, les bascules pèse-personnes et toutes les installations provisoires ;

- les permissions de voirie qui sont des autorisations d'occupation profonde de la voie publique par des ouvrages qui en modifient l'emprise et font corps avec elle.

Exemple : les poteaux, ouvrages profondément implantés canalisations, voies ferrées, distributeurs de carburants.

B. Par concession

Exemple :

- concession pour les places dans les halles et marchés,
- concessions funéraires.

On trouve également certains produits provenant du domaine privé :

Exemple : tarif de location des jardins ouvriers.

II. Produits de l'exploitation des services

- | | | |
|-------------------------|----------------------------------|---|
| - Théâtre. | - Conservatoire. | - Laboratoire. |
| - Espace. | - Bains-douches. | - Abattoirs (tarifs, vente de fumier, redevance d'équarissage). |
| - Musées. | - Dératisation, désinfection. | - Marché aux bestiaux, fourrière, foire aux poulains. |
| - Muséums. | - Piscines. | - Eau et assainissement. |
| - Expositions. | - Patinoire. | - Location de salles. |
| - Concerts. | - Crèches. | |
| - Bibliothèques. | - Cantines. | |
| - Ecole des beaux-arts. | - Centres de loisirs des jeunes. | |
-

On ne peut tirer de conclusion précise d'un tel foisonnement. Notons toutefois qu'à côté des activités nécessitant des équipements lourds, très souvent « à caractère industriel et commercial » comme eau, assainissement, les services « administratifs » ou sociaux (comme par exemple piscines, écoles de musique, cantines, crèches ou aide-ménagère) tiennent une place croissante en termes purement financiers.

2. L'expansion des activités nouvelles et les mutations technologiques dans les services traditionnels

Comme le signale le rapport Guerrier (voir plus loin), on assiste pendant les 20 dernières années à une progression « exponentielle » des services publics locaux, notamment des interventions en matière économique et sociale (la collectivité fournissant parfois de véritables prestations de service aux entreprises locales). Ceci est bien entendu renforcé par la décentralisation (loi droits et liberté ; lois sur les compétences).

Dans le domaine des activités sociales, on a vu ainsi se développer récemment une « aide sociale facultative » au sein des communes et des départements, et des services nouveaux émergent (exemple : aide-ménagère) ; la croissance des dépenses d'aide sociale est d'ailleurs très forte (entre 15 et 20 % chaque année). Certaines activités socio-éducatives sont en expansion : les cantines scolaires par exemple ont progressé de 10,5 % entre 1975 et 1978 malgré le ralentissement de la croissance démographique ; les « services collectifs de voisinage » prennent une importance sans cesse croissante par rapport aux SPIC, en termes purement financiers. Quant aux secteurs traditionnels, ils font l'objet de certaines mutations techniques et connaissent également une croissance rapide.

Dans le secteur de l'eau, c'est le problème de la *qualité* qui reste mal résolu, malgré l'accélération à partir des années 60 de la mise en place des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration et la loi du 16 décembre 1964 instituant les Agences financières de bassin. Le secteur de l'assainissement est amené à se développer (en 1976, on évaluait à 9 milliards le montant des travaux à réaliser en matière d'assainissement pour les années à venir et à 2 milliards la mise en place des stations d'épuration biologique).

Le service des ordures ménagères est également en expansion depuis la loi du 15 juillet 1975 qui le rendait obligatoire avant le 15 juillet 1980. En 1979, il existait encore près de 30 000 décharges sauvages soit 30 % des déchets domestiques collectés, alors que le taux de desserte était lui estimé à plus de 90 %. La participation des différents agents économiques aux dépenses étant la suivante : 71,5 % pour les ménages, 28,5 % pour les entreprises.

De plus la valorisation (sous forme de chauffage) de l'énergie provenant de l'incinération des déchets devrait se développer, prototype de « technologie douce et décentralisée ».

Le chauffage urbain dessert près de 3 millions de personnes (chiffre d'affaires de 3,5 milliards) mais la crise de l'énergie a limité son expansion.

Malgré la fin de la période de forte croissance, *l'urbanisme* reste un secteur prioritaire : des préoccupations de qualité et d'environnement, d'amélioration du cadre de vie, se substituent aux problèmes purement quantitatifs.

Les technologies de pointe pénètrent progressivement le secteur des collectivités locales. Utilisation de l'informatique dans la gestion des réseaux en général (transport, eau et assainissement), des techniques de recherche opérationnelle (gestion optimale de la collecte des ordures ménagères par exemple) ; les services administratifs et comptables adoptent des méthodes modernes de gestion (comptabilité analytique ou patrimoniale, informatisation des fichiers). A l'horizon se profile également la révolution télématique qui devrait permettre de renouveler la démocratie locale en produisant de nouvelles formes de communication et de création individuelle.

3. La tarification dans les ressources locales

Depuis 20 ans, les finances locales ont fait l'objet d'une attention soutenue tant des économistes que de l'administration ; la réforme des ressources est un thème lancinant, ayant donné lieu à une multitude d'études, rapports ou parfois même lois, rarement suivis d'effets. Aujourd'hui encore, la réflexion se concentre sur fiscalité locale, transferts de l'Etat et circuits d'épargne, avec des objectifs bien connus (plus de justice intra et inter collectivités ; mais aussi plus de responsabilité financière pour les élus). Mais les ressources tarifaires n'ont jamais fait l'objet d'une étude spécifique.

Nous définirons le tarif non en termes juridiques (ce qui serait d'ailleurs bien ardu) mais en fonction des *effets spécifiques qu'il cherche à produire sur le comportement individuel* (ou éventuellement celui de la collectivité). De ce point de vue, c'est donc essentiellement un mode de financement des activités locales ayant la propriété d'être présenté à l'individu comme une contribution monétaire en échange d'un « service » précis qui lui est rendu par la collectivité ; cette définition l'oppose donc à la fiscalité générale, dont le but est d'obtenir du contribuable un effort fonction de sa capacité contributive (1).

Elle inclut pourtant des taxes comme ordures ménagères, généralement considérées comme ayant un caractère fiscal ou parafiscal (en raison sans doute d'une assiette mal corrélée au service rendu) mais qui sont bel et bien présentées comme contrepartie d'un service bien isolé.

(1) Si la fiscalité locale continue à reposer sur une assiette foncière, mal représentative de cette capacité, c'est qu'elle n'a guère évolué dans ses principes depuis la Révolution, date à laquelle le foncier apparaissait alors comme l'unique instrument de mesure et de localisation de la richesse individuelle.

La notion de « service » auquel se réfère notre définition du tarif est elle-même complexe. Nous aurons l'occasion plus loin de l'approfondir, tout comme celle de « tarif ».

Nous essaierons de montrer que c'est en définitive l'individu qui « nomme » et fait usage de la notion de « service » lorsqu'il est capable de percevoir de manière autonome les bénéfices qu'il retire de tel ensemble d'activités publiques locales, et les coûts qu'il supporte corrélativement. Se joignent alors un usage normatif de l'expression par l'Etat « contrôleur » du local, et un usage gestionnaire par le responsable local.

Evitons pour l'instant de nous engager dans une discussion abstraite dont philosophes et économistes ont fait gorges chaudes depuis longtemps, pour ne considérer provisoirement que *les services effectivement tarifés*, dont le tarif « nomme » et trahit en quelque sorte la présence ou l'existence (au sens de cette étude). Nous reviendrons plus loin sur les diverses définitions et typologies des services proposées par les juristes ou les économistes. Les économistes nous invitent notamment à bien distinguer le service de son support ; comme le dit A. Guengant, « dans la lutte contre le feu, le bien public n'est pas le pompier et son équipement, mais le niveau de protection assuré ». De même, le service peut résulter de la combinaison d'un bien public pur (mise à dispositions de voirie par exemple) et d'un bien privé (véhicule) ; enfin un bien public peut être « indivisible » ou « pur » jusqu'à un certain seuil d'encombrement au-delà duquel les usagers se font à nouveau concurrence et le niveau de satisfaction dépend à nouveau des comportements des autres ; l'encombrement n'est lui-même qu'un exemple des « externalités » que peut produire le service, c'est-à-dire, des effets (non pris en compte initialement par le gestionnaire) qu'il peut induire sur tel ou tel agent. De telles discussions pourront nous conduire plus loin à nous demander si d'autres activités publiques locales sont tarifables, mais pour l'instant nous en restons aux services tarifés.

Pour réduire encore quelque peu le champ des services considérés ici, nous nous intéresserons en priorité (au plan statistique tout au moins) aux ressources tarifaires relatives aux « produits d'exploitation » compte 70 de la comptabilité des collectivités, en ne nous arrêtant pas de manière détaillée aux « produits domaniaux » et notamment à certains droits d'usage du domaine des collectivités tels que locations d'immobilisation ou sur droits de chasse ou de pêche, droits de voirie, place, stationnement ou concessions dans les cimetières, bien qu'ils rémunèrent comme on l'a vu plus haut la mise à disposition de ce qui est en général le support d'un service sinon directement un service ; mais ils n'impliquent en général pas *d'effort particulier* (et notamment pas de production de biens) de la collectivité. Si parfois ils visent à limiter des phénomènes d'encombrement, ils peuvent également présenter dans d'autres cas un caractère un peu arbitraire (droits acquis, privilèges historiques). Sous ces réserves, le tableau 5 indique *la modestie des ressources tarifaires*, qui explique sans la justifier l'absence de réflexions approfondies sur ce sujet (il faut néanmoins l'utiliser avec précaution, le regroupement des activités communales ne tenant pas compte des problèmes de consolidation des comptes).

Tableau 5

Part des produits d'exploitation dans les produits de fonctionnement (%)

	1974	1975	1976	1977	1978
Communes et communautés urbaines	7	7	7	7,3	7,2
Services à comptabilité distincte des communes .	73,4	68,6	69,8	71,9	71,6
Régies (hors RATP)	82,9	79,5	79,4	81,2	78,4
Syndicats	32,9	30,8	29	26	24,7
Caisse des écoles	51,1	49,4	47,5	47,7	45,9
BAS	25,5	26,8	25,1	27	27,3
Communes + Services à comptabilité distincte des communes + syndicats + régies + caisse des écoles + BAS	15,5	15	15,4	16,3	15,3
Départements	1,8	1,8	1,7	2,3	1,7
Services à comptabilité distincte des départements	57,2	61,7	62,9	67,3	61,4
(Pour mémoire) RATP	38,7	36,6	35,7	36	36,3
(Pour mémoire) Ensemble des collectivités, produits d'exploitation, + domaine	14,5	14,3	14,1	13,9	14

Au vu de ce tableau, la part des tarifs dans les budgets locaux apparaît très stable, et s'élève à près de 15 % des produits de fonctionnement de l'activité communale (soit plus de 10 % des recettes totales).

Ceci cache néanmoins *une grande dispersion du taux de couverture tarifaire* des dépenses de fonctionnement par type de service : en théorie 100 % et plus pour les services à caractère industriel et commercial (dont les recettes tarifaires devraient couvrir également les amortissements techniques et financiers) ; une enquête auprès d'un petit échantillon de communes a donné les fourchettes suivantes :

- piscines : entre 3,9 et 22 % ;
- écoles de musique : entre 0 et 10,5 % ;
- aide-ménagère : entre 6,2 % et 30,1 % ;
- cantines scolaires : entre 25 et 124 % ;
- ordures ménagères : entre 53 et 111 % (en acceptant de considérer la taxe sur les ordures ménagères comme une ressource « de type tarifaire », alors qu'on lui prête généralement un caractère fiscal).

Les services à caractère industriel et commercial, de manière très conforme à la doctrine juridique en la matière, sont financés majoritairement par le tarif.

Cette analyse recoupe à peu près les mesures effectuées par M. Cotten dans son étude portant sur un échantillon plus important, les produits d'exploitation représentant en moyenne 5 % des dépenses des SCV ; ce qui recouvre par exemple les variations suivantes :

- 3 % pour les crèches ;
- de 19 à 54 % pour les piscines.

D'une façon générale (et comme le montrent les études spécifiques menées notamment sur les piscines ou les écoles de musique), la part des tarifs tend à baisser pour ces services contrairement à ce qu'on constate globalement, la raison étant en général l'absence *de rattrapage de l'évolution des coûts* (il n'est pas rare pour les jeunes scolarisés, de constater par exemple une stagnation du tarif des piscines à 1 F, depuis plus de 10 ans).

4. La problématique tarifaire est toute entière à construire au sein des finances locales

Le rôle des tarifs est à découvrir ; il n'est pas donné a priori et c'est ce qui fait tout l'intérêt, mais aussi toute la difficulté de l'étude à entreprendre ; il doit être envisagé en ayant à l'esprit l'évolution et le développement des services publics locaux (renforcée par la future loi de répartition des compétences entre Etat et collectivités) et les mutations technologiques auxquelles il faut s'attendre à terme (développement de la télématique locale ; évolution des techniques de génie urbain).

Doivent être également présents à titre de toile de fond les grands objectifs en matière économique et sociale, tant conjoncturels qu'à plus long terme et parmi eux :

- la nécessité de réduire les inégalités et de permettre l'accès d'un plus grand nombre à plus de bien être mais aussi à un comportement plus actif (ce qui implique responsabilisation et participation plus grande à la « vie de la cité », qui est d'ailleurs un des buts ultimes de la décentralisation) ;
- la nécessité de limiter les prélèvements obligatoires, qui sont susceptibles de décourager l'initiative individuelle (cf. la célèbre courbe de Laffer) ; et de ce point de vue la fiscalité locale a connu un développement plus rapide que celui de l'Etat.

*
* *

Cette absence de problématique initiale nous conduit à adopter une démarche très pragmatique :

I. Mettre en évidence tout d'abord « les théories administratives » sur la tarification des services publics locaux, en prenant la mesure des principes très généraux sous-tendus par le discours de l'Administration depuis 20 ans et en faire la critique ; ainsi se dégagera très progressivement une problématique tarifaire tenant compte des circonstances conjoncturelles qui ont inspiré ces discours.

II. Ensuite analyser « les réalités tarifaires » c'est-à-dire les contraintes qui pèsent sur les systèmes tarifaires locaux qu'elles soient d'ordre juridique, historique, sociologique ou purement politique, ou encore liées au mode de gestion ou à « l'environnement » du service.

III. Mettre en place les éléments d'une problématique tarifaire générale reprenant ou développant les arguments théoriques et les situant dans leur spécificité locale ; puis déterminer des niveaux d'intervention possibles sur les systèmes tarifaires c'est-à-dire des *types* de propositions que l'on peut formuler a priori.

IV. Formulation de propositions concrètes, tenant compte des grands objectifs socio-économiques indiqués plus haut ainsi que des directions d'expansion du domaine local.



I.

**HISTORIQUE ET CRITIQUE
DES « THÉORIES TARIFAIRES »
SUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX,
DÉVELOPPÉES
PAR L'ADMINISTRATION
DEPUIS 20 ANS**



Si l'on excepte quelques secteurs ayant fait l'objet d'une attention très approfondie (usage des infrastructures de transport, plus récemment eau), la réflexion normative à portée générale au sein de l'Administration depuis 20 ans se cristallise sur la question du *niveau des ressources tarifaires* dans le financement des services (notamment vis-à-vis de la fiscalité locale), beaucoup plus que de la structure des tarifs proprement dite.

A. Les réflexions à caractère très général

1. Le rapport Bourrel

Ce rapport paru en 1964, à la suite des travaux du V^e plan, met en valeur le rôle « informatif » du tarif.

a) Les arguments utilisés, très classiques, se ramènent tous à la *meilleure allocation des ressources* que suscite le financement par tarif, par ses effets sur les comportements des agents économiques :

- « des tarifs artificiellement bas maintiennent ou multiplient les établissements publics condamnés par l'évolution technique ou la concurrence du secteur privé » ;
- le tarif est un « moyen de sélection rationnelle des investissements » dans une optique planificatrice notamment ;
- les disparités dans l'usage des tarifs par les municipalités introduisent « un élément d'anarchie et d'injustice dans l'implantation et le développement de certaines activités économiques » ;

- le financement tarifaire incite également les gestionnaires à pratiquer « une politique de compression des coûts et de rationalisation des circuits » : économie et productivité ;
- enfin le tarif permet une diversification des ressources locales qui donne plus de souplesse et de marge de manœuvre à la gestion.

b) Ceci conduit à préconiser la recherche de l'équilibre budgétaire par le tarif pour tous les services locaux ne poursuivant aucun objectif « dans le domaine de l'action sociale ou éducative » ; la rapport tente ainsi de définir une typologie adéquate des services :

- les services à financer par l'impôt exclusivement le sont en raison de leur nature (ils mettent en œuvre le « principe de solidarité entre catégories sociales » ou « visent à l'amélioration générale des conditions de vie ») ou pour des raisons plus techniques (« leur action, à l'échelle de la collectivité, n'est pas susceptible d'individualisation ») ils comprennent notamment administration générale, justice, police, enseignement général, éclairage public, tourisme, services sociaux ;
- les services procurant « un avantage personnel » individualisable, « en dehors de toute idée d'assistance », sont à financer par le tarif exclusivement ; ils comprennent « cimetières, pompes funèbres, abattoirs, halles et marchés, eau et assainissement, chauffage urbain, ordures ménagères, aménagement urbain, transports urbains » ;
- lorsque les notions d'« avantage personnel et de promotion générale de la cité » sont combinées, le financement doit être mixte (« incendie, laboratoires, voirie, bains-douches, soupe populaire, théâtre, espaces verts, stades, gymnases, parcs de sports, crèches, cantines scolaires, colonies de vacances, garderies, bibliothèques, musées, enseignement facultatif »).

c) Les modalités d'application du principe dit « de vérité des prix » sont précisées par le rapport.

Il faut disposer au préalable d'une bonne information comptable sur les coûts du service ; de ce point de vue la mise en place de la circulaire comptable M 12 (rédigée dans l'esprit de la comptabilité privée) donne aux collectivités un outil de méthode dont elles n'ont pas mesuré encore tout l'intérêt. Pour les services sous-traités en tout ou partie (concessions, affermages), le rapport préconise de « rendre obligatoire la production des comptes » des concessionnaires privés, malgré leur « réticence ».

A partir d'une meilleure connaissance de ces coûts, qui doit être encouragée en tout état de cause, le rapport détermine les charges à couvrir par le tarif lorsque celui-ci doit constituer le mode de financement privilégié, en préconisant la recherche du « petit équilibre ».

« La commission recommande donc d'incorporer dans le tarif d'un service public les dépenses de fonctionnement du service, entretien de toutes les infrastructures et du matériel, amortissement industriel et charges financières afférentes au matériel et aux infrastructures d'accompagnement, c'est-à-dire les moins coûteuses... »

« En revanche, le tarif ne financerait pas les charges financières et l'amortissement industriel afférents aux *infrastructures discontinues*. »

Cette proposition porte application de la « théorie des seuils de croissance », fort en vogue en cette période d'abondance, dont on trouve l'origine dans les travaux sur la tarification de l'électricité conduits dans les années 1950-1960 (1). L'aide de l'Etat et de la collectivité pourrait s'appliquer au financement des infrastructures lourdes construites pour des besoins futurs mais rendus nécessaires par la limitation des capacités actuelles du service ; une alternative pouvant être l'étalement des durées d'emprunt.

d) Le rapport fait en revanche peu de remarques sur *la structure tarifaire* ; la « redevance » est préférée à la « taxe » spécifique.

En effet, elle nécessite la détermination d'une assiette qui cherche à représenter approximativement le service rendu, ce qui n'est pas le cas de la taxe, généralement assise sur le foncier (cf. assainissement à l'époque, ordures ménagères aujourd'hui).

Par ailleurs, elle implique « la tenue d'une comptabilité propre qui permet de connaître avec précision le coût et le rendement » du service.

Le rapport évoque aussi rapidement *les discriminations pratiquées entre usagers* dans un objectif social ; il propose de les remplacer par une *aide directe*, ce qui permet de sauvegarder la valeur informative du tarif, tout en préservant la possibilité de politiques sociales *sélectives*, service par service ; il condamne également les gratuités que la collectivité consent parfois à elle-même ou à l'Etat, reportant ainsi sur l'utilisateur une charge induite.

Il évoque enfin certaines contraintes étatiques sur les tarifs locaux, notamment la possibilité de blocage de certains tarifs en application de l'ordonnance du 30 juin 1945, en soulignant les perversions possibles (les collectivités « reculent souvent une fois le blocage levé, devant l'augmentation qui serait nécessaire afin d'assurer l'équilibre »).

e) Intéressant à bien des égards pour notre étude par ses intentions et son souci de se dégager d'une approche purement juridique des tarifs, le rapport Bourrel

(1) Voir notamment Marcel Boiteux, « La tarification des demandes en pointe ; application de la théorie de la vente au coût marginal », 1949 dans « vingt-cinq ans de tarification électrique », pour une distinction entre les courbes de coût à court terme et les courbes de coût de développement.

n'en contient pas moins de nombreuses imprécisions sur lesquelles nous reviendrons.

Le slogan de « vérité des prix » auquel il se rallie notamment renvoie en réalité à la nature d'information sur le degré de rareté des services que constitue le tarif et qui permet l'allocation optimale des ressources entre individus (à répartition des revenus initiaux donnée). Or un tel objectif, s'il peut conduire à formuler des recommandations de structure tarifaire (tarification au coût marginal notamment), n'implique en aucune façon l'équilibre budgétaire du service ; le résultat de l'optimisation peut notamment conduire au déséquilibre en cas de rendements croissants ou au suréquilibre en cas de rendements décroissants. L'équilibre budgétaire renvoie plutôt à d'autres objectifs : celui d'une plus grande décentralisation des décisions administratives notamment. La confusion entre « vérité des prix » et « équilibre budgétaire », dénoncée notamment par Kolm, est néanmoins encore très fréquente.

2. Le rapport Guerrier

Les principales conclusions du rapport Bourrel semblent bien être restées sans application jusqu'à une époque très récente puisqu'elles sont reprises presque intégralement dans le rapport sur les « perspectives des finances locales à l'orée du VIII^e plan » dont le responsable, M. Guerrier, était d'ailleurs membre de la commission Bourrel. Le rapport cherche avant tout à comprendre la « modestie persistante » (après 20 ans) des ressources tarifaires, malgré le développement « exponentiel » des interventions des collectivités, en matière économique particulièrement, et la multiplication des « contacts » directs avec la population.

Après avoir dénoncé la complexité des ressources locales générant l'inertie du système, rappelé la typologie Bourrel expliquant les limites de l'usage tarifaire, préconisé le remplacement des taxes pour services rendus par de véritables redevances en raison du manque de souplesse des premières par rapport à l'évolution du service, le rapport revient sur « les habitudes locales, d'ordre socio-politique » et la permanence de l'idéologie du service gratuit ; il recommande à nouveau l'aide directe plutôt que le tarif préférentiel ; il dénonce le « désintérêt des élus » pour les services concédés et « une certaine inaptitude à organiser des concessions profitables pour la collectivité » ; il reprend enfin en des termes très similaires les principes du « petit équilibre » de la commission Bourrel.

Il fait pour terminer quelques remarques sur *les produits domaniaux* (certains « anachroniques » mais d'autres très « modernes » comme tarifs de stationnement des parcmètres, ou pour emplacements de kiosques, cafés et d'autres enfin comme coupes de bois « manne des communes forestières »).

Bien que la nouvelle comptabilité du secteur public local permette le suivi de l'inventaire d'un domaine qui a tendance à s'élargir considérablement, le rapport considère les produits actuels comme insuffisants et tendant à maintenir des rentes de situation inadmissibles du point de vue de la justice.

A l'étranger

On trouve trace de « théories tarifaires » très voisines à l'étranger. Ainsi par exemple, une étude sur la tarification des activités de loisir au niveau municipal au Québec (P. Cagnon ; mars 1980) distingue les « services essentiels » à financer par l'ensemble des citoyens, des « services non essentiels » à financer en tout ou partie par la tarification. Au sein d'un même « service » de loisir, décomposé en activités élémentaires qui sont les supports du service final, on peut trouver des éléments « essentiels » et « non essentiels » ; les activités dites « d'opération » (personnel, matériel, entretien, transports...) sont « habituellement imputés à l'activité concernée au budget ». En revanche, les activités « d'administration » (personnel administratif, communication, publicité, information) ou « d'immobilisation » (équipement) peuvent être considérées ou non suivant le cas comme des « services essentiels » et dans la négative, il faut alors déterminer des clefs d'affectation des dépenses correspondantes aux différents services.

La notion de « service essentiel » généralise donc la typologie tarifaire et la notion de « petit équilibre » de la commission Bourrel, tout en restant bien imprécise. L'étude montre d'ailleurs bien la relativité d'une telle notion : « la construction d'une patinoire intérieure ne pose pas de problèmes au Québec, ce service étant jugé essentiel ».

Au contraire « en Ontario la majorité des patinoires intérieures sont la propriété du secteur privé ou leur administration est donnée à ce contrat à l'entreprise privée ».

L'étude nous montre également un plus grand usage de la tarification que dans notre pays.

Tableau 6
Pourcentage moyen du coût total (1) de l'activité financé par la tarification des usagers
(échantillons de 12 municipalités)

Activités sportives	Activités socioculturelles	Activités sociorécréatives	Activités plein air
63,8 %	58,6 %	23,1 %	57,1 %

(1) Coût total = dépenses d'opération et d'immobilisation.

B. Les réflexions portant sur les services, ayant fait l'objet d'une approche plutôt économique du tarif

En dehors de ces réflexions à caractère très général, dont le champ est l'ensemble des services publics locaux et qui restent très administratives, certains services ont fait l'objet de recherches approfondies et bien connues en matière de tarifi-

cation, en application des théories économiques récentes (1) (« internalisation des externalités » appliquée aux transports, à l'assainissement), ou par analogie avec la théorie électrique des années 1950-1960 (eau). Elles s'intéressent cette fois directement à la *structure tarifaire*.

Loin de prétendre à l'exhaustivité, nous nous contenterons ici de quelques remarques sur l'influence de la théorie sur la réflexion administrative de la période récente.

1. L'eau

La « loi sur l'eau » du 16 décembre 1964, instituant les Agences financières de bassin a été le point de départ d'un renouvellement important de la réflexion économique générale sur le cycle de l'eau, amplifiée par l'émergence des préoccupations d'environnement et du mouvement écologique ; cette réflexion a gagné par contagion le secteur plus traditionnel du service eau proprement dit, ainsi que le domaine plus récent de l'assainissement.

Le prix de l'eau « perçu » par l'usager a d'ailleurs intégré progressivement certaines « externalités » comme en témoigne la décomposition de la facture :

- prix du service eau proprement dit ;
- surtaxe communale en cas d'affermage pour permettre le financement des investissements communaux ;
- redevances destinées à l'entretien du branchement et au financement du coût de la tarification (compteurs) ;
- prélèvement du FNDAE dans un but de péréquation ;
- redevances des Agences financières de bassin comprenant :
 - . redevance de prélèvement perçue sur les services de l'eau (publics ou privés) et répercutée dans le prix,
 - . redevance de pollution destinée initialement à inciter les collectivités à réduire leur pollution (par la création de stations d'épuration) et aujourd'hui perçue directement sur les usagers ;
- redevance d'assainissement (souvent intégrée).

C'est sur la *redevance de pollution* que se sont concentrés les efforts théoriques (L. Lévy-Lambert, J. Attali, C. Henry) ; dans la pratique, la redevance est notoirement insuffisante pour inciter directement à la réduction de la pollution ; elle est donc utilisée pour subventionner le coût de l'épuration ; l'aide directe de l'Etat vient encore éloigner la redevance de ses objectifs initiaux ; et elle s'accompagne en réalité de l'émission de normes de pollution par l'Administration. Enfin, elle joue également un rôle péréquateur entre pollueurs qui obtiennent facilement des émissions inférieures aux normes et pollueurs pour lesquels le respect des normes est très coûteux.

(1) Par exemple S.C. Kolm « Prix publics optimaux », 1968 ; L. Lévy-Lambert « La vérité des prix ».

Cette effervescence intellectuelle a progressivement gagné la *tarification de l'eau proprement dite* ; c'est elle qui nous intéresse directement dans le cadre de notre étude.

La forte augmentation des prix consécutive à l'intégration des externalités (pesant notamment sur l'indice INSEE) n'est sans doute pas étrangère à un tel regain d'intérêt.

Parmi les nombreuses analyses récentes, on peut citer :

- les rapports parlementaires de 1978 sur les problèmes de l'eau ;
 - . rapport Ribbes en prélude à la loi sur la modération du prix de l'eau,
 - . rapport d'information présenté par M. Cornette ;
- rapport du Comité national de l'eau sur la lutte contre le gaspillage et le prix de vente de l'eau (décembre 1979) ;
- rapport Jousseau sur la péréquation du prix de l'eau récemment (février 1982).

a) Le rapport du Comité national de l'eau

Ce rapport évoque encore une fois *les modalités de calcul du prix de revient*, notamment pour « les services en développement » contraints à de lourds investissements dans l'avenir. La « théorisation » et les conclusions sont cependant *notoirement différentes de celles du rapport Bourrel*, puisqu'elles *préconisent la recherche du « grand équilibre » sans subvention de l'Etat ou de la collectivité même pour financer les équipements discontinus et préparent donc l'autonomisation complète des services.*

Pour ce faire, est reprise la distinction proposée par S. H. Hanke entre « prix de revient orientés vers le passé » (« calculés à partir des données des prix de revient historiques ») ou « vers l'avenir » (« calculés à partir des données des prix de revient *prévus* au cours d'une période de planification ») ; en cas de stabilisation des besoins, les prix de revient sont des « signaux économiques » vers l'usager suffisants pour permettre une bonne allocation des ressources ; en revanche en cas d'expansion rapide, « le prix de l'eau devrait pouvoir être progressivement majoré *à l'avance* de manière à assurer une répartition des charges dans le temps » et à préparer l'usager à l'augmentation des coûts du service ; l'article célèbre de M. Boiteux « la tarification des demandes de pointe » en 1956 reprenait des arguments similaires : « des considérations de *stabilité tarifaire*, étrangères à la théorie marginaliste, amènent à préférer à l'optimum instantané d'utilisation des investissements une politique à long terme dont le principe est de fixer des tarifs égaux à ce que seraient les coûts différentiels si les installations étaient constamment adaptées, donc des tarifs égaux au coût de développement ». Ainsi en cas de « suréquipement volontaire » (en prévision d'une demande future et pour éviter la saturation de l'équipement) « il y a intérêt à tarifier constamment au coût de développement pour éviter les oscillations que subirait les tarifs au fur et à mesure de la mise en route de chaque installation ».

Il est donc recommandé par le Comité de commencer à intégrer la dépense nouvelle d'équipement dans le tarif *avant même sa réalisation* (bénéfices passagers possibles), puis « une fois l'investissement réalisé, s'il se trouve momentanément surabondant, de mieux le rentabiliser en cherchant des débouchés provisoires, de façon à asseoir la charge financière sur un volume accru » (déficits transitoires « tolérés » seulement).

La péréquation des prix entre collectivités est abordée comme les tarifs préférentiels dans le rapport Bourrel ; il faut à tout prix maintenir la « valeur informative » du tarif, quitte à aider directement les communes endettées (aide de l'Etat, du département, financée par le contribuable), sous peine de faire des « erreurs économiques » en refusant d'« afficher » le prix de revient réel de l'eau (décisions individuelles des industriels faussées) ; on aboutit de plus sinon au financement par les régions « pauvres » disposant souvent de ressources importantes, des régions « riches » dont les ressources s'épuisent (la redistribution des prix de l'eau, d'après le rapport, s'exercerait donc en sens inverse d'une redistribution des revenus ; on peut néanmoins en douter, la dispersion de l'habitat étant un facteur important d'augmentation des charges d'investissement ou de transport).

Sur la structure tarifaire, le rapport reprend les arguments classiques de la tarification au « coût marginal », mais de « moyen terme » ou « coût de développement » intégrant outre les dépenses relatives aux ouvrages existants le « supplément de charge qu'entraînerait une extension substantielle du service ».

Ainsi le comportement individuel est orienté dans le sens de l'allocation optimale des ressources. De manière assez contradictoire, le rapport souligne pourtant l'absence d'élasticité de la demande au tarif pour les usagers domestiques ce qui fait douter de sa « valeur informative » ; mais celle-ci deviendrait plus sensible « pour l'arrosage » et pour l'usage industriel surtout. (Voir également « L'eau, bien économique » par M. G. Facy aux journées sur l'eau de 1979).

Le raisonnement est ensuite implicitement le suivant : comme l'eau est généralement un service à rendements croissants (prix de revient moyen supérieur au prix marginal), l'application du tarif marginal conduit à un déficit (représentant les charges fixes en supposant le coût total fonction linéaire du volume d'eau total consommé) ; puisque le service doit être en équilibre il faut répartir ces charges fixes entre les usagers : un *élément fixe par abonné* pourra financer les charges fixes dont tous les usagers sont responsables au même titre ; un *élément proportionnel au débit maximal demandé* financera les charges fixes induisant des responsabilités différentes des usagers (bien représentées par le débit). Mais « ce débit ne se mesure que dans des cas exceptionnels ». Mis à part quelques expériences pilotes — à Port Jérôme, la Compagnie générale des eaux facture aux industriels un terme fixe calculé sur la totalité du volume mensuel auquel ils souscrivent et un terme proportionnel, et a institué un *système de pénalité les incitant à consommer à un débit horaire inférieur à la valeur à laquelle ils souscrivent* (comme dans le « tarif vert » d'EDF) — on doit donc se contenter d'un terme fixe et d'un terme proportionnel. Le rapport introduit alors un *mécanisme redistributif* (après avoir préconisé « la vérité des prix ») en proposant de minorer le terme fixe « trop élevé pour les plus petits » usagers et de majorer le prix mar-

ginal (avec le risque dit-il d'un « effet malthusien » sur la consommation) ou encore de faire payer un terme fixe plus important aux gros usagers (comme à Port Jérôme du reste) en instituant un système de souscription à un volume de consommation à prévoir par chaque usager. Lorsque, comme il arrive parfois, dans le tarif binôme, l'élément fixe donne droit à un volume minimal de consommation, le rapport propose que ce volume reste relativement modeste (pour éviter les risques de gaspillage ou les protestations des très petits consommateurs) ; ou qu'il soit remplacé par un système à plusieurs paliers de prix ; condamnant les « tarifs plats » purement proportionnels, il dénonce enfin comme le rapport Bourrel les gratuités que les municipalités s'accordent à elles-mêmes.

L'évolution des prix doit être estimée à partir des prévisions d'évolution des divers éléments du coût ; en cas d'affermage, la formule de variation de prix doit permettre de compenser à court terme l'érosion monétaire du prix de base, mais il faut procéder périodiquement à une révision complète.

Le rapport (de même que M. Facy) met enfin en garde contre l'*intégration de plusieurs externalités* au prix de l'eau (notamment redevance proportionnelle à la consommation d'eau généralement) ce qui risque de fausser la valeur informative du tarif dans la mesure où les divers éléments ne sont pas individualisés par l'utilisateur.

b) Le rapport Jousseau

Ce rapport prend comme point de départ le sentiment d'injustice des élus comme des usagers devant la disparité des prix de l'eau, renforcé par l'intégration des externalités. Plutôt que de recommander une péréquation totale engendrant « centralisation et bureaucratisation », le rapport préconise en premier lieu *d'agir sur les systèmes d'information des élus comme des usagers* afin d'accroître leurs possibilités d'intervention et de contrôle, sur la tarification ; mise en place d'une assistance technique départementale aux élus, encouragement à la « prise en charge directe des moyens de production et de distribution » par les élus, plus grande *transparence* des systèmes (budget type permettant l'information claire de l'utilisateur comme celle du responsable local, généralisation du tarif binôme, effort de présentation sur la facture, plus grande participation des usagers au sein de commissions extramunicipales). Avant lui, la commission Delmon sur les charges locatives évoquait déjà timidement la croissance très forte du prix de l'eau, et la nécessité d'une clarification de la facture et d'une plus grande participation des associations de locataires et de propriétaires à son contrôle.

Le rapport poursuit en constatant que « les disparités constatées... sont essentiellement dues à la part prise par les coûts d'investissements » ; il est donc proposé en second lieu la création d'un *Fonds d'investissement* départemental financé par les ressources du FNDAE et une taxe spécifique à mettre en place, apportant des aides modulées en fonction de la part prise par les investissements dans les coûts.

Une partie du fonds d'investissement pourrait être utilisée pour encourager à la création de *fonds de péréquation* plus globaux des investissements entre services voisins, qui bénéficient de plus dans ce cas de taux d'aide privilégiés.

c) Conclusion

L'analyse de ces différents rapports montre bien, comme nous le verrons plus loin, en détail les limites d'une approche trop purement économique d'un service pour lequel le tarif, malgré les protestations récentes, a peu d'action sur les comportements individuels, sauf à développer l'information et la responsabilisation des agents (le prix de l'eau est d'ailleurs dans les logements collectifs immergé dans l'ensemble des charges locatives) ; le clivage entre partisans d'objectifs purement économiques et partisans d'objectifs à caractère social apparaît également nettement.

Le marché privé de l'eau constitué par les affermages et concessions des communes, commence à intéresser les chercheurs en sciences humaines, comme témoigne par exemple une étude récente (1) analysant les déterminants du prix de l'eau en cas de sous-traitance comme éléments de la stratégie d'implantation des grandes entreprises distributrices, véritable « jeu de go » entre la CGE et la Lyonnaise des eaux : la libre concurrence au sens économique est ici mise à mal par des pratiques « duopolistiques ». Ce n'est même pas la théorie des duopoles classiques qui s'applique, mais un subtil jeu d'influences et, d'encercllement des communes.

2. L'usage des infrastructures de transport : critique de la théorie marginaliste

D'autres services, tels *l'usage des infrastructures de transport*, ont donné lieu à une littérature abondante et à la réalisation de nombreux travaux administratifs, tels la Commission d'étude des coûts d'infrastructure de transport (1969) ou le groupe interministériel constitué en 1972 pour « en liaison avec les travaux entrepris sur le plan européen, préparer et éclairer les choix du gouvernement » en matière tarifaire. Il n'est pas indispensable ici de revenir sur ces réflexions bien connues ; notons toutefois que les conclusions s'appuient toujours sur les principes de la théorie microéconomique, même s'ils se trouvent élargis par ses progrès récents : tarification au coût marginal social (incluant coût marginal d'usage, de congestion et d'accident), détermination des péages permettant l'équilibre bud-

(1) « Sous-traitance d'un service communal : stratégie d'implantation sur le marché de l'eau » ; Patricia Covodahan, 1980.

gétaire (optimum dit de second rang). Presque toujours, l'application concrète de ces principes à la couverture des dépenses routières de l'Etat comme des collectivités locales, actuellement partiellement assuré par la fiscalité routière, se heurte à des *problèmes de mesure* très difficilement surmontables, que l'on trouve en général exposés au mieux à la fin des meilleurs manuels sur le sujet et que nous voudrions étudier très brièvement dans ce cas précis afin de montrer les limites d'application au réel de l'approche marginaliste.

Le paramètre du service est le nombre de véhicules km parcouru pendant une durée déterminée :

- à chaque valeur du trafic total correspond un coût marginal, la fonction inverse est la fonction d'offre du service ;
- à chaque valeur du nombre de km, correspond une disposition marginale de chaque « véhicule » à payer, la fonction inverse est la fonction de demande du véhicule.

Au plan théorique, le tarif optimal est réalisé par les conditions suivantes :

- au niveau de chaque véhicule, égalité de la disposition marginale à payer et du tarif marginal, ce qui donne la demande de km individuelle (puis collective par sommation) en fonction du tarif marginal ;
- au niveau du service, égalité du coût marginal au tarif marginal, ce qui donne l'offre de véhicules km en fonction du tarif marginal.

Le tarif marginal optimal est alors à l'intersection des courbes d'offre et de demande ; on fera payer à chaque véhicule le produit de ce tarif marginal optimal par le nombre de km parcourus sur la route.

Plusieurs techniques sont envisageables pour atteindre cet optimum dans la pratique :

o *Un processus de convergence progressive vers l'optimum*

On fixe un prix arbitraire pour la première période (par exemple, mais ce n'est pas obligatoire, le coût marginal correspondant à la valeur du dernier trafic connu) ; on enregistre les modifications de la demande dans la période sur laquelle porte le tarif, ce qui détermine un nouveau coût marginal du service ; dans la seconde période, on fixe le prix au niveau de ce coût marginal et on enregistre à nouveau les fluctuations du trafic, ce qui détermine un nouveau coût marginal et ainsi de suite (1). On converge en général vers le tarif optimal. Encore faut-il s'assurer que les conditions de la première période sont *reconduites à l'identique*, ce qui signifie, de la *stabilité* des fonctions de coût et de demande ; dans ce cas le tarif optimal de la première période est aussi celui de toutes les autres qui suivent ; si ce n'est pas le cas (ce qui est très probable), la méthode est inopérante, sauf si l'on sait corriger les effets « tendancielles ». C'est-à-dire mesurer l'effet de ces modifications de conditions sur les coûts et la

(1) On a la série suivante :

$(Y_n \rightarrow) p_n \rightarrow D(p_n) \rightarrow c(D(p_n)) = p_{n+1} \rightarrow D(c(D(p_n))) \rightarrow \text{etc.}$

c : coût marginal ; D : demande totale ; Y : trafic ; p : prix du km ; on a donc $p_{n+1} = c(D(p_n))$ d'où s'il y a convergence $p = c(D(p))$ ou encore $O(p) = D(p)$ où O est la fonction d'offre.

demande ; il faut alors corriger les résultats obtenus à chaque période d'observation, de façon à reproduire les conditions de la période initiale, les résultats ne différant alors que par l'effet seul des variations tarifaires ; en s'arrêtant au bout d'un nombre fini d'opérations, on obtient donc une approximation du tarif optimal de la *première période* ! Il faut alors être capable de calculer et de prévoir les modifications du tarif optimal résultant de celles des conditions extérieures pour que la période qui suit immédiatement la dernière période d'expérimentation à laquelle on applique ce tarif optimal modifié ait des chances d'être proche de l'optimum.

Plutôt complexe sans même parler des risques de convergence lente ! En outre, on n'échappe pas à la nécessité de connaître, même approximativement, les fluctuations de la demande, c'est-à-dire des préférences individuelles, alors que les tenants de l'école marginaliste nous répètent sans cesse que cette connaissance est inutile, « puisque les usagers choisissent d'eux-mêmes ce qui leur convient le mieux ».

D'autres procédures sont bien sûr imaginables pour amener la demande, et donc le tarif optimal à « se révéler » ; elle se heurtent toutes aux mêmes difficultés pratiques.

• *On peut également chercher à calculer la fonction de coût et la fonction de demande.*

Il faut alors disposer de plusieurs points de ces courbes par lesquels on fait passer ensuite la « meilleure » courbe susceptible d'approximer l'ensemble de points (on prend du reste souvent une droite) ; on utilise en général des séries temporelles (ou spatiales), à condition bien sûr d'en disposer mais aussi d'être capable à nouveau d'éliminer « les effets de conjoncture » déjà décrits.

Du reste, on choisit souvent une droite d'approximation. Quelquefois même, on ne calcule par exemple que le coût marginal de la situation présente en le prenant comme tarif optimal ce qui ou bien suppose sa constance fort peu probable (cf. aussi plus haut le raisonnement du Comité national de l'eau), ou bien témoigne d'une contradiction car comme l'indique C. Guillemain (1) « soit la situation initiale est optimale, auquel cas on ne voit pas comment la tarification pourrait être justifiée par le but d'atteindre l'optimum, soit la situation n'est pas optimale et la tarification a des effets sur les trafics modifiant le coût marginal social ».

Pour déterminer la demande, on peut également procéder par sondage (avec tous les aléas correspondants) ; très souvent l'élasticité au tarif (et donc l'incitation tarifaire) se révèlent très faibles, l'application de la théorie s'apparentant alors à « écraser une puce avec un marteau ».

Bien d'autres difficultés existent :

– le coût marginal social comprend des éléments très difficiles à calculer (coût de congestion, coût d'accident) ;

(1) C. Guillemain « Le prix de la route », 1971.

— en cas de rendement croissant, la nécessité de rechercher l'équilibre budgétaire conduit à répartir le déficit résultant de la tarification au coût marginal entre les usagers, ce qui quel que soit le mode d'affectation (et même s'il est optimal en appliquant la théorie de M. Boiteux) fait perdre de la valeur informative au tarif et conduit inévitablement à un sous-optimum ;

— si l'on introduit une notion de « qualité de service », c'est-à-dire un bien public pur (égal pour chacun) on introduit de nouvelles difficultés de mesure, la « révélation » des préférences s'avérant extrêmement difficile (1).

Comme l'indique finalement C. Guillemin, « de ce fait, l'une des justifications de la tarification au coût marginal, à savoir l'économie d'informations qu'elle permet, est considérablement atténuée ». Le coût en recherche d'information des systèmes tarifaires optimaux conduit alors à éliminer cette approche.

3. La théorie en « actes » : le cas de la tarification électrique : un bilan original

Il est bien peu connu aujourd'hui que la production et la distribution d'électricité et de gaz constituent encore des services publics locaux. Il est vrai que, malgré l'existence de 200 régies distributrices d'électricité, 25 régies de gaz et 29 SICA d'électricité (près de 4 millions d'abonnés), l'existence d'un concessionnaire unique — imposée par la loi de nationalisation de 1946, modifiée en 1949 — ainsi que celle d'un tarif unique pour l'électricité, ne confèrent plus qu'un caractère formel à cette réalité juridique.

Ce n'est donc pas en tant que service public local, mais comme lieu de la tentative la plus profonde pour mettre en pratique les idées marginalistes, en un véritable *acte de foi*, que nous voudrions faire ici une allusion brève au cas d'EDF, qui nous permettra d'étayer notre réflexion du 2.

Le bilan le plus affuté sur près de 40 ans de tarification électrique, nous ne l'avons pas trouvé dans les comptes rendus des nombreux groupes de travail sur la question, mais dans un numéro remarquable de la revue belge « Annales de l'économie publique, sociale et coopérative » (2) qui lui est consacrée entièrement.

Les résultats positifs de cette tarification sont mis en avant par Michel Francony. Un rappel historique indique que le tarif vert (3) n'a pu naître en 1957 que du concours de plusieurs circonstances : inspirateurs de qualité rare, désordre tarifaire, expansion électrique, climat de crise ; ce n'est que dix ans après sa création qu'il a du être actualisé, sans modification de principe. En raison de la lourdeur des études préliminaires (7 ans par exemple pour le tarif universel) mais aussi de l'évolution rapide de l'environnement, une actualisation permanente de la réflexion (avec une dimension prospective) est nécessaire.

(1) Voir C. Guillemin par exemple.

(2) Septembre 1979.

(3) Dont les principes simplifiés sont décrits en annexe comme illustration du passage de la théorie à la pratique.

De manière très significative, la contribution à la réalisation de l'optimum de Pareto *n'est pas* présentée comme la justification principale du tarif.

« La discussion de la validité de ses fondements théoriques... n'intéresse maintenant plus personne. »

« En toute sincérité, on doit reconnaître... qu'on est bien incapable de dire de combien a été augmentée l'efficacité d'ensemble de l'économie grâce à ce tarif. »

Bien qu'« il semblera sans doute paradoxal que ce soit en fin de compte le caractère très opératoire de la tarification au coût marginal qui soit a posteriori sa principale justification », c'est *son rôle pédagogique et psychologique* irremplaçable sur les différents intervenants (entreprise publique, Etats, clients) qui est présenté comme son apport essentiel.

Pour l'entreprise publique, la théorie apporte une *sûreté méthodologique* garantissant « qu'à chaque étape du calcul, la meilleure réponse a été apportée » et l'ensemble des conséquences, envisagées (par exemple, ce qu'on consent à perdre en échange de plus de péréquation) ; elle permet au tarif de constituer « un message clair, précis et efficace ».

Elle contribue au meilleur fonctionnement de l'entreprise (exemple : évaluation des cessions de la direction de la Production transport aux centres de distribution) et à la « cohérence interne des décisions ». Elle offre la possibilité d'un « jugement a posteriori sur la gestion des unités décentralisées à partir d'analyses globales ». Enfin, l'étude tarifaire est l'*occasion* d'un « inventaire exhaustif des données et des méthodes » et d'une remise en cause des politiques de production, de transport et de distribution à partir d'un échange entre points de vue technique, commercial et économique.

L'invariabilité de la méthode permet une discussion claire avec les pouvoirs publics, tandis que l'« égalité de traitement des clients » est définie et garantie de manière opératoire.

Toutefois, l'auteur est conscient de l'irréalisme de certaines hypothèses théoriques (dont celle de distribution optimale des revenus) qui conduit à négliger les problèmes redistributifs au profit de la recherche du « plus grand gâteau possible » : d'une part certains choix techniques ont des conséquences en termes de péréquation (par exemple le nombre de périodes tarifaires) sans qu'il soit toujours possible de comparer l'avantage collectif et le coût en information d'une plus grande finesse. Il existe par ailleurs des formes volontaires de péréquation (régionale, ville-campagne, des conditions de raccordement, etc.). Mais l'auteur considère que c'est le rôle des pouvoirs publics que d'assurer la responsabilité des transferts. De même, il accepte la manipulation des tarifs par l'Etat à des fins de régulation macro-économique et recommande de les intégrer comme données plutôt que de s'y opposer. Quant à la contrainte budgétaire, longtemps compatible un peu « par miracle » avec la vente au coût marginal, elle risque d'être remise en cause par suite de la crise énergétique et de l'inflation.

Enfin, l'auteur indique qu'un nouvel état d'esprit s'est installé (on parle du « tournant commercial »), marqué par le souci d'adapter les tarifs aux produits que l'on vend, en toute neutralité tarifaire ; pour répondre à des besoins spéci-

fiques, on peut être ainsi amené à diversifier les formules tarifaires possibles (par exemple fourniture interruptible ou modulable) sans qu'on puisse parler pour autant d'une tarification à l'usage puisque le choix est proposé à tous.

Le bilan dressé par Lionel Monnier dans la même revue est beaucoup plus sceptique. Selon lui, une des difficultés théoriques essentielle longtemps éludée par les tarificateurs est la non optimalité de l'environnement économique de l'entreprise. Or, « une tarification au coût marginal ne permet de contribuer avec certitude à la réalisation de l'optimum général que dans l'hypothèse où l'ensemble des producteurs la pratiquent unanimement ».

Son adoption ne résulte donc selon lui que d'une sorte d'acte de foi de ses inspireurs qu'ils souhaitaient être le point de départ, par « effet boule de neige », d'un processus d'« évangélisation » des autres secteurs industriels (et même au cas où comme le précise M. Boiteux lui-même « une perte momentanée de bien être collectif résulterait de cette décision *isolée* »).

En réalité, c'est bien entendu l'inverse qui s'est produit (aucune entreprise n'ayant intérêt à « se convertir » librement), et EDF s'est vu contrairement progressivement de tenir compte d'un environnement qu'elle avait trop longtemps négligé ; ainsi l'auteur interprète-t-il le « tournant commercial » comme une tentative pour s'adapter aux réalités de la concurrence sur le marché de l'énergie, par l'action publicitaire par exemple mais aussi en répondant « par des coups bas aux coups bas de l'adversaire » selon les propres termes de M. Boiteux. La lettre de mission accompagnant le contrat de programme d'EDF est d'ailleurs sur ce point éloquente qui distingue les secteurs où l'entreprise exerce un monopole, pour lesquels on adoptera une tarification d'intérêt général, des secteurs concurrentiels « où l'établissement devra chercher à être compétitif par ses propres moyens ».

Ainsi, certains choix de péréquation ont en réalité des justifications commerciales (c'est-à-dire un effet sur les recettes et plus généralement sur les conditions d'exercice de la concurrence entre entreprises énergétiques) ; il en est ainsi des « contrats spéciaux » avec des très grosses unités industrielles visant à favoriser l'implantation d'entreprises regardant vers l'étranger et à s'opposer au risque de développement de l'autoproduction d'électricité. D'autres péréquations pourraient ainsi devenir « offensives » (par exemple favoriser une clientèle à forte élasticité-prix au détriment d'une autre à faible élasticité-prix).

Pour s'excuser de ces pratiques, les tarificateurs indiquent que le seul moyen de les éviter est de mettre en place une planification susceptible de faire évoluer l'ensemble de l'environnement vers plus de neutralité. Qu'il est donc loin le temps où l'exemple d'EDF devait contribuer à entraîner au contraire, la conversion des autres entreprises aux principes marginalistes !

En définitive, ces deux articles en mettant en évidence l'un le rôle essentiellement pédagogique de la tarification au coût marginal et l'autre l'acte de foi qui est à son origine, confirment les conclusions à laquelle 2. aboutissait, et nous incitent pour la suite à plus de pragmatisme et moins d'absolu dans nos propositions.

4. Autres services étudiés sous l'angle plutôt économique

Dans le « melting pot » quelque peu « surréaliste » des réflexions sur les services locaux, on peut signaler plusieurs autres études.

o Le *chauffage urbain* a donné lieu, par exemple au sein de la Commission centrale des marchés (sous-comité E, groupe tarification), à des réflexions suivant les mêmes principes marginalistes, en développant des analogies électriques avec le tarif vert d'EDF (tarification au coût marginal de développement, répartition du déficit budgétaire en fonction d'une puissance de chaleur souscrite par chaque usager). Il n'est pas utile d'étudier à nouveau en détail l'application de principes que nous avons déjà largement développée dans d'autres domaines.

o *Le rapport Aubert* (1) sur la législation funéraire, décrit en détail les pratiques tarifaires en matière de *pompes funèbres* :

- prix des cercueils ;
- tarif des concessions ;
- tarif du service proprement dit : porteurs, corbillard, employé à la cérémonie, transport à distance, services annexes dits « libres » (accessoires, soins de conservation...).

Le rapport met en évidence qu'en dehors des régies communales (59 seulement pour les communes de plus de 10 000 habitants), « une seule société, les Pompes funèbres générales, détient 80 % du marché privé » constitué par les concessions pratiqués par les communes. « Cette puissance, qui n'est assurément pas favorable à l'exercice d'une saine concurrence, a été récemment renforcée par la réussite de l'offre publique d'achat de la SLEE par les Pompes funèbres générales ».

Par ailleurs, une notion de *service minimum*, donc à caractère social est proposée, « service de base, à prix raisonnable, mais d'une qualité suffisante pour ne pas être un repoussoir » ; enfin les conditions de contrôle des collectivités locales doivent être renforcées par l'établissement de devis types et de cahiers des charges types. Bien que relativement timide, le rapport met bien en évidence les limites de l'approche purement économique en ce domaine, en raison certes de l'« imperfection du marché » si l'on ose dire, mais également au nom de « l'égalité devant la mort » qui implique des contraintes normatives sur les systèmes tarifaires. Le rapport décrit également le poids des circonstances historiques (notamment à caractère religieux) dans les systèmes (notamment diversité de la « gamme » des produits offerts) ; pour des raisons purement « conjoncturelles », il exclut cependant de « proposer la fiscalisation du service » (« en pratique, nombreuses sont les régies subventionnées par les budgets principaux de la collectivité locale de rattachement »).

(1) 1980.

- o Un récent rapport de l'Inspection générale de l'Administration compare les effets des divers modes de financements du *service d'élimination des déchets* :
 - budget général ;
 - taxe spécifique (cas de plus de 41 millions d'habitants, soit 12 000 communes) assise sur le foncier bâti ;
 - redevance (cas de 3 ou 4 000 communes, généralement de petite taille).

On observe un certain fléchissement du discours purement économique des années passées. Certes la tarification au prix de revient permet de « sensibiliser le citoyen à la charge qu'il représente pour la collectivité » et la redevance paraît la mieux adaptée à cet effet (encore qu'il n'existe toujours pas actuellement d'assiette ou encore de mesure du service rendu, satisfaisante : on trouve quelquefois la consommation d'eau — avec les effets pervers envisagés précédemment à propos de l'assainissement — plus souvent un tarif forfaitaire en fonction du nombre d'habitants de chaque foyer. Le volume d'ordures pourrait faire l'objet sinon d'une mesure individuelle, du moins d'une mesure par immeuble collectif ou quartier : c'est ainsi d'ailleurs que les syndicats peuvent répartir les charges bien souvent entre les communes membres ; à défaut ils continuent à prendre comme critère le « nombre de taxes d'habitation »). Mais la redevance ne permet pas — en principe (égalité devant le service public) — de *discriminer entre usagers*, ce que la pratique fiscale des abattements ou dégrèvements rend au contraire possible ; d'où la proposition d'instituer une *aide directe* (remboursements sur le budget d'aide sociale). Le rapport propose enfin de lever certains obstacles au développement de la valorisation d'énergie au moment du traitement.

C. Les services ayant fait l'objet d'une approche plutôt sociale du tarif (ou en tout cas, non exclusivement économique)

Les services tels que transports collectifs, musées, cantines... n'ont fait l'objet que d'une attention récente au sein de l'Administration ; elles s'est traduite par des études visant à comprendre les systèmes, mais n'a pas donné lieu à de véritables recommandations.

Quelques éléments intéressants se trouvent dans le rapport Cotten sur les équipements publics des quartiers.

On peut citer également un rapport de l'Inspection générale de l'Administration sur les restaurants scolaires organisés par les communes (1980), une étude RCB du ministère de la Culture sur la tarification des musées nationaux (1981) ou encore une étude du CETUR sur « la sensibilité de la demande au niveau et à la structure tarifaire dans les transports collectifs urbains » (1980).

1. Etude RCB sur les musées

Dans cette étude le paramètre du service est le nombre d'entrées, on cherche à déterminer les fonctions de coût et de demande à partir de séries temporelles (ce qui est raisonnable car ces fonctions ne se déforment que lentement) ou spatiales ; on peut ainsi calculer les tarifs optimaux correspondant à plusieurs objectifs (maximisation des recettes : objectif purement économique ; introduction d'objectifs sociaux) ; ou encore analyser les effets de plusieurs modifications des modes de *discriminations* entre usagers sur les comportements et les transferts prévisibles entre titres (impact d'une tarification saisonnière ou suivant le jour de la semaine destinée à réduire les phénomènes de pointe, instauration de tranches d'âge, intérêt d'une carte d'abonnement) ; on peut par exemple ainsi calculer le niveau auxquels doivent s'établir ces nouveaux titres pour maintenir ou augmenter les recettes.

2. Etude du CETUR

Elle procède de la même logique, mais sur la base d'une véritable « étude de marché » résultant du *sondage approfondi* des usagers, qui permet d'estimer les fonctions de demande (le paramètre du service est le nombre de places km) ; elle calcule l'effet sur la fréquentation (niveau ; structure ; transferts entre titres) et donc sur les recettes de l'application de plusieurs hypothèses (augmentation ou baisse globale des tarifs, notamment gratuité ; augmentation ou baisse sélective ou suppression de certains titres) ; ceci permet par exemple d'estimer le rapport qui doit s'établir entre ticket de carnet et ticket individuel pour assurer la recette optimale. Les deux études mettent en évidence les effets d'une trop grande complexité tarifaire (l'usager a tendance à ignorer ses droits).

Ainsi partant d'un *objectif donné* (augmenter les recettes, favoriser telle catégorie), que l'on formalise par une *mesure précise* (augmentation du tarif, réduction sélective à l'encontre de telle catégorie), on peut analyser l'effet global résultant de la mesure sur la demande et « corriger le tir » par approximations successives si cet effet contrarie d'autres objectifs ou doit être mesuré vis-à-vis de ceux-ci ; méthode voisine dans sa technique du processus décrit au paragraphe précédant pour le calcul de l'optimum.

De telles méthodes « heuristiques » peuvent être préférables dans la pratique à la recherche coûteuse et longue de l'optimum stricto sensus ; en tenant compte (dans la comptabilisation des bénéfices et des coûts), des *coûts de tarification*, on peut par exemple ainsi justifier l'établissement de *catégories tarifaires*, qui deviennent paramètres du problème d'optimisation permettant la réduction des coûts de tarification (S. C. Kolm, « prix publics optimaux » 1968).

Bien entendu, les discriminations utilisées dans la pratique se donnent bien souvent pour *sociales* ou destinées à agir sur la *conjoncture*. Mais nul ne peut dire

si après tout les systèmes concrets ne cherchent peut-être pas finalement à « intuitiver », à travers leur propre structure pragmatique (cf. catégories tarifaires), l'« inaccessible optimum » en prenant la mesure de toutes les difficultés pratiques de mesure ou *interférences avec le reste de l'activité locale* dont il faut tenir compte pour déterminer son niveau et sa structure finales.

Ainsi faut-il sans doute considérer (et ce sera l'objectif de la 3^e partie) les tarifs comme des éléments de *l'action globale* de la collectivité (elle-même « plongée » dans celle de l'Etat) plutôt que d'imaginer des services isolés et autonomes ; ce qui permettra de mieux expliquer et orienter les structures tarifaires concrètes des collectivités.

3. Le rapport Cotten

C'est d'ailleurs le chemin qui est suggéré par *Michel Cotten dans son étude interministérielle sur les « équipements publics de quartier »* (1978). « Il importe de vérifier si les systèmes fiscaux des collectivités publiques... n'ont pas une incidence « moins sociale » que le recours à la tarification ».

Dans la théorie économique classique qui est appliquée systématiquement aux services étudiés au B, la répartition des revenus initiaux est en effet une donnée et non un paramètre ; la correction des inégalités de revenu est supposée réalisée lors de la répartition de l'effort fiscal entre individus d'une part, puis par une redistribution des fonds publics sous forme *d'aide directe*, de manière à ce que le système fiscal perturbe le moins possible l'information tarifaire nécessaire à la réalisation de l'optimum de Pareto.

Or comme l'indique M. Cotten, et comme nous le reverrons plus loin, la répartition de l'effort fiscal local ne permet pas la mise en place de mécanismes redistributifs, sauf peut-être par le jeu des abattements ou des transferts de charge entre catégories de contribuables : « par le jeu de ces abattements fixés librement, de nombreuses municipalités parvenaient à exonérer quelquefois plus du tiers des familles — les moins fortunées et les plus chargées d'enfants, de la contribution immobilière ».

L'alternative « prestations en nature/prestations en espèces » qui était déjà envisagée par le rapport Bourrel, est reprise également ; « il existe certainement une zone de substitution entre les deux catégories d'intervention : lors des premiers versements de l'allocation Ville de Paris aux personnes âgées, une baisse de fréquentation des foyers restaurants, mais non des clubs, fut constatée ». M. Cotten a ici l'intuition de la différence fondamentale entre les deux politiques : l'aide directe ne permet plus une action sélective (et d'une certaine façon « tutélaire ») sur l'usage des services locaux ; la prestation en nature subordonne au contraire l'aide, à la « consommation » du service particulier dont on veut favoriser l'usage ou l'accès à telle ou telle catégories d'individus ; l'incitation est donc beaucoup plus forte et précise dans ce second cas, elle cherche à modifier *structurellement* les pratiques de consommation, à « changer les gens » véritablement ; alors que

dans le second cas on incite à consommer plus mais sans chercher à orienter la consommation.

Les pratiques tarifaires (niveau et notamment usage de la fiscalité locale, puis structure) réalisent effectivement dans les services collectifs de voisinage (tels que piscines, maisons de la culture, crèches, cantines, musées, théâtres) des aides du second type.

Encore faut-il, comme l'indique M. Cotten pour les maisons de jeunes, vérifier alors l'effet des mesures discriminatoires pratiquées (cf. étude CETUR et étude RCB). Ainsi « un faible appel aux participations directes des usagers n'a de sens du point de vue de la réduction des inégalités que si le public qui fréquente ces services comporte un pourcentage important en personnes démunies ». Or pour l'instant « les pratiques observées paraissent plus le fruit d'a priori idéologiques (" gratuité = démocratisation " ou " tarification élevée = encouragement aux responsabilités ") que d'une analyse des fréquentations par âge ou CSP, de la variation en fonction des types d'animation et de climat ou de la structure des coûts ». Bref, d'une véritable « étude de marché » au sens du CETUR.

Il faut alors éviter les deux « risques opposés » soulignés par M. Cotten :
« – accaparement par les catégories les plus aisées et les mieux informées ;
– confinement de certaines catégories d'usagers dans des structures fermées. »

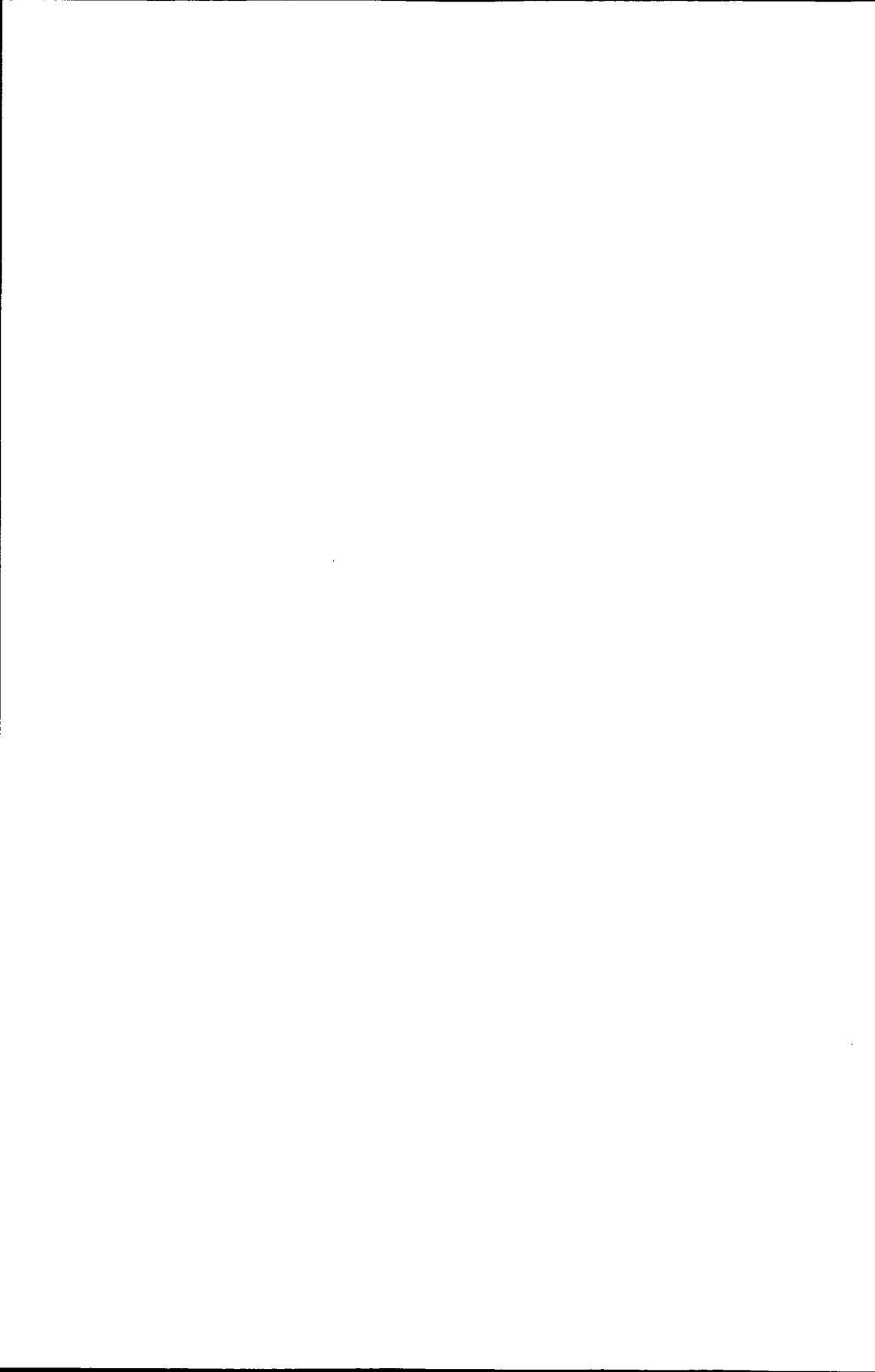
Conclusion

Nous avons peu senti jusqu'à présent « le poids des réalités tarifaires » en évoluant au sein des « théories », même « administratives ».

Il est donc temps de rappeler dans une deuxième partie les contraintes spécifiques qui pèsent sur les systèmes tarifaires locaux, avant de prendre la mesure dans la 3^e de l'ensemble de la problématique.

II.

LES RÉALITÉS TARIFAIRES



Brève analyse des contraintes qui s'exercent sur les tarifs locaux,

Le chapitre précédent peut laisser croire parfois que les décisions tarifaires des collectivités dans un secteur donné sont déterminées, libres de toute contrainte, par la seule volonté de réaliser tel ou tel objectif économique ou social spécifique au service considéré. En réalité, le « champ des possibles » au sein duquel la collectivité peut exercer une marge de manœuvre sans toucher à la structure même du service, est limité par plusieurs éléments, dont nous allons tenter de donner la liste par ordre de rigidité croissante.

Tout d'abord, les systèmes tarifaires *peuvent être contraints par d'autres décisions locales prises en amont* (par l'autorité locale actuelle mais aussi par ses prédécesseurs) : par exemple mode de gestion ou partage des responsabilités du service avec d'autres agents, publics ou privés. De même il faut éviter de considérer chaque service *isolément* : les décisions tarifaires relatives à un service donné peuvent être dépendantes d'objectifs ou de contraintes d'autres services ou même être des éléments d'une politique plus globale de la collectivité (exemple : politique de la vieillesse ou politique sportive dont le service d'aide ménagère ou le service rendu par la piscine ne sont que des éléments). Nous étudierons en détail cet aspect dans la 3^e partie.

En second lieu, l'information tarifaire n'agit pas exclusivement sur le comportement individuel vis-à-vis de l'usage de tel ou tel service public ; elle peut entraîner des réactions moins « sélectives » telles que protestation, modification du

vote électoral ou décision de s'exclure de la collectivité (« vote par les pieds »). Ainsi une modification trop brutale d'un système tarifaire peut avoir un coût inutilement élevé pour l'autorité locale au regard des avantages liés à la réalisation de tel ou tel objectif économique ou social spécifique au service considéré. Dans la hiérarchie des objectifs, la réélection est généralement prioritaire ; ce conflit d'objectifs peut se résoudre en choisissant un rythme d'évolution du niveau comme des structures tarifaires qu'on estime compatible avec l'objectif prioritaire. Ainsi la collectivité peut-elle décider de maintenir tout ou partie de certaines caractéristiques des tarifs héritées de circonstances historiques ou d'habitudes socio-économiques (gratuité de certains services ; tarifs privilégiés pour certaines catégories, en matière d'usage du domaine par exemple). De telles dispositions apparaissent comme des contraintes au niveau du service, alors qu'elles résultent en réalité d'un choix opéré en amont, à un niveau plus général, parfois même de manière inconsciente.

Ainsi une même « représentation » d'un service peut être reconduite de mandat en mandat sous l'empire de groupes de pression ou même spontanément par les élus véhiculant inconsciemment « l'idéologie ambiante ». Le régime tarifaire en particulier est alors figé définitivement.

Bien entendu, le « poids de l'histoire » s'exerce de façon privilégiée sur les services disposant d'une tradition. Si toutefois le niveau et la structure de la demande sont en évolution récente, la « représentation » sous-jacente au service peut alors devenir rapidement inadéquate et constituer un frein à l'expansion des aspirations locales. Ainsi le « modèle scolaire » toujours en vigueur dans les écoles de musique entrave-t-il le développement de la pratique musicale comme loisir (sélection rigoureuse, année de solfège obligatoire...) et ceci explique le niveau et la structure tarifaire (niveau faible, usage uniquement normatif du tarif).

D'autres services plus récents au contraire (piscines, ordures ménagères) ont un passé moins « chargé » et peuvent donc faire l'objet, plus que les autres, d'une réflexion « ex nihilo » sur leurs régimes tarifaires.

En troisième lieu, des contraintes cette fois véritablement *exogènes* s'exercent de manière relativement rigide sur le service :

Les contraintes réglementaires

La collectivité locale se trouve immergée à l'intérieur d'une collectivité nationale qui lui impose des normes à caractère juridique (récemment allégées par la loi « droits et libertés ») dont la violation peut faire l'objet de sanctions : nous verrons que ces normes portent à la fois sur le *niveau*, la *structure* et le *rythme d'évolution* des tarifs.

L'existence d'un « marché du service »

« L'environnement », le « champ » du service peut peser de manière importante sur le système tarifaire ; ainsi la présence de substituts (partiels ou totaux) au service impliquant une certaine concurrence entre les différents « producteurs » conduit en général la collectivité à adopter un tarif au plus égal au « prix du marché local ».

Ces substituts peuvent d'ailleurs être privés ou publics (proposés par des collectivités voisines par exemple). C'est par exemple le cas en matière d'aide ménagère pour lequel le marché local peut fournir des substituts privés (mais aussi domestiques). De même, les piscines du « voisinage » sont des substituts *partiels* à la piscine municipale (mais alors la *localisation* peut être un élément distinctif entre autres des différents services proposés), et la piscine municipale est alors conduite à « s'aligner » sur ces tarifs ; la mer dans les communes du littoral peut être considérée comme un substitut partiel « naturel ».

Dans d'autre cas au contraire, il n'existe pas de substitut, la collectivité exerçant un monopole de droit ou de fait sur le service. Dans certains cas, le seul usager possible est le *résident*, il est alors « captif » et ne peut s'exclure du service qu'en s'excluant de la collectivité, même s'il décide de ne pas « consommer » (eau, assainissement, ordures pour les ménages mais pas nécessairement pour les entreprises qui assurent parfois leur propre collecte). Dans d'autre cas, une collectivité exerce un monopole de fait sur toute une aire géographique contenant des résidents et des non résidents voisins, le coût ou le transport rendant prohibitif l'appel à une concurrence extérieure (exemple : écoles de musique dans certaines régions, transports collectifs...).

Enfin, la collectivité est « ouverte » sur le monde extérieur : les communes *touristiques* voient affluer une population estivale qui utilise les services locaux à intervalles de temps déterminés (non résidents, non voisins).

L'impact de ces fréquentations « extérieures » peut être très important sur le système tarifaire : l'encouragement à l'usage du service se fait en effet la plupart du temps exclusivement grâce à la fiscalité payée par les résidents ce qui bénéficie donc également aux non résidents. Ceci peut conduire la collectivité à effectuer des discriminations entre résidents et non résidents. Une alternative — nous le verrons plus loin — est de modifier la *gestion* du service en proposant d'étendre la solidarité usager-contribuable local à l'ensemble des collectivités dont les résidents sont usagers du service, par une participation financière des communes « voisines » ou des communes d'où proviennent les grandes « migrations estivales ».

Des contraintes « techniques »

La mise en place d'un système tarifaire génère un coût qui peut être une source de limitation du « champ des possibles » :

— *coûts d'acquisition de l'information* nécessaire à la réalisation des objectifs ;

cette information est relative notamment aux fonctions de demande et de coût du service ;

– coût « technique » de mise en place : la contrôle du prix payé par l'utilisateur nécessite la mise au point de dispositifs particuliers (instruments de mesure de la consommation comme compteurs d'eau ou parcmètres, émission de titres ou de factures, contrôle direct des « caractéristiques » de l'utilisateur en cas de pratique discriminatoire) ; ce dispositif peut générer des difficultés spécifiques et induire toute une série de « perversions » telles que fraudes, réticence de l'individu à s'identifier ou perte d'efficacité engendrée par une trop grande complexité. Nous y reviendrons plus loin.

Nous allons maintenant décrire en détail quelques-unes de ces réalités tarifaires, notamment l'influence du mode de gestion ou des aspects réglementaires qui sont des déterminants particulièrement importants des tarifs ; nous chercherons également à savoir si ce faisceau de contraintes suffit à expliquer :

– la faiblesse de l'usage tarifaire, malgré la croissance « exponentielle » des services suivant les termes du rapport Guerrier ;

– l'usage différentiel des tarifs suivant le type de services.

Peut-on établir en particulier, une typologie des services en fonction uniquement de l'importance relative des diverses contraintes, qui suffise à expliquer niveau comme structure tarifaire actuelle ? Retrouve-t-on la typologie Bourrel ? Ou au contraire sont-ce les objectifs que se fixent consciemment les collectivités qui sont véritablement déterminants, justifiant ainsi la présentation que nous avons adoptée précédemment distinguant services à objectifs économiques et services à objectifs sociaux ?

A. Les modes de gestion des services publics locaux

Ils ne nous intéressent que dans la mesure où ils induisent des contraintes « spécifiques » sur le tarif.

On rencontre généralement, pour les services dont la responsabilité (de droit ou de fait) est exercée par les collectivités locales, les modes de gestion suivants :

1. gestion de la collectivité par ses propres moyens ;
2. délégation de tout ou partie des opérations nécessaires à la production du service à un agent privé ;
3. association avec d'autres collectivités au sein d'un organisme de coopération (qui lui-même gère ou sous-traite le service) ;
4. création d'une association « ad hoc » sur laquelle la collectivité a des moyens de contrôle (participation des élus au conseil d'administration, subvention de la collectivité) ;

5. sociétés d'économie mixte permettant de s'associer avec le secteur privé ; nous n'insisterons pas sur les deux dernières formes.

Les services présentant un « caractère industriel et commercial » sont souvent gérés sous les trois premières formes, les services « administratifs » à caractère social ou éducatif (culturel, sportif) sont généralement gérés sous les formes 1 et 2.

1. La gestion directe : les régies

La régie simple n'a aucune autonomie par rapport à la commune ; elle n'est pas individualisée, son personnel n'est pas distingué du personnel communal, il peut ne pas y avoir de comptabilité propre. Elle ne bénéficie pas de la personnalité civile ; environ 90 % des régies sont des régies simples.

La régie autonome dispose de l'autonomie financière (avec obligation d'un budget annexe) mais non de la personnalité civile ; elle possède ses propres structures administratives.

La régie personnalisée, peu rencontrée dans la pratique, possède à la fois autonomie financière et juridique ; c'est donc un établissement public à caractère industriel et commercial.

La collectivité est alors responsable de l'ensemble du service, en particulier des tarifs.

2. La délégation

La gérance permet à la collectivité de confier l'exploitation et l'entretien du service à une entreprise privée tout en continuant de rémunérer *directement* l'exploitant, en fonction du développement de l'activité du service et non des résultats financiers. La collectivité reste responsable du service et des tarifs, l'agent privé n'étant qu'un prestataire de services. Même si l'exploitant effectue lui-même la perception des redevances, il doit ensuite les reverser à la collectivité. Cette forme tend à se développer comme en témoigne une étude du ministère de l'Intérieur (en 1976 sur 7 000 services locaux, plus de 500 avaient la forme « gérance »).

Une variante de la gérance est *la régie intéressée* où la rémunération de l'exploitant comprend un intéressement au résultat d'exploitation, sous forme de prime de productivité et d'une fraction des bénéfices éventuels. Ceci suppose que les tarifs soient élaborés *conjointement* par les deux parties, mais la collectivité reste responsable des principaux risques (notamment déficit).

Ces deux premiers modes constituent sur le plan juridique des *marchés publics*.

L'affermage permet à la collectivité de confier à un agent privé la *responsabilité* de la gestion du service, y compris celle des tarifs que l'exploitant perçoit *directement* de l'utilisateur et qui sont négociés dans le contrat. L'investissement reste à la charge de la collectivité et peut être financé par une *surtaxe* qui s'ajoute au tarif fermier et qui est perçue gratuitement par l'exploitant pour le compte de la collectivité.

La concession permet de confier à un agent privé la *totalité* de la responsabilité du service, y compris les investissements : le tarif perçu par le concessionnaire comprend donc les amortissements technique et financier et est négocié dans le contrat. Au plan juridique la concession comprend donc à la fois une concession de « travaux publics » et une concession de « service public ».

Les deux derniers modes sont parfois difficiles à distinguer, quand notamment la prise en charge, par l'exploitant, des investissements est partielle.

Tous ces modes peuvent être utilisés par les communes comme par leurs groupements.

3. La coopération

Pour gérer un service local, les communes (par exemple) peuvent se regrouper au sein d'*organismes de coopération* : syndicat unique, syndicat à vocation multiple, district, communauté urbaine.

La coopération n'induit aucune contrainte réglementaire spécifique sur les tarifs ; en revanche, elle peut *accroître* considérablement la complexité tarifaire, comme le montre l'exemple suivant :

Dans la région de D***, le ramassage des ordures ménagères est effectué, par les soins du service d'enlèvement des ordures ménagères de la ville de D***, dans 68 communes avoisinantes :

– 6 communes d'un SIVOM à laquelle la ville de D*** appartient ainsi que la ville de V*** et de L***.

– 62 communes d'un SYROM (syndicat de ramassage des ordures ménagères).

La ville de D*** facture au SIVOM suivant deux modalités :

– frais réels pour D***, V*** et L*** (fréquence de collecte respectivement de 3, 2 et 1 fois par semaine et d'1 fois par semaine pour les autres communes du SIVOM) ;

– devis forfaitaire réactualisé chaque année pour le reste du SIVOM et le SYROM.

Le SIVOM ventile ensuite l'ensemble de ses frais (facture de la ville de D***, et sommes nécessaires au remboursement des intérêts des emprunts et à l'auto-

financement des investissements) entre les communes suivant les clés de ventilation suivantes :

- temps passé pour D***, V*** et L*** ;
- nombres de taxes d'habitation pour les autres.

Pour la ville de D***, les comptes du service de ramassage des ordures ménagères comprennent :

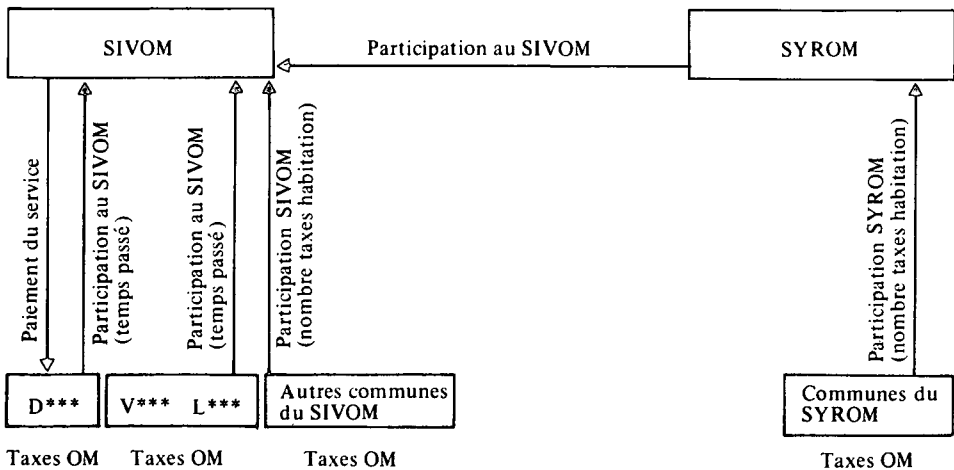
- en dépenses le coût de la collecte des 68 communes et la participation de D*** au financement du SIVOM ;
- en recettes le versement du SIVOM à la ville et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères vient financer le solde.

Les flux financiers sont schématisés sur le tableau 7.

La situation n'est pas plus simple pour le traitement, assuré par une régie du SIVOM qui facture au SIVOM le tonnage collecté (suivant un tarif binome interne au syndicat comprenant partie fixe et partie proportionnelle au tonnage) ; le SIVOM répartit ensuite ces charges au prorata des taxes d'habitation (l'origine des ordures traitées n'est en effet pas mesurée).

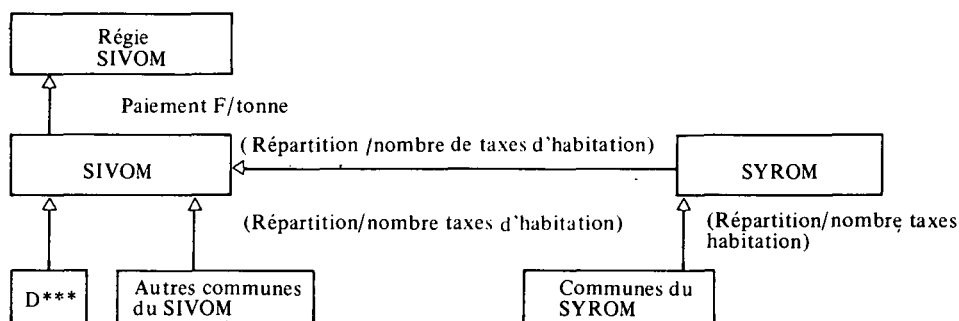
Tableau 7

Flux financiers entre différentes collectivités locales liés à la collecte des ordures ménagères (fonctionnement)



Les flux financiers sont schématisés sur le tableau 8.

Tableau 8
 Traitement des ordures ménagères - Flux financiers



4. Quelques éléments sur l'importance respective des différents modes de gestion

o Pour la distribution de l'eau

Le pourcentage de la population desservie par une entreprise privée augmente sans cesse (31 % en 1954, 46 % en 1970, 54 % en 1975, 60 % en 1978).

La part des communes ayant eu recours à une distribution privée est passée de 42 à 47,5 % entre 1975 et 1978. En revanche et de manière évidemment non exclusive, la coopération se développe (même si la gestion effective est ensuite réalisée par le privé) puisque plus de 23 600 communes adhèrent à un syndicat, avec en général interconnexion des réseaux et tarification unique au sein de celui-ci.

o Pour l'élimination des déchets

Les estimations sont plus difficiles : suivant le ministère de l'Intérieur (1977), il y aurait environ 116 districts, 1 858 SIVOM desservant 21 millions d'habitants et 18 016 communes sur lesquelles 64 % ont des ordures ménagères dans leurs

compétences ; sans compter bien évidemment les 9 communautés urbaines (252 communes et 4 millions d'habitants) qui assurent l'élimination de leurs déchets.

En revanche, le degré de sous-traitance n'a pas fait l'objet d'évaluation à ce jour ; la sous-traitance, contrairement au secteur de l'eau où quelques grands groupes se partagent le marché, est le fait d'entreprises qui peuvent être purement locales (TIRU en région parisienne).

o *Pour le chauffage urbain*

On dénombre 10 régies, 60 concessions et 130 affermages.

o *Pour le service des pompes funèbres*

59 régies, et 624 concessions dans les villes de plus de 10 000 habitants et 2 570 concessions dans les communes rurales ; le marché privé est dominé par quelques grands groupes (Pompes funèbres générales, Roblot...).

5. Les raisons du choix des collectivités entre les divers modes de gestion

La formule de la concession permet à la collectivité de partager avec le secteur privé le financement des investissements. Avantageuse si ceux-ci sont très importants ou en cas d'absence de conditions privilégiées lui étant réservées (*exemple* : parcs de stationnement), la concession est moins intéressante pour la collectivité si l'Etat ou le département subventionnent l'équipement ou si les installations sont déjà en voie d'être amorties (eau, assainissement dans certains cas).

Les formules de gérance permettent au moins théoriquement le contrôle effectif des tarifs par la collectivité.

Enfin, la coopération intercommunale est une quasi-nécessité dans les communes rurales, permettant la réalisation d'économies d'échelle ; elle est particulièrement indiquée en matière d'assainissement (les communes exerçant les unes sur les autres des externalités) et d'ordures ménagères (économies d'échelle, notamment pour le traitement). La complexité que peuvent prendre ses formes s'explique en fait souvent par des circonstances historiques et elle est en tout cas le résultat logique d'une négociation parfois subtile à l'échelon local.

En matière d'action sociale ou éducative, les démembrements de la collectivité que sont les associations permettent une plus grande souplesse des interventions. La coopération, très développée par « nécessité » dans les services à caractère industriel et commercial, l'est beaucoup moins ici, impliquant une pratique généralisée de tarifs discriminatoires, entre résidents et non résidents. Les collectivi-

tés sont en effet réticentes à *partager* l'élaboration d'une politique culturelle ou sociale avec d'autres ; ces actions portent en effet (infiniment plus que l'action technique) l'empreinte personnelle (en particulier idéologique) des élus et sont également les plus exposées au jugement des électeurs.

Ainsi s'explique sans doute également la pratique de *la gestion directe* dans ces domaines.

6. Les spécificités tarifaires liées au recours au privé

En dehors des contraintes réglementaires (que nous verrons plus loin) qui s'appliquent à ces modes de gestion, la délégation de gestion au privé sous toutes ses formes induit un *glissement partiel des objectifs des tarifs*, la recherche d'un certain profit se substituant aux objectifs publics (et bien que suivant la théorie économique classique, un objectif d'allocation optimale des ressources conduise la collectivité à adopter le même comportement qu'un privé, en l'absence de fonds publics intervenant dans le financement tout au moins). Dans la pratique, le tarif qui doit assurer l'équilibre de l'entreprise contient de fait, dans ce cas, la rémunération du privé en plus de la couverture des charges (le privé peut apporter en échange une meilleure productivité, donc un coût moindre qu'en cas de gestion directe).

Une autre particularité concerne *la prise en compte de la TVA* : lors de l'institution de cette taxe, les services publics locaux exploités en régie n'ont pas été assujettis. En revanche, le tarif des services concédés ou affermés était passible de TVA sans possibilité de récupération par le service, de la taxe payée sur les investissements. Plusieurs mesures allaient contribuer à atténuer cette situation défavorable aux collectivités, en même temps que réduire les disparités résultant sur les prix mais aussi favoriser la « privatisation » des services :

- décret de 1968 permettant aux communes de transférer leurs droits à déduction de TVA à leurs exploitants ;
- loi de finances de 1974 permettant aux collectivités d'opter pour l'assujettissement à la TVA de certains services exploités en régie (dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères) ;
- création en 1978 du FCTVA permettant la récupération par la collectivité, avec deux ans de retard, de la TVA sur les investissements ne faisant pas par ailleurs l'objet d'une autre forme de récupération.

Le marché privé des services publics locaux présente en outre des caractéristiques déterminantes pour le tarif ; il est contrôlé par des groupes dont l'implantation est ancienne et qui disposent d'une surface financière importante : la CGE, fondée en 1853, avait un chiffre d'affaires de 3,9 milliards de F en 1979 (dont 317 millions de F de bénéfice) ; la SLEE, fondée en 1880, avait à la même date un chiffre d'affaires de 1,4 milliard (dont 174 millions de bénéfice) ; elle contrôle en outre depuis peu le puissant groupe PFG (Pompes funèbres générales). Dans ces conditions, il est difficile à une collectivité donnée de faire jouer la concurrence pour imposer un « prix de marché » à la prestation demandée.

Dans la pratique, tout le contrôle de la collectivité s'exerce grâce au seul intermédiaire du *contrat* passé avec l'entreprise ; la stratégie de cette dernière est fréquemment d'accepter un prix de base relativement bas (lui permettant d'emporter le marché en cas de concurrence même limitée) puis de faire approuver par le contrat une *formule de variation de prix* permettant la réalisation à terme de bénéfices substantiels, la *durée* importante du contrat permettant de prolonger cette situation. Par ailleurs la stratégie de l'entreprise se développe également dans l'espace par la volonté de « conquérir » tous les marchés situés dans une même région (ce qui permet des économies d'échelle, en matière de personnel notamment).

Depuis quelques années, l'Administration (direction générale des Collectivités locales) tente de fournir aux collectivités des outils et des conseils permettant une plus grande maîtrise de ces secteurs sous-traités :

– cahiers des charges type de concession et d'affermage ;

– élaboration de documents à l'usage des élus pour permettre :

. une meilleure négociation des contrats : les recommandations portent notamment sur le calcul du prix de base, la forme des formules de variation de prix qui doit en particulier comporter une partie fixe pour tenir compte des progrès de productivité, la limitation de la durée des contrats, les clauses de révision, etc.,

. ou une amélioration du contrôle hors contrat, en encourageant les élus à demander aux entreprises des comptes rendus réguliers de leurs activités, et notamment des documents comptables.

B. Le poids des contraintes réglementaires sur les tarifs

Ces contraintes s'exercent de manière quasi exclusive sur les SPIC.

1. Contraintes sur le niveau des tarifs : la « dialectique » tarif-SPIC

Bien que l'article L 323-I du Code des communes dispose que « sont considérées comme industrielles et commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées soit par application de la loi des 2 et 17 mars 1971, soit en ce qui concerne l'exploitation des services communaux, en vertu des traités de concession et d'affermage », dans la pratique, les SPIC sont caractérisés par :

- l'existence d'un tarif *au sens juridique* (ou redevance) c'est-à-dire recette :
 - . affectée en propre au service,
 - . perçue directement sur les usagers,
 - . répartie en fonction d'une assiette censée représenter le « service rendu » ;
- l'*équilibre budgétaire* du service réalisé en principe uniquement grâce à des recettes propres.

Ainsi les principaux SPIC sont :

- monopole de droit : le service des pompes funèbres ;
- monopole de fait : services de distribution d'eau, de gaz, électricité et chaleur, service d'assainissement ; le monopole a pu s'établir par suite de l'exclusivité d'usage de son domaine dont dispose la collectivité ;
- activités concurrentielles : services de transports (urbains, interurbains) ; stationnement payant hors voirie ; abattoirs...

Les règles applicables aux SPIC sont celles du droit privé dans la relation service-usager.

L'existence d'une redevance est nécessaire ; ainsi le service des ordures ménagères garde-t-il un statut juridique douteux du fait qu'il peut être financé par la fiscalité générale ou par une taxe spécifique (assimilée par le Conseil d'Etat à une fiscalité) ; il en était de même pour le service d'assainissement avant l'instauration obligatoire d'une redevance en 1967 ; il faut toutefois reconnaître la difficulté pratique de distinguer redevance et taxe dans certains cas (il semble que la redevance fasse référence à une assiette bien corrélée au service rendu ; c'est le cas notamment pour l'assainissement, la redevance étant assise sur la consommation d'eau, tandis que l'ancienne taxe était assise sur le foncier bâti ; en revanche la nature de la redevance pour ordures ménagères se distingue mal de la taxe — la redevance étant forfaitaire « per capita » — sauf dans les très rares communes ayant pris comme assiette la consommation d'eau).

L'existence d'une redevance n'est pas suffisante puisque nombre de services administratifs en sont pourvus.

Dans ces conditions, c'est bien *la nécessité de l'équilibre budgétaire* qui distingue SPIC et SA ; cette contrainte réglementaire explique largement l'importance des recettes tarifaires dans le financement des SPIC (articles 352 et 353 du Code communal). Cette notion s'applique aux *régies* et à la surtaxe communale en cas d'affermage.

Les modalités pratiques d'application de ce principe sont plus floues, bien que généralement précisées par circulaires aux préfets (circulaires de décembre 1978 pour l'assainissement, et l'eau) ; en particulier, seules les communes de plus de 2 000 habitants ont obligation d'individualiser le service dans un budget annexe, et les communes de moins de 10 000 habitants ont un cadre simplifié de comptabilité, ce qui ne permet pas toujours une vérification facile de l'équilibre. En outre, la définition même de l'équilibre pose problème, de même que l'affectation au service de certaines charges du budget principal (frais généraux) ; les circulaires de 1978 penchent plutôt pour le « grand équilibre » incluant amortissement technique et financier (cf. rapport Bourrel).

Toutefois la circulaire de 1978 sur l'assainissement reprend :

- d'une part la « théorie des seuils de croissance » : « l'assemblée délibérante de la collectivité pourra aussi demander à ne pas atteindre le niveau théorique de la redevance lorsque la collectivité a dû réaliser un investissement massif et indivisible... il apparaît justifié dans cette hypothèse de recourir à une contribution accordée par le budget général de la collectivité » ;
- d'autre part la prise en compte des coûts de développement, en constituant grâce à une surtarification des réserves destinées à financer un investissement futur.

Tableau 9

Statut juridique des SPIC

Services publics industriels et commerciaux	Situation juridique
Eau	L 70 1297 du 31/12/1970
Chauffage urbain - Gaz et électricité - Parcs de stationnement concédés - Pompes funèbres - Halles, foires et marchés concédés - Ordures ménagères (redevances)	Ordonnance 45 1483 du 30/06/1945 Art. 1 ^{er}
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères - Droits de place dans les halles, foires et marchés - Droits de ports - Taxe sur l'électricité	Art. 1379 et suivants du CGI
Redevance d'assainissement	Arrêt du 21/11/1975 du Conseil d'Etat
Droit de concession dans les cimetières - Locations de terrains communaux et d'usines - Droits de péages (bacs, ponts) - Droits d'occupation temporaire du domaine public	Art. L 231-6 du Code des communes
Transports publics d'intérêts locaux (y compris les remontées mécaniques)	Ord. 45 1483 - Art. 60

Dans la réalité, il n'est pas rare que la fiscalité générale finance un déficit du service et qu'inversement les recettes excédentaires viennent abonder le budget général.

La loi « droits et libertés » en mettant un terme au contrôle a priori des préfets (donc en réduisant la portée concrète des circulaires) renforce encore le caractère de principe (plus que de réalité) de la contrainte d'équilibre budgétaire.

2. Contrainte sur la structure des tarifs : principe d'égalité des usagers devant le service public

Ce principe général de droit français (qui a donc force de loi) demande à être précisé dans les situations concrètes, car « égalité des usagers » semble suggérer une égalité absolue, notamment devant les charges, et indépendamment de toutes caractéristiques des consommations ou propre aux individus.

Le Conseil d'Etat s'y est essayé à plusieurs reprises (Conseil national de l'ordre des médecins, 1962 ; Denoyez et Chorques, 1974...).

1. Tout d'abord, les « égaux » du service public sont en réalité les usagers *placés dans la même situation* face au service.
2. Les discriminations de tarif, pour être possibles, doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général.
3. Elles doivent être proportionnées à la différence objective des situations.

On est donc renvoyé à une classification des relations usagers-service qui soit de plus justifiée par des motifs d'intérêt général ; pour chaque usager, on identifie ensuite sa classe d'appartenance.

Ainsi le Conseil d'Etat justifie-t-il, pour le service de bac reliant La Pallice à l'île de Ré, un tarif réduit pour les habitants de l'île, mais non la discrimination qui était établie par le service entre habitants du département de Charente-Maritime (qui subventionnait le service) et autres continentaux.

Dans la pratique, l'appréciation des différences de situation ménage la possibilité de nombreux modes de discrimination.

Pour les SPIC, il est en général possible de *mesurer un paramètre représentatif de la « consommation »* de service pour chaque individu ; c'est cette relation au service qui est privilégiée puisque le tarif cherche à « rémunérer le service rendu » ; c'est ainsi que les circulaires de 1978 proposent explicitement la consommation d'eau comme assiette tarifaire des services d'eau et d'assainissement. Cet indicateur permet en outre d'effectuer des discriminations proportionnées à la « différence objective de situation ».

La théorie des « différences de situation » est utilisée à maintes reprises de manière plus ou moins explicite dans ces circulaires pour justifier par exemple en matière d'assainissement :

- certains abattements consentis (grands ensembles disposant d'un réseau propre, exploitants agricoles dont on calcule un volume d'eau forfaitaire en l'absence de compteurs...)
- le calcul de coefficients correcteurs de la consommation d'eau pour les entreprises (coefficients de rejet, de dégressivité et de pollution) pour « tenir compte des charges particulières imposées au service, notamment par le degré ou la forme de pollution créés par cette entreprise » ; ou pour stigmatiser au contraire l'application de tarifs spéciaux en matière d'eau ou d'assainissement.

« Ce principe d'égalité d'accès des usagers au service public interdit que la structure des tarifs soit utilisée pour différencier le coût du service pour les usagers, selon qu'ils sont ou non résidents permanents dans la commune par exemple ; il est évident en effet qu'un résident secondaire n'est pas au regard du fonctionnement du service dans une situation différente de celle du résident permanent. De même les régimes de tranches forfaitaires, d'abonnements ou de primes fixes, qui permettent de facturer une consommation forfaitaire, doivent être découragés s'ils aboutissent, par le moyen d'un seuil trop élevé, à pénaliser les faibles consommateurs ». « Pour la même raison, la dégressivité des tarifs (consentie souvent aux industriels) doit être appliquée avec modération ». Ainsi parvient-on à préconiser le tarif binôme notamment.

Ces circulaires, de portée réduite par l'abolition de la tutelle, continuent à représenter la doctrine administrative et pourront toujours servir d'argumentaire au préfet s'il décide de recourir au juge administratif pour abolir une mesure communale qui lui semble illégale.

Les principes définis plus haut s'appliquent bien entendu aux SA également ; mis à part l'affaire de l'île de Ré, il y a néanmoins peu de discours jurisprudentiel ou administratif sur le sujet.

Dans la pratique, on observe un nombre élevé de discriminations tarifaires parmi lesquelles revenu, CSP, âge, lieu de résidence, assiduité, appartenance ou non à un groupe ou une association.

En fait, l'« égalité des usagers devant le service public » n'est pas sans ressemblance avec le « traitement égal des égaux » proposé par l'économiste Pigou (et appliqué en général à la fiscalité, notamment locale) qui renvoie à une *définition des « égaux »* (donc à une norme de justice).

Ce principe semble impliquer que les tarifs soient utilisés pour réaliser un critère de justice a priori (même défini de façon peu claire) au lieu d'être des instruments d'orientation et régulation de la consommation comme le souhaite la théorie économique. Non que justice et efficacité s'opposent nécessairement pour l'économiste, les deux concourant en fait à l'amélioration du bien-être collectif (en supposant toutefois un certain altruisme ou en tout cas un certain « intérêt » à améliorer les revenus les plus faibles, de la part de l'individu). Mais les moyens utilisés doivent être spécifiques et ne pas se chevaucher. Le premier objectif doit être réalisé de manière privilégiée par l'action fiscale (mode de prélèvement, puis utilisation de la fiscalité, principalement sous forme d'aide directe aux individus ou pour combler le déficit éventuel des services publics auxquels on applique la théorie) de manière à minimiser la perte de valeur informative des prix donc la perte d'efficacité quant à l'allocation optimale des *ressources* proprement dite, résultant de la modification des comportements par suite de l'opération fiscale.

Rien donc d'étonnant à ce que le critère de « traitement égal des égaux » ne soit appliqué en économie qu'à la fiscalité : les « égaux » sont par exemple souvent les contribuables ayant la même capacité contributive, ce qui conduit à leur appliquer un même taux ; il faut encore déterminer le niveau de la discrimination entre catégories fiscales : un taux unique maintient les écarts relatifs de revenu

tandis qu'un taux croissant avec le niveau de revenu de chaque catégorie les réduit.

En matière tarifaire (pour la théorie économique classique en tout cas), l'existence d'« égaux » (suivant des critères à définir) ne peut que se constater a posteriori, et ne constitue en aucun cas un objectif.

Ce peut être par exemple les individus ayant la même « consommation » du service ou se trouvant dans une même catégorie tarifaire. Mais cette « égalité » a toujours des justifications purement économiques (1).

La théorie économique ne peut donc permettre de réaliser la contrainte juridique (qui est en réalité une norme de justice) que de manière hypocrite, en définissant de manière adéquate a posteriori les « situations identiques ».

Il y a en réalité un usage plutôt normatif et un usage plutôt informatif (ou incitatif) du tarif (ce dernier à des fins d'efficacité économique comme le propose la théorie, mais aussi éventuellement à des fins sociales). Un usage purement normatif néglige souvent les effets possibles sur les comportements (effets qui peuvent être au bout du compte contraires aux objectifs normatifs).

L'usage informatif demande lui de bien connaître les réactions individuelles au tarif, de manière à conformer les effets prévus et les effets réels.

Dans la réalité, les deux usages du tarif coexistent intimement, surtout pour les SA :

- régulation des consommations (usage dynamique) ;
- réalisation de normes de justice a priori (usage statique) ;

la régulation des consommations permettant la réalisation d'objectifs sociaux (et non seulement économiques).

Toutefois, la collectivité cherche à mettre à profit la spécificité du tarif par rapport à la fiscalité, qui permet d'influer directement sur la consommation (dans une perspective sociale aussi bien que d'efficacité économique), même si elle peut être limitée par des conditions techniques (indivisibilité du service par exemple) (2) ce qui l'oblige alors à renforcer son information autrement (enquête, pointage...) ; les moindres indices de différences de consommation ou possibilités de diviser le service sont cependant utilisés (assiduité pour piscines ou transports, niveau ou nature de l'activité pour écoles de musique...).

(1) Cf. l'explication par Kolm du prix unitaire uniforme d'un bien qui est pratiqué fréquemment, pour des raisons purement techniques (et de même les catégories tarifaires permettent de réduire les coûts de tarification).

« le prix est nécessairement uniforme à la fois par quantités pour chaque usager et par usager si les acheteurs peuvent revendre ces unités sans inconvénient et si le service ne peut pratiquement pas les en empêcher ou ne le pourrait qu'au prix d'un contrôle trop coûteux, en un mot si le service est transférable. L'uniformité peut aussi provenir du fait que le service ne puisse pas discerner entre les unités consommées par chaque usager ou entre des consommateurs... » (Kolm, « prix publics optimaux », 1968). On peut observer pourtant dans la réalité certains tarifs dégressifs ou progressifs alors que la transférabilité est théoriquement possible mais ne se pratique pas (exemple : eau).

(2) Le modèle de Samuelson conduit à choisir une quantité de services telle que la somme des dispositions marginales à payer de chaque individu égale le coût marginal ; mais dans la pratique, une négociation directe entre individus est nécessaire pour parvenir à ce niveau, ce qui induit des comportements stratégiques (contrairement à un bien public divisible pour lequel la décision est individuelle).

Montrons sur un exemple combien les divers usages du tarif peuvent être mêlés dans la pratique.

Dans l'aide-ménagère aux vieux, il existe un prix *horaire* (donc une volonté de mesurer le service rendu). Toutefois ce prix varie en fonction du revenu à la fois dans un but normatif a priori (s'apparentant à un objectif fiscal) mais en agissant également volontairement sur la consommation (éliminant par exemple bien souvent les revenus élevés pour lesquels l'appel au marché privé devient préférable).

Sans qu'on puisse toujours bien savoir d'ailleurs si l'objectif « de type fiscal » est neutre ou non vis-à-vis de la réduction des inégalités des revenus (voir tableau 10).

La discrimination résident/non résident présente les mêmes caractéristiques : elle vise à dissuader le non résident, et en même temps elle a l'objectif plus « normatif » d'égaliser les charges entre eux (l'usager résident étant *aussi* contribuable mais non l'usager non résident).

Nous approfondirons tout ceci dans la troisième partie.

Tableau 10

Ville de...

Barème de participation 1981 applicable aux bénéficiaires de l'aide ménagère à domicile - Régime Général - Expérience de déplafonnement

Prix rapporté au revenu moyen pour les personnes seules	Participation des assurés		Ressources mensuelles	
	en valeur absolue	en % du taux de remboursement	Personnes seules	Ménages
	1,80 F	6 %	<i>Ressources inférieures</i> < à 2 061 F	<i>Ressources inférieures</i> < à 3 091 F
0,72 10 ⁻³	3,70 F	12 %	de 2 061 F à 2 230 F	de 3 091 F à 3 345 F
2,52 10 ⁻³	5,95 F	18 %	de 2 231 F à 2 485 F	de 3 346 F à 3 730 F
3,39 10 ⁻³	8,90 F	27 %	de 2 486 F à 2 765 F	de 3 731 F à 4 150 F
4,59 10 ⁻³	13,35 F	41 %	de 2 766 F à 3 050 F	de 4 151 F à 4 575 F
5,87 10 ⁻³	19,05 F	59 %	de 3 051 F à 3 445 F	de 4 576 F à 5 170 F

Expérience de déplafonnement du 1/10/1980 au 31/3/1981

7,16 10 ⁻³	26,65 F	81,62 %	de 3 446 F à 4 000 F	de 5 171 F à 6 000 F
6,14 10 ⁻³	27,65 F	84,68 %	de 4 001 F à 5 000 F	de 6 001 F à 7 500 F
	29,65 F	90,81 %	Ressources > à 5 000 F	Ressources > à 7 500 F

En conclusion

Le « principe d'égalité... » sans exclure un usage incitatif ou dynamique du tarif, le subordonne pourtant à la réalisation de normes de justice a priori dont les critères ne sont d'ailleurs pas précisés. Dans la pratique il est toujours possible de définir *a posteriori* des « situations identiques » même à partir d'indicateurs a priori extérieurs à la relation usager-service (revenu, CSP), alors que ces discriminations avaient pour but réel d'orienter la consommation ou des objectifs sociaux : on peut toujours dire que deux usagers ayant la même consommation sont dans des « situations identiques », de même que pour un autre service deux usagers ayant le même revenu. La seule contestation possible se réfugie alors dans les appréciations divergentes et subjectives de la définition utilisée de l'« égalité ».

3. Contraintes sur l'évolution des tarifs : les applications de l'ordonnance de 1945

Les services locaux entrent pour la plupart dans le champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945, qui permet au gouvernement (et par délégation aux préfets), d'arrêter les décisions relatives aux prix des produits et services (article 1^{er}) en utilisant « tout moyen approprié » (article 2). Des sanctions pénales sont prévues à l'article 38.

Sont exclus toutefois de ce dispositif, les services d'eau (loi du 31 décembre 1970 codifiée au L 371-2 du Code des communes), et de transports publics d'intérêt local (décret du 14 novembre 1949 confirmé par un décret du 2 février 1981).

Par ailleurs, il peut exister parallèlement des conventions entre l'Etat et le secteur privé (1) dans un domaine donné ; de même certains services peuvent faire l'objet de dispositions particulières.

La principale incertitude juridique a longtemps concerné le fait de savoir, si l'ordonnance de 1945 s'appliquait uniquement aux gestionnaires privés de services publics locaux (dans le cadre de contrats de concession, d'affermage ou de marchés publics) ou également aux collectivités locales elles-mêmes lorsqu'elles assuraient directement cette gestion.

La doctrine officielle du ministère des Finances a toujours été de considérer que seule une disposition législative pouvait instituer une exception à l'ordonnance (cas de l'eau et des transports) et donc de ne pas tenir compte du mode de gestion.

On a pu croire un instant à une interprétation plus libérale consécutive à la mise en place de la loi « droits et libertés » (arrêté du 7 octobre 1981). Mais il n'en

(1) Plus récemment entre l'Etat et des associations de collectivités.

a finalement rien été, le blocage des prix institué en 1982, réglant définitivement la question au bénéfice du ministère des Finances.

Les principales applications des dispositions décrites plus haut concernent bien évidemment la *lutte contre l'inflation*. Examinons quelques exemples concrets :

a) Avant le blocage des prix de 1982

o Arrêté du 7 octobre 1981

En faisant référence à l'ordonnance de 1945, l'article 1^{er} dispose « Nonobstant toutes les dispositions contraires, jusqu'au 31 mars 1982, les prix de tous les services ne peuvent être supérieurs aux prix licitement et effectivement pratiqués, toutes taxes comprises, le 3 octobre 1981 ou à défaut à la date antérieure la plus proche ».

De plus « au terme d'une période de trois mois à compter de la date d'application du présent arrêté, les prix des prestations de services pourront être déterminés par des accords nationaux souscrits pour toute l'année 1982 par les organisations professionnelles... » tandis que les préfets sont « habilités à agréer des accords départementaux », les dispositions de ces accords entrant alors immédiatement en vigueur.

Il est indiqué clairement que les précédentes dispositions suspendent provisoirement l'application des formules de variation de prix dans les contrats en contenant.

L'application concrète aux tarifs publics locaux a été précisée par circulaire de novembre 1981 aux préfets :

– pour les services en régie, l'arrêté ne s'applique pas, mais les préfets doivent adresser les recommandations suivantes aux élus :

. stabilisation des prix jusqu'à fin 1981,

. ne pas dépasser 10 % d'augmentation en 1982, conformément aux objectifs du gouvernement (dans une lettre du Premier ministre d'octobre 1981) ;

– pour les services en gestion déléguée et les marchés de prestations de services, l'arrêté s'applique ;

– pour les services d'eau et de transports publics exclus du champ de l'ordonnance de 1945, il est prévu des conventions séparées de modération des prix avec les organismes professionnels.

Les droits présentant un caractère fiscal ou parafiscal ou encore les redevances d'occupation du domaine public n'échappent pas non plus aux recommandations du Premier ministre ; de même pour les services administratifs.

Par le passé, l'ordonnance de 1945 avait été utilisée de manière plus stricte. (Ceci aurait pu être le signe d'un infléchissement de doctrine consécutif à l'entrée en vigueur de la loi « droits et libertés ») ; ainsi l'arrêté du 22 septembre 1976 instituant un dispositif de limitation des prix du même genre, semble s'appliquer

aux régies des collectivités locales qui « devront être invitées à restreindre... leurs dépenses de fonctionnement », pour pouvoir concilier l'équilibre budgétaire de leurs SPIC et les limitations prévues par l'arrêté.

o *Le régime spécial de l'eau*

Une loi de 1970 ayant définitivement confirmé l'exclusion du prix de l'eau de l'ordonnance de 1945, seules des dispositions législatives pouvaient prévoir un encadrement (en dehors de conventions librement consenties).

La loi du 29 octobre 1976 (article 9 de la loi de finances rectificative pour 1976) prévoyait une mesure de blocage pour le dernier trimestre de l'année 1976 (à compter du 15 septembre) et une mesure de plafonnement de la hausse des prix en 1977 à 6,5 % du montant atteint au 15 septembre 1976. La portée de la loi était toutefois limitée :

- puisqu'elle ne concernait que le seul prix de l'eau dans la facture d'eau (le plafonnement concernant à la fois le prix fermier et la surtaxe en cas d'affermage) ;
- puisque des dérogations pouvaient être accordées de manière non automatique ;
- puisque la collectivité n'encourait aucune sanction en cas de pratique illicite (toutefois le préfet pouvait toujours refuser l'approbation).

La loi du 29 décembre 1977 prévoyait de prolonger les effets de mesures d'encadrements par un système à deux degrés (limitation en 1978 du jeu des clauses d'indexation à 78 % de l'augmentation des prix découlant de ces contrats, et plafonnement des hausses à 6 % par rapport au tarif en vigueur le 31 décembre 1977. Toutefois, à la suite des protestations parlementaires, les régies étaient exclues du processus.

Les mesures furent efficaces, l'augmentation des prix de l'eau passant de 18,6 % fin 1976 à 10,6 % fin 1977 et 12 % fin 1978. Toutefois, elles ne portaient que sur le quart de la facture d'eau alors que l'introduction de la seule redevance de pollution en 1976 était responsable de plus de 12 % de sa hausse, et que l'accroissement moyen sur trois ans (1975-1978) des redevances d'assainissement et de pollution atteignait 50 %.

La loi du 29 décembre 1978 n'a pas poursuivi cette politique, prévoyant seulement d'empêcher les hausses de rattrapage ; l'intention initiale du gouvernement (plafonnement à 8 %) se heurtant à l'opposition des élus et au climat général inclinant au retour à la liberté des prix.

Après le 10 mai 1981, la lutte contre l'inflation restant une priorité mais la loi excluant toujours le secteur de l'eau de l'ordonnance de 1945, le nouveau gouvernement a utilisé (en marge de l'arrêté du 7 octobre 1981) des méthodes contractuelles sous forme d'un « engagement exceptionnel de limitation de hausse des prix de l'eau potable » conclu avec le Syndicat professionnel des distributeurs d'eau. Cet engagement porte en fait également sur le secteur de l'assainissement et dans ce cas « vaut accord de modération au sens de l'arrêté du 7 octobre » :

- entre le 7 octobre et le 31 décembre « les prix appliqués ne devront pas être supérieurs à ceux qui découleraient d'une lecture des indices au 7 octobre » ;

- un abattement de 3 % sera appliqué aux prix contractuels en 1982 ;
- postérieurement, un abattement de 1,8 % demeurera « jusqu'à nouvelle fixation des prix contractuels, qui sera librement définie par les parties contractantes et concrétisé par un avenant adopté par la collectivité après le 1^{er} janvier 1983 ».

Dans les faits, la convention a donné lieu à quelques interprétations différentes des deux parties, le SPDE considérant notamment que l'excédent éventuel de consommation d'eau 1981, payable en 1982, était exclu de la clause d'abattement (on se sert d'une estimation forfaitaire pour les factures 1981 en l'absence d'une connaissance précise de la consommation réelle).

Le secteur des transports a fait l'objet d'engagements de la part de plusieurs organismes (FNIR, UNOSTRA, UTPUR).

o *Autres exemples*

Certains services sont astreints à des régimes d'encadrement partiel :

- le chauffage urbain demeure placé sous le régime d'un arrêté du 20 décembre 1978 ;
- les prestations de services en matière funéraire sont également encadrées (1).

Des conventions de modération des prix ont été passées dans d'autres secteurs que l'eau (exemple : en matière de collecte des ordures ménagères, engagement de la TACAP en date du 27 janvier 1978).

L'arrêté du 7 octobre 1981 incitait à la conclusion de tels accords (2), leur signature après 3 mois d'application stricte de l'arrêté, suspendant les effets de ce dernier (qui se prolongeaient sinon jusqu'au 31 mars). Le retour au régime en vigueur antérieurement (après le 31 mars) est prévu par un arrêté du 7 janvier 1982 interdisant les rattrapages et maintenant les dispositions d'encadrement en vigueur précédemment pour certains services.

b) *Le blocage des prix et sa sortie*

L'année 1982 allait voir l'Etat utiliser cette fois sans aucune réserve les tarifs publics locaux, à des fins de régulation économique.

Nous allons décrire avec précision la chronologie des décisions prises :

o *Les dispositions des arrêtés du 14 juin 1982 (82-17 A, 82-18 A et 82-19 A)* s'appliquent en effet, à l'ensemble des services entrant dans le champ d'application de l'ordonnance de 1945, qu'ils soient gérés en régie ou délégués :

(1) Ce qui entraîne un niveau artificiellement élevé pour les fournitures.

(2) Exemple : accord de régulation relatif à l'exploitation des parcs publics de stationnement en date du 16 janvier 1982.

— pour les services faisant l'objet de prix fermes, blocage de ces prix du 11 juin au 31 octobre 1982 ;
 — en cas de prix définis à partir de clauses de variation instituées par contrat, non prise en compte des indices de juillet, août, septembre et octobre, dans le calcul des formules de variation.

La loi n° 82-660 du 30 juillet 1982, relative aux prix et aux revenus, bloque par ailleurs, les prix des services d'eau et d'assainissement en théorie jusqu'au 31 décembre 1983, en ménageant toutefois une possibilité de sortie du blocage à compter du 1^{er} novembre 1982.

Les transports publics de voyageurs (arrêté du 25 juin 1982 pris sur la base du décret du 2 février 1981), les remontées mécaniques (arrêté du 9 juillet 1982 pris sur la base du même décret), font l'objet de dispositions procédant du même esprit.

Régime de prix applicable aux services publics locaux à compter du 11 juin 1982

I. Services publics à caractère industriel et commercial

Nature du service	Prix du service exploité en régie	Prix du service exploité en concession ou affermage	Rémunération de l'entreprise titulaire d'un marché public
Eau	Loi de blocage	Loi de blocage	Loi de blocage
Assainissement	Idem	Idem	Idem
Collecte des ordures ménagères : — financement par la taxe . . .	Pas de réglementation de prix Arrêté n° 82-18/A	Sans objet	Arrêté n° 82-19/A Arrêté n° 82-19/A
— financement par la redevance			
Pompes funèbres : — prix des fournitures	Arrêté n° 82-17/A	Arrêté n° 82-19/A	Mode de gestion inexistant
— prix des services	Arrêté n° 82-18/A	Instructions ultérieures	Idem
Stationnement payant : — parcmètres	Pas de réglementation de prix Arrêté n° 82-18/A	Sans objet	Arrêté n° 82-19/A
— hors voirie (parcs) (1)	Arrêté n° 82-18/A	Arrêté n° 82-19/A	Arrêté n° 82-19/A
Halles, foires et marchés	Pas de réglementation de prix	Arrêté ultérieur	Arrêté n° 82-19/A
Chauffage urbain (2)	Arrêté n° 82-18/A	Régime à préciser ultérieurement	Régime à préciser ultérieurement
Transports publics de voyageurs	Arrêté du 25 juin 1982 (JO du 6 juillet 1982)	Arrêté du 25 juin 1982 (JO du 6 juillet 1982)	(JO du 6 juillet 1982)
Remontées mécaniques	Arrêté du 9 juillet 1982 (JO du 16 juillet 1982)	Arrêté du 9 juillet 1982 (JO du 16 juillet 1982)	Arrêté du 9 juillet 1982 (JO du 16 juillet 1982)

(1) Service ayant fait l'objet d'accords de régulation au plan national ou départemental.

(2) Régime de prix particulier (convention publiée au BOCC du 7 janvier 1982).

II. Services à caractère administratif (uniquement en régie)

Régime applicable :

Crèche : arrêté n° 82-18/A.

Cantine : arrêté n° 82-18/A.

Piscine : arrêté n° 82-18/A.

Bains-douches : arrêté n° 82-18/A.

Camping (1) : arrêté n° 82-18/A.

Musée : arrêté n° 82-18/A.

Spectacle : arrêté n° 82-18/A.

Enseignement (1) : arrêté n° 82-18/A.

Conservatoires municipaux : arrêté n° 82-18/A.

Maisons de retraite (non conventionnées) (1) : arrêté n° 82-18/A.

Locations saisonnières en meublé (1) : arrêté n° 82-18/A.

III. Loyers

Loi de blocage.

IV. Pour mémoire, prestataires des collectivités locales soumis à un accord de régulation

(Application de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 82-18/A du 6 janvier 1982.)

Régime applicable : arrêté n° 82-19/A.

Location et entretien d'ascenseurs : BOCC du 7 janvier 1982.

Entretien des espaces verts : BOCC du 16 janvier 1982.

Taxes et redevances qui n'ont pas le caractère de prix et qui n'entrent pas dans le champ d'application des mesures législatives et réglementaires de blocage

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Droits de place dans les halles, foires et marchés gérés en régie.

Droits de port (ports exploités en régie).

Trottoirs (taxe d'usage et taxe de protection sanitaire).

Droits de concession dans les cimetières.

Location de terrains communaux et d'usines.

Droits de stationnement sur la voie publique (parcmètres).

Droits de péage (bacs, ponts).

Droits et redevances d'occupation temporaire du domaine public.

(1) Services ayant fait l'objet d'accords de régulation au plan national ou départemental.

Une circulaire du 15 juillet 1982, invite même le commissaire de la République à déférer toute délibération contraire d'une collectivité devant le juge administratif en application du contrôle de légalité, institué par la loi « droits et libertés ». Elle lui demande par ailleurs, d'inviter les communes à prendre comme hypothèse d'augmentation des prix, le taux de 8 % dans l'établissement de leurs budgets.

o *La sortie du blocage*

L'évolution ultérieure des tarifs des services administratifs est d'une manière générale régulée par des arrêtés de prix du préfet qui doivent être conformes aux orientations d'une circulaire du 29 octobre 1982 :

- pour les services à caractère saisonnier dont le relèvement tarifaire intervient généralement au 1^{er} novembre (cantines scolaires, crèches...) pas plus de 9,5 % d'augmentation par rapport au tarif en vigueur au 11 juin ;
- pour ceux dont le relèvement tarifaire a lieu généralement le 1^{er} janvier de l'année civile, pas plus de 8 % dans les mêmes conditions.

Certains services (administratifs, mais aussi industriels et commerciaux) doivent faire l'objet d'accords de régulation ou d'engagements de lutte contre l'inflation en application d'un arrêté du 22 octobre 1982 (n° 82-961 A). Le commissaire de la République a compétence pour arrêter des régimes différents de ceux prévus par cet arrêté.

Un régime minimal est institué pour les services qui auraient échappé à ce mailage :

- pas plus de 2,5 % de hausse jusqu'à fin 1982 par rapport aux prix en vigueur au 31 octobre, la hausse totale en 1982 devant rester inférieure à 10 % ;
- majoration possible de 3,5 % au premier semestre 1983, puis de 3 % au second semestre.

Le décret n° 82-924 du 29 octobre 1982, organise la sortie du blocage pour les régies d'eau et d'assainissement :

– innovation très remarquable, un accord-cadre est conclu entre l'Etat et l'Association des maires de France, dont on peut résumer rapidement l'économie générale, sans entrer dans des détails fastidieux :

- . arriver dans tous les cas à un abattement final de 4 % sur la facture 1982,
- . limiter à 7 % les hausses de 1983 par rapport à 1982 et à 16 % par rapport à 1981.

Cet accord s'applique de manière précise au prix de l'eau, à la redevance d'assainissement, à la surtaxe prévue aux contrats d'affermage à l'exclusion du FNDAE et des redevances dues aux agences financières de bassin :

– la levée du blocage intervient, collectivement par collectivité, au vu d'une délibération respectant les termes de cet accord-cadre. Des dérogations peuvent toutefois être accordées en cas de circonstances exceptionnelles.

En d'autres termes, le fait que l'accord ait été signé par l'Association des maires n'a qu'une portée symbolique, puisqu'il faut ensuite que chaque commune le

reconfirme par délibération. Il ne s'agit pas d'un véritable processus contractuel, par lequel l'Association devrait faire respecter par chaque commune individuellement, les règles établies.

Le décret n° 82-925 met fin au blocage pour les services privés d'eau et d'assainissement, compte tenu d'un nouvel accord entre l'Etat et le SPDE, visant à réaliser un abattement de 4 % sur toutes les factures émises à compter du 1^{er} novembre 1982, et jusqu'à intervention d'une nouvelle fixation des prix contractuels (pas avant le 1^{er} juillet 1983).

Des dispositions analogues sont prises :

- pour les prix des transports publics de voyageurs par funiculaire, téléphérique, remonte-pente ; limitation des hauses à 7 % du 1^{er} novembre 1982 au 30 septembre 1983 ;
- pour les tarifs des transports publics de voyageurs : 10 % maximum en 1982, 8 % maximum en 1983, pour les usagers scolaires limitation à 4 % à compter du 1^{er} novembre 1983.

Conclusion

Les tarifs publics locaux se trouvent donc pris dans un faisceau de contraintes extrêmement serré.

De telles mesures en dehors de leur contribution à la lutte contre l'inflation, si elles renforcent par certains côtés la protection des collectivités contre leurs concessionnaires et celle des usagers en général, présentent des inconvénients au plan local :

- difficulté à équilibrer le service (d'où report en général du déficit sur le contribuable) ;
- risque de voir le concessionnaire demander des indemnités compensatoires à la collectivité (en application de la « théorie de l'imprévision ») et donc, en définitive report sur le contribuable du coût de la lutte contre l'inflation. En général de tels reports sont interdits par les circulaires et des compromis ménagés ;
- conditions de rattrapage des manques à gagner. En général, celui-ci est interdit ;
- elles sont mal adaptées au SA ; en effet, les hausses les plus importantes concernent souvent les tarifs des SA (crèches, cantines scolaires...) ainsi que les différents droits et redevances sans lien avec la gestion directe d'un service public (droits de place, droits de péage, locations de salles de fête...), mais elles ne sont pas toujours significatives en l'absence d'application systématique de révisions annuelles et souvent après une stagnation des tarifs pendant plusieurs années à un niveau très bas ; il faudrait alors modifier ces pratiques en incitant les collectivités à prévoir des hausses plus progressives de manière à éviter les conséquences de mesures trop brutales (les collectivités, en fait, hésitent très souvent de peur de décourager l'usage du service) ;
- elles réduisent encore la maîtrise des élus sur les tarifs.

Sur le plan des principes, il est clair que de telles mesures ne sont pas dans l'esprit de la décentralisation ; on pourrait leur substituer des *contrats* du type de ceux qui sont conclus avec le secteur privé.

C. Fatalisme ou volontarisme tarifaire ?

Les contraintes que nous venons d'évoquer succinctement déterminent-elles complètement les régimes tarifaires locaux ? Où les élus se ménagent-ils une marge de manœuvre pour la réalisation d'objectifs — mêmes modestes — et peut-on mettre en évidence des politiques tarifaires ? Tel est le propos de ce paragraphe.

Nous distinguerons, en guise de synthèse des paragraphes précédents :

— *les contraintes liées au mode d'organisation* : dépendance du service vis-à-vis d'autres activités de la collectivité, partage de la responsabilité avec d'autres agents publics ou privés, etc. ;

— *les contraintes sur le « marché du service »* ;

— *les contraintes réglementaires*, pour la plupart à caractère universel (à part quelques spécificités régionales : Alsace-Lorraine) ;

— *les contraintes historiques ou sociologiques* : elles peuvent être liées à telle configuration locale (structure des groupes de pression, « clientélisme ») comme elles peuvent au contraire être le résultat de la domination « universelle » d'un « modèle » (modèle scolaire pour les écoles de musique, discours normatif de l'Etat et de ses services extérieurs sur tel ou tel type d'équipement collectif). La distinction objectif-contrainte est ici parfois tenue, dans la mesure où la contrainte résulte alors d'une *estimation* de la collectivité, et a donc la même nature qu'un objectif (elle résulte d'un choix) (1).

Nous n'approfondirons pas la description des objectifs que nous réservons pour la 3^e partie (rôle des tarifs). Rappelons toutefois la distinction de la 1^{re} partie entre services à objectifs plutôt économiques et services à objectifs plutôt sociaux.

Rappelons également, conformément aux remarques faites à propos du principe d'égalité devant le service public, qu'il existe :

— un usage plutôt normatif du tarif, à partir de critères de justice a priori, sur le « modèle fiscal » ;

— un usage plutôt incitatif (à des fins économiques, mais aussi à des fins sociales) qui cherche à utiliser les spécificités de ce mode de financement (action sélective possible sur la « consommation » du service).

(1) Estimation du coût politique admissible, refus du modèle en vigueur, etc.

1. Brève synthèse des pratiques tarifaires

Nous caractériserons un régime tarifaire par les paramètres suivants :

- part des recettes tarifaires dans le coût (de fonctionnement) du service ;
- catégories tarifaires et niveau des tarifs dans chaque catégorie (structure).

Les deux tableaux synthétiques ci-après indiquent, pour un échantillon de services locaux, les différentes caractéristiques tarifaires.

A la lecture de ces tableaux, on peut faire les remarques suivantes.

La part des tarifs (c'est-à-dire l'effort des usagers) est forte pour les SPIC (et assimilés), faible pour les SA (moins de 30 % dans bien des cas) ; pour un même SA, l'effort contributif des usagers est très variable d'une collectivité à l'autre (de 1 à 5 pour les cantines scolaires, les piscines, l'aide-ménagère ; de 1 à 2 pour les ordures ménagères...).

Le niveau des prix moyens d'un service est également très disparate. Cette disparité peut s'expliquer partiellement par celle des coûts pour les ordures, les cantines et totalement pour l'eau.

Pour les cantines, les piscines et les écoles de musique, le calcul du tarif se fait de manière quasi-indépendante du coût et suivant d'autres déterminants que nous verrons plus loin (alignement sur un prix de marché local par exemple ou perpétuation d'une situation historique ou objectif affirmé).

Les pratiques discriminatoires présentent également une certaine variété ; on rencontre des pratiques « normatives » (revenu, quotient familial) pour les cantines, les écoles de musique, l'aide-ménagère ; elles sont plutôt « incitatives » pour les piscines (encouragement de l'usage pour les jeunes et les sportifs) et pour les SPIC (recherche d'efficacité économique). Dans le premier cas, les critères retenus font souvent référence à la situation personnelle de l'individu plus qu'à son attitude générale vis-à-vis du service. Dans le second cas, les critères sont davantage liés à la « consommation » de service. Dans tous les cas, les catégories considérées supposent une image préétablie du marché et de la « clientèle » (qu'on n'a pas toujours cherchée à vérifier, par des enquêtes notamment).

Cette grande diversité des pratiques peut apparaître comme un indice des différences de politique tarifaire d'une collectivité à l'autre.

Il faut être en réalité beaucoup plus prudent : en effet, nous l'avons vu, si certaines contraintes s'appliquent bien de manière homogène sur tout le territoire, il en est d'autres qui tiennent à des configurations locales spécifiques et qui peuvent tout aussi bien expliquer les différences tarifaires.

Il est bien difficile de rendre plus quantifiée cette analyse des déterminants, en l'absence d'une information systématique à caractère statistique sur les services publics locaux. On peut néanmoins peut-être rappeler les travaux de l'économiste Kobielski ne parvenant pas à mettre en évidence des comportements financiers spécifiques en fonction de la couleur politique des municipalités (mis à part peut-être dans le cas des municipalités communistes).

Tableau 11

	Eau-Assainissement	Ordures ménagères (collecte + traitement)	Piscines
Part des tarifs (%)	En principe 100 % au moins	(53,5 ; 111)	(3,9 ; 22)
Structure	<p><i>Mode de discrimination</i> consommation d'eau (à défaut forfait)</p> <p>— <i>tarif binôme</i> : partie fixe et partie proportionnelle</p> <p><i>variantes</i> : avec abonnement : partie fixe donnant droit à un volume minimal</p> <p>— <i>tarif « plat »</i> proportionnel (c'est la pratique la plus courante pour l'assainissement)</p> <p>— <i>tarifs « à paliers »</i> progressifs (rarement) ou dégressifs (à usage des industriels notamment) en fonction de seuils de consommation</p> <p>— <i>gratuités consenties</i> (aux services publics locaux par exemple)</p> <p>— <i>expérience-pilote</i> Port Jérôme (partie fixe fonction du débit)</p> <p>— <i>pour assainissement</i> : forfaits et abattements pour les exploitants agricoles, abattements pour les usagers disposant d'un réseau propre.</p>	<p>Choix entre taxe et redevance</p> <p><i>Taxe</i> : assiette : Foncier bâti</p> <p><i>Tarif</i> : Forfait au nombre d'habitants du logement</p> <p><i>Pour le traitement</i> en cas de coopération intercommunale, c'est quelquefois le volume de <i>déchets</i> qui est la variable utilisée pour discriminer entre <i>communes</i> par le syndicat (élément fixe ; partie proportionnelle)</p>	<p><i>Unité</i> : entrée individuelle</p> <p>Modulation en fonction :</p> <p>— <i>du statut</i> : individuel ou collectif (tarifs préférentiels ou gratuité pour les scolaires, clubs sportifs, groupes divers)</p> <p>— <i>de la catégorie</i> de public (étudiants, militaires, familles nombreuses, personnel municipal)</p> <p>— <i>de l'âge</i></p> <p>— <i>de la régularité de la fréquentation</i> (tarif d'abonnement)</p> <p>— <i>de l'heure de fréquentation</i></p> <p>— <i>du lieu de résidence</i> (notamment pour les groupes)</p> <p>— <i>gratuité</i> pour les groupes ou scolaires</p>

Sources : Etude DGCL (échantillon de 5 communes) pour ordures ménagères, piscines, aides-ménagères.

Etude IGA (échantillon de 61 communes) pour cantines scolaires.

Etude Ville de Rennes (exhaustive pour conservatoires nationaux de région et écoles nationales de musique).

Tableau 11 (suite)

	Cantines scolaires	Ecoles de musique	Aide-ménagère
Part des tarifs (%)	(25 ; 124)	(0 ; 10,5)	(6,2 ; 30,1)
Structure	<p><i>Unité</i> : repas</p> <p>— tarif unique par <i>repas</i> (17 %)</p> <p>— tarif unique + aide directe du BAS aux familles nombreuses et cas sociaux (17 %)</p> <p>— tarifs préférentiels en fonction du nombre d'enfants (ou du nombre d'enfants fréquentant la cantine) des familles (8 %)</p> <p>— tarifs préférentiels en fonction du quotient familial (= revenu moins loyer divisé par nombre de personnes à charge) (58 %)</p>	<p><i>Unité</i> : droits d'inscription annuels. Modulations (éventuellement cumulées) en fonction :</p> <p>— du <i>niveau de scolarité</i> (12 %)</p> <p>— du <i>lieu de domicile</i> (38 %)</p> <p>— du <i>revenu de la famille</i> (18 %)</p> <p>— <i>selon l'inscription en « solfège » ou « instrument »</i> (10 %)</p> <p>— <i>selon le nombre d'enfants d'une même famille fréquentant l'établissement</i> (22 %)</p> <p>(deux villes ont établi des tarifs pour famille)</p>	<p><i>Unité</i> : heure</p> <p>Modulation en fonction du revenu :</p> <p>— au-dessus du plafond d'aide sociale : remboursement total par aide sociale</p> <p>— entre plafond de l'aide sociale et plafond des caisses : remboursement partiel des caisses (variable en niveau d'une région à l'autre) en fonction du revenu</p> <p>— au-dessus : barème en fonction des revenus établi par l'organisme gestionnaire (BAS, Association) pouvant atteindre ou même dépasser le taux de remboursement national.</p>

Tableau 12

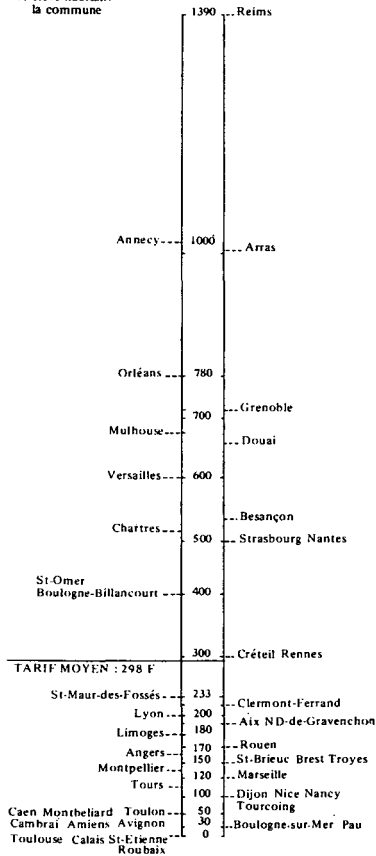
	Eau	Ordures	Piscines	Cantines	Ecoles de musique	Aide-ménagère
(1980)	F/m ³	F/tonne	F/entrée	F/repas	F/droits d'inscription	F/heure
Coût moyen	quelques dizaines de centimes jusqu'à 6 F moyenne 2,50 F	(73 F ; 111 F)	/entrées public (32 F ; 66 F) /total entrées (16 F ; 32 F)	(5,84 F ; 20,86 F)	(1 291 F ; 4 721 F)	Taux de remboursement national 37,8 F (pour personnel)
Prix moyen	Idem	(39 F ; 97 F)	(4 F ; 7 F) (entrée-adulte)	(3,5 F ; 10,85 F) (tarif maximum)	(1 390 F) pour résidents (2 200 F) pour non résidents	Revenus-aide sociale : 0 F Revenus-caisses : entre 6 et 60 % du taux de remboursement national au-delà : jusqu'à 108 % de ce taux

Graphique 1

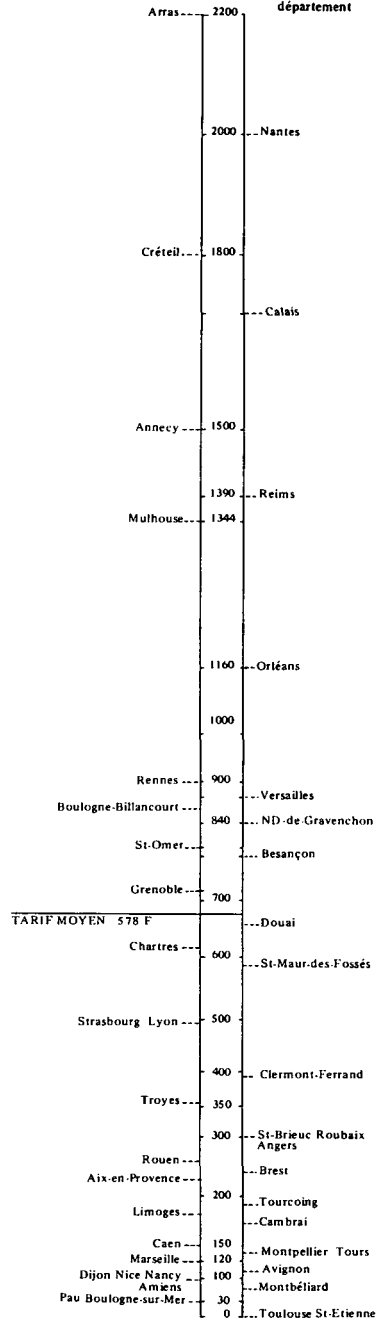
Ecoles de musique

Montant annuel des droits acquis en 1980 pour un élève pratiquant le solfège ou un instrument, fréquentant un cours de premier niveau, seul enfant inscrit de sa famille.

1) élève habitant la commune



2) élève habitant le département



Si l'on considère cette fois le discours des élus proprement dit sur les tarifs, il est bien difficile de mettre en évidence (sauf dans certains services, notamment sociaux) la présence d'objectifs clairement définis. Donnons-en quelques exemples :

o *Piscines*

Deux arguments reviennent :

- encourager l'usage ou sous une autre forme ne pas provoquer d'effet dissuasif ;
- s'aligner sur les autres communes de la région.

Ils sont utilisés pour justifier le niveau actuel, comme le décalage croissant entre progression des prix et progression des coûts.

o *Ecoles de musique*

Le « modèle éducatif » détermine fortement le mode de financement de ce service : on peut relever quelques déclarations :

« Le prix demandé est symbolique, la sélection des élèves doit se faire par le niveau et non par l'argent », ce qui se manifeste fréquemment par l'institution de limites d'âge et l'instauration d'examens d'entrée et de concours pour le niveau supérieur ; ceci conduit parfois à la totale gratuité.

En revanche, les modes de discrimination peuvent donner lieu à des opinions contrastées :

« Il faut simplifier au maximum les tarifs pour éviter des coûts de gestion élevés. » (Il arrive, pour les piscines par exemple, qu'ils soient supérieurs aux recettes tarifaires ; le maintien des tarifs peut être justifié dans ces conditions pour des raisons internes : maintien de l'emploi municipal.)

L'institution de catégories de revenu se justifie par le souci de réduire les inégalités ; certaines municipalités s'y refusent sous différents prétextes :

« la musique est quelque chose de sérieux, ce n'est pas une garderie » ! ce qui sous-entend à la fois : la musique n'est pas un service social, et la musique n'est pas un service de loisir ;

« la modulation des tarifs en fonction des revenus implique une certaine forme d'inquisition, or on ne connaît jamais la situation exacte des revenus d'un ménage » ce qui relève d'un argument technique autant qu'idéologique.

o *SPIC*

Ordures ménagères : le choix entre redevance, taxe et fiscalité générale se fait en fonction d'objectifs internes : ainsi la fiscalisation du service permet d'accroître la masse des recettes fiscales et donc de jouer davantage sur l'« élastique » institué par la loi du 10 janvier 1980 (permettant de faire varier la contribution des

différentes catégories de contribuables : habitants, propriétaires, entreprises ; notamment d'augmenter la part des entreprises) ; la redevance induit une contrainte d'équilibre, qui peut faciliter toutefois, si tel est l'objectif de la collectivité, la pratique des prix et la décentralisation de la gestion.

Pour l'ensemble des SPIC, il existe un certain consensus sur la nécessité de « rémunérer le service rendu » ce qui implique de mesurer la « consommation individuelle ».

Les élus sont toutefois conscients des limites techniques à une approche purement tarifaire [pour les OM, la détermination du service rendu nécessite :

- la mesure du tonnage collecté et traité ;
- de discriminer suivant la qualité du service (notamment fréquence de ramassage...) ;
- la connaissance exacte des coûts globaux].

Malgré ce consensus, il existe une grande diversité des formules tarifaires (progressif, dégressif, plat, à tranches, forfaits...) pour lesquelles aucune explication simple n'apparaît.

A l'issue de cette brève analyse, il apparaît que les collectivités n'ont pas de véritable politique tarifaire en général : le tarif est considéré soit comme une ressource résiduelle (SA) soit comme une ressource sur la structure de laquelle la collectivité a peu de moyens d'action (un peu comme la fiscalité locale).

2. Poids des contraintes dans les pratiques

Les contraintes réglementaires rigidifient fortement le système des SPIC.

L'équilibre budgétaire (et ses corollaires : autonomie financière du service) est une règle générale qui tend à s'étendre jusqu'à la périphérie (ordures ménagères par exemple).

Des lois et des circulaires déterminent presque complètement l'assiette des redevances et préconisent en général les tarifs binômes.

L'évolution des prix est également soumise aux applications au coup par coup de l'ordonnance de 1945 ou à des conventions de modération.

Enfin la pratique de la sous-traitance diminue encore le contrôle de la collectivité.

Au total pour les SPIC les systèmes tarifaires des collectivités locales, au point de concours de ce faisceau de contraintes, apparaissent comme bien souvent complètement pré-déterminés.

La faiblesse des externalités exercées par ces services sur le budget général accroît encore leur degré d'autonomie et leur indépendance par rapport au reste de la politique locale.

Il est d'ailleurs significatif que les élus du groupe de travail se soient montrés préoccupés bien davantage par les tarifs des SA que ceux des SPIC dont les problèmes sont considérés comme très connus sinon résolus.

Nous verrons plus loin que la faible « perception » de ces services par les citoyens locaux n'est pas étrangère à cette relative indifférence des élus.

En revanche, aucune contrainte réglementaire sérieuse ne s'exerce sur les SA ; on est donc tenté d'y voir des lieux d'autonomie tarifaire.

En fait, des *contraintes techniques* peuvent rendre impossible l'usage des tarifs ; c'est notamment le cas des services indivisibles dont la liste figure dans le premier groupe de la typologie Bourrel (Administration, justice, enseignement, éclairage...). Le cas des ordures ménagères est particulièrement intéressant puisqu'il s'agit d'un service « mutant », dont les progrès dans la possibilité d'approcher le service rendu (mesure, au moins collective, du tonnage) permettent d'envisager la substitution d'une redevance au financement fiscal actuel. Ce qui ferait basculer le service dans le camp des SPIC sans aucun obstacle à caractère normatif comme nous l'allons voir.

Un déterminant très important des systèmes tarifaires tient en effet au *champ de sa clientèle*.

Pour la plupart des SPIC (et pour les ordures ménagères également) usage *potentiel* et usage *réel* du service coïncident, du fait à la fois du monopole communal et de la captivité de l'utilisateur ; *les usagers ne diffèrent donc pas notablement des contribuables locaux*, ce qui atténue considérablement le dilemme usager-contributeur ; la question est plutôt de savoir si l'assiette du tarif doit être corrélée à la capacité contributive ou au service rendu, mais en tout état de cause le tarif touchera l'ensemble des résidents. Comme de plus les différentes assiettes fiscales locales sont elles-mêmes mal corrélées à la capacité contributive (le foncier bâti, qui sert d'assiette à la taxe d'habitation, mais aussi à l'ancienne taxe d'assainissement et à l'actuelle taxe sur les ordures ménagères, augmente en effet en moyenne moins vite que le revenu lorsque celui-ci s'élève), c'est la logique « économique » qui l'emporte avec le temps sur la logique « fiscale », sous la pression peut-être de l'Administration, mais aussi sans possibilité d'argumentation valable en sens inverse.

Ainsi une redevance OM se substituera peut-être à la taxe en tout cas sans obstacle à caractère normatif, pour peu qu'on se réserve la possibilité de mécanismes redistributifs que l'impôt permet plus facilement (abattements, exonérations).

Mais comme le montre l'exemple de l'eau ou de l'assainissement, la redevance n'exclut pas de tels mécanismes (gratuité, forfaits, dégressivité, sous-estimation de la « partie fixe »...), et une aide directe peut toujours être mise en place via le BAS (comme le suggère le rapport de l'IGA).

La situation est bien différente pour les SA ; l'utilisateur *potentiel* est bien le résident local ; mais l'utilisateur *réel* est autre ; il peut comprendre des non résidents (à

moins de les exclure) et il s'adresse en général à des groupes relativement stables d'individus (les personnes âgées seules, les sportifs...) soit que les autres catégories s'excluent d'elles-mêmes (piscines) soit qu'elles en soient exclues par des normes d'accès au service (critère d'âge pour l'aide-ménagère, critère de revenu pour telle activité sociale...). Bien entendu, des phénomènes exogènes peuvent étendre le champ de certains de ces services : engouement temporaire (piscines, tennis), paupérisation liée à la crise, destruction des solidarités familiales (aide-ménagère), et le service peut d'ailleurs naître ou se développer par suite de la prise de conscience municipale de ces évolutions.

Des individus peuvent ainsi passer du statut d'usager potentiel à celui d'usager effectif (s'ils deviennent pauvres ou solitaires, ou quand ils seront vieux...).

La nature particulière de ces services influe très fortement sur les systèmes tarifaires : faut-il taxer uniquement l'usager réel (comme dans un service privé), ou faire jouer la solidarité de tous les usagers potentiels (qui peut avoir une justification « économique » pour certains services car elle représente en quelque sorte une « assurance » contre la vieillesse, la pauvreté, la solitude, à laquelle l'ensemble des usagers potentiels souscrivent de manière préventive, ou encore la satisfaction d'un sentiment d'altruisme) ; faut-il surtaxer ou exclure les usagers « indésirables » (non résidents) ou étendre le principe de solidarité aux communes dont ils sont issus (origine de la coopération).

Depuis bien longtemps, les municipalités ont fait leur choix pour un financement mixte où le tarif n'est souvent que symbolique, et aujourd'hui les situations se pérennisent, soit qu'un véritable « modèle » sous-tende l'image du service (écoles de musique), soit que la préexistence d'un marché local où les prix sont très faibles conduise tout nouveau service à s'aligner sur ce prix du marché (piscines).

On retrouve en définitive assez bien le deuxième groupe de la typologie Bourrel correspondant aux services combinant « les notions d'avantage personnel et de promotion générale de la cité ».

Pour finir, on indiquera que de tels services ne jouissent d'aucune autonomie tarifaire et dépendent étroitement des autres éléments de la politique locale, comme le suggère d'ailleurs aisément leur liaison très étroite avec le budget général et souvent même leur non-individualisation au sein de celui-ci. Il en résulte que leur gestion est souvent *beaucoup moins décentralisée que celle des SPIC*.

En conclusion de ce paragraphe, on peut dire que les contraintes que nous avons mises en évidence pèsent de manière écrasante sur les systèmes tarifaires. Toutefois, mis à part peut-être les contraintes réglementaires, aucune n'est véritablement irréversible et n'échappe complètement à la volonté de la collectivité.

Conclusion

A la lueur des éléments théoriques de la première partie, dont la portée a été tempérée par l'analyse succincte des réalités tarifaires, nous sommes maintenant en mesure d'analyser de manière globale le rôle théorique du tarif dans les services publics locaux, et notamment son action *interne* sur la gestion locale et *externe* sur les comportements des usagers.

