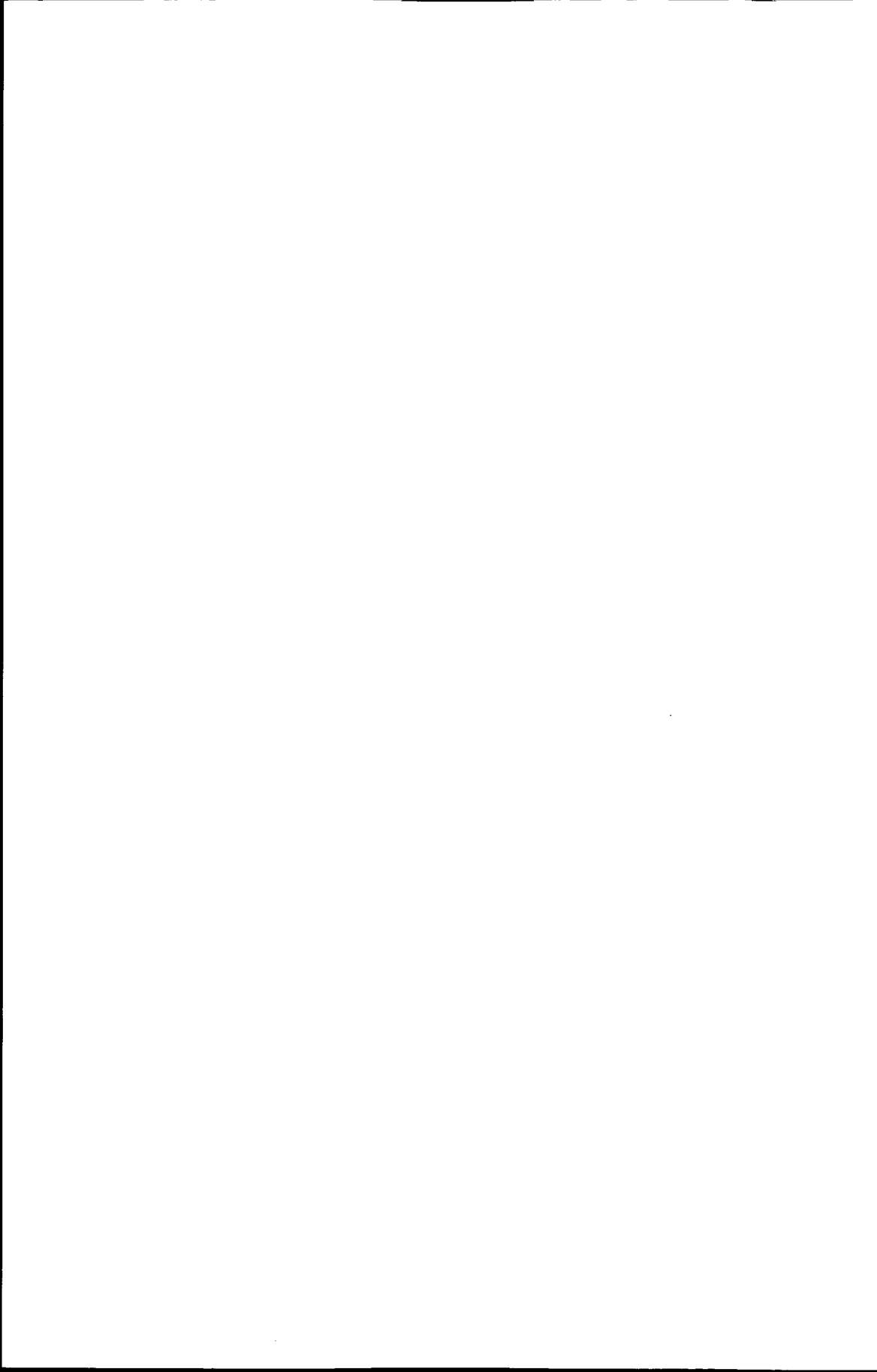


**III.**

**LE RÔLE THÉORIQUE DES TARIFS,  
DANS LA GESTION  
DES SERVICES PUBLICS LOCAUX**

---



Dans un article remarquable (1), Maurice Marchand et Henry Tulkens assignent quatre objectifs principaux aux tarifs publics (tableau page suivante) :

- objectif comptable ;
- objectif distributif ;
- objectif conjoncturel ;
- objectif allocatif ;

tout en distinguant bien les situations de monopole (SPIC) où le service est maître de ses prix des situations de concurrence pour lesquelles la présence de substituts, contraint les tarifs (beaucoup de SA).

Les auteurs posent alors la question essentielle :

« Y a-t-il lieu d'établir une hiérarchie entre les points de vue ? ».

(L'Etat le fait sans se poser de questions en choisissant l'option 3 lorsqu'il utilise les moyens que lui donne l'ordonnance de 1945).

La méthode proposée pour y répondre est d'envisager les moyens de nature différente pour atteindre chaque objectif : on découvre alors que seul le point de vue allocatif n'a pas d'alternative et détermine donc l'utilisation la plus spécifique (et donc la plus efficace) du tarif ; sans renier les autres, les auteurs proposent de toujours chercher à mesurer leurs conséquences en termes de perte d'efficacité parétienne par rapport aux avantages qu'on en attend (plus grande décentralisation de la gestion et incitation à minimiser les coûts du point de vue comptable de l'équilibre budgétaire, régulation macro-économique du point de vue conjoncturel, réduction des inégalités du point de vue distributif).

---

(1) « Quel sens donner aux tarifs publics ? », Maurice Marchand et Henri Tulkens. « Annales de l'économie publique, sociale et coopérative » ; septembre 1979 (université de Bruxelles).

Tableau 13

Point de vue	Rôle des tarifs	Rôle de la pratique tarifaire	Recommandations pratiques
1) Comptable . . .	Ils servent à collecter des recettes et, par là, à couvrir les coûts de production	Réaliser : (i) soit l'équilibre budgétaire (les recettes couvrent les dépenses, celles-ci incluant une rémunération normale du capital) ; (ii) soit un profit positif (les recettes sont supérieures aux dépenses incluant une rémunération normale du capital)	Dès que les dépenses totales d'un service public augmentent (baisser), relever (abaïsser) les tarifs, dans une mesure telle que les recettes varient du même montant
2) Distributif . . .	Ils constituent un prélèvement sur les revenus des usagers	Rendre le service accessible dans des conditions comparables à toutes les classes de revenus	(i) Examiner la structure des revenus des usagers ; (ii) Diversifier les tarifs par catégories de revenus des usagers
3) Conjoncturel .	Ils influencent le niveau général des prix et la compétitivité de l'économie nationale	Jouer un rôle « pilote » dans les politiques de stabilisation des prix et de promotion de l'activité nationale	Modifier les tarifs dans le sens contraire de l'évolution générale des prix dans le secteur privé
4) Allocatif . . . .	Ils orientent la demande des usagers, et donc l'ampleur des ressources nécessaires pour la satisfaire	Rendre les usagers conscients des coûts que leur consommation entraîne, afin d'éviter le gaspillage des ressources (efficacité parétienne)	(i) Organiser la comptabilité de manière à permettre le calcul du prix de revient (*) de chaque service ; (ii) Tarifier chaque service à son prix de revient

Source : « Annales de l'économie publique, sociale et coopérative », septembre 1979.

(\*) Au sens de prix marginal.

Pour notre part, nous utiliserons une présentation légèrement différente du rôle des tarifs qui tient compte des enseignements des deux parties précédentes.

Le tarif a une action pédagogique et psychologique sur les comportements des usagers comme des autorités locales ; ce rôle « incitatif » est plus général et moins exact ou « scientifique » ou absolu que le seul rôle « allocatif » (cf. expérience EDF par exemple) ; il recouvre en effet :

– une contribution à une meilleure perception individuelle de l'activité publique locale ;

– une orientation de la « consommation » des usagers à des fins qui peuvent être économiques, mais également sociales ;

– une incitation à une gestion plus décentralisée, plus efficace et mieux contrôlée des services par les collectivités.

Dans des cas importants toutefois, la perception tarifaire des agents économiques se révèle très faible (les caractéristiques des biens produits tels que confort, régularité et fréquence ou les campagnes d'information ou de publicité peuvent jouer un rôle bien plus important). Dans ces conditions, le rôle des tarifs est purement normatif et ne diffère de la fiscalité que parce qu'il peut être adapté aux caractéristiques de la demande du service particulier.

Dans tous les cas (comme nous le soulignerons dans la 4<sup>e</sup> partie), le tarif constitue une alternative authentique au financement fiscal. Il permet d'une part une action sociale plus sélective et plus fine ; il a d'autre part un impact très différent sur les comportements, permettant d'effectuer un report des réactions individuelles à la hausse des dépenses locales, sur les choix de consommation (dans la mesure où elle n'est pas obligatoire, et à condition qu'une fréquentation suffisante des services puisse être assurée) plutôt que sur des choix d'attitudes plus globales mais susceptibles d'être plus « négatives » comme en suscite un prélèvement fiscal trop lourd (arbitrage loisir-travail, vote, attitude générale vis-à-vis de la collectivité).

Nous allons donc exposer successivement :

- l'action du tarif sur la perception des services [(1) et (2)] ;
- les autres actions du tarif sur les individus [(3) et (4)] ;
- l'action du tarif à l'intérieur de la collectivité (5).

### 1. Les trois usages de la notion de service

Nous avons admis dans notre introduction la définition suivante du tarif : « mode de financement ayant la propriété d'être présenté à l'individu comme une contribution monétaire en échange d'un service précis qui lui est rendu ».

Approfondir la notion de « tarif », ses effets spécifiques sur les comportements des gestionnaires comme des citoyens locaux, ne peut donc se dissocier d'une interrogation rapide sur celle de « service public local ».

Dans l'ensemble indifférencié de l'activité publique locale, le terme de service confère une existence autonome, une *individualité* à certains sous-ensembles, sans que soit pour autant coupé le cordon ombilical qui les relie à la collectivité.

Qui effectue de tels classements, et à quel usage sont-ils destinés ?

Comme nous allons le voir, le regroupement des activités en services permet en fait d'accroître l'information de l'Etat, du gestionnaire local et du citoyen.

o *L'Etat* est soucieux de *diviser* l'activité publique locale à des fins *d'information* « pure » (notamment statistique pour permettre l'étude du secteur public local) mais aussi de *contrôle* ; le classement par services facilite l'établissement de normes portant sur la gestion locale (par exemple différenciation entre SPIC et SA, ou encore équilibre budgétaire des SPIC). Ainsi la circulaire comptable M 12

propose un découpage analytique des activités publiques locales ; la reconnaissance d'une existence propre à tel sous-ensemble peut d'ailleurs conduire à lui attribuer une autonomie budgétaire (cf. budgets annexes d'eau et d'assainissement).

En réalité, le champ d'intervention d'une commune est pratiquement illimité puisque, comme l'indique de manière tautologique le Code des communes, « le maire est responsable des affaires de la commune » : le noyau des « affaires » obligatoires ou traditionnelles, cache souvent la grande dispersion des interventions, en niveau et en nature, d'une collectivité à l'autre (suivant la taille ou le lieu par exemple). A cela s'ajoute la disparité des *modes d'organisation* que nous avons déjà évoquée plus haut. Il en résulte nécessairement une certaine inadapation de toute classification homogène, à cerner la complexité locale. Il est d'ailleurs significatif que la présentation M 12 ne soit obligatoire qu'au-dessus de 10 000 habitants.

o Le terme de service (ou des termes synonymes) est lui-même utilisé par le *responsable local* à des fins de *gestion* et d'*autocontrôle* de son activité (information interne). Il n'est d'ailleurs pas rare de voir se développer, en matière de comptabilité par exemple, des classifications *parallèles* à celles de l'Etat (1) (par « centres de responsabilité » notamment).

Du point de vue du responsable, toute activité est agrégation d'éléments plus élémentaires et élément d'une activité plus vaste (eau avec assainissement, activités sportives entre elles...). Certains regroupements s'avèrent commodes : ensemble des opérations nécessaires à la production d'un même bien, ou encore se déroulant au sein d'un même équipement. Ils permettent de *déléguer*, de *décentraliser*, une part des responsabilités puis d'en *contrôler* l'exercice. La collectivité peut ainsi conférer une autonomie budgétaire, voire juridique, à ses démembrements.

Dans la réalité, la collectivité maîtrise souvent assez mal les flux et relations complexes qu'elle noue avec l'ensemble de ses « satellites », se contentant de surveiller les activités qui restent comptabilisées au sein de son budget général ainsi que quelques « services » importants.

La classification en services lui permet également de *présenter* au public de manière synthétique les différents domaines d'intervention.

o Ce dernier, de son côté, perçoit certains éléments comme *sources autonomes* de bien-être (éventuellement de désagrément) ; par exemple, il est capable de distinguer un « service » des autres activités qu'il attribue au même responsable, ou encore de services voisins (partiellement substitués). Cela ne signifie pas toutefois qu'il soit en mesure de discerner avec exactitude l'ensemble des relations qu'il entretient avec tel groupe d'activités locales : bénéfiques et coûts non monétaires qu'il retire, coûts monétaires qu'il supporte. Ainsi cette représentation individuelle peut se révéler peu conforme soit à la réalité, soit à l'image que le gestionnaire local désire communiquer de l'étendue de ses interventions ; et pourtant elle influera ensuite de manière décisive sur l'exercice de la faculté de choix (consommation, vote...).

(1) Cf. étude en cours de R. Demeestere sur les pratiques innovantes des collectivités en matière de comptabilité (étude DGCL).

Certaines de ces « lacunes » peuvent être corrigées en créant les conditions d'un accroissement du niveau d'information ou de conscience des individus vis-à-vis de l'activité publique locale. D'autres sont plus irréductibles pour des raisons « techniques ». Mais en tout état de cause, nous verrons que cette question est particulièrement aiguë pour le secteur local et importante pour notre sujet.

Donnons-en quelques exemples concrets :

– tout d'abord, *l'existence même du service* (et notamment les bénéfiques qu'il procure) peut être très faiblement perçue : c'est le cas de la voirie, dont nous avons déjà étudié par ailleurs les difficultés de tarification ;

– même si le « service » est individualisé, son origine, son *instigateur*, ne sont pas toujours reconnus ; et par conséquent ne sont pas attribués dans ce cas à son « compte », les effets du service. Par exemple, l'individu peut confondre les activités de l'Etat et des différents niveaux de collectivités ; ou leurs fiscalités respectives, comme peut l'y inciter une présentation insuffisamment explicite des feuilles d'impôt (ainsi part départementale et part communale de la fiscalité locale sont difficilement distinguables). Il en est de même lorsque la responsabilité ou la gestion du service sont partagées entre différents intervenants (publics ou privés) comme c'est fréquemment le cas pour le secteur local (affermages, syndicats, etc.) ;

– lorsqu'il existe un *décalage physique* (spatial ou temporel) trop important entre bénéfice et coût du service, aucun lien véritable ne peut être assuré entre eux dans la conscience individuelle ; exemple : facture et consommation d'eau ;

– de même lorsque le système de financement apparaît trop complexe (par exemple multiplication des catégories tarifaires), l'individu peut être incapable d'utiliser correctement ses droits (voir plus loin) ;

– l'affectation de coûts individuels précis au service *n'a pas de sens* si ceux-ci sont agrégés puis répartis sous forme fiscale, même si l'impôt est ensuite attribué de manière correcte à son responsable, ce qui nous l'avons vu n'est pas toujours le cas.

Ces déficiences de la perception ne sont d'ailleurs pas l'apanage des usagers ; le gestionnaire local, à l'inverse, peut éprouver des difficultés du même ordre à mesurer la relation exacte que chaque usager entretient avec un service, lorsqu'il cherche par exemple à en répartir le coût en fonction de la nature ou de l'intensité de cette relation.

On peut réduire à coût non réhibitoire certaines de ces carences des systèmes d'information par des mesures telles que : « rapprochement » du service rendu et de sa contrepartie financière pour éviter les comportements schizophréniques, campagnes de promotion des services mal perçus, présentation de documents permettant à l'usager de mieux attribuer les divers coûts monétaires à leurs responsables et/ou aux services. Les ambitions d'une telle entreprise sont toutefois limitées par leur coût ; il existe en théorie, compte tenu de ce coût, une *division optimale* de l'activité publique locale pour l'allocation des ressources, qu'il faudrait s'efforcer de réaliser (1). Pourtant, il n'est pas douteux que dans certains cas ou moins, la collectivité bénéficie d'une rente de situation consécutive à

(1) Par analogie avec les catégories tarifaires de Kolm.

l'ignorance des individus et n'a donc pas nécessairement intérêt elle-même à une plus grande fluidité de l'information. (En sens inverse, certains usagers peuvent également bénéficier indument des lacunes de l'information interne du gestionnaire).

Certaines conditions peuvent faciliter une *meilleure perception* des services locaux (« matérialité » du service par exemple) ; cette perception n'est elle-même pas homogène dans le temps et dans l'espace. Certaines activités depuis longtemps inscrites dans la vie quotidienne sont considérées aujourd'hui comme « allant de soi » et ne sont plus que faiblement perçues (eau, assainissement, ordures ménagères). En revanche, d'autres satisfont des aspirations ou des nécessités dont l'intensité a cru récemment par suite des *transformations des modes de vie* et figurent donc en bonne place dans la conscience collective (activités sportives ou culturelles, aide-ménagère...).

D'une manière générale, on peut assister à la *raréfaction* de certains biens ou de certaines caractéristiques du bien-être que l'activité locale cherche à limiter (qualité de l'eau ou de l'atmosphère par exemple).

Les élus en sont d'ailleurs bien conscients qui concentrent leurs efforts sur ces services en expansion.

Ainsi donc la notion de service est complexe ; c'est à la fois une norme étatique, un instrument de gestion de la collectivité et un moyen de reconnaissance de l'activité publique locale par le citoyen, ces trois usages s'influencent mutuellement.

Le tarif, nous allons le voir, est alors un élément important d'*individualisation* du service.

## 2. Le tarif « signe » de service : rôle « pédagogique » du tarif

Parmi les éléments constitutifs de la relation d'un individu à un ensemble de « services », l'existence pour lui d'un coût monétaire dont il puisse attribuer l'« origine » à ces services est un moyen très puissant de les lui faire « reconnaître » ; notamment en cas de mauvaise perception immédiate des bénéfices qu'il en retire.

De même que la fiscalité locale favorise la différenciation entre l'activité de l'Etat et celle des collectivités (sans toujours y parvenir du reste), de même les tarifs permettent à l'individu de *sérier* les diverses interventions des collectivités elles-mêmes. Le tarif [de manière relativement indépendante de son niveau (1)] est donc un *indicateur de présence* des services ; à ce titre il accroît le niveau de conscience ou d'information de l'individu (2).

(1) Toutefois le niveau intervient dans la « valorisation » du service (un tarif trop faible aboutissant à le déconsidérer et incitant à le détériorer).

(2) Et également de la collectivité (voir 4).



Nous avons déjà signalé que ce rôle n'est pas toujours bien tenu : le coût n'est pas toujours attribué au service, ni ensuite le service à son responsable. Cette bonne « attribution » est pourtant essentielle à l'utilisation efficace des tarifs.

### 3. L'action possible du tarif sur le comportement (usage incitatif) et la situation (usage normatif) des citoyens locaux

Le tarif n'a pas que cette action « qualitative » sur les comportements individuels ; dans la mesure où il permet une confrontation directe entre bénéfice et coût du service, il contribue en effet à orienter les choix « quantitatifs » de consommation des usagers.

En cela, il diffère fondamentalement de la fiscalité locale qui ne peut susciter que des réactions globales (vote, « vote par les pieds », protestation, encouragement ou découragement des initiatives, etc.), souvent mal connues et difficiles à mettre en évidence.

S'il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'usage de la fiscalité soit avant tout normatif, le tarif a lui d'avantage vocation à un usage incitatif (encore qu'il soit utilisé également de manière normative dans les services sociaux notamment).

L'usage tant normatif qu'incitatif des tarifs présuppose évidemment la *définition d'objectifs du service* qui ont eux-mêmes un caractère normatif : tantôt économiques (contribuer à une meilleure allocation des ressources), tantôt sociaux (contribuer à réduire les inégalités).

Pour les réaliser, la collectivité ne dispose que d'un pouvoir très partiel, limité dans l'espace, contraint par des normes étatiques, mais en même temps très général, puisqu'il est constitué par le suffrage universel.

#### a) Les objectifs sociaux

Les instruments financiers pour mener à bien une action redistributive sont eux-mêmes limités au niveau local.

o *Le mode de répartition de l'effort fiscal local* ne constitue pas un instrument de redistribution des revenus à l'intérieur de la collectivité :

- les taux sont proportionnels, au lieu de croître avec l'assiette ;
- les assiettes ne représentent pas la capacité contributive comme nous l'avons déjà indiqué ;
- les possibilités d'exonération ou d'abattement restent limitées de même que celles de modifier la répartition de la charge fiscale entre les différents types de contribuables (entreprises et ménages notamment), malgré la loi du 10 janvier 1980.

Il n'est donc pas étonnant dans ces conditions que les municipalités ne se limitent pas à des objectifs purement économiques dans la gestion de leurs services, et

refusent de laisser aux seules autorités nationales, par le biais de l'IR par exemple, le soin de réduire les inégalités, d'autant que le revenu n'est que l'indice le plus visible de cette inégalité, tandis que l'accès à l'information ou la culture en sont des formes plus subtiles mais non moins réelles. Le revenu ne sera donc pas la seule variable sur laquelle jouer ; permettre un accès et une fréquentation du service plus importants de la part de certaines catégories (vieux, jeunes, chômeurs...) pourront constituer d'autres formes d'objectifs sociaux.

L'instrument financier par excellence de cette action sociale est *l'usage même des ressources fiscales* : aide directe aux individus, ou financement partiel des services permettant la modulation des tarifs en fonction de catégories préétablies d'usagers, et l'abaissement (souvent très important), pour tout ou partie d'entre eux, des niveaux tarifaires par rapport aux coûts de revient réels.

Ce dernier usage de la fiscalité est d'ailleurs (comme nous l'avons déjà vu) équivalent à une aide aux usagers, conditionnée par la consommation du service et utilisable uniquement à cette fin (usage plus « tutélaire » que l'aide directe).

L'aide directe non affectée est peu pratiquée (par exemple, les collectivités participent faiblement dans le cadre de l'aide sociale, au financement des allocations pour les personnes âgées ou les handicapés).

Au sein même des aides conditionnées, les discriminations tarifaires *immédiates* sont préférées au remboursement *ultérieur* des catégories que l'on cherche à avantager : par exemple, on préférera permettre l'accès gratuit des piscines aux associations sportives plutôt que d'augmenter en conséquence leur subvention. Sans doute en raison du coût supplémentaire qu'entraîne la gestion des remboursements.

Il existe cependant parfois des *bourses* (pour les écoles de musique par exemple, bâties sur le « modèle scolaire » mais elles sont souvent réservées aux non résidents et sont attribuées en contrepartie d'une participation financière à due concurrence des communes d'origine ; le caractère « ultérieur » du reversement à ces usagers permet alors en fait de contrôler l'alimentation régulière du financement du service par ces communes).

Nous étudierons donc en priorité dans la suite *les discriminations tarifaires immédiates*.

• Une condition nécessaire de leur efficacité est de disposer *d'un système d'information suffisant sur le champ du service et son évolution* ; l'essentiel de cette « étude de marché » concerne l'identification des usagers et la connaissance de la dynamique de leurs comportements (notamment effets de substitution, réactions aux variations tarifaires, etc.).

Une telle information peut conduire à préciser — ou même à modifier — les objectifs a priori qu'a pu se fixer la municipalité à partir de la « représentation » intuitive et des éléments initiaux dont elle dispose sur le service ; et par voie de conséquence les systèmes tarifaires a priori qui ont pu s'établir. Donnons quelques exemples de systèmes inefficaces par suite de lacunes de l'information et d'utilisation de l'information pour les améliorer :

– l'encouragement *indifférencié* à l'usage peut avoir des effets anti-redistributifs si la fréquentation est corrélée positivement au revenu ou au statut socio-professionnel, ce qui est le cas, comme l'indique le graphique 2 extrait d'une étude de N. Tabard (1), de beaucoup de services faisant l'objet d'une diffusion relativement restreinte (notamment activités de loisir, sportives ou culturelles) ;

– de la même façon, des catégories tarifaires définies a priori peuvent se révéler inadaptées au service. Sans modifier nécessairement ses objectifs, la collectivité aura intérêt à discriminer de manière plus fine, en combinant des critères liés à la situation générale des individus (revenus, CSP...) avec des critères liées à la consommation elle-même (assiduité, appartenance à des associations, etc.) ce que seule une connaissance fine de la demande peut permettre. Il n'est pas efficace socialement par exemple que sur 30 communes enquêtées par l'IGA appliquant la méthode des quotients familiaux pour la tarification des cantines scolaires, plus de la moitié n'accordent une réduction tarifaire qu'à 30 % des repas au maximum (avec une commune à 4 %).

Une autre répartition du même volume global de réductions tarifaires pourrait très certainement permettre une réduction plus importante de la dispersion des revenus (2).

Il s'agit là toutefois de l'*usage directement normatif* du tarif, que la connaissance statique de la demande permet de préciser et d'améliorer par un choix plus adapté des catégories tarifaires.

○ Or, comme nous l'avons remarqué, l'action redistributive du tarif s'exerce également de manière indirecte, via son impact sur les comportements, en incitant de manière sélective à l'usage des services, ce qui permet :

– d'attirer certaines catégories de personnes et de leur faire bénéficier des transferts correspondants (3) ;

(1) N. Tabard, « Sur les effets redistributifs des services collectifs destinés aux familles » CREDOC 1977.

(2) Si R est le revenu d'un individu, T le transfert qu'il reçoit à condition qu'il fréquente le service et  $t = \frac{T}{R}$  le taux de transfert (éléments que l'étude de marché peut mettre en correspondance au moins de manière approximative et pour un échantillon), on peut par exemple prendre comme indicateur de progressivité de la redistribution r tel que :

$$r = 1 - \frac{E(t)}{E(T)/E(R)} \quad (E \text{ pour moyenne arithmétique entre individus}).$$

Cet indicateur, proposé par O. Hanappe et J.L. Madre (« Urban Transport pricing », 1981) présente l'intérêt de bien représenter la corrélation entre t et R, tout en permettant un calcul facile de l'effet redistributif d'une somme de transferts en fonction de l'effet redistributif de chacun d'eux.

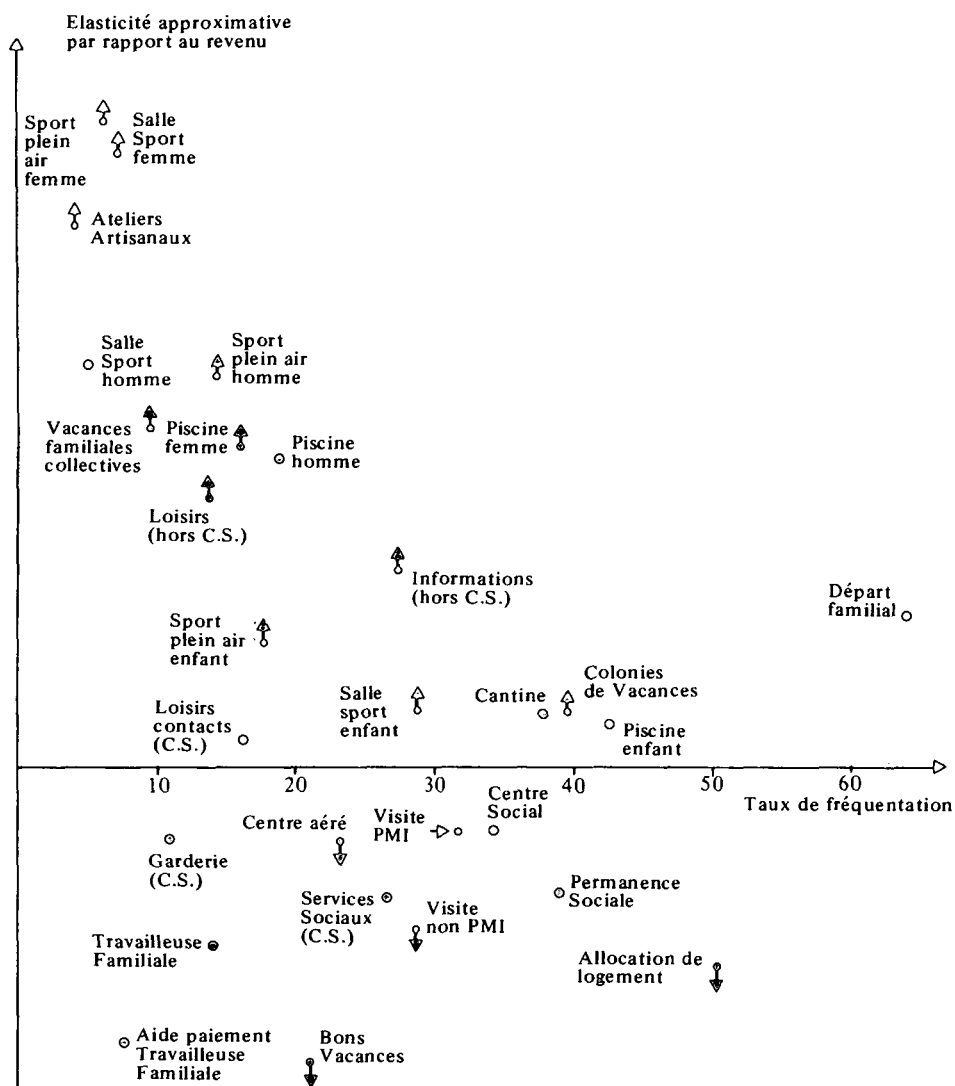
Dès lors, le choix des catégories comme des niveaux tarifaires pourra se faire de manière à maximiser cet indicateur sous les contraintes :

– volume de transfert global fixé ;  
– coûts de tarification à prendre en compte (information, mise en place...).

(3) Si l'on reprend la formalisation esquissée dans la note précédente, on peut remarquer que le transfert T n'est accordé qu'en échange de la consommation du service ; la nature et le nombre d'utilisateurs sont donc en réalité des variables, influencées par la structure des T et influençant la valeur de l'indicateur de redistribution r. La structure des T influence donc à la fois *directement* et *indirectement* via son impact sur les comportements, le niveau de la redistribution.

## Graphique 2

Position respective des services et équipements selon leur taux de fréquentation et son élasticité par rapport au revenu



Les flèches illustrent les variations des taux de fréquentation imputables au statut socio-culturel. Elles figurent lorsque le décalage entre catégories de statut à revenu égal est plus significatif que le décalage entre catégories de revenu à statut égal. Elles sont orientées vers le haut si les différences à revenu égal vont dans le sens d'une augmentation du taux de fréquentation en fonction du statut, vers le bas s'il s'agit d'une diminution. Elles seraient orientées vers le haut pour les services à élasticité positive, vers le bas pour les services à élasticité négative, si le statut socio-culturel renforçait systématiquement les inégalités selon le revenu.

— mais sous condition de consommation du service, de manière à orienter de manière « tutélaire » ces mêmes catégories vers les « bonnes » consommations (culture, sport, activités collectives), ce qui contribue à la réduction d'autres types d'inégalités.

Pour ce faire les systèmes tarifaires ne sauraient être déterminés à partir de la seule connaissance purement statique — même poussée — de la demande, qui permet uniquement de définir des critères normatifs de discrimination plus fins et mieux adaptés au champ réel du service.

Si l'on désire notamment contrôler l'intensité ou l'ampleur des effets recherchés sur la structure de la consommation, il faut être capable de mesurer l'impact de la tarification sur les comportements des usagers vis-à-vis du service ; cette analyse dynamique doit permettre d'enrichir la discussion sur le choix des catégories tarifaires, mais surtout de déterminer avec plus de précision les niveaux de discrimination adéquats entre ces catégories, en prévision de leurs effets sur la consommation et non a priori.

L'analyse des effets redistributifs des transports en commun proposée par O. Hanappe et J.L. Madre fournit un bon exemple d'application concrète de cette méthode dont l'exposé théorique peut apparaître complexe.

Une analyse élémentaire de la structure de la demande et des comportements des usagers peut conduire à modifier sensiblement la structure tarifaire de manière à renforcer les mécanismes redistributifs.

On constate par exemple que les réductions en faveur des familles nombreuses n'ont pas une grande efficacité sociale, au moins pour celle de 3 enfants qui leur préfèrent (effet de substitution) les abonnements scolaires plus avantageux. Le volume des transferts consacrés à ces réductions gagnerait à être reporté sur les familles *très* nombreuses pour lesquels le poids des transports collectifs dans le budget devient très important.

Les abonnements scolaires avantagent les lycéens et les étudiants, ce qui n'est pas très redistributif tant que l'accès à l'enseignement au-delà de 16 ans n'est pas plus démocratisé.

En revanche les mesures (souvent la gratuité) en faveur des personnes âgées et des chômeurs sont particulièrement adaptées, même en l'absence de plafonds de ressources ; ces catégories figurent en effet parmi celles qui ont le moins accès à l'automobile tandis que leur mobilité en transports ne justifie pas l'achat d'abonnements (l'effet normatif du tarif ne porte alors pas prioritairement sur le seul revenu, mais ressortit à un objectif social différent).

L'étude indique que l'octroi de la gratuité aux personnes âgées a beaucoup concouru à développer leur mobilité donc leur intégration sociale (effet incitatif du tarif).

L'aspect « mise de fonds » permet de comprendre la réticence des ménages modestes à utiliser les cartes d'abonnement, ce qui explique leur grande consommation de tickets à l'unité. Les solutions proposées par l'étude sont :

- ne pas trop élever le prix du ticket à l'unité par rapport à celui du ticket en carnet ;
- mettre en place une carte à vue *hebdomadaire* dont le prix restera nécessairement accessible à ces ménages.

### b) Les objectifs économiques

Comme l'a montré la première partie, le discours sur la nécessité pour les services publics locaux de contribuer par une tarification adéquate à une meilleure allocation des ressources a été repris de manière constante au sein de l'Administration au cours des dernières décennies. Il s'agit là encore d'un usage avant tout *incitatif* du tarif. Nous avons souligné les confusions qui ont pu s'établir à cette occasion entre cet objectif économique (1) et la recherche de l'équilibre budgétaire.

En réalité, ce discours a fait l'objet de peu d'applications véritablement sérieuses.

La mise en place des systèmes d'informations nécessaires (dont on a vu il est vrai dans la première partie la complexité et la difficulté) n'a en général pas été ébauchée. On se contente de considérations intuitives en essayant de dégager la « partie marginalisable » des coûts de production. En fonction par exemple du poids plus ou moins important des charges fixes, on dira volontiers que le coût marginal (supposé constant) est sans doute faible pour l'eau ou les piscines, plus important pour les cantines scolaires ou les écoles de musique et prépondérant pour l'aide-ménagère où il s'identifie presque au coût moyen.

Il existe toutefois quelques tentatives récentes pour mesurer directement les coûts marginaux en recherchant une relation *statistique* coût - paramètre de consommation (2).

(1) Faisant exclusivement référence à la recherche de l'*optimum de Pareto* (la répartition initiale des revenus et ressources étant fixée, on cherche à parvenir à un état de la société — répartition des ressources disponibles — tel que tout accroissement de bien-être pour un individu ne puisse s'effectuer qu'au détriment d'un autre) ; les tarifs permettent de réaliser l'optimum de manière *décentralisée*, c'est-à-dire en se contentant d'orienter les choix de consommation. Les recommandations de tarification au coût marginal sont des applications de cette théorie.

(2) Cf. par exemple :

o « Etudes statistiques de prix de revient pour les canalisations d'eau usée » S.H. Hanke et R.W. Wentworth, TSM l'eau 1980.

La relation obtenue est de la forme :  $TC = cQ$  (TC coût total, Q capacité).

En utilisant la relation de Manning applicable au débit en conduites circulaires dans des conditions d'écoulement « en canal découvert » ou sans pression, on parvient à déterminer un intervalle de confiance à 95 % du coefficient a :  $0,445 \leq a \leq 0,478$ .

Ceci confirme que le service s'effectue à rendements croissants, avec des économies d'échelle importantes puisque :

$\frac{\text{coût marginal}}{\text{coût moyen}} = a$ , comme le laissait prévoir intuitivement l'importance des charges fixes.

o Une étude RCB a établi, en mettant en relation coût et fréquentation des différents musées *nationaux* en 1978, la droite de régression (spatiale) suivante pour ces dernières :

coût =  $6,04 \times \text{fréquentation} + 605\,870$  (F).

Cette absence d'application concrète des principes marginalistes traditionnels s'explique sans doute autant par la nature des contraintes réglementaires astreignant les tarifs (équilibre budgétaire surtout) ou les difficultés de mesure déjà soulignées que par la faible élasticité souvent mise en avant de la demande par rapport aux tarifs (rendant illusoire tout usage incitatif des tarifs). A cela s'est ajoutée la difficulté rencontrée par la théorie marginaliste à se faire comprendre d'un public élargi.

En y regardant de près, on s'aperçoit d'ailleurs que même le discours administratif n'a jamais été purement économique (cf. transfert d'une partie de l'élément fixe vers le coût marginal pour la tarification de l'eau).

Toutefois, les préoccupations économiques ne sont pas absentes des pratiques tarifaires locales.

o Une question qui s'avère en effet particulièrement importante pour nombre d'activités publiques locales (en raison de leur expansion rapide) est la *détermination de l'optimum à long terme du service* dont dépend notamment la politique d'investissement et à laquelle la mise en place d'une tarification adéquate (de long terme) peut contribuer.

La théorie des coûts de développement, qui constitue un approfondissement de la théorie marginaliste tout en n'étant pas issue d'une inspiration purement marginaliste, fournit des éléments de méthode pour y répondre.

Reprenons brièvement la présentation qu'en donne M. Boiteux. A tout état donné des installations du service correspond une courbe de coût de production. Un même niveau de consommation peut en général être obtenu en divers états des installations parmi lesquels le plus adapté est celui qui réalise cette production à un coût minimum.

La courbe qui associe à chaque niveau de consommation son coût de production minimum (celui qui correspond à l'installation parfaitement adaptée) est appelée courbe de coût à long terme ; c'est l'enveloppe des courbes de coût de production ; sa dérivée est par définition le coût de développement (cf. graphique 3).

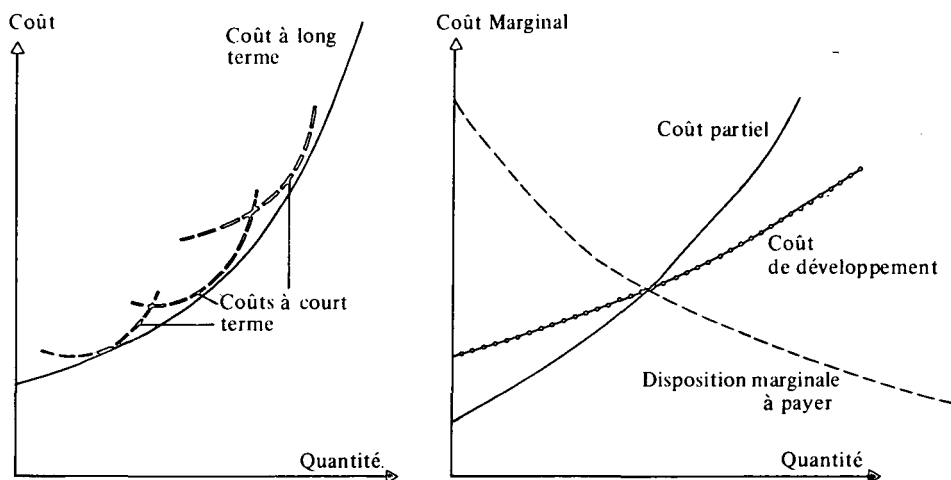
Dans la réalité, une adaptation constante des installations aux niveaux de consommation n'est pas concevable, et l'investissement se fait de façon discontinue, de manière à anticiper l'expansion future de la demande (ce qui nécessite une bonne analyse de l'évolution du service à terme).

La tarification au coût marginal est excellente tant qu'elle ne concerne que les installations existantes. Mais en ne rémunérant pas leur développement, elle pousse au sous-équipement.

En fait lorsque la politique d'investissement est remise en cause, la courbe de coût à court terme n'est plus définie puisqu'elle est relative à une installation donnée.

*L'optimum de long terme* est alors réalisé en égalant la disposition marginale à payer au *coût de développement* ; si les installations y sont parfaitement adaptées, le coût partiel sera égal au coût de développement et la tarification à court terme correspondra avec la tarification à long terme.

Graphique 3



En revanche si des erreurs de prévision sur l'expansion (ou éventuellement la récession) du service sont envisageables, il y aura intérêt à tarifier immédiatement au coût de développement pour permettre une stabilité des tarifs, puisque de toute manière on y sera conduit tôt ou tard.

Comme le précisent des travaux plus récents (1), la tarification de long terme permet à la collectivité d'instituer un mécanisme de solidarité entre usager présent et futur qu'on peut justifier économiquement soit comme une compensation des externalités qu'exerce le premier sur le second, soit par le souci du premier de s'assurer contre des risques à terme, soit enfin par un sentiment d'altruisme vis-à-vis des générations futures ; la collectivité supplée ainsi les insuffisances de l'économie de marché à mettre en place des mécanismes à terme d'allocation optimale des ressources.

Une application proche de ces idées au service de l'eau est par exemple développée par S.H. Hanke : « Le choix entre les prix de revient orientés vers le passé ou vers l'avenir est par conséquent le choix entre les types de *signaux* qu'une compagnie désire communiquer à ses utilisateurs d'eau.

Les signaux doivent-ils être basés sur des estimations de coût orientés vers le passé — découlant de prix de revient et de comportements vers le passé — ou sur des estimations de coût orientés vers l'avenir — découlant de coûts planifiés et de comportement futur ? » (2).

(1) Par exemple Guy Terny ; « Economie des services collectifs de la dépense publique », DUNOD 1971.

(2) « Des prix de revient orientés vers le passé ou vers l'avenir » S.H. Hanke ; TSM l'eau.



o Une autre pratique courante des collectivités, qui renvoie à des préoccupations économiques, est *la tarification saisonnière ou en fonction de l'heure de la journée* : ainsi, il existe souvent des tarifs réduits dans les piscines aux heures de faible fréquentation pour permettre une meilleure utilisation des équipements ; il peut exister des tarifs hiver et des tarifs été pour le service d'eau ou le chauffage urbain ; ou des tarifs journaliers pour les musées.

Le problème théorique sous-jacent, abordé notamment par M. Boiteux, est celui de la *tarification des pointes* (1) ; pour ce faire on introduit dans la théorie classique le fait supplémentaire que le niveau de la consommation est fonction du temps ; ce dernier est décomposé en petits intervalles à l'intérieur desquels elle peut être considérée comme constante. Les prix optima de long terme à appliquer aux demandes constitutives de chaque pallier sont alors tels que la courbe de charge initiale (à tarif uniforme par exemple) *s'écrase suivant une horizontale, avec des décrochements* ; sur les parties rendues horizontales, le coût des installations est imputé aux différents paliers de demande de manière à assurer globalement la rémunération des installations au coût de développement, tandis que sur les décrochements, on tarifie au coût partiel. Un tel système permet notamment d'éviter, en écrétant les pointes, un surdimensionnement des installations.

\*  
\* \*

Pour conclure ce chapitre consacré à l'action du tarif sur la situation et le comportement des citoyens locaux, il est essentiel de souligner que si son usage incitatif tend à accroître le niveau de conscience donc de « responsabilisation » de ces derniers et à orienter leurs choix vers une meilleure allocation des ressources ou une réduction des inégalités, il est néanmoins fortement circonscrit à l'inverse par les limites mêmes inhérentes à la « perception » et aux systèmes d'information des usagers comme des collectivités : pour l'usager, faible sensibilité aux tarifs, affectation insuffisante au service, des coûts et bénéfices, méconnaissance des droits augmentant avec la complexité tarifaire (pouvant également entraver l'usage normatif du tarif lui-même si les systèmes tarifaires ne sont pas expliqués systématiquement et demandent un effort personnel de compréhension) ; pour la collectivité, difficultés de connaissance des caractéristiques du service, de mesure et d'identification des usagers conduisant à des systèmes pouvant être insuffisamment efficaces (fraudes, erreurs de mesure, ...).

Ces limites (qui ne peuvent pas toujours être levées à coût non rédhibitoire) s'ajoutent alors aux contraintes évoquées en II pour restreindre la portée du rôle des tarifs.

---

(1) Qui renvoie à l'intérêt de considérer comme biens économiquement différents le même bien à des moments différents (ou de même en des lieux différents).

#### 4. Tarifs et choix du niveau spatial de gestion des services

Le caractère « local » des services étudiés induit toute une série de spécificités que nous n'avons pas étudiées encore quant à leurs conséquences théoriques.

a) Tout d'abord, le choix de l'échelon administratif et géographique de gestion n'est pas neutre tant au plan économique que de la péréquation. Le regroupement de plusieurs services peut certes entraîner des économies d'échelle substantielles : c'est le cas des services d'eau dont les réseaux sont interconnectés et dont la fusion peut permettre des économies de personnel et de gestion. Mais dans la mesure où il s'accompagne dans la plupart des cas d'une uniformisation des tarifs sur l'ensemble des territoires desservis, ce regroupement *induit une perte d'information économique et crée des mécanismes supplémentaires de péréquation entre les usagers.*

Il est en effet bien connu qu'un même bien gagne toujours au plan économique à être différencié suivant son lieu de consommation, puisque ceci permet de répartir avec de plus en plus de précision les responsabilités du coût de production (la finesse de cette différenciation est toutefois limitée par le coût de la mesure et du contrôle).

Tout autre choix de paramètre de différenciation des biens consommés (par exemple date, nature de la consommation) produit d'ailleurs des effets de même nature, dont nous nous permettons de mentionner certains dans la suite de ce paragraphe à titre de comparaison.

L'uniformisation des tarifs entraîne donc de ce point de vue la perte d'un de ces paramètres d'identification des consommations (leur lieu) : les communes où le coût de production réel du service est élevé et celles où il est faible sont justiciables de même tarif.

D'où deux conséquences :

– *une perte potentielle d'efficacité économique*, comme l'indique le Comité national de l'eau, par exemple :

« un industriel s'implanterait indifféremment ici ou là, que l'eau revienne réellement à 1 F ou à 5 F le m<sup>3</sup> puisqu'il la paierait partout 3 F (si l'on oublie les charges de l'organisme chargé de la péréquation) ; dans le 1<sup>er</sup> cas il supporterait indûment 2 F/m<sup>3</sup> ; dans le deuxième, c'est grâce au contribuable qu'il pourrait ne payer que 3 F le bien qui reviendrait à 5 F à la communauté » ;

– *plus de justice*, sous réserve d'une définition exacte : deux individus dans la « même situation objective » (ayant le même revenu par exemple) paieront le même tarif. L'opération automatique d'agrégation et de mise en commun des coûts consécutive à la disparition d'un paramètre spatial ou temporel crée ainsi des solidarités supplémentaires entre les usagers.

D'ailleurs, comme l'indique M. Francony (1) pour le cas d'EDF, « c'est bien à des préoccupations de justice sociale que se réfèrent *explicitement* certaines péré-

(1) *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, décembre 1979.

quations dans les tarifs (péréquation régionale, péréquation ville-campagne, péréquation des conditions de raccordement, etc.) ».

En revanche, et à titre de comparaison on connaît beaucoup moins bien l'effet de certaines « péréquations de type technique » de même nature : ainsi on ne sait ni évaluer ni mettre en parallèle les conséquences économiques, sociales et le « coût de transaction » des choix portant sur le nombre de périodes tarifaires (1), ce qui peut conduire à reporter une partie des décisions à prendre sur les usagers en les laissant libres d'opter entre un tarif uniforme ne permettant aucune régulation de la consommation et un tarif différencié dont le coût de comptage est supérieur.

En nous inspirant de l'annexe 2 du rapport Jousseau, nous pouvons par exemple brièvement indiquer les conditions de réalisation d'une péréquation des prix de l'eau entre plusieurs services. Avant péréquation le service  $i$  est caractérisé par ses paramètres de consommation ( $N_i$  abonnés ;  $V_i$  total d'eau consommée) et tarifaires ( $F_i$  terme fixe par usager ;  $P_i$  terme proportionnel) ; tout couple ( $F_i$   $P_i$ ) réalisant l'équilibre budgétaire  $i$  convient, ce qui détermine un faisceau de droites possibles (des transferts à caractère social entre partie fixe et partie proportionnelle sont par exemple possibles au sein de ce faisceau).

Après péréquation, les tarifs sont uniformes ( $F$ ,  $P$ ) et tout couple réalisant l'équilibre budgétaire global convient (la dépense totale est la somme des dépenses des services s'il n'y a pas d'économies d'échelle, et inférieure sinon). On a alors le choix entre une gestion uniformisée ou le maintien d'une autonomie des services, à condition d'attribuer au service  $i$  le transfert (positif ou négatif suivant le cas) :

$N_i F_i + V_i P_i - N_i F - V_i P$  en plus des recettes qui lui reviennent.

À titre d'exemple, on peut signaler d'autres types de différenciation des biens consommés, internes à un réseau cette fois, comme couples ( $F$ ,  $P$ ) variant avec la puissance souscrite ou avec la consommation (cf. Port Jérôme), dont les effets sont de même nature que la distinction de lieu : plus grande valeur informative du tarif, diminution de la péréquation entre usagers (entre usagers industriels et domestiques par exemple dans le cas de l'eau).

b) Une autre particularité liée au caractère « local » des services tient aux « effets de débordement et comportements de pique-assiette » qu'ils engendrent. Comme l'indique A. Guengant (2) « un débordement de consommation apparaît lorsque l'aire d'utilisation du bien est plus étendue que celle de la collectivité productrice, c'est-à-dire que sa zone de financement ». Un bien public « pur » qui déborde n'entraîne par définition aucune « perte » des résidents, et le « gain » des non résidents dépend de la zone de diffusion du service. En revanche pour un bien public « non pur », seuls les « pique-assiettes » qui auront intérêt à se déplacer (c'est-à-dire pour lesquels le coût de transport n'est pas réhibi-

(1) Voir plus haut tarification des pointes.

(2) A. Guengant : « Les politiques financières de correction des inégalités fiscales entre collectivités locales ». Thèse pour le doctorat ès sciences économiques, 1980.

toire) pourront bénéficier du service, réduisant ainsi les possibilités de consommation des résidents ou accroissant la congestion des services pour eux.

Au moyen d'un petit modèle microéconomique mettant en scène une commune-centre et une commune de banlieue *se finançant exclusivement par leur fiscalité*, l'auteur montre aisément que les conditions d'« équilibre d'isolement » des deux collectivités diffèrent en général de celles de l'équilibre global correspondant à l'affectation optimale des ressources. Pour la ville-centre, le « débordement » a pour conséquence d'accroître le prix relatif de la consommation publique par rapport à la consommation privée, conduisant le plus souvent à une offre de bien public inférieure à l'offre optimale, tandis qu'il s'apparente à une augmentation de revenu (légèrement « tronquée » car seul le bien public déborde) pour la banlieue. Un observateur extérieur (par exemple le planificateur), en n'utilisant que la seule persuasion, peut alors inciter les deux collectivités à se rapprocher de l'optimum.

Dans l'état initial, les bénéfices marginaux que tire la banlieue, de la consommation « importée » sont supérieurs à son coût marginal pour elle (qui est nul évidemment). Son niveau de bien-être est donc susceptible de s'accroître par une plus grande consommation de service. Elle a donc intérêt à inciter la ville-centre à développer la production de bien public en lui proposant une participation financière, jusqu'au moment où son bénéfice marginal deviendra égal à sa participation marginale, ce qui nécessairement produira les mêmes conditions que celles de l'équilibre global.

Comme l'indique A. Guengant, cette théorie encourage la spécialisation des communes puisque la collectivité émettrice doit être incitée à accroître ses « exportations ». On retrouve une conclusion traditionnelle de la théorie (très voisine) des « avantages comparatifs » utilisée dans l'analyse du commerce internationale.

Dans la réalité, la commune-centre tente le plus souvent de modifier les conditions d'accès au service des non résidents, en cherchant à mettre en place des mécanismes d'exclusion ou tout au moins de pénalisation de ces derniers. Lorsque le service est financé partiellement par tarif, il est fréquent de surtarifier les non résidents (1), ce qui tend à la fois à les dissuader et à réduire la disparité des participations financières entre résidents et non résidents. La solution coopérative, meilleure au plan théorique, se pratique assez rarement et la participation financière des communes de banlieue (sous forme fiscale) se négocie en fait en échange de la levée des discriminations résident/non résident.

## 5. L'action interne du tarif

Pour faire l'éloge de l'action pédagogique interne du tarif, on pourrait presque reprendre — en les adaptant au secteur local — les arguments d'EDF (dévelop-

---

(1) De plus, les discriminations sociales ne concernent souvent que les résidents.

pés au I et qui ne s'appliquent donc pas en réalité spécifiquement aux tarifs marginaux). Nous allons chercher à mettre en évidence de manière très pragmatique les différentes composantes de cette action.

Le premier effet visible du tarif est d'établir une relation particulièrement forte (en théorie) entre l'usager et le gestionnaire immédiat du service. Il faut toutefois remarquer d'une part que la relation n'a pas toujours la force nécessaire pour « responsabiliser » véritablement la collectivité : par exemple si le seul contact réel est une facture ou le passage irrégulier d'un agent (qui peut d'ailleurs appartenir à un privé concessionnaire) pour relever le niveau des consommations. A l'inverse, un contact trop direct, loin d'inciter à la bonne gestion, peut au contraire conduire la collectivité à fuir ses responsabilités (en ne répercutant pas par exemple les hausses de coût des services sur les tarifs, de peur de diminuer leur fréquentation ou d'attirer des réactions de vote négatives ; le budget général permettant alors de les éponger).

a) La présence d'un tarif en soi est donc parfaitement insuffisante à contribuer à la réalisation d'objectifs de gestion. *Elle doit être accompagnée d'obligations normatives établissant un lien entre le tarif et le coût du service.* Toutefois, certaines d'entre elles sont au point de vue de la gestion plus riches que d'autres : une obligation imposée de l'extérieur telle que l'équilibre budgétaire par exemple peut de ce fait même inciter la collectivité à une certaine fraude et, par son imprécision relative d'autre part ne pas contribuer suffisamment à la mesure précise des coûts (par exemple les frais administratifs sont répartis suivant des clefs souvent très arbitraires). En revanche la tarification marginaliste, qui est un principe qu'EDF s'est tenu pour elle-même seulement de respecter, a naturellement des effets bénéfiques sur la gestion. De plus, elle oblige à réfléchir sur la répartition des coûts statiques, mais aussi sur l'évolution du service (coût, mais également structure de la demande) et elle permet la confrontation des points de vue technique, économique et commercial. Son action pédagogique est donc bien supérieure à celle de la tarification à l'équilibre budgétaire (1).

Pour développer l'usage des tarifs, bien d'autres obligations normatives sont bien sûr théoriquement possibles :

- certaines à peine envisageables (car d'apparence peu conforme à l'esprit de décentralisation, encore qu'il s'agisse d'encourager un mode de financement particulièrement décentralisé) comme la limitation des possibilités de financement alternatif, notamment fiscal : le récent plafonnement « individualisé » des cotisations de taxe professionnelle — dont le manque à gagner communal est pour l'instant compensé par l'Etat — pourrait fournir une occasion, de même que la réforme des mécanismes de péréquation financière (DGF), les communes « riches » (perdantes) pouvant être incitées à développer l'outil tarifaire ;
- d'autres, complémentaires à la règle d'équilibre budgétaire : par exemple, présentation obligatoire dans un document de la politique tarifaire de la collec-

---

(1) Toutefois, le grand mérite de cette dernière est d'établir l'autonomie financière du service, ce qui n'est pas le cas de la première.

tivité chaque année, ou établissement d'une annexe au budget du service présentant la structure et l'évolution de la demande et des coûts.

Nous analyserons certaines de ces propositions au IV.

↳) Il faut bien reconnaître que ce rôle pédagogique du tarif est malgré tout très indirect : des mesures *directes* pour améliorer la gestion peuvent s'y substituer avantageusement, dont certaines résultent d'*initiatives purement locales* : ainsi de la mise en place de systèmes (souvent informatisés) de comptabilité parallèles (par centres de responsabilité, comptabilité des engagements...) qui sont autant d'instruments librement choisis dont l'efficacité est plus directe que l'action du tarif.

Toutefois, comme l'action du tarif est également *externe*, son usage à fins de gestion présente des caractéristiques bien spécifiques que nous avons largement évoquées dans les paragraphes précédents. En tant qu'il établit une relation avec l'extérieur (l'utilisateur) comme la facture une relation avec le fournisseur, il permet — moyennant des compléments éventuels — de s'informer sur l'état de cet extérieur et donc de fonder des politiques plus cohérentes des services qui à leur tour interagissent avec la gestion (politique d'investissement par exemple par suite de l'évolution des aspirations individuelles).

\*

\* \*

Au terme de cette analyse du rôle théorique des tarifs, il nous semble qu'une manière de procéder pour proposer des changements dans les systèmes tarifaires des collectivités pourrait être la suivante :

o déterminer les objectifs souhaitables des politiques tarifaires pour l'avenir ; ceci peut impliquer des choix qualitatifs (établir une hiérarchie des objectifs suivant la nature des services par exemple) mais aussi quantitatifs (accroître l'importance des tarifs et permettre ainsi une politique tarifaire plus ambitieuse par exemple) ;

o définir certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. Ceci peut conduire à formuler des propositions visant à agir notamment :

— sur les contraintes des systèmes (et particulièrement les moyens juridiques et les éléments liés au mode de gestion). Cette action peut être normative ou incitative, suivant que la contrainte est subie ou choisie par la collectivité ;

— sur les méthodes concrètes de tarification proprement dites et notamment :

. les systèmes d'information dont disposent les collectivités pour prendre leurs décisions tarifaires,

. le calcul proprement dit de tarifs (comment introduire le long terme, par exemple),

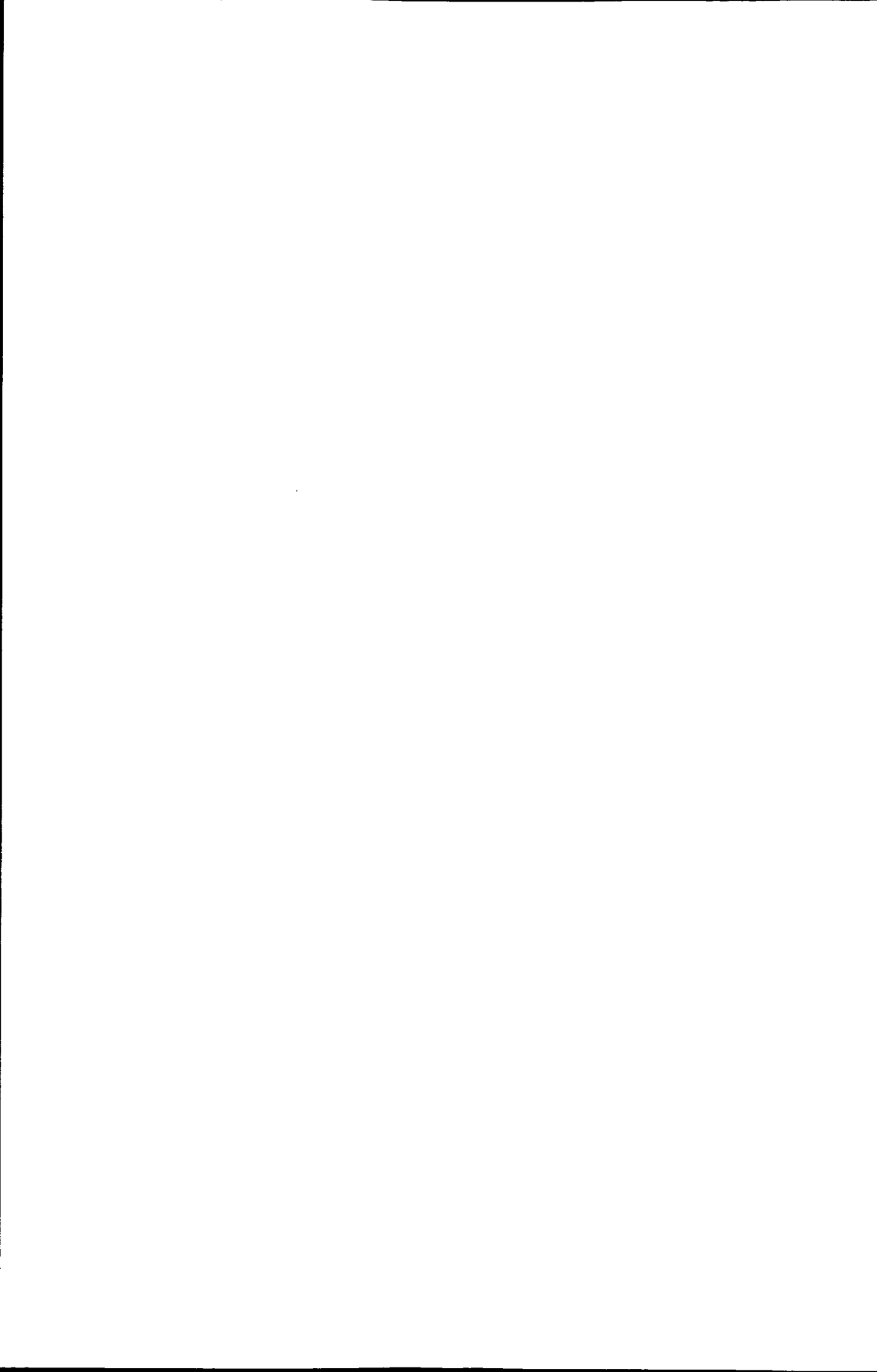
. la nature de la relation de l'utilisateur au tarif,

. la gestion des tarifs.

**IV.**

**PROPOSITIONS :  
UNE ISSUE TARIFAIRE  
A L'EXPANSION  
DU SECTEUR LOCAL ?**

---





## A) Les objectifs souhaitables des politiques tarifaires pour l'avenir

### 1. Faut-il accroître la part des tarifs ?

#### *a) Les problèmes posés par le financement actuel du secteur local*

De 1970 à 1982, les prélèvements obligatoires opérés par les collectivités locales sur la richesse nationale (dont la fiscalité locale représente environ 60 %) ont crû continûment de 3,6 à 4,6 % du PIB. Dans le même temps, la part de l'Etat oscillait entre 17 et 19 % pour retrouver en 1982 une importance comparable à celle de 1970, tandis que les prélèvements sociaux passaient de 12,9 à 19,3 %. Ainsi donc, bien qu'encore relativement modeste, la part d'effort contributif national affectée aux collectivités locales a augmenté de près de 30 % en 10 ans.

La fiscalité locale proprement dite a augmenté constamment plus vite que le PIB, passant de 2,13 à 2,83 % du PIB. Nous avons déjà à maintes reprises souligné son archaïsme, qui laisse peu de marge de manœuvre aux élus. Par ailleurs, l'inégalité irréductible de richesse fiscale sur le territoire conduit à renforcer sans cesse les mécanismes de péréquation entre collectivités. La mise en œuvre de cette fonction de compensation des archaïsmes et des inégalités fiscales tend à se traduire en fait par un poids croissant de concours de l'Etat, dans la mesure où il est très difficile de toucher directement aux « avantages acquis » des collectivités ; les conséquences à terme sont un coût croissant pour la Nation, et une responsabilité sans cesse amoindrie des collectivités.

Ainsi, on constate sur la période 1970-1980 que les concours de l'Etat, bien que croissant moins vite que la fiscalité locale, ont évolué plus rapidement que le PIB (respectivement + 14,9 % ; + 16,4 % ; + 13,4 % en moyenne annuelle).

Pour achever ce bref panorama, on peut indiquer qu'en matière d'investissement public, la part des collectivités s'est encore accrue sur cette même période : 60 %

en 1970 ; 67 % en 1980, bien que les dépenses d'investissement tendent à occuper une place un peu plus faible que par le passé dans les budgets. Leur financement a été assuré de manière prépondérante mais très irrégulière par les circuits d'épargne habituels (la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne représentant plus de 60 %), dont la croissance moyenne annuelle de 14 % cache des variations importantes : + 43,6 % en 1972 ; - 5,3 % en 1974 ; + 4,54 % en 1978 ; + 10 % en 1981 (estimation) ; les circuits de collecte et d'utilisation de l'épargne sont aujourd'hui en pleine transformation vers plus de justice (1).

Comment la présence de ressources tarifaires dont un usage plus intensif est comme nous l'avons vu virtuellement envisageable, peut-elle contribuer à modifier cette problématique bien connue relative aux principales ressources du secteur local ?

*b) Les caractéristiques de l'« alternative tarifaire »*

Les produits d'exploitation et du domaine n'occupent aujourd'hui guère plus de 10 % des recettes de l'ensemble des collectivités (parmi elles les communes sont les plus intenses utilisatrices de tarifs).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Part des produits d'exploitation et du domaine dans les recettes locales . . . .	12,5	11,7	10	10,2	10,4	8,9	10	10,2	10,2	10	10,3

Leur part dans le financement des SA a tendance à décroître en raison du rattrapage insuffisant de l'évolution des coûts des services.

Si la fiscalisation de l'ensemble des recettes tarifaires n'est pas du tout envisageable puisqu'elle verrait croître de 40 % les impôts locaux, elle est très concevable en revanche pour certains SA : à titre d'exemple, dans une ville du sud de la France, la fiscalisation des piscines n'entraînerait qu'une charge supplémentaire de 3 F par habitant, tant est dérisoire la part actuelle des tarifs ; une augmentation même substantielle des tarifs ne permettrait pas de réduire notablement l'ampleur des déficits.

Cette situation, comme nous l'avons déjà indiqué, est bien particulière à la France (au Québec, les services sportifs sont couverts à 64 % par tarifs ; en France les piscines à 20 % fréquemment).

Qu'apporterait de neuf un usage plus intensif ?

La partie III a répondu largement à cette question. Reprenons les principales conclusions :

(1) Accès facilité à l'épargne des plus pauvres ; utilisation mieux répartie (au niveau régional par exemple) de cette épargne.

o *Une ressource « décentralisée »*

Les tarifs constituent des ressources dont le *mode de fixation du niveau comme de la structure est largement décentralisé*. Il existe certes des contraintes normatives. Mais l'obligation d'équilibre budgétaire ne porte que sur les SPIC pour lesquels toute augmentation des tarifs ne peut être que marginale (par exemple prise en compte du long terme).

Le principe d'égalité de l'usager devant le service public n'est pas assez précis pour être contraignant en son état actuel puisqu'il suffit de définir des classes d'égaux adéquates, même s'il est toujours possible de se heurter à une appréciation différente de la situation par le Conseil d'Etat.

Les manipulations conjoncturelles des prix par l'Etat restent malgré tout exceptionnelles, la décentralisation créant un état d'esprit peu propice à l'application de l'ordonnance de 1945 aux collectivités locales.

Au total, la marge de manœuvre *théorique* des élus sur les tarifs apparaît bien supérieure à celles qu'ils ont sur la fiscalité, dont l'archaïsme actuel limite l'usage (en attendant une réforme). De plus, l'existence même de ressources fiscales localisées nécessite la mise en place de mécanismes *centralisés* de péréquation (dotation globale de fonctionnement). L'éventualité de tels mécanismes n'est toutefois pas à exclure en cas d'usage intensif des tarifs (cf. cas de l'eau) car c'est le propre de toute ressource décentralisée que de créer des disparités locales (voir plus loin un développement de ce point).

o *L'action des tarifs sur les comportements individuels*

En substituant les tarifs à la fiscalité, on peut modifier la nature des comportements des citoyens vis-à-vis de la hausse des dépenses locales ; la manipulation des ressources fiscales, comme nous l'avons indiqué, ne laisse en effet la possibilité que de réactions très spécifiques et générales (protestation, vote ou « vote par les pieds », arbitrage loisir-travail, attitude générale vis-à-vis de la société).

Celle des tarifs permet une certaine diversification en assurant leur report partiel sur les choix de consommation, ce qui fournit du même coup un moyen d'orienter ces derniers suivant des objectifs définis par la collectivité ; le nombre d'instruments à disposition des collectivités pour mener leur politique se trouve élargi et la question de la saturation de la fiscalité locale résolue.

Toutefois, plusieurs éléments limitent la portée pratique de cette analyse :

— les réactions « de type fiscal » aux variations tarifaires demeurent possibles, si celui qui réagit est capable de porter un jugement sur l'effet d'ensemble des décisions tarifaires (une association) ou si une décision heurte l'intérêt d'un groupe de pression particulièrement influent par exemple (1). De plus un usage trop fréquent des tarifs, s'il s'accompagne d'une multiplication du nombre des prélèvements, peut engendrer rapidement la gêne et la saturation des individus, à moins

(1) En cas de modification trop brutale des structures ou des niveaux tarifaires.

de regrouper ces prélèvements en tout ou partie sous forme par exemple d'une « note » distinguant bien les différentes quantités de service consommés (1) ;  
– en second lieu, il faut maintenir en tout état de cause une fréquentation suffisante des services, ce qui peut réduire considérablement la marge de manœuvre et oblige en tout cas à une grande attention vis-à-vis des effets des tarifs ;  
– à l'inverse, la liaison tarif-service peut être si tenue que peu de modifications dans les choix de consommation soient à attendre d'un usage plus important des tarifs. On assisterait plutôt à des réactions « de type fiscal » (cas de l'eau) ou même à une absence de réaction qui ne peut être toutefois que temporaire (la tentation de surtarifier le service, qui est grande puisqu'elle s'effectue en principe « sans douleur », si l'on y cède, se retourne à terme contre ses instigateurs en suscitant des réactions du type précédent, comme ce fut le cas à la suite de l'internalisation de certaines externalités au prix de l'eau).

o *L'action des tarifs sur la situation des individus*

Directement ou indirectement via son impact sur les comportements, la répartition des tarifs permet une action sociale très sélective, car adaptée à chaque service en particulier.

Ce qui n'est pas le cas des modalités de répartition de l'effort fiscal local, qui n'offrent que des possibilités très limitées et très générales, tels que certains abattements ou exonérations récemment renforcés (en faveur des personnes âgées, des non assujettis à l'IR, des agriculteurs ou des entreprises par exemple).

Tandis que la multiplicité virtuelle des variables et critères de discrimination sur les tarifs (à condition d'être adaptés aux caractéristiques des demandes) permet d'agir non seulement de façon très générale sur la distribution des revenus par exemple, mais de réaliser également des objectifs sociaux spécifiques au service (exemple déjà étudié : permettre une plus grande mobilité des personnes âgées par une tarification adéquate des transports collectifs).

o *Les effets indirects : l'accroissement du niveau d'information et de responsabilité des citoyens et des autorités locales ; rôle pédagogique des tarifs*

Un usage plus intensif des tarifs rapproche les gestionnaires des usagers et les fait mieux se connaître ; il incite les premiers à améliorer leur information sur la demande, mais aussi sur les coûts des services et contribue de ce fait à une meilleure gestion et à une plus grande décentralisation des services ; il éveille l'attention des citoyens sur la diversité des services qui leur sont rendus par les collectivités et les incitent à s'interroger sur les bénéfices qu'ils en retirent.

---

(1) Ce risque est toutefois relativement limité : la fréquence des prélèvements ne peut être augmentée sensiblement, car il apparaît bien difficile de trouver des services nouveaux à tarifier (peut-être certains actes administratifs). Une bonne partie de ce qui est tarifiable semble tarifé (même si mal ou insuffisamment), les coûts d'identification des usagers et des consommations étant rédhibitoires pour les autres (par exemple pour les services dits indivisibles).

En conclusion, il est clair que les politiques tarifaires méritent une attention plus soutenue des collectivités, car l'usage de tarifs porte en germe de nombreux effets positifs sur la vie locale. Mais de nombreuses conditions doivent être réunies pour une croissance réussie de la part des tarifs (que nous étudions au B) tandis que doivent être précisés les objectifs à poursuivre suivant la nature des services (paragraphe 2).

## 2. Définir les objectifs les mieux adaptés aux différents services

a) Une des contreparties d'un usage plus intense des tarifs est un usage plus social, puisque sont affaiblis les mécanismes de solidarité entre usager et contribuable inhérents au financement fiscal — qui peuvent être d'ailleurs parfois eux-mêmes aveugles et anti-sociaux lorsque les services sont peu fréquentés par les catégories défavorisées — (1). Péréquation interne, à travers le choix des catégories et des niveaux tarifaires applicables à chacune d'elles. Mais aussi péréquation entre collectivités, car les disparités de prix deviendront de plus en plus criantes au fur et à mesure de la croissance des ressources tarifaires dans tous les domaines ; comme nous le verrons en B l'objectif minimum d'une telle péréquation doit être de permettre une certaine uniformisation des fonctions tarifaires sur une zone de solidarité.

b) Comme nous l'avons indiqué en III, seul l'établissement d'un lien avec le coût du service peut permettre au tarif de contribuer à la réalisation d'objectifs de gestion. L'équilibre budgétaire étant exclu pour les SA, il est raisonnable de proposer une *liaison rigide entre l'évolution des tarifs et celle des coûts*, ce qui oblige la collectivité à une interrogation sur ces derniers. On fait d'ailleurs d'une pierre deux coups puisqu'en évitant les rattrapages brutaux après de longues périodes de stagnation, on rend plus compatibles les décisions tarifaires locales avec l'éventuelle utilisation à des fins conjoncturelles des tarifs locaux par l'Etat (limitation ou blocage par exemple).

c) *L'objectif économique doit être privilégié pour les SPIC*, générateurs de lourds investissements et de frais de fonctionnement importants, car c'est sans doute là que les gaspillages qu'engendre une mauvaise allocation des ressources, ont les résultats les plus néfastes. De plus, les problèmes sociaux qu'ils peuvent poser sont relativement limités.

C'est vers *l'optimum à long terme* qu'il faut d'ailleurs s'orienter, ce qui revient à établir une solidarité plus forte avec les générations futures ; une tarification de

---

(1) La solidarité fiscale a des effets sociaux incertains au niveau local, et en tout cas peu précis ; la péréquation tarifaire permet au contraire une action limitée mais spécifique.

long terme incite les individus à mieux répartir dans le temps leurs consommations, et facilite les arbitrages de la collectivité entre présent et futur et notamment le choix des investissements. C'est du même esprit que s'inspire la proposition de généraliser *la différenciation des biens produits en périodes tarifaires*, qui permet notamment la tarification des pointes.

Comme le montre l'expérience d'EDF, l'effet allocatif réel de telles mesures n'est jamais sûr et ne peut en tout cas être mesuré avec certitude, étant donné la présence de nombreuses contraintes (équilibre budgétaire, imperfections du monde extérieur, nécessité d'une certaine péréquation, qu'engendrent de toute façon de manière presque inconsciente certains choix techniques). Mais leur effet pédagogique à l'intérieur du service comme dans ses relations avec les usagers (et éventuellement avec le reste de la collectivité) est indéniable. La recherche des fonctions de coût marginal et de coût de développement contraint à une interrogation d'ensemble sur l'expansion du service, la structure de la demande, les relations entre les divers éléments de la production, dont l'effet est nécessairement bénéfique, même si ensuite la tarification réelle doit être biaisée pour tenir compte d'autres impératifs ou d'autres contraintes ; les conséquences extérieures de ce biais seront d'ailleurs d'autant plus limitées qu'est faible l'élasticité de la demande aux tarifs.

d) La plupart des SA sont justiciables d'un traitement analogue, même si le biais dans la tarification réelle dont nous parlions à l'instant doit être plus important en raison des impératifs sociaux. Il faut toutefois distinguer les services en expansion dont le problème essentiel concerne l'investissement, des services dont les frais de fonctionnement surtout s'avèrent très importants (piscines, crèches...). Pour les seconds, la détermination des seuls coûts marginaux s'avère suffisamment pertinente, alors que celle des coûts de développement est nécessaire aux premiers.

#### e) *Conclusion*

On peut proposer de manière générale la méthode suivante :

- détermination de tarifs théoriques en fonction du seul objectif économique ;
- détermination des tarifs réels à partir des tarifs théoriques, en les distordant en fonction des objectifs sociaux spécifiques au service que l'on poursuit (et éventuellement d'autres contraintes tel l'équilibre budgétaire). La distorsion, comme nous l'avons indiqué, doit être limitée en ce qui concerne les SPIC. Une telle méthode présente de nombreux avantages, dont le moindre n'est pas de permettre à la collectivité de demeurer consciente des écarts qu'elle peut creuser par rapport à une tarification « optima » (même illusoire). Par ailleurs, les opérations nécessaires à la détermination des tarifs théoriques améliorent nécessairement la connaissance, donc la gestion et la promotion des activités publiques locales.

## Conclusion

Pour certains SA au moins, un usage plus réfléchi des tarifs peut n'avoir d'effet sensible que s'il s'accompagne d'un usage plus important ; il peut s'avérer en effet dans certains cas disproportionné de mettre en place les coûteux systèmes d'information auxquels il sera fait allusion en B, pour répartir une masse financière très faible en tout état de cause et dont la mauvaise évolutivité limite les possibilités de modification des critères de répartition compte tenu du jeu des « avantages acquis » par les différentes catégories d'usagers (1) (encore qu'il puisse subsister une marge de manœuvre fonction de la bonne volonté ou du manque d'information de ces derniers).

Or un accroissement très substantiel de la part tarifaire est difficilement concevable pour un service pris isolément dans une perspective sociale, à moins de le faire financer pour l'essentiel par les usagers les plus favorisés, ce qui n'est pas toujours facile et risque de favoriser la transformation du service en « ghetto ».

En revanche, l'accroissement modéré mais simultané de toute la théorie des tarifs (dont le poids est tout de même de 10 % des recettes locales) — auquel serait d'ailleurs sans aucun doute assimilable leur seul alignement systématique sur l'évolution de chaque coût de service — produirait un effet *global* sans doute non négligeable, mais difficilement analysable de ce fait (en termes redistributifs par exemple).

Pour conclure, il nous faut ajouter qu'en dehors des habitudes locales, l'accroissement de la part des tarifs, surtout appliqué massivement (par le nombre de collectivités et/ou le nombre de services intéressés) risque de heurter la politique de lutte contre l'inflation poursuivie par l'Etat et de peser très concrètement sur l'évolution de l'indice INSEE (2), comme ce fut le cas à une échelle pourtant réduite pour le prix de l'eau, avec comme résultat les mesures immédiates de limitation des hausses à partir de 1976.

---

(1) C'est presque une lapalissade que d'affirmer qu'il est plus facile de modifier les mécanismes de répartition d'une dotation (ou d'un prélèvement) lorsque son volume est croissant que lorsqu'il reste constant comme en témoignent de nombreux exemples (DGF mais aussi réforme fiscale nationale).

(2) Cette action n'est toutefois que temporaire et cesse après que les ajustements des tarifs aux coûts se soient produits.

## B) Un préalable à lever : les problèmes d'information

### 1. L'information des collectivités

#### a) *Une situation initiale de pénurie*

En formulant les quelques recommandations qui précèdent, nous sommes bien évidemment conscients de partir d'une situation initiale où les tarifs constituent une préoccupation très mineure des collectivités, soit qu'elles les contrôlent mal (cas des SPIC délégués par exemple), soit que leur usage soit très marginal (cas des SA). Il en résulte naturellement que les collectivités ne disposent en l'état actuel que d'une fraction de l'information nécessaire à la mise en place de systèmes tarifaires plus élaborés ; ces lacunes attisent le penchant des élus à se servir des tarifs à des fins démagogiques ou politiques : les incertitudes de calcul des prix de revient permettent ainsi d'effectuer des transferts de charges entre services, ou d'éviter une réactualisation régulière des niveaux de tarifs. Il peut même apparaître de prime abord déraisonnable de demander à des collectivités dont l'information de base sur les services n'est déjà pas d'une grande fiabilité, de mettre en chantier les études lourdes nécessaires à la mise au point d'une tarification au coût marginal par exemple, que seules d'ailleurs quelques très grosses entreprises publiques disposant de services économiques très performants, tel EDF, ont pu jusqu'alors réalisées au prix d'efforts très importants.

Aussi s'agit-il avant tout ici de donner la première impulsion, en indiquant la nature des éléments d'information qu'il peut être utile de recueillir et en favorisant les solutions « légères » (par exemple, le coût marginal n'est peut-être pas très utile aux SA dans un premier temps si la tarification doit être exclusivement sociale, tandis que la connaissance des composantes de la demande est au contraire cruciale). Nous croyons à l'intérêt d'une telle démarche car outre que l'analyse développée au A nous a montré les effets directs bénéfiques d'un usage plus réfléchi des tarifs, « le bilan coût-avantage de l'étude tarifaire proprement dite est largement positif » comme nous l'avons indiqué et comme l'indique également M. Francony ; la poursuite de la réalisation des objectifs tarifaires créant de plus une dynamique d'utilisation et de circulation de l'information nouvellement recueillie susceptible de permettre la révision de l'« image » du service que s'était forgée la collectivité ; l'étude tarifaire permet ainsi de réunir les types de données dont seule la recherche du profit et de nouveaux marchés conduit les entreprises privées à se doter dans leur domaine (voir plus bas études de marché notamment).

**b) La connaissance de la structure et des comportements de la demande** est nécessaire à la mesure des effets sociaux comme économiques des tarifs.

L'action sociale des tarifs par exemple s'exerce de deux façons distinctes :  
– à travers la modification des choix de consommation : nature des usagers, fréquence d'utilisation ou quantité consommée de service ;



– à travers l'effet du mode de financement retenu sur la dispersion des revenus individuels ; des indices de réduction de cette dispersion (ou inversement de progressivité de la distribution des transferts induits) peuvent être définis pour un service spécifique ou plus globalement pour un ensemble de services (1). En outre en toute rigueur ils doivent être calculés sur la population des individus (ou un échantillon représentatif de celle-ci) :

. ayant une relation financière, au service, puisqu'elle produit un effet sur le revenu (par conséquent sont compris les contribuables pour de nombreux services locaux),

. ou usagers *potentiels* du service, de manière à disposer d'une population relativement stable dans le temps (ce qui n'est précisément pas celle des usagers réels).

L'échantillon nécessaire à l'« étude de marché » qui doit être entreprise (à supposer même une exploitation plus qualitative que celle qui vient d'être suggérée) doit donc être choisi en général dans une population plus large que celle des usagers (surtout si on cherche précisément à attirer de nouvelles catégories sociales).

On pourra toutefois se contenter dans un premier temps d'interroger les seuls usagers, ce qui peut permettre de réaliser l'enquête au moment de la perception des tarifs et ainsi de réduire son coût (en nombre d'enquêteurs par exemple).

La réalisation de l'objectif économique demande de même la mise en place de systèmes d'information de même nature (2).

Les statistiques qui sont d'ores et déjà tenues (sur la base des informations recueillies lors de l'identification des usagers et des consommations nécessaire ou recouvrement des tarifs) et qui constituent les seuls éléments d'information substantiels sur la structure de la demande, donnent une certaine « image », par définition statique, des utilisateurs du service.

Des comparaisons temporelles peuvent permettre dans certains cas d'extrapoler les comportements futurs, en supposant toutefois une certaine stabilité des préférences.

Ces statistiques doivent être complétées (à la suite de résultats de l'« étude de marché » par exemple) de manière à obtenir :

- une plus grande finesse dans la décomposition en catégories des usagers pour permettre des actions de plus en plus spécifiques ;
- et surtout les éléments de comportement permettant de prévoir l'effet de telle ou telle mesure tarifaire.

Par ailleurs, il est souhaitable de rendre plus fiables les *instruments de mesure* des consommations ou des fréquentations (compteurs notamment).

---

(1) Un indicateur de progressivité de la redistribution intéressant puisqu'il implique un calcul facile de l'effet résultant de plusieurs transferts (donc de l'effet global de plusieurs tarifs) est défini par O. Hanappe et J.L. Madre (« Urban Transport pricing », 1981 : voir III).

Pour une étude générale des indicateurs d'inégalité d'une grandeur, on pourra se référer à l'important et célèbre article de S.C. Kolm : « Inequal inequalities » (Journal of Economic theory 1976).

(2) Décrits par exemple en I B 2.

c) *La connaissance des coûts* est évidemment nécessaire à la mise en place d'une tarification qui leur soit liée ; ce lien peut être lui-même très divers, suivant que l'on tarife à l'équilibre budgétaire, au coût marginal ou qu'on cherche seulement plus modestement à assurer dans tous les cas une progression parallèle des tarifs et des coûts des services (objectif éminemment souhaitable comme nous l'avons vu) ; des tarifications sophistiquées comme celles qui sont issues de la théorie marginaliste demandent même la connaissance des *fonctions* de coût (à court ou long terme).

Or, les niveaux d'activités où sont affectés les coûts — par l'actuelle comptabilité analytique communale mais également par les systèmes autonomes que peuvent être amenées à mettre en place les collectivités (1) — ne correspondent qu'aux besoins stricts actuels de connaissance de l'Etat comme des autorités locales (c'est-à-dire suivant la terminologie de la 3<sup>e</sup> partie aux seuls usages normatif et gestionnaire de la notion de « service »).

L'alignement des tarifs sur les coûts des services qui est proposé (pour le moment comme simple outil à disposition des collectivités) requiert donc la mise en place d'une comptabilité analytique beaucoup plus fine que celles qui sont en vigueur aujourd'hui, capable de « descendre » jusqu'au niveau des opérations tarifées (une piscine, une école de musique...).

On obtient ainsi en sous-produit de l'action tarifaire une amélioration des outils de gestion en soi porteuse de progrès.

Restent à résoudre les problèmes techniques importants qui sont sous-jacents ; l'actuelle comptabilité M 12, comme en témoignent les premières conclusions du groupe de travail associant les experts des collectivités, qu'a mis en place le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le thème de la réforme comptable, donne déjà en elle-même matière à discussion, en particulier sur les points suivants :

— opportunité et modalités d'affectation des charges indirectes aux services : relativement facile et souhaitable pour les dépenses de personnel, plus discutable en revanche par exemple pour les charges financières. Il pourrait être intéressant de distinguer des services effectuant des prestations directes à des usagers, des services intermédiaires effectuant des prestations internes individualisables aux premiers, enfin des services pour lesquels cette individualisation est impossible (et revêtirait en tout état de cause un caractère purement conventionnel) auxquels on conférerait par suite une existence à part entière sans chercher à affecter

---

(1) Voir à ce sujet l'intéressante étude de R. Demeestere sur les systèmes comptables des villes (CERESSEC-DGCL 1982) : il existe au sein des collectivités beaucoup d'études de calcul de coûts hors comptabilité, mais elles portent avant tout sur des niveaux comme le « centre de responsabilité » ou l'équipement (comptes d'exploitation avec systèmes de facturation interne), dont un suivi apporte une amélioration effective dans la gestion et l'auto-contrôle des responsables. Quant à la comptabilité analytique standard, elle cherche à répondre au souci de disposer d'une *information synthétique* sur la diversité et l'importance respective des niveaux d'intervention de la municipalité, qui puisse être utile au citoyen, à la collectivité, et également à l'Etat pour établir par exemple des statistiques macro-économiques (dans la pratique, on a vu au début de cette étude les difficultés importantes d'agrégation qui existent par suite de la diversité des modes de gestion locaux mais aussi de celle des pratiques comptables et interprétations de la M12, dont certaines normes — en matière d'affectation de charges indirectes par exemple — ne revêtent d'ailleurs qu'un caractère de propositions).

leurs prestations ; la fonction financière, en particulier, pourrait relever de cette troisième catégorie ;

– modalités de calcul et d'application des amortissements techniques.

La problématique tarifaire vient évidemment singulièrement compliquer cette réflexion.

Pour finir, on indiquera que dans l'optique d'une tarification de long terme, il est souhaitable qu'une *dimension prospective* soit introduite dans l'analyse des coûts, tenant compte des éléments que les études sur la demande permettent de déduire, puis de planifier, sur l'évolution à terme des services.

d) *Le suivi d'ensemble* de la politique tarifaire pourrait être assuré sous la forme d'un document de synthèse à caractère facultatif qui serait établi au moment de l'élaboration des différents comptes (budgets primitifs, comptes administratifs). Cet « état des recettes tarifaires » pourrait comprendre la description :

– de la structure et des niveaux des principaux tarifs pratiqués (ce qui permettrait du même coup de disposer d'un inventaire des services tarifés — exploitation et domaine) ;

– autant que possible et en tout cas à terme, des coûts des services tarifés, dont le lien au tarif serait précisé explicitement (par exemple calcul du rapport tarifs/coûts) ;

– d'éléments portant sur la structure de la demande (consommation ou fréquentation) en distinguant les catégories d'usagers qui seront jugées adéquates ;

– de l'évolution des tarifs sur une période récente, qu'un indice global des prix locaux pourrait ensuite synthétiser.

Et ce quel que soit le mode de gestion du service (en particulier en cas de délégation à un organisme privé, ce qui permettrait de renforcer le contrôle de la collectivité et d'exiger la fourniture d'éléments comptables par le premier).

Un tel document permettrait finalement à la collectivité de dominer les effets *globaux* des décisions tarifaires.

e) Pour mettre en marche le vaste mouvement d'opinion nécessaire à cette ouverture des services publics locaux à une gestion nouvelle fondée sur l'exploitation d'une information solide et quantifiée, dont la naissance des politiques tarifaires fournirait le catalyseur, l'Etat, en association avec les collectivités intéressées, pourrait proposer *la création d'une banque de données sur les services publics locaux*, qui serait alimentée de questionnaires adressés aux collectivités (susceptibles de servir d'ailleurs de base de réflexion à la constitution de l'« état des recettes tarifaires ») et qui pourrait être consultée par les élus, les usagers, et leurs associations représentatives.

## 2. Accroître le niveau d'information des citoyens

En élevant le niveau d'information des citoyens sur les tarifs, on permet bien sûr à ceux-ci de jouer plus pleinement leur rôle « responsabilisateur », mais en

même temps on crée les conditions d'un meilleur contrôle par l'usager, des choix tarifaires des collectivités, incitant ces dernières à plus d'attention et de rigueur. Ce ne sont en effet pas seulement les choix de consommation, mais également de manière plus générale la pertinence du jugement porté sur la gestion locale et la qualité de l'éventuelle contribution de l'usager à celle-ci, qui s'en trouvent améliorés.

#### *a) La relation usager-gestionnaire*

Il est clair tout d'abord que les documents tarifaires dont la constitution est envisagée au paragraphe 1 ne doivent pas recevoir un usage purement interne, mais doivent être tenus à la disposition du public. Le droit d'information de l'usager — et corrélativement le devoir d'explication des collectivités — pourrait en particulier s'appliquer à *l'appréciation des causes des disparités de prix des biens publics relativement homogènes sur le territoire*, qui peuvent être :

— les disparités des coûts proprement dits (pour les SPIC tout particulièrement, dont le tarif doit assurer l'équilibrage) : coûts de fonctionnement, mais surtout de l'investissement, par suite des niveaux différents d'obsolescence auxquels sont parvenues les installations ;

— mais également les différences dans la comptabilisation des coûts — notamment modes d'affectation des charges indirectes, de personnel et financières par exemple — et celles consécutives au mode de gestion des services (public/privé tout particulièrement) ;

— enfin les arbitrages différents qui sont rendus (souvent sans s'en rendre compte) par les collectivités entre usager et contribuable (dont témoigne la disparité des taux de recouvrement des dépenses par les tarifs).

Tandis que les premières sont irréversibles, il est éminemment souhaitable que la meilleure circulation de l'information (entre usagers de collectivités différentes tout particulièrement) permette au contraire la réduction des deux autres par une certaine homogénéisation des modes de calcul des coûts et de répartition de ceux-ci entre usager et contribuable puis entre usagers, sans pour autant recréer des normes de gestion peu conformes au parti pris décentralisateur.

En second lieu, la participation directe des citoyens à la gestion des services (et en particulier à la définition des tarifs) pourrait être encouragée au sein de commissions « extramunicipales » réunissant les responsables locaux et les représentants des organisations représentatives des usagers (par exemple associations de propriétaires et de locataires pour les services liées au logement : eau, assainissement, chauffage, ordures ménagères...).

#### *b) La relation directe usager-tarif*

Nous avons mis en évidence dans la partie III certaines déficiences de la perception individuelle vis-à-vis des tarifs, susceptibles de limiter leurs effets recherchés sur les comportements et même sur les situations — si les usagers ignorent leurs droits par exemple.

Une étude sur la tarification des musées (1981) par le ministre de la Culture estime par exemple que « le montant actuel des droits d'entrée perçus au Louvre est majoré de 22 % par rapport à son niveau théorique » bien qu'il faille faire la part des étrangers moins bien informés que les Français, qui fournissent les trois quarts de ce surplus.

L'information de l'utilisateur est le plus souvent très partielle : elle se limite au titre qu'il utilise et ne permet pas l'appréciation d'ensemble du système tarifaire : d'après l'étude du CETUR sur les transports collectifs urbains de deux villes de l'Ouest (1980), « un usager sur deux des utilisateurs même des cartes à vue ignore l'existence des cartes à vue qu'il n'utilise pas ; 6 % des usagers des transports collectifs... connaît l'existence de la carte hebdomadaire » et le prix des titres est encore plus mal connu : « plus des 2/3 des non utilisateurs du carnet à tarif réduit... qui en connaissent l'existence en ignorent toutefois le prix ».

Ces déficiences sont parfois involontairement entretenues — ou même créées — par la présentation des systèmes tarifaires qui est faite aux usagers par le gestionnaire.

Face à cette situation, il est possible de faire quelques recommandations de bon sens comme par exemple :

- une présentation plus claire, mais en même temps plus précise et relativement normalisée des factures pour les services qui y ont recours ; une telle idée a d'ailleurs déjà été mise à l'étude par l'Administration dans le secteur de l'eau à l'issue du rapport Jousseaume ;
- une meilleure publicité des tarifs à l'intérieur mais également à l'extérieur des lieux d'utilisation des services (la municipalité pouvant jouer du monopole dont elle dispose en matière de mobilier urbain publicitaire) ;
- une relation plus personnalisée enfin entre l'utilisateur et le percepteur du tarif, qui doit pouvoir jouer également un rôle de conseil.

### **C) Mécanismes de péréquation et de coopération : des solutions aux problèmes posés par les disparités spatiales des tarifs**

*Les fonctions tarifaires* appliquées à l'utilisateur d'un bien public local relativement homogène, diffèrent suivant le lieu de résidence de ce dernier :

- soit qu'il soit captif d'un service dont la collectivité dispose d'un certain monopole sur son territoire et qu'elle produit à des prix différents en niveau et en structure d'un endroit à un autre : c'est le cas le plus fréquent ;
- soit que le service présente des « effets de débordements de consommation » à l'extérieur de sa collectivité productrice (cf. III), qui conduisent celle-ci à discriminer entre l'utilisateur résident et non résident (ou « pique-assiette »).

Cette discrimination spatiale entre les usagers est de moins en moins tolérée au fur et à mesure de l'accroissement des niveaux tarifaires, d'autant que, comme nous l'avons indiqué plus haut, elle n'a pas comme seule origine les disparités de coût de production irréductibles des biens publics locaux, mais résulte également de choix plus ou moins délibérés des collectivités (volonté ou non de rattraper l'évolution des coûts pour certains SA par exemple) (1).

La revendication qui est ici sous-jacente est celle d'un *traitement uniforme* de l'usager sur le territoire pour un bien public relativement homogène (mêmes critères de discrimination et mêmes valeurs de ces critères) ; elle n'est donc pas inspirée à proprement parler par des préoccupations à caractère « social » — au sens de la redistribution des revenus ou entre catégories d'individus — ; ces dernières se retrouvant en fait dans l'usage *interne* à la collectivité des tarifs.

Toutefois, comme nous l'avons mis en évidence dans la partie III, les processus de coopération volontaire (mise en commun de la gestion des services ou transferts financiers entre collectivités) ou à défaut de péréquation (alors nécessairement coûteuse pour l'Etat ou l'échelon supra-communal qui en prend l'initiative), réalisent des mécanismes de solidarité géographiques, mais qu'on ne peut pour autant qualifier de sociaux.

Ils doivent être encouragés, notamment dans le domaine des SA où les collectivités manifestent pourtant un grand souci d'indépendance.

Mais la zone de solidarité doit toutefois rester limitée dans l'espace afin de ne pas trop perdre en information économique sur la localisation des responsables des coûts (une commune centre et sa banlieue par exemple sont un bon niveau).

\*  
\* \*

Pour nous résumer, il semble qu'il nous soit apparu un certain nombre de conditions nécessaires à la réussite d'une politique d'utilisation plus intense des tarifs :

- un usage plus social des tarifs, mais qui s'appuie sur la détermination des tarifs économiques théoriques de manière à s'en éloigner en pleine conscience des effets allocatifs ;
- une meilleure information des élus comme des citoyens qui permette au tarif de « jouer son rôle » ;
- enfin une solidarité accrue entre collectivités, mais qui reste néanmoins limitée dans l'espace afin d'éviter des pertes trop importantes d'information économique.

---

(1) Très souvent ces derniers ne sont pas calculés, et le tarif évolue de façon autonome en fonction des opportunités politiques : stagnation puis rattrapage brutal de l'inflation générale par exemple.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

Malgré sa complexité de façade, il suffit finalement de *quatre formes* seulement pour reconstituer et modéliser le système de ressources financières des collectivités locales :

- le tarif (10 %) ;
- la fiscalité (35 %) ;
- les transferts de l'État, d'une autre collectivité... (33 %) ;
- l'emprunt (15 %).

« Attribuer à chaque usager le coût dont il est l'origine » est une opération techniquement impossible et parfois même dépourvue de sens. La raison profonde en est l'antériorité de l'acte de produire sur celui de consommer, qui conduit à engager de nombreuses dépenses qu'il n'est pas possible d'attribuer ensuite avec rigueur à tel ou tel agent (coûts fixes...). Faire un choix entre les divers modes de financement, c'est alors avant tout *arbitrer entre des formes de solidarité* à établir entre les agents économiques.

Des mécanismes péréquateurs sont en fait à l'œuvre souterrainement dans la moindre spécification des biens publics économiques, aussi anodine que la distinction du lieu ou de la date de consommation par exemple.

Bien que s'appliquant directement à l'usager, le tarif n'y échappe pas, à travers le choix de critères puis de niveaux de discrimination (dont le volume de consommation, bien qu'en apparence mesure objective) ou la mise en commun de coûts fixes puis leur affectation forfaitaire, etc. ; la péréquation peut être inhérente ou non à des limitations techniques, plus ou moins inconsciente ou au contraire délibérée ; d'où l'importance d'en saisir à chaque fois la nature.

La solidarité induite par la fiscalité locale présente quant à elle deux caractéristiques :

- elle est limitée à l'espace de la collectivité ;
- elle est établie entre d'une part un usager abstrait — souvent d'ailleurs mal connu — et des catégories de contribuables, propriétaires résidents, entreprises.

La subvention est l'expression d'une solidarité de l'autorité subventionnante (Etat, département...) — et à travers elle de ses financeurs — vis-à-vis des usagers de la collectivité bénéficiaire.

Enfin l'emprunt établit une solidarité intertemporelle complexe entre des usagers (présents et futurs) et des contribuables locaux (présents et futurs).

La détermination précise de la nature des péréquations mises en jeu par ces situations est en fait d'une très grande complexité ; en particulier, le cas de figure le plus fréquent est le financement par les quatre formes de ressources d'un même service public local.

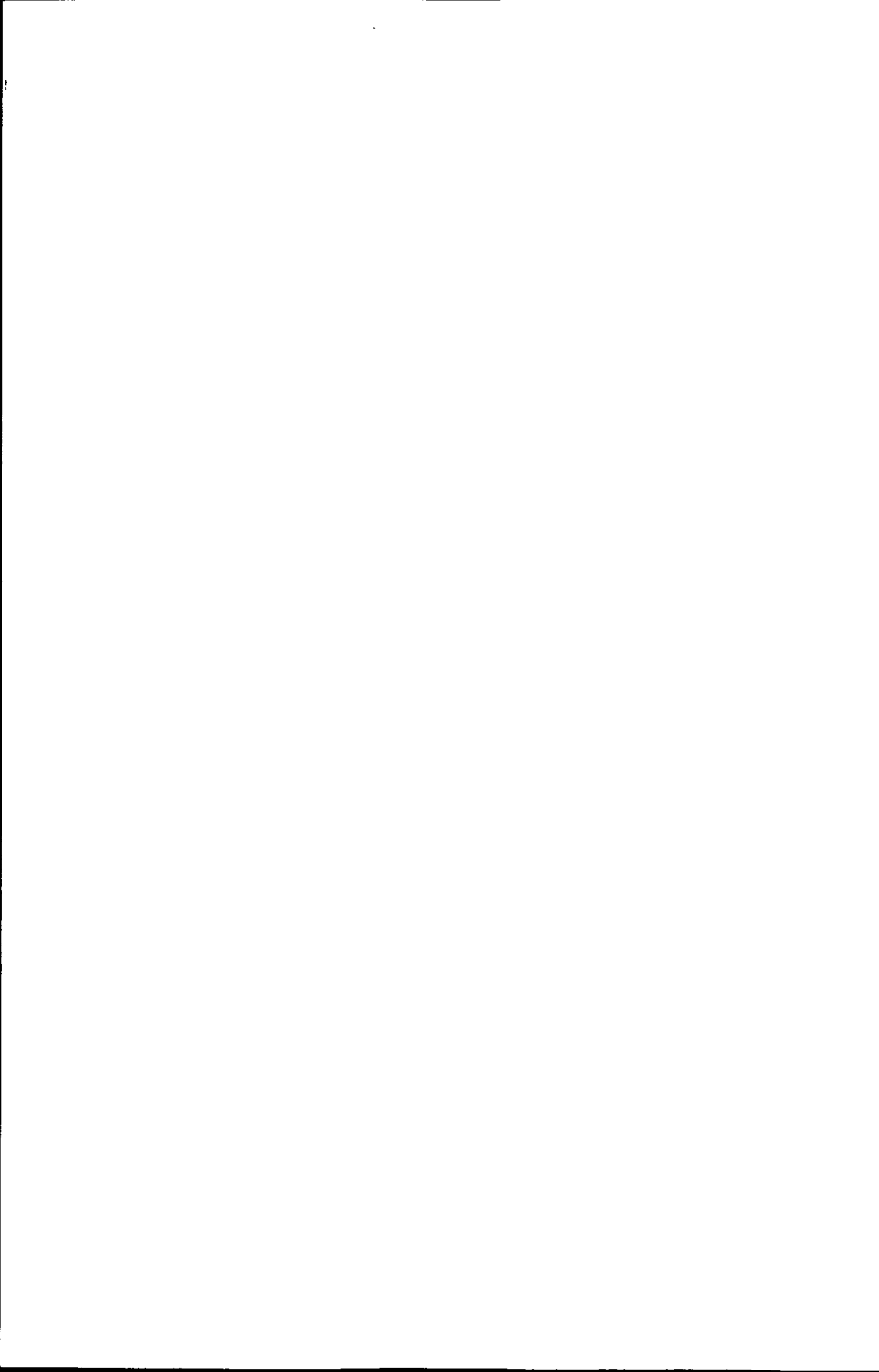
Il faut dans ces conditions ne pas perdre de vue que *toute création de solidarité s'accompagne d'une perte d'information économique*, puisqu'elle éloigne un peu plus chaque fois l'usager des coûts dont il est responsable, même si elle peut aboutir à une baisse du coût de la perception des ressources (notamment coût en recherche d'information).

Un usage plus intense des tarifs présente alors la caractéristique principale de constituer un retour vers l'usager comme financeur, mais aussi comme juge, du service public, même s'il doit être assorti par souci de justice sociale, de la mise en place de nouveaux mécanismes de solidarité — directement entre usagers cette fois — ; à ce titre, il contribue à la clarification de la gestion locale et à la responsabilisation des usagers, deux conditions essentielles à la réussite du projet de décentralisation.



## ANNEXES

---



**Un problème tarifaire d'actualité : la redevance sur le « propriétaire » dans les « projets de quartier »**

Les équipements collectifs, dans leur diversité (réseaux : voirie, assainissement ; installations sociales, sportives, culturelles) engendrent des « services » de nature très différente, parfois très difficiles à mesurer, mais qu'on peut malgré tout décrire avec une relative précision.

Mais — s'ils font partie notamment d'un projet d'urbanisation de tel ou tel périmètre — ils sont créateurs, de part leur présence ou leur concentration, « d'externalités » ou encore de « services diffus », qui se forment à leur « voisinage » et dont l'appréhension est beaucoup plus tenue. Ainsi, la création ou l'extension de voirie améliore la circulation en général, mais souvent plus particulièrement celle des « usagers proches », ou même, plus indirectement bénéficie au commerce local par exemple, etc.

D'où une cascade « d'effets externes ».

D'une manière plus générale, l'urbanisation peut conduire au désenclavement et à l'aménagement partiel du terrain, et engendre une transformation des modes de vie à son voisinage.

Ces effets sont partiellement subjectifs ; ils peuvent prendre suivant l'individu des formes positives (création d'une vie de quartier, plus grande attractivité de la zone) comme négatives (promiscuité, dégradation de l'environnement, etc.).

Il existe toutefois, la plupart du temps, un effet concret particulièrement positif et tout à fait objectif : c'est l'augmentation du prix de vente des terrains (éventuellement aussi des constructions préexistantes) au sein et près de la zone. Il n'est pas question d'identifier cet effet à l'ensemble des « services diffus » formés ; tout d'abord, cet effet n'est que « potentiel » (si l'on décide de vendre). Par ailleurs, l'augmentation du prix de son terrain peut ne compenser que très partiellement la perte de tranquillité, de visibilité, de jouissance de l'espace naturel, etc. chez tel ou tel individu en particulier (association de protection de sites).

Il n'empêche que si l'on donne foi au « jugement du marché », cette augmentation traduit relativement bien en moyenne (pour l'individu « moyen »), la valeur globale des effets externes induits par l'urbanisation.

Ces externalités aujourd'hui en France, ne sont nullement « internalisées » dans le financement de l'urbanisation. En raison de réelles difficultés à les faire émerger à la conscience publique, à les percevoir, à les identifier (ainsi que leurs « bénéficiaires »), puis à les mesurer (coût de conceptualisation, coût de mise en place technique). Tout autant que du coût politique prévisible qui résulterait de leur prise en compte.

Il y a là, toute une méthodologie que seule la puissance publique peut définir (puisque des mécanismes « naturels » se révèlent insuffisants pour permettre l'émergence et la taxation de ces bénéfices) :

- recherche d'instruments de mesure adéquats ;
- quelle contrepartie financière affecter à ces bénéfices ?

et quelle part du coût d'urbanisation doit être ainsi couverte ?

A la première question, on peut sans doute esquisser une solution issue d'une réflexion précédente : un observatoire (spatial et temporel) des transactions immobilières autour de la zone à urbaniser, qui permette de suivre l'évolution (dans l'espace et le temps) de la valeur vénale des terrains et constructions. Plusieurs éléments toutefois sont susceptibles d'entacher la validité de ces indicateurs « naturels » :

- tout d'abord, il faut qu'il y ait vraiment marché, autrement dit, qu'il y ait un nombre suffisant de transactions, et qu'elles soient vraiment significatives. Toute situation de quasi monopole (côté acheteur comme vendeur) est susceptible de ce point de vue, de faire obstacle à la transparence de ce micro marché ;
- il en est de même de toute campagne d'information (publicité du promoteur, action d'une association de défense...) en ce qu'elle contribue à créer ou à modifier l'image de marque du futur quartier ;
- enfin, un peu comme en physique quantique, l'observateur risque d'influer sur le comportement des expérimentés. Cette influence devrait toutefois rester circonscrite (cas des ZAD et des ZIF par exemple), au moins tant que celui-ci n'intervient pas directement (taxation, préemption, expropriation), contribuant alors à limiter la spéculation foncière ;
- en cas de mauvais fonctionnement de cet instrument « naturel » de mesure, il faut définir des critères de discrimination entre terrains (distance aux équipements, etc.) ce qui risque d'être techniquement coûteux en même temps que de revêtir un caractère irréductiblement arbitraire.

Pour ce qui est de la seconde question, une réflexion plus approfondie apparaît nécessaire, que nous ne pouvons ici qu'ébaucher très rapidement.

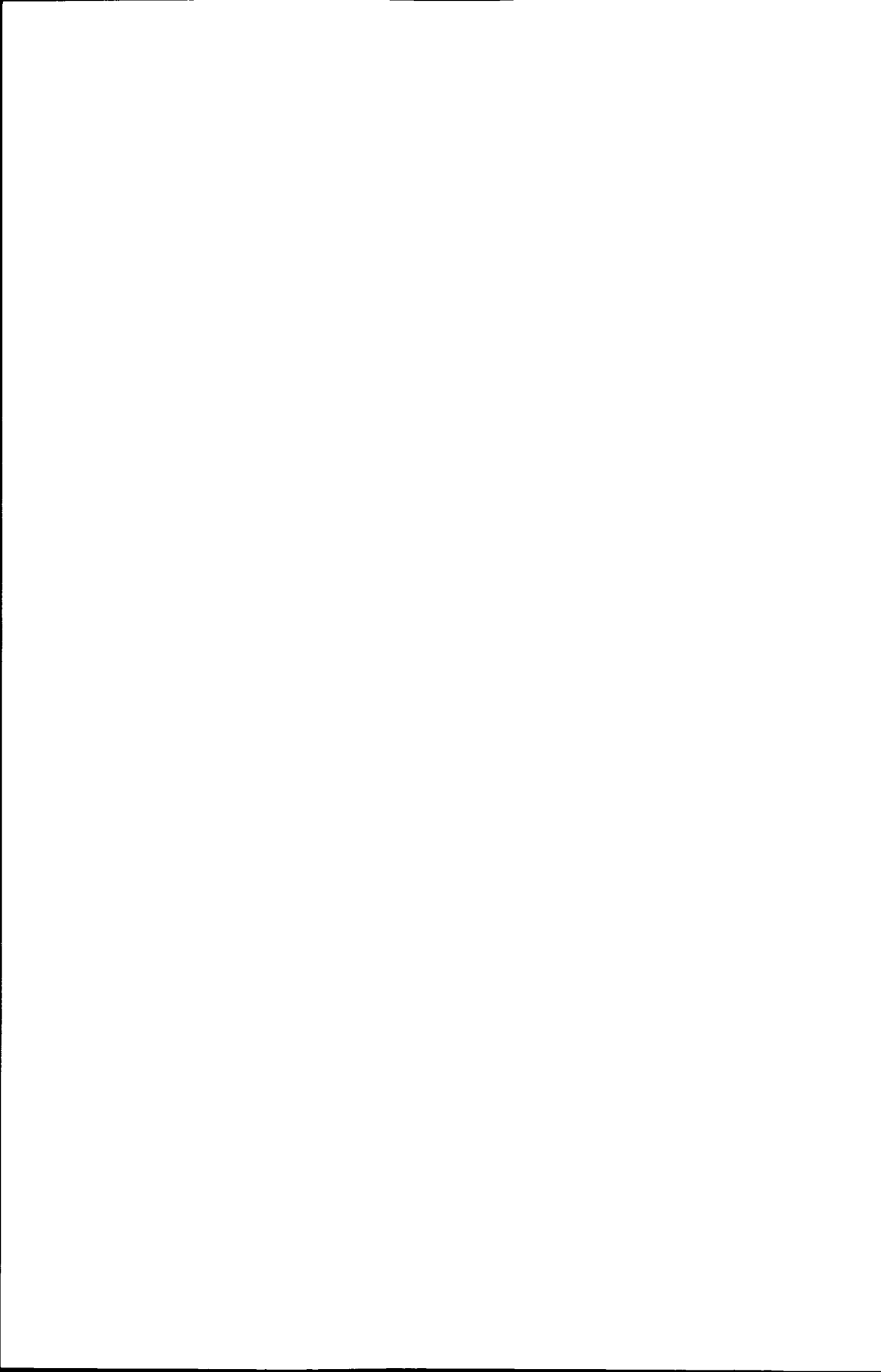
Il est clair d'abord, que c'est l'équipement « être-en-soi » (les « représentations » qu'il induit, les commodités qu'il prodigue, etc.) qui génère les effets externes ; la redevance « propriétaire » doit donc être affectée au financement de l'investissement. Qui paye aujourd'hui ? La réponse est bien sûr, très complexe : le contribuable local (ou national, s'il y a subvention), si la collectivité locale inter-

vient ; l'aménageur et le constructeur (et donc, finalement l'acheteur de logement neuf) à travers divers régimes (taxe locale d'équipement, participations, etc.). La part de ce financeur potentiel qu'est le propriétaire doit être définie à l'issue d'une analyse détaillée de la nature du « service rendu » à chacun (acheteur de logement, propriétaire de terrain, ou de constructions). Les champs de recherche sont ici, très ouverts.

En tout état de cause, il n'est pas souhaitable de se contenter de donner cette possibilité nouvelle aux collectivités sans indication de méthode, comme c'est la tournure que semblent prendre sous couvert de décentralisation — paresse ou conviction réelle ? — les propositions sur les « projets de quartier ».

C'est bien de reconnaître la possibilité de rémunérer les « services diffus » ; c'est bien de vouloir laisser jouer au maximum les mécanismes locaux de régulation.

Encore, faut-il au moins ne pas ajouter de difficultés techniques de conceptualisation au poids des contraintes et inerties locales de tous ordres qui ont jusqu'ici contribué à faire avorter toute initiative de ce genre.



### Tarification d'EDF

Le passage des coûts marginaux aux tarifs.

#### Détermination de la prime fixe et des prix d'énergie (1).

Cette annexe décrit sous la forme simplifiée d'un cas d'école, les mécanismes sous-jacents à la détermination des tarifs.

#### *Problème*

*Déterminer les tarifs binômes permettant de faire payer, du mieux possible, à chaque consommateur, ce qu'il coûte.*

Un tarif binôme comporte une prime fixe  $\alpha$  applicable à la puissance souscrite  $P$  et un prix proportionnel  $\gamma$  applicable à la consommation  $C$ .

La facture s'élève à :  $T(C; P) = \alpha P + \gamma C$ . Le prix payé par kW souscrit est fonction de la durée annuelle d'utilisation de la puissance souscrite, c'est-à-dire

du rapport  $H = \frac{C}{P}$  :

$$t(H) = \frac{T(C; P)}{P} = \alpha + \gamma H$$

Le coût d'un client dont la durée d'utilisation est  $H$  s'écrit :

$$M(H) = cH + f(H) A + A_0.$$

où :

$c$  désigne le coût de combustible supposé ici uniforme ;

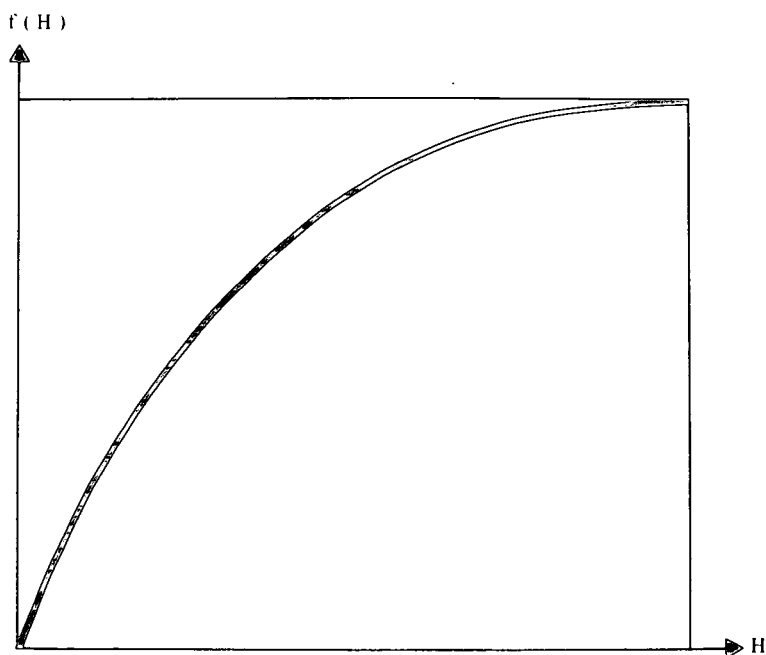
(1) D'après *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, 1979.

A désigne le coût annuel de développement des capacités nécessaires pour produire et transporter 1 kW ;

$A_0$  désigne le coût indépendant de la consommation (réseau individualisé) ;

$f(H)$  représente dans une terminologie peu rigoureuse le coefficient de foisonnement, c'est-à-dire la responsabilité au développement des capacités d'un client souscrivant 1 kW.

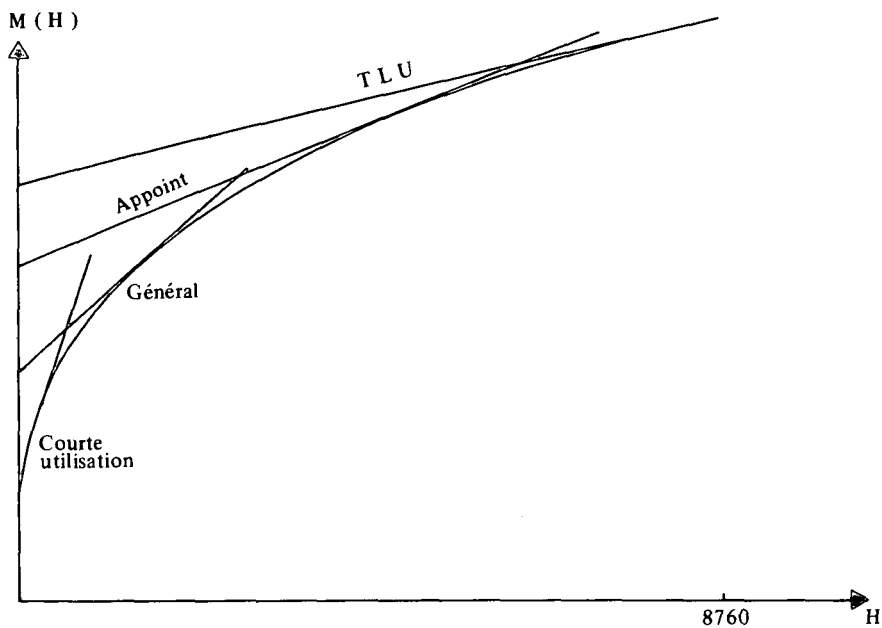
Des études (délicates) montrent que  $f(H)$  a la forme suivante (1) :



Cette courbe traduit simplement le fait que les clients de courte durée d'utilisation ont tendance à appeler à la pointe : ainsi on estimait lors de la révision du tarif « vert » en 1968 qu'un client utilisant 1 kW pendant moins du 1/10<sup>e</sup> de l'année ( $H = 800$  heures) était responsable de 0,5 kW pour 1 kW souscrit. La courbe de coût  $M(H)$  affecte alors la forme suivante :

(1) A rapprocher des courbes dites de « Barry ».

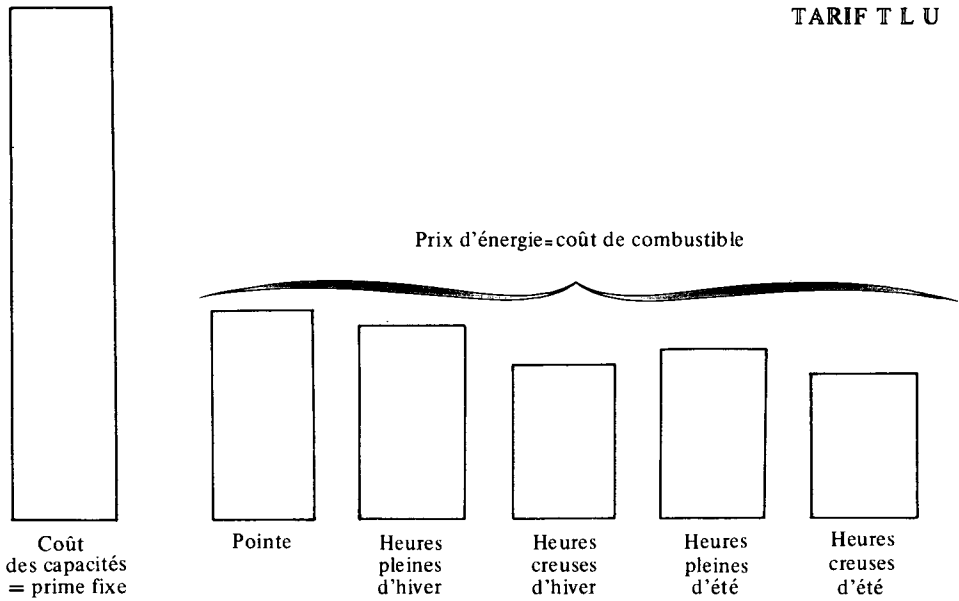




On cherche à approximer la courbe  $M(H)$  par des droites : d'équation  $t(H) = \alpha + \gamma H$  d'ordonnée à l'origine  $\alpha$  (prime fixe du tarif) et de pente  $\gamma$  (prix d'énergie). On est conduit à réaliser cette approximation au moyen de plusieurs de ces droites (telles que celles indiquées sur la figure) qui ne sont rien d'autre que les tarifs : courte utilisation, général, appoint, très longue utilisation (TLU).

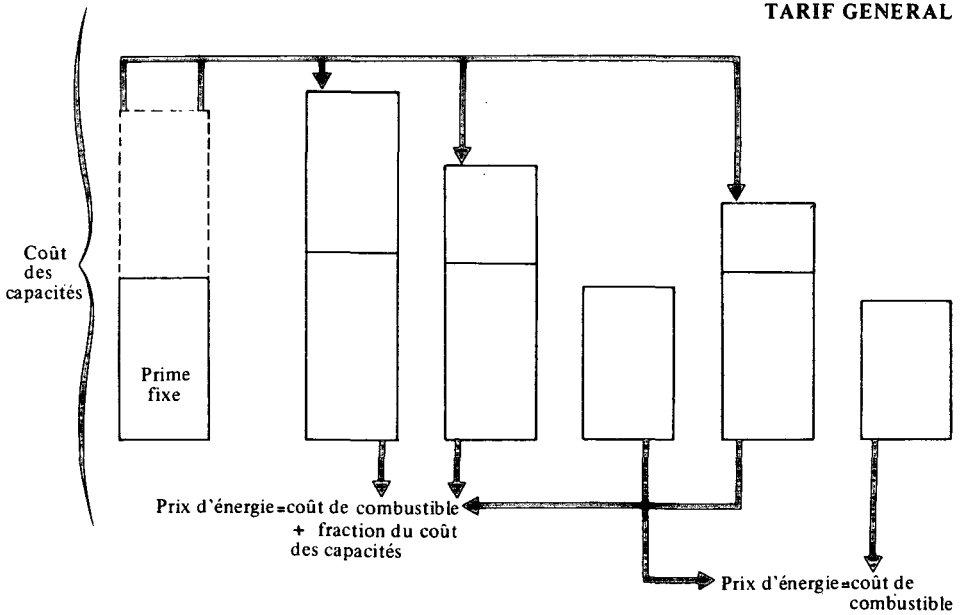
Le résultat de tels ajustements conduit à des tarifs dont la structure (prime fixe, prix d'énergie) a les caractéristiques suivantes illustrées sur les cas du tarif général et du tarif « très longue utilisation ».

# TARIF T L U



Nota : les échelles et surface n'ont pas de signification particulière

## TARIF GENERAL



Le coût des capacités est imputé, pour partie à la prime fixe, pour partie aux consommations de pointe, d'heures pleines d'hiver et d'heures pleines d'été ; les heures creuses sont tarifées au coût partiel (cf. tarification des pointes par exemple in *25 ans de tarification électrique* par G. Morlat et F. Bessière, 1971).



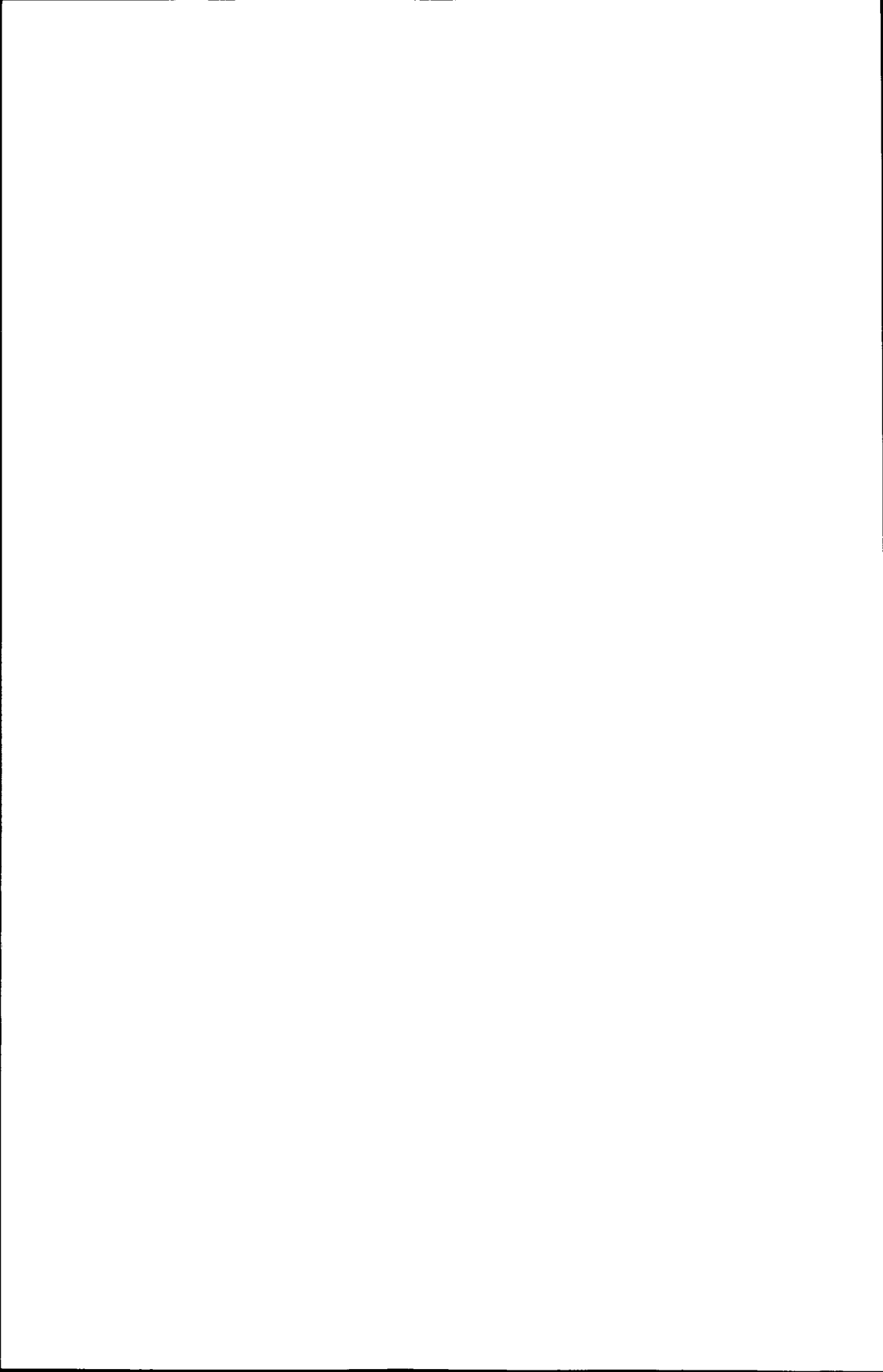
## INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

---

- |  |   |      |   |
|--|---|------|---|
| J.J. Aerts,<br>S. Confais.   | <i>Le comportement économique et financier des collectivités locales.</i>   | 1980 | Chronique SEDEIS.                             |
| Annales de l'économie publique, sociale et coopératif.                   | <i>La tarification de l'électricité.</i>  | 1979 | Université de Bruxelles (CIRIEC).             |
| J. Aubert.   | <i>Pour une actualisation de la législation funéraire.</i>  | 1981 | La Documentation française.                   |
| E. Bignebat.<br>M. Portheault (Inspection générale de l'Administration). | <i>Rapport sur les restaurants scolaires organisés par les communes.</i>  | 1980 |   |
| V. Bourrel (président),<br>J. Toutain (rapporteur).                      | <i>Rapport de la Commission d'étude des finances locales au Premier ministre.</i>   | 1965 | Travaux préparatoires du V <sup>e</sup> Plan. |
| BIPE-SEDES, Direction générale des Collectivités locales.                | <i>Enquête sur la tarification de quelques services publics locaux (écoles de musique, aide-ménagère, piscines, ordures ménagères).</i> | 1982 |   |
| P. Cagnon (Association québécoise des travailleurs en loisir).           | <i>La tarification en loisir au niveau municipal.</i>   | 1980 |   |
| CETUR.   | <i>Sensibilité de la demande au niveau et à la structure tarifaires dans les transports collectifs.</i>                                 | 1980 | Dossier du CETUR n° 2.                        |
| Comité national de l'eau.  | <i>Rapport du groupe de travail sur la lutte contre le gaspillage et le prix de vente de l'eau.</i>                                     | 1979 |   |
| (présenté par) M. Cornette.  | <i>Rapport d'information par la Commission de la production et des échanges sur les problèmes de l'eau.</i>                             | 1977 | Assemblée nationale.                          |
| M. Cotten.   | <i>Les équipements publics de quartier (études prioritaires interministérielles).</i>   | 1978 | La Documentation française.                   |

P. Covo-Dahan.	<i>Sous-traitance d'un service public communal : stratégie d'implantation sur le marché de l'eau.</i>	1980	Thèse de doctorat en économie et aménagement du territoire. Université Paris-Dauphine.
R. Demeestere.	<i>Monographies des systèmes comptables dans huit villes en 1981.</i>	1982	Document CERESSEC-DGCL.
P. Deligny.	<i>La gestion des services publics locaux.</i>	1979	Vie publique.
A. Guengant.	<i>Les politiques financières de correction des inégalités fiscales entre collectivités locales.</i>	1980	Thèse de doctorat en économie. Université de Rennes.
P. Guerrier.	<i>Les perspectives des finances locales à l'orée du VIII<sup>e</sup> Plan.</i>	1980	Rapport VIII <sup>e</sup> Plan.
C. Guillemain.	<i>Le prix de la route (essai sur la tarification publique).</i>	1976	Economica.
S.H. Hanke, R. Wentworth.	<i>Etudes statistiques de prix de revient pour les canalisations d'eau usée.</i>	1980	TSM l'eau.
O. Hanappe, J.L. Madre.	<i>Urban transport pricing (commercial and social policy).</i>	1981	PTRC Summer Annual meeting.
S. H.Hanke.	<i>Avantages et prix de revient du comptage de l'eau.</i>	1980	TSM l'eau.
S.H. Hanke.	<i>Sur la péréquation du prix de l'eau.</i>	1981	TSM l'eau.
C. Jousseau (président), C. Delorme (rapporteur).	<i>Rapport du groupe de travail sur la péréquation du prix de l'eau potable.</i>	1981	
J. Kobielski.	<i>L'influence de la structure des communes sur leurs dépenses de fonctionnement.</i>	1974	Thèse de doctorat en économie. Université de Rennes.
S.C. Kolm.	<i>Prix publics optimaux.</i>	1969	Dunod.
S.C. Kolm.	<i>Inequal inequalities.</i>	1976	Journal of economic theory.
L. Lévy-Lambert.	<i>La vérité des prix.</i>	1969	Seuil.
Ministère de l'Economie ; direction générale de la Concurrence et de la Consommation.	<i>L'assistance aux collectivités locales.</i>	1981	
Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie ; mission des Etudes et de la Recherche.	<i>3<sup>e</sup> journées scientifiques et techniques : l'eau, la recherche et l'environnement (recherche scientifique et technique sur l'environnement).</i>	1979	
Ministère de la Culture.	<i>Rapport RCB sur la tarification des musées et monuments historiques (documentation interne).</i>	1980	
Ministère de l'Equipement et du Logement ; ministère des Transports.	<i>Sur les coûts et la tarification des transports urbains (Commission d'étude des coûts d'infrastructure : groupe transports urbains).</i>	1969	

Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et CERPEN.	<i>Les ménages et les coûts d'enlèvement et traitement des ordures ménagères.</i>	1980	
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, direction générale des collectivités locales.	<i>Les finances locales : memento statistique.</i>	1982	
Ministère de l'Economie, direction de la Comptabilité publique.	<i>Les finances du secteur local.</i>		Publication annuelle.
(présenté par) G. Morlat, F. Bessière.	<i>Vingt-cinq ans de tarification électrique.</i>	1971	Monographies de Recherche opérationnelle n° 11, Dunod.
Parti socialiste.	<i>La démocratie en jeu : réflexion sur l'Etat et le service public.</i>	1981	Club socialiste du livre.
P. Ribes.	<i>Rapport au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la modération des prix de l'eau.</i>	1978	Assemblée nationale.
G. Terny.	<i>Economie des services collectifs et de la dépense publique.</i>	1971	Dunod.
N. Tabard.	<i>Sur les effets redistributifs des services collectifs destinés aux familles.</i>	1977	CREDOC et ministère de l'Equipement.
Ville de Rennes.	<i>Enquête sur les conservatoires nationaux de région et les écoles nationales de musique.</i>	1981	





## REMERCIEMENTS

---

Ont été notamment consultés dans le cadre des travaux préparatoires à ce rapport, Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs :

- le maire d'Amiens et ses collaborateurs ;
- Paul Barnaud, chef du service du financement du logement à la direction de la construction, alors secrétaire général de Limoges ;
- Alain Bernard, sous-directeur à la direction de la Prévision ;
- Thierry Chambolle, directeur de la Prévention des pollutions ;
- Michel Cotten, directeur-adjoint à la direction générale des Collectivités locales ;
- Jean Daney de Marcillac, directeur général à la Société d'études pour le développement économique et social (SEDES) ;
- le maire de Dreux et ses collaborateurs ;
- Marc-André Ganibenq, chef du bureau des Services publics industriels et commerciaux à la direction générale des Collectivités locales ;
- Odile Hanappe, chargée de mission au Centre d'études des transports urbains (CETUR) ;
- Claude Henry, directeur du laboratoire d'économétrie à l'Ecole polytechnique ;
- Jean-Philippe Lachenaud, maire de Pontoise ;
- le maire de Limoges et ses collaborateurs ;
- René Kelhetter, directeur de la Fédération nationale des collectivités concédantes ;
- Claude Malhomme, sous-directeur à la direction générale de la Concurrence et de la Consommation ;
- Jean Malsot, directeur du bureau d'Informations et de Prévisions économiques (BIPE) ;
- Michel Mercier, directeur général des services techniques de Meudon ;
- Jean-Marie Perrin, directeur de l'Agence financière du bassin Rhône-Méditerranée-Alpes ;

- Jacques Pierre, Société d'études pour le développement économique et social ;
- Bernard Preel, bureau d'Informations et de Prévisions économiques (BIPE) ;
- Emile Quinet, alors chef du Service d'analyse économique des transports ;
- Albert Robin, directeur à Electricité de France ;
- Philippe Roger, directeur des services techniques de la ville de Toulouse ;
- Jean-Yves Salaun, secrétaire général de la ville de Rouen.

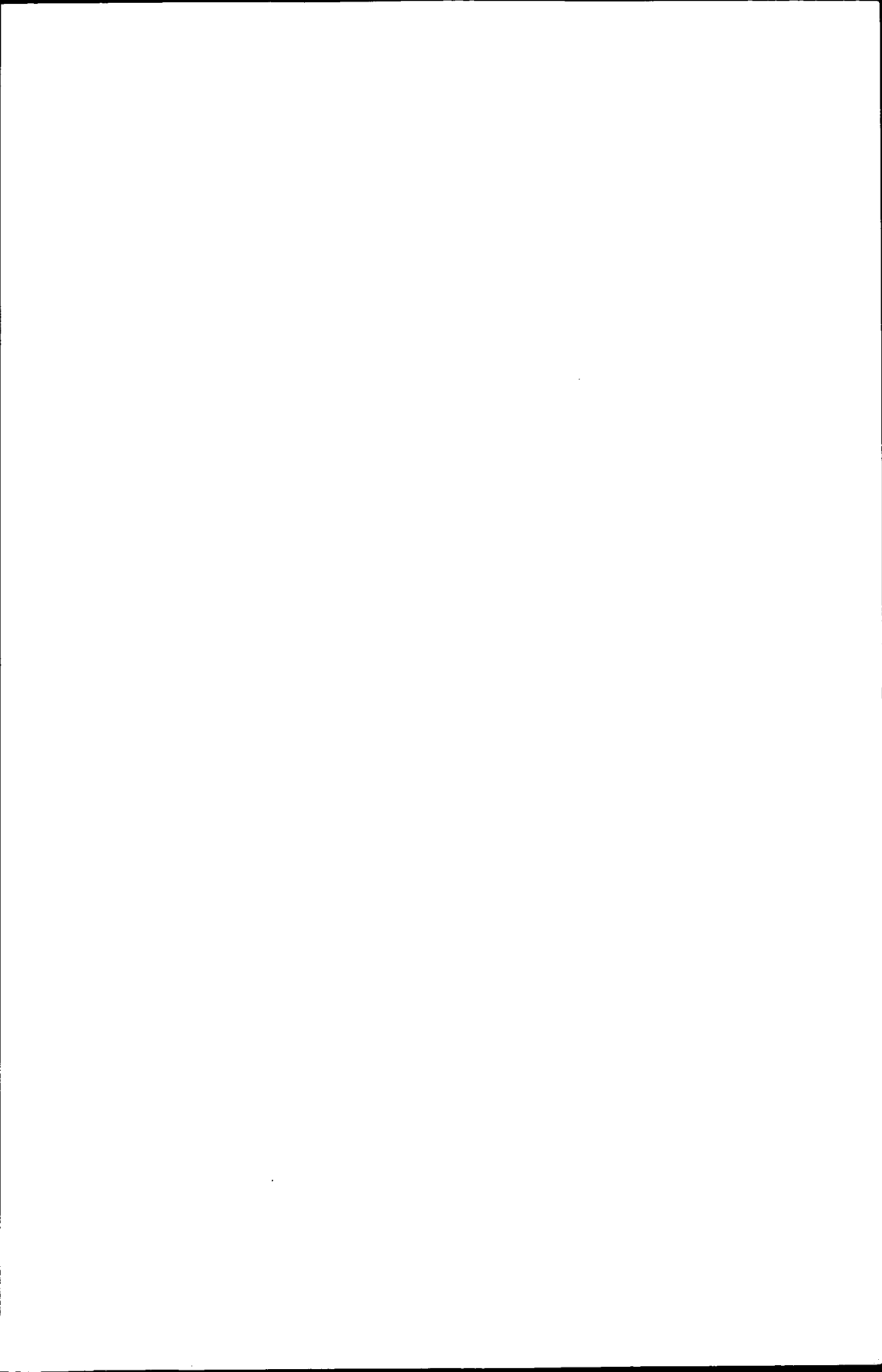
## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<b>Introduction</b> .....	15
1. Les services publics locaux .....	15
2. L'expansion des activités nouvelles et les mutations technologiques dans les services traditionnels .....	20
3. La tarification dans les ressources locales .....	21
4. La problématique tarifaire est tout entière à construire au sein des finances locales .....	24
<b>I. Historique et critique des « théories tarifaires » sur les services publics locaux, développées par l'Administration depuis 20 ans</b> .....	27
<b>A. Les réflexions à caractère très général</b> .....	29
1. Le rapport Bourrel .....	29
2. Le rapport Guerrier .....	32
3. A l'étranger .....	33
<b>B. Les réflexions portant sur les services ayant fait l'objet d'une approche plutôt économique du tarif</b> .....	33
1. L'eau .....	34
a) <i>Le rapport du Comité national de l'eau (1978)</i> .....	35
b) <i>Le rapport Jousseume</i> .....	37
c) <i>Conclusion</i> .....	38
2. L'usage des infrastructures de transport ; critique de la théorie marginaliste ..	38
3. La théorie en « actes » : le cas de la tarification électrique .....	41
4. Autres services étudiés sous l'angle plutôt économique .....	44
<b>C. Les services ayant fait l'objet d'une approche plutôt sociale du tarif</b> .....	45
1. Etude RCB sur les musées .....	46
2. Etude sur les transports collectifs urbains .....	46
3. Rapport Cotten sur les équipements publics de quartier .....	47
Conclusion .....	48
<b>III. Les « réalités tarifaires »</b> .....	49
Brève analyse des contraintes qui s'exercent sur les tarifs locaux .....	51

	Pages
<b>A. Les modes de gestion des services publics locaux</b> .....	54
1. La gestion directe .....	55
2. La délégation .....	55
3. La coopération .....	56
4. Quelques éléments sur l'importance respective des modes de gestion .....	58
5. Les raisons du choix des collectivités entre les divers modes de gestion .....	59
6. Les spécificités tarifaires liées au recours privé .....	60
 <b>B. Le poids des contraintes réglementaires sur les tarifs</b> .....	 61
1. Contraintes sur le niveau des tarifs ; la dialectique tarif-SPIC .....	61
2. Contrainte sur la structure des tarifs : principe d'égalité des usagers devant le service public .....	64
3. Contraintes sur l'évolution des tarifs : les applications de l'ordonnance de 1945 .....	68
a) <i>Avant le blocage des prix de 1982</i> .....	69
b) <i>Le blocage des prix et sa sortie</i> .....	71
c) <i>Conclusion</i> .....	75
 <b>C. Fatalisme ou volontarisme tarifaire ?</b> .....	 76
1. Brève synthèse des pratiques tarifaires .....	77
2. Poids des contraintes dans les pratiques .....	82
Conclusion .....	85
 <b>III. Le rôle théorique des tarifs dans la gestion des services publics locaux</b> .....	 87
1. Les trois usages de la notion de service .....	91
2. Le tarif « signe » de service : rôle « pédagogique » du tarif .....	94
3. L'action possible du tarif sur le comportement (usage incitatif) et la situation (usage normatif) des citoyens .....	95
a) <i>Les objectifs sociaux</i> .....	95
b) <i>Les objectifs économiques</i> .....	100
4. Tarifs et choix du niveau spatial de gestion des services .....	104
5. L'action interne du tarif .....	106
 <b>IV. Propositions : une issue tarifaire à l'expansion du secteur local ?</b> .....	 109
 <b>A. Les objectifs souhaitables des politiques tarifaires pour l'avenir</b> .....	 111
1. Faut-il accroître la part des tarifs ? .....	111
a) <i>Les problèmes posés par le financement actuel du secteur local</i> .....	111
b) <i>Les caractéristiques de l'alternative tarifaire</i> .....	112

	Pages
2. Définir les objectifs les mieux adaptés aux différents services .....	115
a) <i>Un usage plus social des tarifs, contrepartie de son usage plus intense</i> .....	115
b) <i>Assurer dans tous les cas une liaison rigide tarif-coût</i> .....	115
c) <i>Réserver l'objectif économique aux SPIC en s'orientant vers une tarification de long terme</i> .....	115
d) <i>Cas des SA</i> .....	116
e) <i>Conclusion</i> .....	116
Conclusion .....	117
<b>B. Un préalable à lever : les problèmes d'information</b> .....	118
1. L'information des collectivités .....	118
a) <i>Une situation initiale de pénurie</i> .....	118
b) <i>La connaissance de la structure et des comportements de la demande</i> .....	118
c) <i>La connaissance des coûts</i> .....	120
d) <i>Le suivi d'ensemble</i> .....	121
e) <i>La création d'une banque de données sur les services publics locaux</i> .....	121
2. Accroître le niveau d'information des citoyens .....	121
a) <i>La relation usager-gestionnaire</i> .....	122
b) <i>La relation directe usager-tarif</i> .....	122
<b>C. Mécanismes de coopération et de péréquation ; des solutions aux problèmes posés par les disparités des tarifs</b> .....	123
 <b>Conclusion générale</b> .....	 125
 <b>Annexes</b> .....	 127
 <b>Index bibliographique</b> .....	 139
 <b>Remerciements</b> .....	 143

ACHEVÉ D'IMPRIMER  
SUR LES PRESSES DE  
GRAPHIC-EXPANSION S. A.  
9, avenue du Général-Leclerc  
———— N A N C Y ————  
D.L. n° 1394 - 2<sup>e</sup> trim. 1983



A quoi bon s'intéresser aux tarifs des services publics que gèrent les collectivités locales, quand on sait leur niveau bien souvent insignifiant, en matière d'activités culturelles ou sportives par exemple ?

Tout en analysant avec minutie les origines d'une telle situation, les auteurs découvrent au contraire toute la richesse de la réflexion tarifaire – pour peu qu'elle s'affranchisse des dogmes comme des préjugés qui l'encombrent encore – pour mieux définir et mieux réaliser les objectifs des services et mieux les adapter à l'évolution des modes de vie. De plus un tarif adapté, en soulignant l'existence d'un service rendu peut être un élément d'une meilleure information du "citoyen local".

Les tarifs pourraient donc bien constituer dans cette perspective, une fois prise par les collectivités la mesure des libertés nouvelles que leur donne la décentralisation, un outil d'un grand intérêt dans une conception des services publics planifiée dans le long terme. Encore l'État doit-il les aider à initier l'important effort de recueil d'information qui en constitue la condition d'existence.

**LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**

29-31, QUAI VOLTAIRE - 75340 PARIS CEDEX 07

Tél.: 261.50.10

Télex: 2048 26 DOCFRAN PARIS

Prix: 70 F

IMPRIMÉ EN FRANCE

ISBN: 2-11-001102-5

DF 628

