

ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS INTERNE

SESSION 2012

EPREUVE DE RAPPORT

SPECIALITE : ADMINISTRATION GENERALE

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ↪ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ↪ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ↪ Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 33 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS INTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2012

spécialité **ADMINISTRATION GENERALE**

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Sujet :

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès de la Directrice générale des services (DGS) de la ville de X.

La commune, qui compte 27 000 habitants, est située dans un bassin industriel en perte de vitesse. Héritage d'une période économique plus faste, elle s'est dotée d'un ensemble d'équipements : une médiathèque, des salles associatives, des équipements sportifs, dont un espace aquatique piscine et remise en forme, et une salle des fêtes et des familles.

Dans le cadre d'une contrainte budgétaire et financière certaine, et soucieux de maintenir des marges financières pour sa commune, le Maire souhaite impulser pour ces différents équipements une politique tarifaire poursuivant un objectif d'équité sociale.

La DGS souhaite que vous engagiez, sur cette question, une réflexion transversale en lien avec les services de la ville, les partenaires locaux que vous jugerez utiles d'associer, et tenant compte de la nature des équipements.

Dans ce cadre, elle vous demande de rédiger, à son attention, un rapport sur la tarification des équipements publics municipaux, dégagant des solutions opérationnelles répondant aux objectifs indiqués ci-dessus.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 33 pages

DOCUMENT 1 :	Services publics locaux : accès aux services et tarifs différenciés <i>Y. Gavail, Les cahiers juridiques, n°135, février 2010</i>	6 p.
DOCUMENT 2 :	La tarification des services publics locaux (extraits) <i>M. Long, LGDJ, juillet 2001</i>	3 p.
DOCUMENT 3 :	Rapport sur la politique tarifaire de la ville de Paris (extrait) <i>R.O.C., novembre 2003</i>	7 p.
DOCUMENT 4 :	Élaborer le juste prix : l'objectif assigné à toute politique publique <i>La Gazette des communes, 20 octobre 2008</i>	3 p.
DOCUMENT 5 :	La gestion intercommunale d'un centre aquatique <i>E. Coudel, Site Localtis, 28 novembre 2006</i>	2 p.
DOCUMENT 6 :	Aquitaine. Bergerac réforme sa politique tarifaire <i>C. Wanaverbecq, La Gazette des communes, 2 septembre 2009</i>	1 p.
DOCUMENT 7 :	Les règles de tarification des services publics facultatifs <i>C. Lonqueue, La Gazette Santé-social, novembre 2006</i>	2 p.
DOCUMENT 8 :	Osez la redevance ! <i>T. Eisinger, La lettre du cadre territorial, 15 mars 2012</i>	4 p.
DOCUMENT 9 :	« La gratuité des services publics locaux incite au gaspillage » <i>C. Martinand, La Gazette des communes, 23 mai 2011</i>	1 p.
DOCUMENT 10 :	Musées et piscines - Synthèses <i>La Gazette des communes, 27 août 2010</i>	2 p.
DOCUMENT 11 :	Question écrite : Gestion directe par une commune d'un équipement collectif de loisirs <i>J-L. Masson, QE n°05698, JO Sénat, 2 octobre 2008</i>	2 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Services publics locaux : accès aux services différenciés

Le fonctionnement des services publics est gouverné par les trois principes que sont la continuité, l'adaptation et l'égalité entre usagers. Mais égalité n'est pas synonyme, comme le croient trop souvent les usagers, d'uniformité et l'application de ce principe tient compte parfois du particularisme de certaines situations par l'instauration d'une modulation tarifaire. Cette différenciation ne peut cependant s'effectuer que dans le respect de certains préceptes, notamment jurisprudentiels.



à retenir

- Le principe d'égalité trouve son expression principale dans l'égalité d'accès au service mais le recul de la gratuité et de l'encadrement des prix pose la question de la modulation des tarifs.
- Les différences de traitement entre les usagers sont compatibles avec l'application du principe d'égalité dès lors que celles-ci sont justifiées par une disposition législative, une différence de situation ou un intérêt général et qu'elles ne constituent pas une entrave à l'accès du service public.
- L'instauration d'une modulation tarifaire connaît cependant certaines limites. Si l'origine géographique ou le niveau de ressources peuvent être reconnus comme des critères justifiant une différenciation s'agissant des SPA, il en va autrement concernant les SPIC dont les tarifs obéissent aux principes de proportionnalité et d'équivalence.

Bien que les textes en vigueur apparaissent de moins en moins contraignants, la différenciation tarifaire ne peut s'effectuer que dans le respect de certaines dispositions ou préconisations. Ce faisant, le principe d'égalité se conjugue de plus en plus avec le principe d'équité, dès lors qu'il ne constitue pas une entrave à l'accès du service public.

Les juridictions restent vigilantes quant au principe de permettre l'accès d'un service public à tous. La gratuité n'en est pas pour autant la panacée car cela ne correspond pas au nécessaire équilibre financier et rend le poids des charges insupportable dans certains services publics. C'est pourquoi, face à la complexité des situations, le législateur et les juridictions tentent d'apporter des solutions variées, y compris à finalité sociale. Leurs mises en application devant être adaptées tant en droit qu'en fait et non disproportionnées.

L'égalité d'accès dans les services publics locaux

L'égalité des usagers trouve, tout d'abord, sa transcription dans l'égalité d'accès au service public local. Principe constitutionnel¹, issu de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, l'égalité d'accès a également été élevée en principe général du droit². Ainsi, le refus d'accepter un enfant allergique au sein d'un service public a pu caractériser l'existence d'une discrimination³.

Il en est de même lorsque l'accès à la cantine est autorisé tous les jours aux seuls enfants dont les deux parents travaillent ainsi que ceux qui bénéficient de dispositifs particuliers, tandis que les autres enfants ne pourront être accueillis qu'une fois par semaine, dans la limite des places disponibles⁴.

L'accès ne semble pas plus pouvoir être subordonné à la régularité du séjour⁵. Il est illégal de refuser d'accueillir certaines catégories d'usagers si une discrimination est sans rapport avec l'objet du service public^{4,6}.

Par ailleurs, l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux approuvée par le Conseil européen

de Nice en décembre 2000 reconnaît l'importance des services d'intérêt économique général et pose le principe de leur libre accès, dès lors qu'il est compatible avec le droit communautaire.

L'illusion d'un principe de gratuité

L'accès des services publics à tous les usagers n'implique pas leur gratuité, d'autant qu'en droit positif français, le principe de gratuité des services publics n'existe pas. Ceci étant, à l'appui de l'article 72 de la Constitution qui prône la libre administration des collectivités locales dans le cadre des lois (car la tarification participe de l'idée de libre administration) et en cas de silence des textes, certains services publics locaux administratifs (SPA) sont gratuits.

En matière de tarification des services publics, les collectivités jouissent d'une liberté toute relative



S'agissant des services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC), leurs dépenses devant être équilibrées par leurs ressources, une redevance est demandée aux usagers. En d'autres termes, la gratuité est exclue pour les SPIC car ils fonctionnent comme des entreprises privées. Les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale, en matière de tarification des services publics, jouissent donc d'une liberté toute relative.

Dans les services publics de secours, il est constaté un recul de la gratuité. La charge de l'intervention des sapeurs-pompiers est supportée par la collectivité dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels elle est tenue de pourvoir dans l'intérêt général. En revanche, la collectivité est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique⁷.

ces et tarifs



Services publics obligatoires et facultatifs

Les services publics obligatoires figurent dans les dispositions générales du Code général des collectivités territoriales et dans certains articles sur les dépenses obligatoires. On les trouve également dans d'autres codes.

À titre indicatif, les services obligatoires sont l'élimination des déchets des ménages (article L. 2224-13 du CGCT), la construction et le fonctionnement des écoles maternelles et primaires (loi du 30 octobre 1886 et loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée), l'assainissement (article L. 2224-8 du CGCT), la création et l'entretien du cimetière...

Tandis que d'autres sont facultatifs comme le service extérieur des pompes funèbres (article L. 2223-19 du CGCT), les services culturels, sportifs, de loisirs, d'action sociale, de cantine scolaire ou les services périscolaires, de santé, d'action économique, d'amélioration du cadre de vie, par exemple.

Dans le cadre d'interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, le service départemental d'incendie et de secours peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais⁸ ; ce qui est le cas par exemple pour des accidents lors de la pratique de ski alpin ou de ski de fond⁹, pour une opération d'élimination de déchets ou pour éviter l'aggravation de ces dommages.

Les personnes morales de droit public, intervenant matériellement ou financièrement, ont droit au remboursement des frais qu'elles ont engagés par les personnes responsables de cet incident ou accident¹⁰.

Le repli de l'encadrement des prix

Le recul de la gratuité se double de celui de l'encadrement des prix. Bien que certains prix restent encore encadrés comme les redevances d'assainissement et le régime exceptionnel de tarification horaire de l'eau¹¹, nombreux sont ceux qui ont été libérés par l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986.

Cette tendance se poursuit comme le montre le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public. Ce dernier ayant mis fin à l'encadrement des prix de restauration scolaire défini dans le décret n° 2000-672 du ●●●

Principes et limite de prise en charge des dépenses des SPIC

L'article L. 2224-2 interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux.

Toutefois, le code prévoit que le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

- 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
 - 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
 - 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.
- La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Cette interdiction ne s'applique pas non plus :

- 1° Dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;
 - 2° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices.
 - 3° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'élimination des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.
- Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.

●●● 19 juillet 2000. En cette circonstance, la question de la modulation des tarifs se pose.

L'instauration d'une différenciation tarifaire

Dans une décision de juillet 1979, le Conseil constitutionnel a indiqué que « si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes »¹². Ainsi, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique qu'il existe entre les usagers des différences de situations appréciables ou qu'il existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation »¹³.

Toutefois, en l'absence de dispositions législatives contraires, le principe d'égalité n'implique pas obligatoirement que des abonnés à un service public, se trouvant dans des situations différentes, soient soumis à des tarifs différents. En d'autres termes, il n'existe pas un droit à la différence¹⁴. Toutefois, dans le cadre d'une redevance forfaitaire de traitement, il convient de distinguer les usagers des habitants non bénéficiaires car une redevance est la contrepartie d'un service¹⁵.

Les différenciations tarifaires trouvent leur fondement soit dans une loi, soit dans la notion de l'intérêt général, ou, soit dans l'appréciation des différences de situations.

Les sources législatives

Dans le domaine législatif, peuvent être cités à titre d'exemple : l'article 46 (d) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoyant que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. Mais aussi l'article 28-1 alinéa 4 modifié de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs permettant de prendre des mesures spécifiques pour certaines catégories d'usagers et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents.

Le Code de l'éducation précise ainsi en son article L. 533-1 que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente¹⁶.

La motivation liée à l'intérêt général

Les motivations attachées à l'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service et qui peuvent présider à la licéité d'une différenciation ne sont pas toujours aisées à appréhender. En effet, la définition juridique de l'intérêt général est faite a contrario « ce n'est pas la somme des intérêts particuliers ». On peut ainsi lire dans le rapport du Conseil d'État de 1999 que c'est « le paradigme français, qui privilégie un intérêt général allant au-delà de la somme des intérêts particuliers »¹⁷. Il en résulte que l'on sait ce que n'est pas l'intérêt général, mais qu'il est difficile de définir ce que c'est. Et le Conseil d'État de poursuivre « la vitalité de cette notion vient précisément de ce que l'on ne peut pas lui conférer une définition rigide et préétablie. La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général, qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société ».



Il n'existe pas un droit à la différence



L'intérêt général peut s'illustrer par la volonté d'ouvrir un service à tous¹⁸⁻¹⁹. Il est ainsi possible de fixer un barème de tarifs variant en fonction des ressources des familles, notamment pour une crèche collective¹⁸, pour un conservatoire de musique²⁰⁻²¹, pour un restaurant scolaire²² ou pour des centres de loisirs¹⁹.

En droit communautaire, la notion de services d'intérêt général (SIG) est toute aussi floue. Celle-ci est inscrite dans le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009 (il s'agit cependant moins d'une innovation que d'une consécration), avec son diptyque service d'intérêt économique général (SIEG) et service d'intérêt général non économique (SIGNE).

S'il revient aux États de qualifier une activité de SIG, la Commission européenne peut en contester le bien-fondé, dans le cadre d'une erreur manifeste d'appréciation²³.

L'appréciation des différences de situations

Nonobstant les dispositions législatives, la jurisprudence s'attache à apprécier, de manière objective, les différences de situation des usagers, et plus subsidiairement l'intérêt général, dès lors qu'elle doit se prononcer sur une différenciation tarifaire. Un critère de discrimination doit être en rapport avec l'objet du service public,

sans quoi la décision serait annulée. Tel fut le cas par exemple d'une différenciation entre anciens et nouveaux élèves dans une école de musique²⁴.

Les différences de traitement entre les usagers sont compatibles avec l'application du principe d'égalité dès lors que celles-ci sont justifiées par une différence de situation ou par un intérêt général²⁵. Dans le cadre d'un ramassage scolaire, des tarifs basés sur une différenciation géographique sont admis.

Les élèves fréquentant un établissement d'enseignement situé hors du secteur de ramassage scolaire dont ils dépendent ne se trouvent pas, à l'égard du service public des transports scolaires, dans la même situation que les élèves qui fréquentent un établissement situé dans ce secteur²⁶. De même, entre les riverains des voies publiques classées en zone de stationnement payant et les autres usagers, il existe une différence de situation de nature à justifier, sans méconnaître le principe d'égalité, que des tarifs de stationnement réduits soient offerts aux premiers²⁷.

Un critère de discrimination doit être en rapport avec l'objet du service

L'instauration d'un tarif spécifique aux entreprises pour la redevance relative au ramassage et au traitement des ordures ménagères respecte le principe d'égalité²⁸. Une différence de tarification peut même être établie selon un taux de fréquentation minimum²⁹. La juridiction administrative consent qu'à des fins sociales, présentant un objet d'utilité communale, il puisse y avoir des tarifs préférentiels, voire même une gratuité pour des enfants de grévistes, notamment des restaurants scolaires³⁰⁻³¹ ou des centres de loisirs municipaux³², à condition que ce soutien financier ne transite pas par un organisme syndical, une association, un comité ou un collectif³³.

En revanche, favoriser l'accès d'une crèche aux employés de la ville par l'application d'un tarif réduit méconnaît le principe d'égalité entre les usagers du service public³⁴. Le critère de la nationalité ne peut être également admis³⁵. Seule une raison impérieuse d'intérêt général, liée à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique pourrait permettre de faire exception à ce principe de non-discrimination.

Les limites à la différenciation tarifaire

La question du « lien avec la collectivité »

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'admet pas une discrimination entre résidents et non résidents, pour des raisons économiques : « des objectifs de nature économique ne pouvaient pas constituer des raisons impérieuses d'intérêt général de nature à autoriser une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité ». Les tarifs préférentiels ne sauraient constituer une contrepartie à la ●●●

Des particularités validées par la jurisprudence

Compte tenu des conditions d'exploitation du service de distribution des eaux et de l'importance des investissements à amortir, peuvent légalement instituer des tarifs de fournitures d'eau potable calculés selon des modalités forfaitaires ; que le principe d'égalité au respect duquel est tenu un service public industriel et commercial, s'apprécie entre usagers placés dans des situations analogues ; que tel n'est pas le cas des usagers disposant d'une piscine privée dont les besoins d'alimentation en eau sont différents de ceux des autres usagers (CE, 14 janvier 1991, Bachelet, req. n° 73746).

Au contraire, la nature de la redevance et les règles de gestion d'un service d'assainissement ne permettent pas aux collectivités chargées de l'exploitation de ce SPIC d'appliquer des tarifs différents à certaines catégories d'usagers et notamment d'accorder des dégrèvements aux bénéficiaires d'allocation sociale, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité les rendant inaptes au travail (CE, 17 décembre 1982, préfet de la Charente-Maritime, req. n° 23293).

Nature d'une mission de service public

En l'absence de détermination par le législateur, ce n'est plus la détention de prérogatives de puissance publique qui permet d'identifier si un organisme privé a en charge un service public mais un faisceau d'indices constitué du caractère d'intérêt général de l'activité exercée, de conditions de création, d'organisation et de fonctionnement, obligations imposées et des modalités de contrôle du respect des objectifs assignés.

CE, 22 février 2007, Assoc. des personnels relevant des établissements pour inadaptés, req. n° 264541.

rappel

1. DC n° 79-107 du 12 juillet 1979.
2. CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, req. n° 92004.
3. Halde, 5 mars 2007, n° 2007-28.
4. CE, 23 octobre 2009, req. n° 329076.
5. TA Marseille, ordonnance du 21 janvier 2002, req. n° 107590.
6. CE, 13 mai 1994, commune de Dœux, req. n° 116549.
7. CE, 5 décembre 1984, req. n° 48639.
8. CGCT, article L. 1424-42.
9. CGCT, article R. 2321-6.
10. Code de l'environnement, article L. 541-6.
11. Décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007.
12. DC n° 79-107 précitée.
13. CE, 10 mai 1974, Dencoyez et Chorques, req. n° 88032 et n° 88148.
14. CE, 14 octobre 2009, commune de Saint-Jean-d'Aulps, req. n° 300608.
15. CE, 14 mai 2008, commune de Villiers-au-Bouin, req. n° 291230.
16. Code de l'Éducation, article L. 533-1.
17. Rapport public du Conseil d'État 1999, réflexions sur l'intérêt général.
18. CE, 20 janvier 1989, CCAS de La Rochelle, req. n° 89691.
19. CE, 18 mars 1994, M^{me} Dejonckere c/commune de Lambersart, req. n° 140870.
20. CE, 29 décembre 1997, commune de Gennevilliers n° 157425.
21. CE, 29 décembre 1997, commune de Nanterre req. n° 157500.
22. CE, 10 février 1993, ville de La Rochelle, req. n° 95863.
23. Sur les services d'intérêt général après le traité de Lisbonne, annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 2008 au Sénat par M^{me} Catherine Tasca.
24. CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, req. n° 71028.
25. Conseil constitutionnel, DC n° 73-51, 27 décembre 1973.
26. CE, 19 juin 1992, département du Puy-de-Dôme c/Marc Bouchon, req. n° 108367.
27. CE, 4 mai 1994, ville de Toulon, req. n° 143992.
28. CE, 1^{er} avril 2005, commune de Flesselles, req. n° 257269.
29. CAA Bordeaux, 19 mars 2003, commune de Lavaur, n° 98BX02088.
30. CE, 11 octobre 1989, commune de Miramas, req. n° 89288.
31. CE, 11 octobre 1989, commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, req. n° 89628.
32. CE, 12 octobre 1990, CCAS de Villeneuve-le-Roi, req. n° 90259.

... contribution des résidents³⁵. Étant donné cette divergence d'appréciation entre le Conseil d'État et la CJUE et considérant la primauté du droit communautaire³⁷, il serait judicieux de s'attacher à la notion de « lien avec la collectivité » qui est plus large que celle de résident, en ce sens où elle regroupe non seulement ceux qui y résident, mais également ceux qui y travaillent ou étudient. Alors même qu'il a été jugé possible de fonder une modulation tarifaire selon l'origine géographique des usagers pour les services publics locaux non obligatoires²⁹ comme par exemple une cantine scolaire qui n'est pas au nombre des obligations incombant à une commune pour le fonctionnement du service public de l'enseignement³⁶.

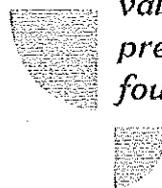
Une tarification différente peut être justifiée par le coût de l'extension d'un réseau de distribution d'eau à une partie de la commune et par les conditions de son exploitation pour répondre à des besoins liés à sa vocation principalement touristique³⁸. Si le financement d'un service est assuré non par le contribuable mais par l'usager, ce qui est le cas des services publics industriels et commerciaux, il ne peut être prévu des tarifs différents selon que les usagers sont résidents ou non de la commune. Le seul fait que les résidents permanents sont contribuables à titre principal dans la commune n'est pas constitutif, en ce qui concerne l'accès au service, d'une différence de situation justifiant une exception au principe d'égalité³⁹⁻⁴⁰, sauf si cette distinction est justifiée par une considération d'intérêt général en rapport avec l'exploitation dudit service. Ce qui est le cas d'une modulation des tarifs fondée sur une différence de situation existant entre les résidents permanents et les habitants ne résidant pas de manière permanente dans la commune pour éviter « le gaspillage de l'eau »⁴¹.

Une distinction historique entre SPA et SPIC

En 1921, dans l'affaire dite du Bac d'Eloka, l'existence d'un service public à caractère industriel ou commercial (SPIC) a été reconnue (TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain). Depuis cet arrêt de principe, la Haute juridiction administrative est venue apporter des éclaircissements permettant de distinguer un SPIC d'un service public administratif : « Un service public n'est industriel et commercial, quand il n'a pas été défini comme tel par une loi (loi du 30 décembre 1982, les transports urbains sont des SPIC), qu'à la triple condition que les opérations formant ses activités soient identiques à celles auxquelles se livrent ou pourraient se livrer des particuliers ou des entreprises privées, que son financement soit assuré pour l'essentiel par les recettes provenant des redevances versées par les usagers comme prix des prestations fournies, et qu'enfin sa gestion soit assurée selon

les règles du droit privé » (CE Ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques et CE, 26 janvier 1968, Maron). À défaut de qualification exprimée par le législateur et considérant qu'il y a présomption du caractère administratif du service public, pour qu'un service public soit caractérisé comme étant industriel et commercial, il faut qu'au moins deux des trois critères : l'objet, le mode de financement ou le fonctionnement soient comparables à celui du secteur privé.

Le montant de la redevance doit être en relation avec la valeur des prestations fournies



Le niveau de ressources, critère d'appréciation pour les usagers d'un SPA

Une différenciation tarifaire, fondée sur les ressources des familles, est conforme au droit communautaire, dans la mesure où elle repose sur des préoccupations d'un ordre autre que purement économique. Une distinction, fondée sur les possibilités financières dont dispose chaque foyer, ne souffre d'aucune objection, à condition que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par usager du fonctionnement du service. S'agissant d'un SPA facultatif, le Conseil d'État a ainsi jugé « qu'en égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que le conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, le conseil municipal [...] a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école »²¹.

Si le niveau des ressources des usagers ne valait dans un premier temps que pour les services ayant un objet social, il s'est ensuite étendu aux services socio-éducatifs. Cette évolution s'est traduite par l'article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui stipule que les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Le texte précise que les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs

au coût par usager de la prestation concernée. Le fondement de cette différenciation ne saurait en revanche s'appliquer aux usagers des SPIC, notamment au service de l'eau⁴².

Le principe d'équilibre entre recettes et dépenses des SPIC

Les tarifs des services publics industriels et commerciaux (SPIC) doivent être établis de manière à garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses⁴³ tout en respectant le principe de proportionnalité entre le prix du service et le coût de celui-ci. Cependant, par rapprochement des définitions des redevances pour service rendu et des redevances d'occupation du domaine public, le Conseil d'État a modifié sa jurisprudence et a assoupli les règles de fixation du montant des redevances pour service rendu : « *le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ; que dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence* »⁴⁴. Désormais, une redevance pour service rendu peut excéder les coûts du service⁴⁵.

Des différences de traitement peuvent être justifiées par une différence de situation ou par l'intérêt général

Conformément aux dispositions du CGCT⁴⁶, les assemblées délibérantes règlent par leurs délibérations les affaires de la collectivité. Il en résulte qu'il n'appartient qu'à ces assemblées, chacune en ce qui les concerne, d'établir le tarif d'un service public. Lorsqu'un service public a fait l'objet d'une délégation de service public, la détermination du prix du service ou du montant de la redevance ne peut être laissée à la discrétion du concessionnaire⁴⁷.

Le respect du principe d'équivalence

Les usagers doivent trouver une contrepartie directe dans les prestations fournies par le service. Le montant de la redevance doit être en relation avec la valeur des prestations fournies. La redevance doit être proportionnelle au coût du service rendu⁴⁸. Mais qu'entend-on par coût du service ? Pour les SPIC, qui doivent équilibrer leur budget sans bénéficier de subvention, les dépenses permettant la modernisation d'infrastructures peuvent être prises en compte pour déterminer le montant de la redevance, et ce, bien que l'article L. 2224-2 du CGCT ouvre la faculté aux communes de les prendre en charge, dans des cas limitativement énumérés⁴⁹. En revanche, les droits d'usage des installations concédées, les loyers et les diverses redevances versées par le concessionnaire au bénéfice de la commune, ne peuvent être supportés par les usagers⁵⁰.

Le principe d'équivalence entre le tarif et les charges du service public permet de moduler la tarification⁵¹. C'est ainsi qu'il est possible de faire payer un tarif plus élevé pour un repas qui n'est pas commandé à l'avance et qui, de ce fait, entraîne un surcoût dans sa prise en charge⁵².

Yvan Gavail

Directeur juridique
Communauté d'agglomération
Arles-Crau-Camargues-Montagnette
yvan.gavail@orange.fr

...rappel

33. CE, 20 novembre 1985, commune d'Aigues-Mortes, req. n° 57139.
34. TA Marseille, 15 février 1991, M^{me} Rocca Pierre c/ville de Marseille.
35. CJCE du 16 janvier 2003, Commission contre République italienne, C-388/01.
36. CE, 5 octobre 1984, commissaire de la République de l'Ariège, req. n° 47875.
37. CE, 20 octobre 1989, Nicolo, req. n° 108243.
38. CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, req. n° 130363 et n° 130450.
39. CE, 12 juillet 1995, commune de Maintenon, req. n° 147947 (parc de stationnement).
40. CAA Lyon, 13 avril 2000, commune de Saint-Sorlin-d'Arves, n° 96LY02472 (remontées mécaniques).
41. CE, 12 juillet 1995, commune de Bougnon, req. n° 157191, la Haute juridiction étant revenue sur sa jurisprudence du CE 28 avril 1993, commune de Coux, req. n° 95139 (service public de l'eau).
42. CE, 17 décembre 1982, préfet de Charente-Maritime, req. n° 23293.
43. CGCT, article L. 2224-1.
44. CE, ass., 16 juillet 2007, Synd. nat. de la défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, req. n° 293229.
45. CE, 7 octobre 2009, Sté d'équipement de Tahiti et des Îles, req. n° 309499.
46. CGCT, articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1.
47. CAA Lyon, 20 mai 1999, n° 95LY00795.
48. CAA Nancy, 11 juin 1998, SARL d'exploitation des Ets Bailly, n° 96NC02372.
49. CE, 30 juillet 2003, Cie générale des eaux, req. n° 235398.
50. CE, 30 septembre 1996, Sté stéphanoise des eaux et ville de Saint-Étienne, req. n° 156176 et n° 156509.
51. CE, 31 juillet 2009, req. n° 296964 et n° 297318.
52. CE, 9 mars 1998, commune de Marignane, req. n° 158334.

L'absence d'un principe général de gratuité du service public

Point de vue	Rôle des tarifs	Rôle de la pratique tarifaire	Recommandations pratiques
Comptable	Ils servent à collecter des recettes et, par là, à couvrir les coûts de production	Réaliser : 1) soit l'équilibre 2) soit un produit positif	Dès que les dépenses totales d'un service public augmentent (baisser), relever (abaïsser) les tarifs, dans une mesure telles que les recettes viennent du même montant.
Distributif	Ils constituent un prélèvement sur les revenus des usagers	Rendre le service accessible dans des conditions comparables à toutes les classes de revenus	1) Examiner la structure des revenus des usagers 2) Diversifier les tarifs par catégories de revenus des usagers
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
Allocatif	Ils orientent la demande des usagers et donc l'impléur des ressources nécessaires pour la satisfaire	Rendre les usagers conscients des coûts que leur consommation entraîne, afin d'éviter le gaspillage	1) Organiser la comptabilité de manière à permettre le calcul du prix de revient de chaque service 2) Tarifier chaque service à son prix de revient

Il résulte de la présentation précédente que :

- *Le rôle comptable* est peut-être le plus « immédiatement perceptible », dans la mesure où il vise à collecter des recettes et par là même à assurer l'équilibre budgétaire du service et si possible dégager un profit positif, afin de permettre une politique prospective en matière d'investissement. Cet objectif correspond en France à une exigence légale en matière de services publics industriels et commerciaux locaux et à la notion de redevance pour service rendu qui implique une corrélation entre le prix payé et le coût de revient réel du service. Les pratiques sont cependant variables, concernant les services publics administratifs, dans la mesure où elles vont d'une couverture impor-

Les conditions de la tarification

1.2. Les différentes grilles d'analyse proposées

Un première grille d'analyse réside dans la présentation faite par Claude Gruson et José Cohen dans leur rapport publié en 1983 sur la tarification des services publics locaux. Ces derniers indiquaient les principaux objectifs que pouvait rechercher une politique tarifaire. Ils distinguent ainsi quatre usages de la notion de tarif :

- *Le tarif « signe » du service* : le tarif a ici un rôle pédagogique. Le but est d'attribuer le service à telle collectivité.
- *L'action du tarif sur le comportement ou l'usage incitatif* que l'on retrouve à la fois dans les objectifs sociaux et dans les objectifs économiques.
- *Le tarif et le choix du niveau spatial de gestion des services*, avec le problème du regroupement communal qui amène généralement à une uniformisation des tarifs et à une péréquation entre les usagers. Autre problème important, celui des débordements géographiques et des comportements de « pique-assiette » qu'ils engendrent.
- *L'action interne du tarif* : vers une meilleure connaissance du tarif et un lien plus étroit entre tarif et coût du service.

Une autre étude, souvent citée et reprise par la doctrine, est celle établie par MM. Marchand et Tulkens³¹⁾. Ces auteurs ont, en effet, selon le tableau annexé, identifié quatre objectifs qui peuvent être assignés aux tarifs publics.

31) M. Marchand et H. Tulkens, *Quel sens donner aux tarifs publics*, Annales de l'économie publique sociale et coopérative, sept. 1979, Université de Bruxelles.

... en ce qui concerne les services publics à vocation sociale (cantines, crèches, haltes garderies...) à une simple contribution symbolique pour certains services publics culturels ou de loisirs. Une étude réalisée en 1998 par le Crédit Local de France³² souligne que les taux de couverture des coûts par la tarification sont de :

- 25 % pour les transports urbains (Source « Groupement des autorités organisatrices de transport » GART)

- 28 % pour les crèches à Paris

- 47 % pour les cantines (Source « Collectivités express » avr. 1997 Enquête Les échos).

• *L'objectif distributif* : ce dernier a, quant à lui, une finalité beaucoup plus sociale, le rôle de la pratique tarifaire est ici de rendre le service accessible à tous. Cet objectif apparaît aujourd'hui primordial, en matière de services publics administratifs facultatifs, les municipalités utilisent la politique tarifaire pour lutter contre les inégalités et prévoir un large accès aux services publics locaux. On retrouve ici l'idée du service public facteur de cohésion économique et sociale qui permet à tous d'accéder à un certain nombre de prestations. Si cette possibilité a reçu aujourd'hui un fondement légal au travers de l'article 147 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions³³, elle a amené le Conseil d'État à développer une jurisprudence pour le moins critique. Effectivement, si ce dernier a très rapidement admis cette possibilité pour les services qui font appel dans des proportions significatives aux participations versées par les usagers et dans la mesure où il existe un intérêt général suffisant à ce qu'il soit utilisé par tous les usagers qui le désirent, il a pendant un temps estimé que cette condition n'était remplie que pour les services publics à vocation sociale. La tarification différenciée en fonction du revenu n'était donc pas possible pour les services publics culturels. Il convient de noter cependant qu'au delà de l'objectif de simple redistribution, les collectivités locales peuvent recourir à d'autres critères que le revenu afin d'inciter telle ou telle catégorie sociale à fréquenter un service public donné. Elles peuvent, ainsi, mener dans certains domaines des politiques incitatives ou sélectives. Celles-ci présentent une connotation sociale de meilleure intégration des individus dans la société (par exemple transports gratuits pour les retraités, tickets cinéma gratuits ou moyennant une contrepartie modique pour les collégiens) et ne sont pas directement fondées sur les revenus des usagers, mais sur la seule volonté d'inciter ces derniers à utiliser certains services publics particuliers et diriger par là même leur comportement. En ce sens, et comme en

(32) Gestion locale n° 68, 1^{er} trimestre 1998.

(33) Loi n° 98 657 du 29 juillet 1998, JO du 31 juillet 1998.

matière de différenciation en fonction des revenus, les structures tarifaires apparaissent comme un palliatif à l'attribution d'une allocation, mais un palliatif particulier : car, si en matière de distinction en fonction des revenus la tarification apparaît comme un moyen d'atténuer l'absence de flexibilité de la fiscalité locale et l'archaïsme de cette dernière (celle-ci est, effectivement, essentiellement proportionnelle et non point progressive, malgré les nombreux abattements consentis), la finalité est essentiellement incitative.

La pratique de la tarification sociale présente l'avantage de finaliser l'aide allouée par les collectivités et de s'assurer que les crédits accordés par les autorités locales sont bien employés dans le but souhaité. Il est constant, en effet, que lorsqu'on accorde une aide directe aux usagers en vue d'un certain objectif, cette dernière n'est pas toujours utilisée dans la finalité souhaitée. M. Cotten dans son étude sur « Les équipements de quartier »³⁴ soulignait ainsi, que lors des premiers versements de l'allocation « ville de Paris » aux personnes âgées, une baisse de fréquentation des foyers-restaurants fut constatée, ce qui allait directement à l'encontre de la finalité souhaitée.

En ce qui concerne les incidences négatives, on peut noter que si la gratuité, ou des tarifs peu élevés, incitent certainement les catégories concernées à utiliser le service, ils tendent également à ôter au caractère « informatif » et à remettre en cause l'objectif « vérité des prix ». De plus, ils peuvent amener, dans certains cas, à une surconsommation et à une désresponsabilisation des usagers concernés. D'autre part, ce rôle distributif des tarifs s'accommode mal de la notion de redevance pour service rendu, qui en tant que variante administrative du prix est basée sur l'idée de corrélation entre le coût de revient réel du service et le montant acquitté par l'usager. Ainsi, dans un arrêt du 27 février 1998 commune de Sassenay c/M. Loup³⁵ le Conseil d'État a pu annuler une délibération locale prévoyant d'exonérer de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères les personnes âgées de plus de 70 ans ou appartenant à un même foyer au motif qu'« en vertu du principe de proportionnalité applicable aux redevances pour service rendu et notamment à la redevance pour enlèvement des ordures ménagères, celle-ci ne peut faire l'objet d'exonérations sans lien avec le service rendu ». Si l'affirmation est intéressante nul doute cependant qu'elle ne peut faire l'objet que d'une appréciation au cas par cas. Ainsi, en matière de transports publics urbains il semble que si la qualification du service eut été similaire, le Conseil d'État aurait jugé légale la différenciation tarifaire ou l'exonération en faveur des personnes âgées afin de décloisonner ces dernières et les amener à utiliser ces services.

(34) *Les équipements de quartier*, La documentation française, 1978.

(35) Req. n° 160932.

• *L'objectif allocatif* (ou plus précisément « informatif ») vise à calculer le prix de revient du service ou plus exactement le prix de revient réel d'un usager supplémentaire, afin de définir le tarif en fonction de ce prix et de ce fait d'orienter la demande. Le rôle de la pratique tarifaire est de rendre les usagers conscients des coûts du service et par là même les responsabiliser. Cet objectif correspond à la volonté de faire prévaloir l'option « vérité des prix » dans la gestion des services publics.

Parmi les éléments positifs, cet objectif incite les collectivités locales à un meilleur suivi de gestion et à une analyse détaillée des coûts. De plus, le dessein de fixer les tarifs en fonction du coût de revient réel du service tend à une implication plus importante des usagers. Un tarif trop bas peut en effet amener à une détérioration du service ou à une surconsommation en l'absence de prise de conscience du coût de ce dernier. Un tarif au contraire fixé en fonction du coût du service permet de mieux sérier les besoins, d'orienter la demande et d'arriver à une allocation maximale des ressources. Cet objectif apparaît aujourd'hui primordial en matière de politique menée pour les non-résidents qui profitent des services des collectivités-centres sans en supporter le coût. Les collectivités concernées ont ainsi trouvé l'expédient de faire payer à ceux-ci le coût de revient réel du service afin d'inciter les communes d'origine à participer financièrement à la gestion des services concernés.

Il apparaît cependant difficile dans certaines circonstances, notamment lorsque le service est géré en régie directe, de connaître exactement le prix de revient du service. De plus, l'objectif allocatif fait primer l'alternative économique et la volonté de faire payer le service à son juste prix : il va ainsi à l'encontre de l'effet distributif du tarif. Un palliatif peut être trouvé, il est possible pour les collectivités d'accorder des aides directes à certaines catégories d'usagers, ou de compenser l'écart de prix entre résidents et non-résidents, lorsque le service est assuré par une autre collectivité. Nombreuses d'ailleurs sont les études qui ont souligné l'avantage de cette formule. De plus, elle s'accorde mieux avec la notion de redevance pour service rendu.

En résumé, l'objectif allocatif apparaît un déterminant important de la politique tarifaire des collectivités locales, il sert de « révélateur » du service et vise à une meilleure perception des coûts de ce dernier. La recherche d'une tarification « optimale » est ainsi un préalable nécessaire, tant en matière de services publics industriels et commerciaux qu'en matière de services publics administratifs.

• *La fonction conjoncturelle* repose, quant à elle, sur le fait que les tarifs des services publics influencent le niveau général des prix et par conséquent peuvent être utilisés dans le cadre d'une politique de stabilisation des prix. Ce rôle, s'il a pu être important en période de blocage des prix, est à l'heure actuelle secondaire dans la mesure où

depuis l'intervention de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence la plupart des prix et des tarifs ont été libérés. De plus, l'inflation reste aujourd'hui limitée.

En conclusion et pour dépasser la présentation opérée par MM. Marchand et Tuikens, nous pouvons souligner la complexité de la pratique tarifaire associée aux services publics locaux. Différents objectifs sont présents qui constituent autant d'éléments dont les autorités locales doivent tenir compte, suivant le service considéré et la finalité recherchée. Aussi, si pendant longtemps la problématique tarifaire s'est résumée à une équation purement comptable, à l'heure actuelle différents paramètres entrent en ligne de compte.

2. LA TARIFICATION : UNE NÉCESSITÉ ÉCONOMIQUE

La tarification est devenue aujourd'hui une nécessité pratique. Effectivement, face à l'explosion des services proposés au public il apparaît nécessaire de mettre en place un système de tarification à la fois pour responsabiliser les usagers et leur montrer que tout service a un coût et afin, bien évidemment, d'alimenter le budget de la collectivité. De plus, il paraît intéressant dans un souci d'efficacité de recourir au tarif afin d'examiner la pertinence du système gestionnaire.

(36) À ce titre, différents articles peuvent être cités qui retracent l'ensemble des contributions qui peuvent être perçues au niveau communal (extrait du *Droit des collectivités territoriales*).

701 : Ventes de produits finis

702 : Ventes de récoltes et produits forestiers

703 : Redevice et recettes d'utilisation du domaine

7031 Concession dans les cimetières, taxes de pavages et de trottoirs, redevance ski de fonds

704 : Travaux

705 : Études

706 : Prestations de services

70611 : Redevice d'ordures ménagères

7062 : Redevice à caractère culturel

7063 : Redevice et droits à caractère sportif

7066 : redevances et droits à caractère social

7063 : Redevice et droits à caractère péninsulaire et d'enseignement

707 : Ventes de marchandises

708 : Autres produits

7084 : Mise à disposition de personnel facturé, location d'immobilisation

On notera également que subsiste de façon tout à fait logique en M14 la distinction entre redevance (compte 70) et taxes (comptes 73).

DOCUMENT 3

Rapport sur la politique tarifaire de la ville de Paris (extrait), R.O.C., novembre 2003

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Ville de Paris, comme sans doute beaucoup d'autres communes de France, ne s'était jamais véritablement posé la question d'une politique tarifaire pour l'ensemble de ses secteurs.

Mettre en œuvre une telle politique suppose de vérifier la cohérence globale des tarifs des prestations, leur fondement, leur pertinence et leur lisibilité par les populations concernées.

Les multiples grilles tarifaires existant dans tous les secteurs d'une collectivité, et, singulièrement, les taux de réductions et les types d'usagers correspondants, ainsi que les gratuités accordées, devraient traduire l'attention que cette collectivité porte aux différents publics qu'elle administre et qu'elle sert et les priorités qu'elle se fixe.

Selon ces modulations tarifaires, l'on cherche ou non à favoriser l'accès des uns ou des autres à tel équipement, à telle prestation, à tenir compte des inégalités de revenus et de situations sociales.

A. Un certain nombre de constats d'ordre général ont pu être dressés au cours de cette étude.

Tout d'abord, on relève que la genèse d'une grille tarifaire et son évolution sont loin de se rapprocher de la logique du raisonnement économique qui devrait les fonder.

Il en résulte que c'est à la collectivité - et donc au contribuable parisien - qu'incombe la majeure partie des coûts, davantage qu'à l'utilisateur.

Les tarifs ont été fixés à l'ouverture d'un équipement ou à la création d'une prestation, puis réformés, augmentés, détaillés au fil des modifications apportées aux statuts et au fonctionnement des équipements, chacun dans son secteur, suivant une vague logique d'augmentation graduelle et modérée des tarifs, visant avant tout à éviter de provoquer des réactions négatives des usagers. Ainsi, le plus souvent, les tarifs augmentent tous les trois à cinq ans, de manière aléatoire ; voire en combinant une hausse et des variations de réductions tarifaires.

Une direction qui suivrait un raisonnement purement économique pourrait adapter ses recettes en fonction, soit de critères du niveau de rentabilité souhaité de ses équipements (après une modernisation par exemple), soit d'un effort réalisé sur les heures d'ouverture au public, soit du fait de l'accroissement des coûts de personnel. Mais il a été constaté que ce mode de raisonnement fonde très rarement une grille tarifaire.

Parfois, plus rarement encore, des réformes tarifaires peuvent suivre un audit ayant constaté l'insuffisance du niveau des ressources propres d'une association subventionnée, ou la faiblesse du tarif d'entrée de telle prestation comparé à ceux de villes françaises ou étrangères.

Le raisonnement qui rapproche et adapte la grille tarifaire d'un équipement à son coût de fonctionnement reste relativement rare. Les notions de coûts de fonctionnement et - a fortiori - de taux de couverture des dépenses par les recettes propres et les autres, sont très mal connues dans la plupart des services, faute de véritable comptabilité analytique.

Ce type de raisonnement intervient en tout état de cause davantage pour les équipements gérés par des organismes subventionnés pour lesquels la part d'autofinancement est examinée, que pour des équipements municipaux, surtout lorsque ceux-ci peuvent faire état d'un niveau de fréquentation élevé démontrant le caractère indispensable de la prestation, ou encore lorsqu'ils sont uniques en leur genre.

Dès lors, pour ces derniers, la question se pose plus en termes de niveaux de tarifs acceptables par les différents publics qu'en termes de rentabilité de l'équipement, dont la plus grande part du coût de fonctionnement est couverte par les impôts locaux, davantage que par les recettes d'entrées, qui restent parfois symboliques.

L'étude des taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes, et celle de la part des recettes propres comparée à celle des subventions de la Ville, démontre amplement que - tous secteurs confondus, même si les proportions varient de l'un à l'autre - les recettes tarifaires sont très loin de couvrir les coûts de fonctionnement (les ateliers bleus sportifs des écoles primaires sont l'une des très rares exceptions à ce constat, encore ne sont-ils équilibrés ou excédentaires que dans certains arrondissements).

Les dispositifs de solvabilisation existants pour les familles se résument aux aides de la CAF pour certaines prestations comme les aides pour les colonies de vacances et à certaines aides des CAS, au-delà des aides de la CAF au fonctionnement des structures périscolaires ou de la petite enfance. La région pourrait être davantage sollicitée dans le domaine sportif.

- Dans ses grandes lignes, la logique des réductions accordées aux différents publics – en particulier les populations défavorisées – correspond globalement aux priorités municipales. En particulier pour les RMistes et les demandeurs d'emploi. Pour les personnes âgées, le critère de réduction est parfois relié à celui du niveau de revenu, la conditionnant à la détention des cartes Améthyste ou Émeraude et parfois non (le plus souvent). Les jeunes de moins de 26 ans et les étudiants font presque partout l'objet de réductions de tarifs, mais parfois peu significatives (de l'ordre de 20 %). Les deux notions sont confondues partout, ce qui revient à dire que les étudiants de plus de 26 ans ne bénéficient d'aucun avantage tarifaire.

Cependant, des différences de traitement pas toujours justifiées existent dans certains secteurs, en particulier dans le domaine culturel dont certains équipements (ateliers Beaux-arts, conservatoires, ADAC, bibliothèques, ainsi que les centres d'animation), n'accordent quasiment aucune réduction. On peut observer que, à l'exception des bibliothèques, il s'agit là de prestations qui ne sont pas gérées en régie directe.

Par ailleurs, on peut relever qu'il est singulier que certaines catégories d'utilisateurs soient traitées différemment par les différents secteurs de la Ville : tel est le cas des bénéficiaires de la carte "Paris famille" qui tantôt bénéficient de la gratuité (piscines en régie), tantôt d'un avantage supplémentaire (périscolaire DASCO, mais pas caisses des écoles), tantôt du demi-tarif (jardins), enfin d'aucun avantage (crèches DASES).

- La très grande majorité des communes, dont Paris, opère de façon courante deux types de pratiques qui s'avèrent délicates au plan juridique : les avantages réservés à leur personnel municipal et les différences de traitement entre résidents et non résidents du territoire de la commune (cf. en annexe n° 8 les notes de la DAJ sur ces sujets).

. Les avantages réservés au personnel sont parfois réputés risquant d'enfreindre la règle constitutionnelle de l'égalité des citoyens devant le service public. Mais, en l'absence d'arrêt du Conseil d'Etat sur ce sujet et de jurisprudence constante, il est souvent considéré que les agents municipaux ne sont pas placés vis à vis de leur employeur dans la même situation que les usagers ; cependant, des réductions directes sur des prestations onéreuses (crèches, par exemple) sont à éviter.

. Les différences de traitement entre résidents et non-résidents. Faute de pouvoir réserver explicitement l'accès de tel équipement aux seuls résidents, la sélection s'effectue soit par la priorité donnée aux parisiens et le manque de places remplit de facto ce rôle d'exclusion des non résidents sans qu'elle soit mentionnée dans les délibérations ni dans les règlements intérieurs des établissements (les crèches par exemple), soit par un sur-tarif appliqué aux non résidents, dès lors certes admis, mais taxés (les conservatoires, par exemple, ou certaines cantines scolaires).

B. Les comparaisons avec Lyon, Marseille et Strasbourg sont instructives à plusieurs égards.

L'un des constats prédominants est qu'aucune des quatre villes n'apparaît systématiquement la moins chère -ni la plus chère- pour l'ensemble des prestations étudiées. Mieux, au sein d'un même domaine pour la même ville, certaines prestations apparaissent économiques pour l'utilisateur tandis que d'autres ont un prix curieusement élevé (les repas scolaires et les colonies de vacances à Marseille, par exemple), phénomène qui peut être lié à une carence d'équipements ou au déficit structurel important de ce type d'activités.

Au-delà du niveau des tarifs et des réductions, il est manifeste que des politiques très différentes existent selon les villes, en ce qui concerne la nature même de l'offre de prestations, sa diversité, son étendue, et enfin les politiques tarifaires. Ces habitudes existent de par des traditions ou pour des motifs sociaux et culturels propres aux villes ou à leur région (ainsi de la tradition de gratuité des prestations périscolaires à Lyon, ou du rôle important du secteur associatif dans les systèmes de garde de la petite enfance et des sur-tarifs appliqués aux non-résidents à Strasbourg, par exemple).

Dans certains domaines, en dehors des tarifs mais forcément en lien avec eux, de grandes différences existent dans les offres de prestations et de services municipaux : Paris est la seule ville à proposer de nombreux courts de tennis municipaux et de multiples formules d'ateliers de pratiques artistiques ou techniques qui drainent des dizaines de milliers de participants. Le Skate-park de Strasbourg rencontre un grand succès, de même que les bases nautiques marseillaises. Des formules expérimentales, visant à offrir certaines prestations plus ponctuelles ou plus souples et très économiques, voient le jour, tel que le "Bébé car" marseillais (halte-garderie mobile).

C'est dans le domaine des loisirs que des solutions tarifaires originales peuvent facilement voir le jour, (gratuité d'accès, cartes famille ou jeunes comme à St Germain en Laye ou Créteil, abonnements en réseaux pour plusieurs structures), et témoignent clairement des politiques élaborées en direction des divers publics, du souci de l'élargissement d'accès aux équipements culturels, par exemple, avec des résultats souvent tangibles (la gratuité de l'accès aux collections permanentes des musées parisiens en a doublé la fréquentation en un an). C'est dans ce même domaine que l'affichage et la lisibilité des conditions tarifaires sont importants et révélateurs des "préférences" des établissements pour tels types de publics. Paris a des efforts à faire dans ce domaine vis à vis des familles et des jeunes, en particulier dans le domaine du spectacle vivant ou des ateliers d'art.

Il faut souligner que les événements qui ouvrent gratuitement au grand public des équipements ou des espaces généralement payants (ou inaccessibles) rencontrent un immense succès qui se confirme d'année en année : "la Nuit blanche", "Paris-plage", la fête de la musique, les journées du patrimoine, "Paris quartiers d'été" (beaucoup de manifestations gratuites) et, de manière générale, toute opération "portes ouvertes".

Les contraintes budgétaires conduisent néanmoins certaines communes à chercher à accroître leurs recettes ou à réduire leurs déficits. Deux moyens d'y parvenir touchent directement le domaine tarifaire : la concession de la gestion de certains équipements au secteur privé (et l'abandon de certaines prestations municipales au profit d'une aide financière aux familles) et la recherche de marges d'accroissement possible parmi les prestations tarifées (exemple des actions entreprises par la Ville de Lyon avec la révision des tarifs des expositions et des musées). Le premier moyen pose un problème d'harmonisation tarifaire entre des équipements perçus par l'utilisateur comme semblables et municipaux par nature dont il accepte mal les différences de tarifs (exemple des piscines parisiennes concédées et en régie) ; le deuxième pose la question des moyens d'évaluation des tarifs acceptables par les usagers (études, audits, sondages), auxquels il pourrait être davantage fait appel.

C. Il ne sera pas repris en conclusion les constats et propositions propres à chaque secteur, mais il peut être rappelé qu'il convient de veiller à suivre certaines logiques dans l'élaboration et l'affichage des tarifs.

Les conseils suivants peuvent paraître de simple bon sens (mais l'étude en a démontré le défaut fréquent).

On cherchera en priorité à satisfaire les besoins des populations particulièrement démunies financièrement, par exemple : les demandeurs d'emploi (surtout en fin de droits) et les RMIstes, ou les jeunes et les étudiants, en leur fixant des tarifs symboliques ou des gratuités d'entrées. Un tarif réduit de 10 à 30 % est insuffisant pour permettre à ces populations d'accéder à une prestation, sauf peut-être à titre tout à fait exceptionnel.

On tiendra compte également des différences importantes de revenus existant au sein de la même catégorie : toutes les personnes âgées ne sont pas forcément démunies ; le critère des personnes non imposables ou bénéficiant de certaines aides sociales (cartes Améthyste ou Émeraude) semble donc préférable au seul critère de l'âge.

Une famille est en soi un coefficient multiplicateur de tarif qui est parfois insuffisamment pris en compte : un tarif d'entrée peut sembler raisonnable, mais multiplié par les 4 à 6 membres d'une famille, parfois plus, il devient prohibitif, en tout cas pour une pratique régulière.

On veillera à ne pas accorder des réductions, donc des avantages, illogiques, voire absurdes, qui ne font que traduire une volonté "d'afficher tout de même quelques réductions"... mais vis à vis du moins d'usagers possibles.

Il n'est pas recommandé d'opérer des ségrégations arbitraires entre des publics très semblables : tarifs réduits ou gratuits pour les invalides militaires mais pas pour les invalides civils par exemple !

La lisibilité et la simplicité des grilles tarifaires conditionne leur compréhension par le public et son adhésion : l'affichage aux guichets et la clarté des programmes et livrets est important, ils sont incitatifs ou rebutants, selon leur présentation. Certaines formules d'abonnements de théâtres ou d'opéras nécessitent un investissement intellectuel, horaire (et financier) tels que l'abandon est tentant ; écrire que "le théâtre du Châtelet adressera début juin 2003 aux jeunes de moins de 26 ans qui en feront la demande, une proposition d'abonnement" (... pour savoir à quelles réductions ils ont éventuellement droit), revient à avouer que cette salle ne souhaite pas recevoir de jeunes parmi son public.

Les justificatifs demandés doivent être rares et simples à fournir ... et ne pas outrepasser la réglementation. Il est délicat qu'un guichetier (entrée immédiate) demande une quittance d'EDF ou de téléphone pour justifier d'un domicile. Il faut donc souvent se contenter d'une pièce d'identité portant l'adresse, sans méconnaître qu'il n'est pas réglementairement obligatoire de faire refaire sa carte d'identité en cas de déménagement. Le problème se pose donc pour tous les tarifs spéciaux réservés aux résidents d'une commune, et ils sont nombreux. Il est donc recommandé que l'exigence de justificatifs complexes (type quittances) soit réservée aux inscriptions annuelles (secteur scolaire, inscriptions en crèches, bibliothèques, etc.).

A cet égard, les formules type cartes uniques ou "passeports" donnant un accès rapide à de multiples équipements municipaux sont à développer.

Les moyens de paiement doivent être diversifiés et adaptés à la fois aux moyens et aux contraintes des usagers, en visant à leur simplifier les démarches de paiement, et aux exigences de la Ville. Les deux objectifs de la Ville dans ce domaine sont d'améliorer son taux de recouvrement et de simplifier les manipulations ultérieures des recettes. La généralisation de l'usage des cartes de paiement devrait susciter la création de terminaux dans une majorité d'installations sportives, culturelles, etc. Ils restent trop rares. Il faut encourager (et non pénaliser financièrement, comme on le voit parfois) les usagers qui ont recours aux moyens modernes de réservation et de paiement.

Les paiements en liquide devraient devenir rares, voire exceptionnels (usagers interdits bancaires, notamment), notamment pour les recettes périscolaires, globalement importantes, qui sont ensuite acheminées par les directeurs d'écoles jusqu'aux régies des mairies d'arrondissement. Pour le secteur périscolaire, la création d'un compte par famille permettrait le paiement groupé de diverses prestations.

L'informatisation des crèches qui est en cours, devrait bientôt permettre des paiements par prélèvement bancaire automatique.

D. Quelques points communs à plusieurs secteurs peuvent être rappelés et quelques propositions émises :

1. Les réformes tarifaires récemment réalisées par différentes directions (DASES, DPJEV, DASCO) apparaissent cohérentes et visent toutes à davantage de justice sociale, en modulant les tarifs avant tout selon le niveau de revenu des usagers. Les avantages auparavant accordés à certaines catégories d'usagers favorisés tendent à disparaître (DPJEV), à l'exception des journalistes, qui sont manifestement ménagés.

Cependant, certains points précis dans divers secteurs méritent d'être repris (DPJEV) ou amplifiés (l'accroissement de la part variable de la subvention restauration de la ville aux caisses des écoles servant un fort taux de repas à tarifs réduits / exemple).

2. L'harmonisation tarifaire reste pour l'usager un gage de logique et de cohérence. Il ne peut, ni ne veut, entrer dans les arcanes statutaires ou administratives qui expliquent les différences existant parfois entre des prestations et des équipements qui lui paraissent semblables et relever globalement de la Ville (piscines en régie et concédées, par exemple, ou barèmes périscolaires de la DASCO et des caisses des écoles). Il faut donc avant tout veiller à harmoniser ce qui peut l'être et sur des bases simples et très lisibles par les usagers : un plein tarif, un seul tarif réduit significatif (entre 30 et 50 %) et la gratuité.

3. La recherche de complémentarités doit être préférée aux concurrences et aux doublons existant dans les propositions de prestations (exemple des vacances en colonies ou des ateliers de pratiques artistiques proposant les mêmes activités à des tarifs différents dans quatre types de structures municipales ou associatives subventionnées). Recentrer chaque structure sur sa compétence première en accroissant et adaptant l'offre (exemple des cours municipaux pour adultes sur le segment des formations qualifiantes) serait plus utile aux parisiens.

4. Quelques marges d'augmentations tarifaires ou de création d'une prestation payante existent. Les garderies en maternelle en sont un exemple. Il semble néanmoins souhaitable d'intégrer ce type de mesure dans une réflexion globale sur l'amélioration du service rendu à l'usager : en l'espèce, compléter la garderie du soir par une autre le matin, pour les parents qui travaillent tôt. Par ailleurs, lors d'éventuelles harmonisations tarifaires, le nouveau tarif commun peut connaître une réévaluation (piscines et vacances, par exemples). Les avantages accordés aux personnes âgées pourraient être repoussés de l'âge de 60 à 65 ans –suivant en cela la réforme des retraites– et le critère de l'âge plus souvent croisé avec celui du niveau de revenu.

5. La carte "Paris famille", sous ses formes d'application actuelles, pose plusieurs types de problèmes qui appellent les deux propositions suivantes :

. L'attribuer sous condition de ressources, en cohérence avec l'ensemble de la politique tarifaire actuelle qui met l'accent sur les mesures de "discrimination positive" à appliquer pour obtenir davantage de justice sociale.

. Dans le domaine périscolaire DASCO, supprimer la réduction tarifaire systématique au tarif immédiatement inférieur, qui fausse un système de quotient familial prenant déjà en compte le nombre de membres de la famille et son niveau de revenus.

6. Le système du quotient familial qui permet d'adapter les tarifs aux revenus des usagers pourrait être étendu à certains secteurs qui ne pratiquent que peu ou pas de réductions tarifaires, alors que leurs inscriptions annuelles permettraient ce calcul : les centres d'animation et les centres sportifs scolaires, les conservatoires d'arrondissement, les ateliers Beaux-arts de la DAC et ceux de l'ADAC. Il est de plus souhaitable d'harmoniser les seuils et les tranches de QF adoptées par les différents secteurs (dans toute la mesure du possible). A terme, l'usage d'une carte familiale unique présentant toutes ces données (et réactualisable chaque année), éviterait à l'usager d'avoir à justifier partout de ses revenus et droits à réductions.

7. La mise en œuvre de tarifs de références.

Élaborés à l'initiative de la direction des finances, ces tarifs de référence pourraient s'appliquer, soit obligatoirement, soit par défaut (en l'absence de délibération spécifique, dûment justifiée) dans certains domaines gérés parallèlement par plusieurs directions (droits de tournage de films, par exemple).

8. L'élaboration et la diffusion d'un document regroupant les tarifs de l'ensemble des prestations et des services de la Ville et du Département de Paris apparaît indispensable.

Sur un support informatique et diffusé sur Internet, ce qui permettrait une meilleure actualisation et une large consultation -par les services, comme par les usagers-, il indiquerait les références des délibérations fondant le tarif concerné et les coordonnées des services correspondants. Compte tenu des difficultés de recueil d'information, une nomenclature limitée aux tarifs votés ou approuvés par le Conseil de Paris semble, au moins dans une première étape, la solution la plus sage et la plus réaliste.

Un système de bornes d'information, comme il en existe à Nantes, pourrait être expérimenté, qui renseignerait les usagers sur des équipements et des événements, en précisant les adresses, horaires et tarifs.

9. Le recours à des enquêtes, sondages et études d'impact pourrait s'étendre.

La Ville de Paris ne dispose pas toujours, pour l'analyse de l'impact des modifications tarifaires sur la fréquentation, d'outil adapté ou de compétence particulière, notamment par le recours à des enquêtes auprès des usagers.

Il conviendrait donc, pour prendre la mesure la plus exacte possible de l'impact d'une mesure tarifaire sur le comportement des usagers, de se doter de cette capacité d'évaluation, dont la spécificité pourrait d'ailleurs conduire à s'appuyer sur des compétences extérieures, ou en recourant à des contractuels, pour l'exercer au mieux.

Ces études devraient également mesurer les besoins non satisfaits (la "file d'attente") et sonder les attentes et les raisons des "non-usagers". En d'autres termes, il semblerait utile de déterminer pour quel type de motif (coût, horaires, difficultés d'accès, faiblesse de l'offre présentée, taille ou état des équipements, absence de formules familiales, etc) ces parisiens ne fréquentent pas ou très peu tel type d'équipement ou n'usent pas de certaines prestations.

Les orientations tarifaires doivent faire l'objet d'une définition d'objectifs prioritaires et d'un calendrier d'application. Des modifications tarifaires significatives, dans leur montant comme dans leurs critères, demandent du temps pour être définies et mises en œuvre, il est donc souhaitable que de manière pluriannuelle - et si possible dès le début de la mandature -, soient définis des objectifs, des principes généraux, des priorités et un calendrier pour les orientations tarifaires. Cette manière de faire assurerait plus de cohérence, permettrait de mieux programmer dans le temps les réformes prévues et d'en faire une meilleure évaluation.

La Ville pourrait également se montrer plus volontaire à l'égard des organismes qui sont sous son contrôle, pour les conduire à adopter des politiques tarifaires conformes aux lignes directrices de la politique municipale.

Un premier complément au présent rapport consisterait à détailler l'analyse et les préconisations concernant les tarifs associatifs.

Par ailleurs, une étude comparative pourrait porter sur les politiques tarifaires de quelques communes de l'Île de France et capitales européennes, dans le domaine des loisirs, par exemple.

Enfin, le champ déjà vaste de cette étude n'a pas permis l'extension de la réflexion sur les tarifs aux horaires d'ouverture, d'une part, et à la polyvalence d'utilisation des équipements, d'autre part.

Il paraît souhaitable en effet que des études soient menées sur le lien entre les coûts de fonctionnement, les tarifs pratiqués et l'usage que fait le public des équipements et des prestations de la ville.

Élaborer le juste prix : l'objectif assigné à toute politique publique

Trois questions primordiales doivent être posées avant d'établir un niveau de tarification afférent à un service public.

Etablir un tarif juste, celui qui correspond au niveau de service attendu par la population et sera donc accepté par celle-ci, n'est pas une évidence. Preuve de la sensibilité de cette opération : la difficulté éprouvée par les services à faire accepter aux élus une modification tarifaire. « C'est à ce moment que se dressent toujours tous les conservateurs de tout poil », remarque Paul Coste, DGA finances, achats, contrôle de gestion externe à la ville de Grenoble. La facilité peut consister à faire supporter le financement du service par l'impôt. « Cette voie n'est pas toujours la plus équitable », observe Christophe Joseph, directeur général des services d'Auvers-sur-Oise (Val-d'Oise).

Autre solution, en vogue pour le service de restauration scolaire, notamment : la gratuité. Passablement décriée, en raison de l'irresponsabilité des usagers qu'elle peut induire, elle peut correspondre à un objectif précis. « Le coût financier d'une telle décision ne peut se justifier que par une volonté politique », affirme Pierre Breteau, associé et - directeur recherche et développement chez KPMG secteur public.

Une grande majorité des collectivités apporte une réponse mixte au financement des services publics qu'elles proposent : une part est assurée par l'impôt, l'autre incombe à l'usager. Mais comment définir celle-ci avec précision et équité ? En se posant, avant toute chose, trois questions basiques.

Quel est le prix de revient du service ?

« Derrière un tarif, il y a un service et derrière un service, il y a un coût », pose en préalable Pierre Breteau. Evidente de prime abord, cette formule ne vient pourtant pas toujours à l'esprit des élus.

« Se poser la question du prix de fonctionnement d'un service fait désormais partie de la culture des collectivités. Mais le coût de l'amortissement et de l'immobilisation des actifs est encore trop souvent passé sous silence », rapporte Paul Coste. Un exemple : le coût global d'un service de restauration scolaire découle évidemment du prix des aliments consommés et de la rémunération du personnel chargé de préparer et servir les repas. Mais il faut aussi inclure dans le prix de revient du service, l'amortissement des bâtiments et des équipements. Et également, dans certains cas, le salaire du fonctionnaire chargé du recouvrement des impayés, s'ils sont nombreux. « On doit rester dans la notion de service public à rendre, mais cela ne doit pas empêcher un discours de vérité vis-à-vis des coûts », insiste Christophe Joseph. C'est le seul moyen de faire accepter un tarif. « Nous sommes toujours mieux armés face aux usagers, lors d'une augmentation, si l'on peut avancer le coût réel du service », indique encore Paul Coste.

Quel est l'objectif politique assigné au service ?

Un tarif traduit toujours un objectif politique. « En établissant une part fixe faible et une part variable élevée dans les factures d'eau, on incite l'utilisateur à diminuer sa consommation », illustre Anne-Claire Mialot, directrice générale adjointe chargée de l'optimisation des ressources à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise.

L'environnement dans lequel est rendu le service public a également une importance. Les services publics industriels et commerciaux (Spic), évoluant dans un contexte concurrentiel, doivent présenter des comptes à l'équilibre, ce qui influe sur le niveau de la participation demandée à l'utilisateur. Pour les services administratifs facultatifs, cette obligation n'a pas cours.

La question de l'environnement doit toutefois être posée : ce service est-il par ailleurs rendu par le secteur privé ou associatif ? « En baissant le tarif de ce genre de service, on fait venir vers le service public une population qui pourrait trouver des solutions ailleurs », estime Paul Coste. Une telle réflexion a ainsi été menée à Grenoble au sujet des cours du soir de l'école d'art municipale. « Si nos prix étaient trop bas, nous ferions une concurrence déloyale à toutes les écoles privées, sans pouvoir sans doute répondre aux demandes des usagers », explique-t-il.

Enfin, on peut atteindre deux objectifs politiques différents, avec une même contribution de l'utilisateur. Première option : un service peut être rendu moyennant des tarifs dégressifs en fonction des revenus de celui-ci. Deuxième option : le tarif est unique, mais les ménages les plus précaires bénéficient d'aides de la collectivité pour régler cette somme. « Le message passé à l'utilisateur n'est pas du tout le même. Dans le premier cas, on donne l'impression aux moindres contributeurs que le service est quasiment gratuit. Ces derniers peuvent alors le considérer comme un dû. Dans le second cas, on fait prendre conscience du coût réel du service et de la façon dont chaque citoyen de la collectivité le supporte », développe Pierre Breteau.

Comment moduler ses tarifs pour répondre à cet objectif ?

Le quotient familial est la voie principale de modulation des tarifs. La plupart du temps, il ne correspond pas au quotient de la Caisse d'allocations familiales (Caf), « car comme la Caf est déjà censée corriger les inégalités, prendre en compte ce calcul donnerait un double avantage aux familles les plus précaires », indique Paul Coste. Les collectivités intègrent souvent en compte les revenus additionnés aux allocations familiales. La question de la prise en compte du patrimoine peut aussi se poser, notamment dans le calcul de la contribution des usagers au coût des maisons de retraite.

A noter que la modulation tarifaire en fonction des revenus est possible pour les services nécessitant une inscription et un paiement régulier, comme la cantine scolaire. Pour les services utilisés ponctuellement par la population, tels que les équipements sportifs, on peut contourner la difficulté en proposant des tarifs réduits aux titulaires d'une carte de Rmiste ou de demandeur d'emploi. n

Un tarif unique pour les usagers du territoire

La mutualisation des services, dans le cadre d'une structure intercommunale, pose le problème de la refonte des tarifs. L'objectif étant de proposer un tarif unique pour les usagers du territoire. Dans le cas contraire, « la collectivité s'expose au recours d'un citoyen qui invoquerait le principe d'égalité devant le service public », avertit Robert Picard, directeur associé du cabinet Calia Conseil. Néanmoins, « les communautés conservent une marge d'appréciation pour définir le délai au terme duquel l'uniformisation est effective », indique-t-il.

Dans les faits, certaines structures décident de « frapper un grand coup » pour éviter une augmentation étalée sur plusieurs années. « Mais les élus se montrent parfois frileux », constate l'expert qui conseille de s'interroger, au préalable, sur la question du niveau de service commun. Mais la recherche de ce dernier implique souvent une augmentation des charges. « Les communes membres doivent alors se poser la question du coût d'un meilleur service si l'intercommunalité n'existait pas », explique Robert Picard. Finalement, « la politique tarifaire est clairement un outil de l'intercommunalité car, en créant un seul type d'utilisateur sur le territoire, elle induit de la - solidarité », conclut-il.

Points clés

Analyser le coût de revient du service proposé. Cette analyse doit comprendre le fonctionnement du service ainsi que l'amortissement des investissements. Dans certaines collectivités, ce coût peut aussi comprendre la rémunération de l'agent chargé de la gestion des impayés.

Définir l'objectif politique assigné à la mise en oeuvre du service. Une fois cet objectif défini, la répartition du coût du service entre l'impôt et la contribution de l'utilisateur peut être arrêtée.

Moduler les tarifs en fonction de l'objectif politique défini et de la politique sociale de la collectivité.

« Chaque année, une réflexion sur l'accès aux services »

Témoignage Christophe Joseph, DGS d'Auvers-sur-Oise

« Tous les ans, les tarifs sont revus et revotés par le conseil municipal, dans le cadre de la discussion budgétaire. Cela nous permet de faire le bilan des services publics rendus par la commune, en termes de fréquentation et de recettes.

A cette occasion, une réflexion sur l'accès aux services est abordée. Si le besoin s'en fait sentir, le tarif est recalculé dans cette perspective.

En deux ans, la fréquentation des cantines scolaires est passée de 70 à 98 %. Cette augmentation présente évidemment un impact sur le coût du service. La décision pour la rentrée a donc été d'augmenter le tarif payé par les familles appartenant aux tranches les plus hautes du quotient familial mais, parallèlement, la part de la contribution des usagers de cette tranche, est passée de 80 à 75 % du coût réel. Nous avons aussi décidé de remettre à plat l'ensemble de notre politique tarifaire en établissant un quotient familial unique pour tous les services touchant à l'enfance. »

« Un événement induit une modification de tarif »

Témoignage Anne-Claire Mialot, DGA de la CA de Cergy-Pontoise

« Malheureusement, nous ne passons pas en revue, chaque année, l'ensemble des services publics proposés par la communauté d'agglomération pour en revoir ensuite les modalités tarifaires.

Mais il me paraît évident qu'il est de bonne gestion d'effectuer régulièrement une analyse des coûts. Le rôle du contrôleur de gestion est ici primordial. En revanche, chaque année, l'évolution des tarifs est évaluée dans le cadre budgétaire. En règle générale, un événement ou un projet particulier induit une modification de tarifs. Cela a été le cas récemment avec le service de restauration des personnels intercommunaux, dont les tarifs ont été revus à l'occasion de la révision du marché. Nous avons alors procédé à une analyse poussée du coût du service, puis à une analyse du public ciblé et de ses caractéristiques. Pour atteindre notre objectif - une cafétéria plus fréquentée, mais des prix plus équitables - nous nous sommes décidés à proposer des tarifs différenciés en fonction des traitements des agents. »

DOCUMENT 5

La gestion intercommunale d'un centre aquatique, *Emmanuel COUDEL, Site Localtis, novembre 2006*

La gestion intercommunale d'un centre aquatique

Mardi 28 Novembre 2006

En 2003, la commune de Loudéac transfère la compétence de gestion de son centre aquatique à la communauté de communes. Une réflexion approfondie et des ajustements sur la tarification, la gestion et l'animation de cet équipement dans l'ensemble des activités "sport nature, loisirs et écologie, pour un public scolaire, familial ou sportif" permettent aujourd'hui d'atteindre un meilleur équilibre financier pour son fonctionnement.

Située en plein cœur de la Bretagne, Loudéac est un pôle d'emploi très actif, mais les côtes sont des espaces résidentiels plus attractifs encore. Cinq mille personnes effectuent une migration quotidienne domicile-travail des zones périphériques vers Loudéac. La population du territoire tend à diminuer et vieillir. Pour inverser cette tendance, les élus se donnent comme objectif d'améliorer les conditions de vie afin de fixer la population ; ils engagent sur le long terme une politique de logement associée à la création d'équipements sportifs, culturels et de loisirs. Ainsi est créé par la communauté intercommunale un centre aquatique.

En 1998, l'équipe municipale de Loudéac fait un choix important : la réhabilitation d'une piscine et la mise en place de bassins ludiques. C'est le premier équipement de loisir à entrée payante sur le territoire, la première piscine ludique du département. La première année, la fréquentation double de 80.000 usagers à plus de 165.000. Mais au bout de quatre ans, le nombre d'entrées baisse face à la concurrence d'autres piscines ; le déficit de fonctionnement se creuse d'année en année. Les élus sont contraints de réévaluer la façon de conduire leur politique. La vocation intercommunale de la piscine s'impose lorsqu'ils constatent que la moitié des usagers vient de communes situées autour de Loudéac. En 2003, la compétence de gestion de l'équipement est transférée à la communauté de communes Loudéac-Cidéral. C'est le premier équipement structurant dont la communauté prend la responsabilité. Elle s'appuie sur cette expérience de gestion pour mettre en place progressivement une politique de sport, de loisirs et de culture, en concertation avec les associations.

Un équilibre financier à trouver...

Le centre aquatique intercommunal "Les Aquatides", d'une superficie de 700 m², comprend trois bassins couverts : un bassin de 25 mètres, un petit bassin d'apprentissage (12 mètres x 12 mètres) et un bassin ludique avec toboggan, rivière à courant, jacuzzi... Un vaste espace situé au premier étage reste à aménager : le projet de cafétéria a été abandonné, d'autres expériences montrent que les services de restauration, dans des conditions semblables, connaissent des difficultés de fonctionnement. En complément de l'accueil du public familial, la communauté de communes met l'accent sur une offre d'animation attractive pour différents types d'usagers. Elle assure le transport des scolaires et propose l'intervention de deux éducateurs sportifs sur des créneaux d'une heure, à un prix modéré (1,90 euro par enfant). Le club d'aquagym propose chaque semaine douze cours d'une heure, dispensés par les maîtres nageurs. Environ 1.000 personnes y participent chaque année et la liste d'attente est importante. Un club sportif et un club de plongée, qui accueillent des jeunes et des adultes, profitent également de l'équipement.

Le centre aquatique est géré en régie depuis son origine. Les tarifs sont de 5 euros pour les adultes et de 4,20 euros pour les enfants. Jusqu'en 2003, la ville de Loudéac pratique une réduction de 1 euro par entrée pour ses résidents. En 2003, ces tarifs réduits sont étendus à l'ensemble des habitants de la communauté de communes. Ce système de tarifs différenciés est actuellement réexaminé compte tenu de l'évolution récente du territoire. Le rayon d'influence du centre aquatique est en effet passé de 50 km en 1998 à 30 aujourd'hui. Entre-temps, plusieurs piscines ludiques, publiques et privées, ont été construites dans le département ; une autre est en projet à 24 km de Loudéac et elle devrait attirer 20% des usagers actuels. D'une manière générale, il semble préférable que les piscines en régie collaborent et se mettent d'accord sur des tarifs équivalents, autour d'un prix moyen raisonnable : elles évitent ainsi de se concurrencer. Dans le cas particulier de Loudéac, la piscine doit pouvoir bénéficier de manière équitable aux habitants et aux personnes résidant à l'extérieur mais travaillant sur le territoire.

En 2003, au moment du transfert de la compétence à la communauté de communes, les dépenses liées au centre aquatique s'élèvent à 800.000 euros pour 500.000 euros de recettes. Avec le transfert de propriété, selon la loi en vigueur, la commune garde un engagement de payer annuellement le déficit de 300.000 euros. La communauté de communes se donne deux ans pour reprendre en main la gestion et observer les évolutions. A cette époque, le nombre d'usagers baisse 5% par an. En 2005, la fréquentation est descendue à 125.000 visiteurs.

Pour un équipement public, l'optimisation des performances n'est pas celle d'un équipement en gestion privée. Les élus considèrent qu'ils ont peu de moyens d'action sur les recettes. Par contre, avec la participation du personnel, la communauté de communes adapte les horaires de travail et les services pour optimiser les dépenses. A cet effet, la direction de la piscine est partagée entre deux maîtres nageurs, chefs de bassin, plutôt

que d'être confiée à un encadrant. Ceux-ci gèrent les plannings, adaptent les activités selon les besoins des usagers et des clubs et mobilisent toute l'équipe dans l'accueil et l'animation.

Une coordination efficace et extensible à d'autres domaines...

Grâce à une taxe professionnelle unique importante, la communauté de commune s'est donné les moyens de sa politique. La gestion de la piscine fait partie du service Sport et Culture qui emploie 23 des 53 personnes employées par la communauté. Environ 20% du budget est affecté à ce service. Un coordinateur Sport et Culture a été recruté en 2002 pour superviser la gestion du centre aquatique. Passionné par sa mission, il a eu la charge de gérer la piscine puis de créer de nouveaux équipements structurants en concertation avec les associations. L'équipe de la piscine, jeune et dynamique, comprend treize personnes : sept éducateurs sportifs, deux agents d'accueil, deux agents de nettoyage et deux agents techniques pour la maintenance. Le coordonnateur du service Sport et Culture de la communauté supervise la gestion administrative et l'interface avec les élus : le vice-président chargé des sports et de la culture et une commission de vingt élus. Ce mode de supervision et de concertation a depuis été étendu à d'autres activités sportives et culturelles.

Au départ, le centre aquatique était le projet sportif intercommunal : un équipement bien identifié qui touche un public large et diversifié. Sa réussite tient évidemment à l'investissement dans la réhabilitation, mais aussi à l'effort constant mené avec le personnel pour assurer un accueil de qualité et proposer des activités qui correspondent à chaque type d'usagers (scolaires, familles, sportifs). Forte de son expérience, la communauté de communes a progressivement mis en place des projets structurants "sport nature" reposant sur le même dispositif : une gestion mixte, publique et associative, qui permet une collaboration intéressante entre professionnels et bénévoles. Cette politique vise, de façon conjointe, à soutenir le tissu associatif et à éviter des coûts de fonctionnement trop importants. Dix associations sont concernées par ce dispositif : cinq dans le domaine du sport et cinq autres dans celui de la culture. La communauté de communes signe une convention avec chaque association précisant l'objet, les orientations, l'aide financière allouée et les modalités de l'évaluation annuelle. Deux élus sont désignés par la communauté comme membres de droit au conseil d'administration de chaque association. Les projets sont montés avec le coordinateur du service Sport et Culture.

La communauté de communes a par exemple décidé d'apporter son soutien au centre équestre, dont la gestion est devenue trop lourde pour les bénévoles associatifs. Elle a mis à disposition de l'association un responsable pour professionnaliser la gestion du centre (organisation, plannings...). Une base de canoë-kayak et VTT a été ouverte en 2005 selon le même principe : un responsable a été nommé pour la gestion de la structure, qui emploie à l'année 1,5 équivalent temps plein et trois saisonniers l'été. Pour la base de sport nature, la communauté a contribué à la création d'un réseau "intermodal" VTT, canoë, équitation à l'échelle intercommunale : 396 km de piste ont été labellisés, l'entretien étant assuré par les communes.

La communauté de communes dispose d'un budget annuel d'intervention de 280.000 euros. Le budget des associations varie, selon les cas, de 150 à 300.000 euros. Les élus estiment que si les activités étaient gérées en direct par la communauté, il lui en coûterait probablement quatre fois plus. Dans le cadre de cette politique, la communauté de communes emploie des personnes qualifiées au sein des structures partenaires : quatre personnes dans une école de musique (direction, secrétariat, coordination, intervenants scolaires), quatre aux nouvelles techniques de la communication, une au centre équestre, une aux sports nature et une dans une bibliothèque.

Un projet d'investissement était nécessaire pour relancer l'attrait du centre aquatique et maintenir l'équilibre actuel de fonctionnement. Un bassin à ciel ouvert pour l'été aurait été idéal, mais la piscine est construite sur un terrain trop étroit pour envisager une extension. Après enquête auprès des usagers, la communauté de communes a décidé d'aménager l'étage situé au-dessus de la piscine. En 2006, il comprendra :

- un centre de mise en forme, avec une salle de danse et de fitness (175 m²) ; une association de danse est associée à ce projet ;
- un espace de soin du corps (100 m²) avec deux saunas et deux hammams, des fauteuils relaxants.

La communauté investit 500 000 euros HT dans ce projet, sans bénéficier de subventions particulières. Après ces investissements, la communauté souhaite faire vivre et mettre en réseau l'ensemble des activités développées, leur donner du sens en liant :

- sport nature, loisirs et écologie ;
- publics scolaires, familles, sportifs.

Emmanuel Coudel, consultant

DOCUMENT 6

Aquitaine. Bergerac réforme sa politique tarifaire, C. WANAVERBECQ, La Gazette des communes, 2 septembre 2009



ADMINISTRATION ET SERVICES PUBLICS

Aquitaine. Bergerac réforme sa politique tarifaire

C. Wanaverbecq | Régions | Publié le 02/09/2009

Bergerac (Dordogne) applique depuis le 1er septembre le critère de territorialité dans le calcul des tarifs municipaux pour éviter que la ville-centre assume seule toutes les charges de la centralité.

«Ce principe systématise deux tarifs selon l'appartenance territoriale des personnes physiques ou morales, établie sur justificatif de domicile ou de rattachement fiscal à la ville de Bergerac. La remise à plat était nécessaire car la commune appliquait trois tarifs : pour les Bergeracois, pour les habitants de la communauté de communes de Bergerac pourpre et enfin, pour les communes extérieures», a précisé le 1er septembre François Chouet, adjoint au maire délégué au commerce, aux travaux et à l'artisanat.

La réforme tarifaire intervient alors que la commune a augmenté en moyenne de 15% les tarifs de ses équipements sportifs et culturels. Cette augmentation touche les non-Bergeracois.

Les Bergeracois seront dotés d'un Pass Bergerac personnalisé par une pièce d'identité, qui leur permet de s'inscrire aux activités municipales sans avoir à présenter à chaque fois leurs justificatifs de domicile. «Nous avons aussi voulu agir dans un esprit d'équité. Le revenu fiscal par foyer à Bergerac fait partie des plus faibles. De plus, Bergerac assume seule la charge des équipements», ajoute l'adjoint au maire.

Par ailleurs, la commune lance un Pass jeunes, qui permet à tous les jeunes de moins de 26 ans, Bergeracois ou pas, de bénéficier de réductions dans les équipements culturels et sportifs. La Pass Bergerac + permet aux demandeurs d'emploi et aux handicapés de bénéficier d'un tarif réduit spécifique à la médiathèque, au centre culturel et au service sociale.

La commune prépare également un Pass Seniors pour l'année 2010.

DOCUMENT 7

Les règles de tarification des services publics facultatifs, Christophe LONQUEUE,
La Gazette Santé-social, novembre 2006



Questions / Réponses

SERVICES PUBLICS : NOVEMBRE 2006

Les règles de tarification des services publics facultatifs

Le respect du principe d'égalité des usagers doit présider à la définition des conditions d'accès à ces services et à leur tarification.

Les services publics administratifs facultatifs à caractère social, éducatif ou culturel (crèches, cantines, garderies, écoles de musique, bibliothèques, etc.) créés au niveau local reposent sur un financement budgétaire et une participation financière des usagers. Dans ce cadre, leurs conditions d'accès et de tarification doivent être définies dans le respect du principe d'égalité des usagers du service public. Au fil de ses décisions, le juge administratif a contribué à définir les critères pertinents en la matière.

Principe d'égalité

Invariablement, le juge administratif rappelle que « la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service » (Conseil d'Etat, 26 avril 1985, « Commune de Tarbes », n° 41169).

En l'absence de règle légale fondant une discrimination tarifaire, le juge recherche s'il existe, entre les différentes catégories d'usagers, soit une différence de situation objective, soit un motif d'intérêt général justifiant cette mesure. En l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, les modulations tarifaires sont prohibées. A ce titre, est illégale la fixation d'un tarif réduit en faveur des agents communaux pour l'accès à une crèche municipale, lesdits agents n'étant pas dans une situation qui diffère de celle des autres usagers (tribunal administratif de Marseille, 15 février 1991, Rec. p. 620).

Coût réel du service

Lorsqu'il exerce un contrôle des discriminations tarifaires opérées, le juge administratif vérifie que le tarif le plus élevé n'excède pas le coût réel du service rendu aux usagers (CE, 5 octobre 1984, « Préfet de l'Ariège », n° 47875). Il s'assure également que la charge financière des réductions tarifaires consenties à certains n'est pas supportée par les autres usagers du service (TA Nantes, 7 février 1985, Rec. p. 409).

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rappelle que « les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée » (art. 147 al. 2).

Cette règle n'exclut pas toute possibilité de « forfaitisation ». Le juge admet ainsi la fixation d'une participation mensuelle forfaitaire pour l'accès à un service d'études surveillées et de garderie, même si ce système ne « permet pas aux utilisateurs épisodiques du service de ne verser qu'une somme strictement proportionnelle à cette utilisation », dès lors que le montant du forfait retenu ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée de la situation des différents usagers (CAA Lyon, 22 octobre 1991, « Commune de Privas », n° 89LY01556 ; CAA Bordeaux, 19 mars 2003, « Commune de Lavaur », n° 98BX02088).

Possibilité d'un tarif uniforme

Dès lors que le tarif pratiqué n'excède pas le coût réel du service rendu, le principe d'égalité des usagers du service public ne s'oppose pas à l'application d'un tarif uniforme pour tous les usagers. Une commune est ainsi en droit de prévoir, pour l'accès à un conservatoire, un tarif identique pour tous (TA Nantes, 7 février 1985, précité).

Critère de domicile

Le critère du domicile est souvent utilisé pour fonder les politiques tarifaires. Le juge admet aisément la pertinence de ce critère chaque fois que le fonctionnement d'un service fait appel à un financement par le budget de la collectivité.

Ainsi, l'institution de tarifs différents entre les usagers d'une école de musique habitant la commune et ceux résidant à l'extérieur est légale (CE, 20 mars 1987, « Commune de La Ciotat », n° 68507). Le même raisonnement a été adopté s'agissant d'une crèche (CAA Bordeaux, 19 mars 2003, « Commune de Lavaur », précité).

En revanche, l'accès à ce service ne peut être restreint aux seules personnes habitant dans la commune. Ainsi, le refus d'accueillir à l'école de musique des usagers qui ne sont pas résidents de la commune mais qui y sont scolarisés ou dont les parents y ont le lieu de leur travail a été jugé illégal (CE, section, 13 mai 1994, « Commune de Dreux », n° 116549).

Le critère du domicile ne doit pas être porteur de discriminations prohibées. Est ainsi censurée la délibération d'un centre communal d'action sociale (CCAS) instaurant un « revenu minimum étudiant », au motif que l'exigence de la qualité de contribuable communal est illégale, même si l'octroi de cette aide peut être assortie d'une condition de durée de résidence minimale sur la commune (CE, 11 décembre 1996, « CCAS Saint-André-les-Vergers », n° 164865).

Critère de ressources

L'utilisation du critère des ressources a connu une évolution notable. Le juge administratif avait, en effet, tout d'abord refusé d'admettre les discriminations tarifaires fondées sur les ressources des familles en matière de tarifications des conservatoires et des écoles de musique (CE, 26 avril 1985, « Commune de Tarbes », n° 41169). Mais il a progressivement admis, au regard de l'intérêt général - qui s'attache à ce que ces services publics puissent être fréquentés par le plus grand nombre sans que les possibilités financières de chaque usager y fassent obstacle -, la validité de différenciations tarifaires fondées sur les ressources des familles en matière de crèches (CE, 20 janvier 1989, « CCAS de La Rochelle », n° 89691), puis de cantines scolaires (CE, 10 février 1993, « Commune de La - Rochelle », n° 95863) et de centres de loisirs (CE, 18 mars 1994, « Mme D. », n° 140870).

Il a finalement admis, en raison de l'intérêt général qui s'attache à ce que les écoles de musique puissent être fréquentées par le plus grand nombre, que les tarifs y soient modulés en fonction des ressources des familles (CE, 29 décembre 1997, « Commune de Nanterre », n° 157500). Cette possibilité est désormais consacrée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 : « Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer » (art. 147 al. 1).

Sujétions particulières

Des discriminations tarifaires peuvent également être fondées sur les sujétions particulières imposées au service. Il a ainsi été admis, en raison des modalités d'organisation du service et du système retenu pour l'approvisionnement des cantines scolaires (préparation des repas 48 heures à l'avance), qu'il existait une différence de situation entre les usagers réguliers du service et les usagers occasionnels (CE, 9 mars 1998, « Commune de Marignane », n° 158334).

A également été admis, en matière de calcul des ressources des familles, une différence de situation entre les personnes locataires d'un appartement meublé et celles locataires d'un logement non meublé afin de déterminer le tarif d'accès à la cantine (TA Paris, 11 juin 2003, « M. P. », n° 0117038). La délibération a cependant été annulée dans la mesure où la caisse des écoles, en ne retenant qu'un quart des dépenses de logement supportées par les locataires d'un logement non meublé, avait introduit « une distinction manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ».

En revanche, la discrimination tarifaire opérée entre anciens et nouveaux élèves d'une école de musique est illégale dès lors qu'il n'est pas établi qu'il existe, entre ces deux catégories d'usagers, une différence de situation appréciable (CE, 2 décembre 1987, « Commune de Romainville », n° 71028).

Pas de critère de nationalité

Le juge administratif a, à plusieurs reprises, rappelé que les discriminations fondées sur la nationalité sont prohibées. Il a ainsi annulé la délibération d'un CCAS décidant l'octroi d'une allocation de congé parental d'éducation au motif qu'il n'existait aucune différence de situation objective, non plus qu'aucun motif d'intérêt général justifiant une telle discrimination (CE, 30 juin 1989, « Commune de Paris », n° 78113).

Pour les mêmes motifs, la délibération octroyant une prime à la naissance d'un enfant dont l'un au moins des parents est de nationalité française ou ressortissant d'un état membre de l'Union européenne est, elle aussi, contraire au principe d'égalité, (TA Marseille, 7 avril 1998, « X », Dal. 1998, J, p. 479).

Christophe Lonqueue, avocat au barreau de Paris

À LA UNE

OSEZ LA REDEVANCE !

En France comme en Europe (1), le moteur tarifaire semble aujourd'hui tourner à plein régime, après avoir ronronné pendant des décennies. Des services publics traditionnellement gratuits redeviennent payants. Des grilles tarifaires sont remodelées, pour plus de justice (souvent) et un meilleur rendement (presque toujours). Le périmètre même de ce qui peut, économiquement, politiquement et juridiquement, être tarifé ne cesse d'évoluer. Ce recours accru aux redevances est aussi l'illustration des limites de l'impôt local. La tarification croissante des services publics locaux est-elle une si mauvaise nouvelle pour le vivre ensemble ?

→ **Thomas Eisinger**
teisinger@regionpaca.fr
Chef du service contrôle de gestion,
DFCG conseil régional PACA

Lorsque vient l'heure de financer les services publics mis en œuvre par sa collectivité, chaque maire ou président a le choix entre deux options :

- la redevance demandée à l'utilisateur, bénéficiaire de premier rang mais pas exclusif de la prestation visée, les services publics étant par définition porteurs d'externalités positives (ou, dans une sémantique moins économique, d'un intérêt commun) ;
- l'impôt demandé au contribuable, qui n'en est pas toujours usager. Il présente l'avantage d'avoir été identifié par le législateur comme le financeur légitime de la collectivité.

Un tel arbitrage devrait être en chaque occasion àpre, argumenté longuement en assemblée délibérante ou réunion de quartier, et régulièrement remis en cause. Or, il n'en est rien : face au développement, tant quantitatif que qualitatif, des services publics et des besoins de financement afférents, la position des décideurs locaux semble avoir été pendant trop d'années aussi simpl(ist)e que celle des parlementaires français d'il y a un siècle : « le contribuable paiera ! ».

SOUPLE ET SOLIDE À LA FOIS

La modestie persistante des ressources tarifaires trouve son fondement dans l'existence de filtres successifs, restreignant le périmètre d'intervention des redevances.

“ La souplesse du levier fiscal est relative par rapport à la liberté des exécutifs en matière de redevance ”

- Tous les services publics ne peuvent pas donner lieu à une contribution des usagers (filtre économique).
- Tous les services publics qui pourraient donner lieu à une contribution des usagers ne le doivent pas nécessairement, au nom de l'intérêt général qu'ils représentent (filtre politique).
- Toutes les contributions des usagers ne peuvent pas se faire par le biais d'une redevance (filtre juridique). Rappelons que, dans le cadre de la traditionnelle jurisprudence CE, 21 novembre 1958, « Syndicat national des transporteurs aériens », une redevance doit être « demandée aux usagers », « en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé », et enfin « trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies ».

Mais l'importance de ces restrictions ne suffit pas à expliquer que la mobilisation du levier fiscal ait si souvent la préférence des décideurs locaux. Dans une perspective rationnelle du moins (2). En effet, si on la compare avec la taxe d'habitation, l'impôt local le plus symbolique, la redevance présente de nombreux avantages. Tout d'abord, la TH est particulièrement inéquitable, étant dégressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus favorisée des foyers fiscaux (3). Ce constat d'injustice peut être non seulement étendu aux autres impôts locaux acquit-

tés par les ménages (taxes foncières, droits de mutations, taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères), mais aussi aux dotations perçues par les collectivités, financées par les contribuables nationaux via un panier fiscal tout aussi critiquable (impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée). À l'inverse, les redevances sont potentiellement en accord avec la capacité contributive de l'usager, au regard des possibilités offertes en matière de tarification sociale par la loi (4) et la jurisprudence (5). Ensuite, si la taxe d'habitation propose de réelles possibilités de modulation de son assiette (6) et de son taux (7), cette souplesse n'est que relative quand on la compare à la liberté dont disposent les exécutifs locaux en matière de redevance.

Naturellement, certaines restrictions ont là aussi été posées par la loi et la jurisprudence, mais elles restent fondées sur le bon sens et tendent avec le temps à s'assouplir, dans une logique de réelle libre administration. L'arrêt CE, 16 juillet 2007, « Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital » a modifié le référentiel du plafonnement des redevances en adoptant non plus le coût pour la collectivité mais le gain pour l'usager : ainsi, la mise en place d'une tarification sociale n'implique plus nécessairement un déficit de financement pour le service public concerné. ●●●

TÉMOIGNAGE

Johanna Rolland

Adjointe au maire de Nantes, déléguée à l'Éducation et à la Jeunesse

Progressivité, simplicité, équité sociale

« Pour la ville de Nantes, la révision de la grille tarifaire des accueils périscolaires répondait à un enjeu d'équité sociale. La réforme votée en octobre 2010 par le conseil municipal, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, devait répondre à un triple objectif : améliorer la progressivité, simplifier le système pour l'usager et maintenir le niveau des recettes pour la ville.

En supprimant les effets de seuil entre chaque tranche de quotient familial et en permettant une meilleure répartition des usagers par tranche, cette réforme améliore la progressivité de la grille tarifaire et garantit une meilleure équité sociale entre les usagers. Elle permet également de développer la mixité sociale en garantissant un accueil accessible à tous. Le nouveau mode de calcul des tarifs permet de simplifier le système pour l'usager et les services de la ville ainsi que de maintenir le niveau des recettes. Le prix à payer par les familles varie entre 0,68 euro et 5 euros par repas, selon leur quotient familial, alors que le coût moyen d'un repas pour la ville se situe autour de 10,50 euros. Grâce à cette réforme, la tarification est stable ou en baisse pour 90 % des familles et deux familles sur trois ont vu leur facture diminuer ».

“ Les redevances sont victimes de préjugés qui poussent les élus à préférer le confort du levier fiscal ”

●●● LA MAUVAISE RÉPUTATION

Potentiellement plus juste et plus souple, la redevance devrait donc sur le papier être plébiscitée par les décideurs locaux. Ce n'est pas le cas, car il semble que les redevances soient victimes de prénotions, souvent infondées, qui poussent les élus à préférer le confort du levier fiscal.

- Leurs coûts de gestion seraient toujours supérieurs à ceux des impôts locaux dont la charge relève de la Direction générale des finances publiques. FAUX.
- Le produit attendu de la mise en place ou de la modulation d'une redevance serait nécessairement frappé du sceau de l'incertitude, contrairement aux impôts locaux et leurs bases prévisionnelles. FAUX.
- La mise en place et l'évolution d'une grille tarifaire serait politiquement plus sensible (pour les administrés) et complexe (pour l'administration) que la simple mobilisation d'un levier fiscal qui bénéficierait toujours de l'option parlementaire initiale. FAUX.
- Enfin, et surtout, le recours aux redevances serait porteur, dans l'imaginaire collectif, d'une fragilisation du vivre ensemble: demander une contribution à l'utilisateur d'un service, c'est restreindre la portée des services publics dont l'ensemble de la population est, dans la tradition française, le bénéficiaire, de premier ou de second rang, aujourd'hui ou demain. S'ajoute parfois la volonté de ne pas faire intervenir de transaction dans la mise en œuvre d'un service public pour s'assurer de sa distinction, pour ne pas dire de sa préservation, vis-à-vis du secteur marchand.

TÉMOIGNAGE

Anne Delapierre

Directrice des Finances de la Coordination et du Numérique, conseil général de la Nièvre

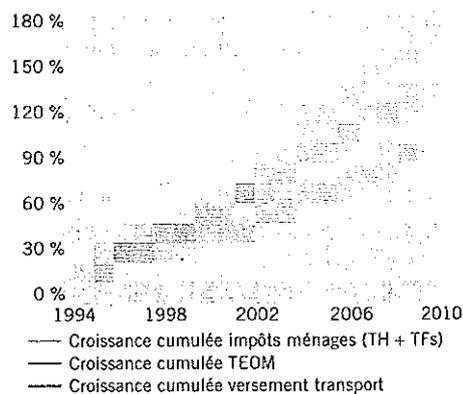
Pour les transports scolaires, le levier tarifaire est le plus pertinent

« Les transports scolaires sont un service essentiel à la population. Ils le sont peut-être davantage encore sur un territoire rural tel que le nôtre, où les temps de parcours peuvent être longs et où de nombreuses familles ne disposent pas de véhicule. Or, les recettes issues des transports scolaires représentent jusqu'à aujourd'hui seulement 4 % du coût réel du service tandis que le conseil général de la Nièvre est confronté à des dynamiques budgétaires inquiétantes. Les taux de fiscalité sont par ailleurs déjà globalement plus élevés que la moyenne. C'est donc le recours au levier tarifaire qui semble le plus pertinent aujourd'hui. Précisément, le projet est de doubler le montant de la carte de transport scolaire pour les familles dont le revenu fiscal est supérieur à la moyenne départementale. L'objectif est double: sauvegarder le niveau et la qualité de service sans peser sur les plus précaires ».

L'IMPÔT LOCAL REMIS EN CAUSE

Bien sûr, mobiliser une redevance, c'est faire un lien, extraordinairement simplificateur et nécessairement teinté d'idéologie, entre un service public et un bénéficiaire. Mais concrètement, ce lien est aujourd'hui déjà fait, et au sein même des ressources fiscales des collectivités, à travers les taxes locales dont le produit est, sémantiquement quand ce n'est pas budgétairement, affecté au financement d'une compétence précise.

L'évolution du produit fiscal du bloc communal



Sources: DGCL, Guide statistique de la fiscalité directe locale, éditions 1996 à 2010.

Sur la décennie 2000, la part des impôts généralistes (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle) dans la fiscalité des collectivités est passée de 75 % à 65 % (8). Cette régression est, soulignons-le, autant due aux décisions nationales (taxes et impôts indirects transférés dans le cadre de l'acte II de la décentralisation) que locales (levier fiscal plus mobilisé sur les taxes que sur les impôts). Il s'agit là de l'avatar local de la réponse toute française à la critique de l'impôt, grandissante depuis les années 1970: à défaut de baisser la charge fiscale comme dans d'autres pays, on fêche de plus en plus son affectation. Certains parleront de transparence, de pédagogie, de renouvellement du consentement à l'impôt. Il ne s'agit en réalité, ni plus ni moins, de la renonciation de la personne publique à la légitimité historique qui est la sienne de définir l'emploi de l'indispensable contribution commune, et par là les contours de l'intérêt général.

UN IMPÔT ÉGOÏSTE ?

En plus de son injustice décriée depuis plusieurs années, le panier fiscal local se découvre au fil des ans un égoïsme de plus en plus affirmé. Le financement des collectivités se pense de moins en moins à travers des impôts généralistes, faisant de chacun de nous une somme de bénéficiaires potentiels

de services publics, et non plus des citoyens. Ajoutons que le législateur a prévu pour ces taxes locales des exonérations qui peuvent interpeller :

- pas de TEOM si votre habitation n'est pas dans une zone de collecte, quand bien même vous profitez du service public d'hygiène, de santé et de salubrité que cette taxe finance dans votre commune ;
- pas de versement transport pour une entreprise qui transporte ses salariés ou les héberge, quand bien même elle profite des externalités positives liées au réseau de transports en communes.

Si la logique tarifaire (le paiement conditionne la jouissance) peut être interprétée comme individualiste, que dire de cette logique fiscale déformée (la non-jouissance conditionne le non-paiement) ? N'est-elle pas encore plus porteuse d'une fragilisation du vivre ensemble ?

Dans la vieille crainte de la « transformation de la relation fiscale en relation marchande » (9), la redevance devait être la maladie, et l'impôt le vaccin. En l'état actuel du panier fiscal local et dans la trajectoire qui est la sienne, la redevance serait davantage un porteur sain, et la taxe le véritable vecteur.

La présomption irréfragable de redistribution et de solidarité de la fiscalité locale a donc vécu. Entre mobiliser un impôt général mais profondément injuste et à la souplesse relative, une taxe n'ayant d'impôt que le nom mais en aucun cas l'esprit, et une redevance restrictive mais équitable et appropriée pour peu qu'elle soit bien pensée, il semble que les préférences commencent à évoluer. La redevance peut être un « moyen indirect de redistribution » (10) que l'impôt local n'a pas su et

ne peut plus être, sans ambitionner pour autant de s'y substituer : rien ne serait pire qu'un mouvement de balancier excessif qui nous mènerait à une surtarification, tout aussi porteuse de maux pour notre société. Mais nous en sommes encore très loin. Comme pour l'inflation, les excès éventuels (voire fantasmés) de la redevance ne doivent pas nous interdire d'envisager sa mobilisation dans des proportions plus conformes à son intérêt et sa pertinence.

De nombreuses collectivités commencent à revoir leurs grilles tarifaires en matière de cantines, de transports, ou d'accès aux équipements sportifs. Alors, rejoignez le mouvement ! Au regard des perspectives budgétaires, vous n'aurez de toute façon bientôt plus vraiment le choix. Autant s'y préparer dès à présent, en se posant les bonnes questions. ■

1. Dexia Crédit Local, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, 2011, page 8.
2. Dans la rhétorique webérienne, les logiques rationnelles (par rapport aux valeurs ou aux fins) s'opposent aux logiques traditionnelles et affectives.
3. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2011, pages 399 et suivantes.
4. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion.
5. CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques et 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre.
6. La loi de finances initiale pour 2011 a notamment permis une plus grande finesse dans la mise en œuvre des différents abattements.
7. Dans certaines limites bien connues : taux plafond et liaison des taux.
8. DGCL, *Guide statistique de la fiscalité directe locale*, éditions 2001-2002 et 2010.
9. Bouvier Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, Systèmes, 2010 (10^e édition), page 16.
10. Long Martine, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, Systèmes, 2001, page 13.



À lire

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro »

- Services publics : on ne rase plus gratis, *La Lettre du cadre territorial* n° 432, 15 novembre 2011
- Les tarifs en quête d'équilibre, *La Lettre du cadre territorial*, n° 399, 15 avril 2010

« La gratuité des services publics locaux incite au gaspillage », Claude MARTINAND, La Gazette des communes, 23 mai 2011

Claude Martinand, président de l'Institut de la gestion déléguée

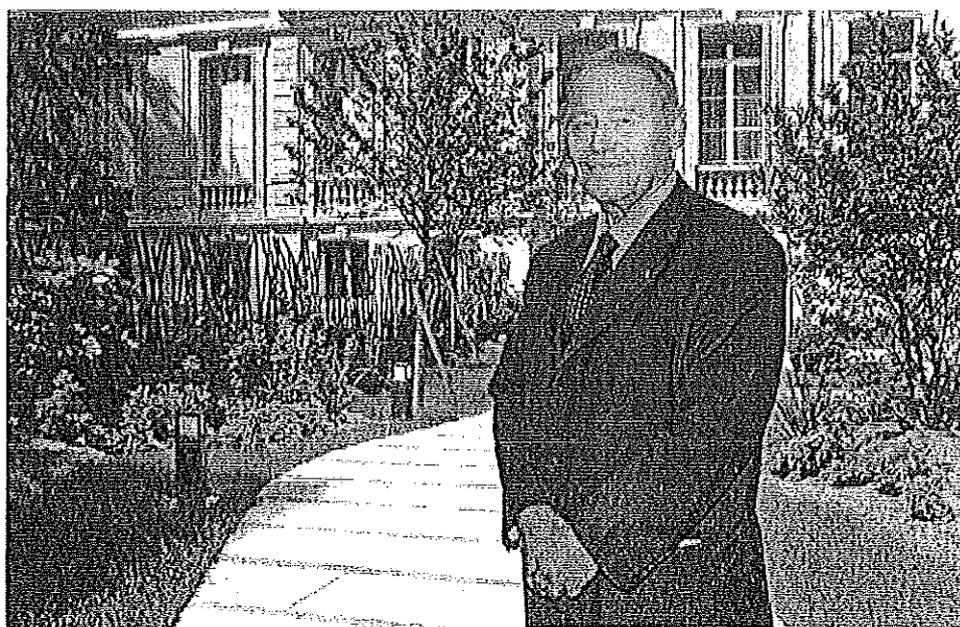
« La gratuité des services publics locaux incite au gaspillage »

Pour l'Institut de la gestion déléguée (IGD), qui organisait, le 17 mai, un colloque sur ce thème, la rigueur appliquée aux budgets locaux doit conduire leurs gestionnaires à repenser d'urgence leur politique tarifaire. Selon Claude Martinand, président de l'IGD, une réflexion approfondie en la matière doit accroître l'efficacité du service public local.

Pourquoi l'IGD s'intéresse-t-elle aujourd'hui à la tarification des services des collectivités territoriales ? Il existe à la fois une demande sociale nouvelle, une exigence de développement durable qui suppose d'économiser les ressources, sans oublier les contraintes financières et fiscales qui risquent d'être sévères. Tout ceci conduit les collectivités à être plus rigoureuses dans la gestion des ressources et donc dans la tarification et l'efficacité des services publics locaux. La tarification peut en effet inciter à davantage d'économie des ressources et d'efficacité économique.

C'est l'un des arguments des opposants de la gratuité des services publics locaux.

La gratuité générale n'est pas forcément une bonne formule car elle incite au gaspillage. C'est particulièrement vrai pour l'eau. Elle ne doit donc concerner que certains cas bien spécifiques. Par ailleurs, la gratuité ne per-



Qui dit tarification dit financement des investissements. Des prix trop bas n'assurent aucune garantie en termes de durabilité.

met pas des investissements suffisants sur la durée. Qui dit tarification dit en effet financement des investissements, un lien qui ne doit pas être oublié. L'assainissement, par exemple, nécessite le renouvellement des équipements si l'on ne souhaite pas être confronté à de grandes difficultés des années plus tard. Des prix trop bas n'assurent aucune garantie en termes de durabilité. Par ailleurs, les collectivités sont aussi amenées à rechercher plus d'efficacité, d'où l'utilisation de contrats incitatifs, de systèmes de bonus/malus, d'indicateurs de performance...

Vous soulignez la nécessité de mieux adapter les recettes des collectivités aux coûts de leurs services.

Une trop grande rigidité peut effectivement entraîner des difficultés : une baisse de consommation peut mettre en cause l'équilibre d'un contrat où la part des coûts fixes est prépondérante, puisqu'elle correspond à une baisse des recettes. Les coûts fixes représentent par exemple 85% du coût de l'eau gérée par les services publics. Les collectivités doivent donc réfléchir à de nouvelles ressources - celles-ci sont variables selon les services publics - et rechercher de nouveaux équilibres entre les ressources et les coûts. S'ajoute à cela une dimension de solidarité territoriale - sur quels territoires doit porter la péréquation ? - et de solidarité sociale - par exemple, trouver des formules pour assurer l'accès à un minimum d'eau à un prix abordable. C'est aux élus qu'il revient de faire ce choix de la tarification : il doit être au cœur des débats politiques.

Propos recueillis par Gaëlle Ghibrière

Tarification unique pour les Franciliens ?

Instaurer une tarification unique des transports publics sur toute l'Île-de-France ? La formule, longuement évoquée lors du colloque, est tentante, mais risque d'inciter encore plus à l'étalement urbain. Augmenter la fréquentation des transports publics en diminuant le prix du billet ? La solution permet de répondre aux enjeux de développement durable, mais peut conduire à une baisse des résultats financiers. Sans oublier que le niveau de tarification des services publics est aussi l'un des critères d'attractivité pour les entreprises qui décident de s'implanter sur tel territoire plutôt que sur tel autre et qu'il représente un impact financier pour les industries qui ne peuvent pas être délocalisées. La thématique de la tarification est imbriquée dans des enjeux qu'il convient de ne pas négliger et qui expliquent le bouillonnement de la réflexion en cours aujourd'hui dans les collectivités.

TARIFS

Musées et piscines – Synthèses

La Rédaction | Documents utiles | Publié le 27/08/2010 | Mis à jour le 26/08/2010

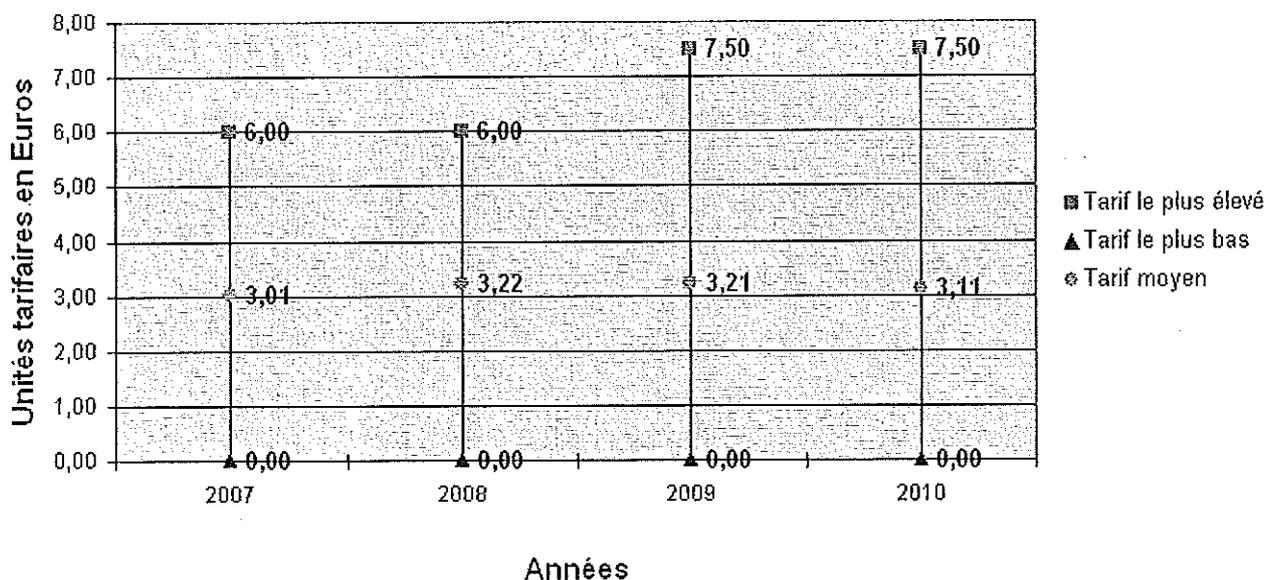
Le numéro 550 du 25 août d'Ondes moyennes, newsletter de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) publie deux synthèses de tarifs portant sur les musées et les piscines. En 2010, le tarif d'entrée adulte au musée varie de la gratuité à 7,50 euros avec une moyenne de 3,11 euros. Quant au tarif piscine pour une entrée adulte, la moyenne est de 3,78 euros avec des tarifs oscillant entre 2 euros et 5,70 euros.

La newsletter de la FMVM invite ses lecteurs à retrouver tout le détail de ces synthèses sur le Cyberservice, réseau d'échanges d'expériences et d'informations entre les villes moyennes et leurs EPCI.

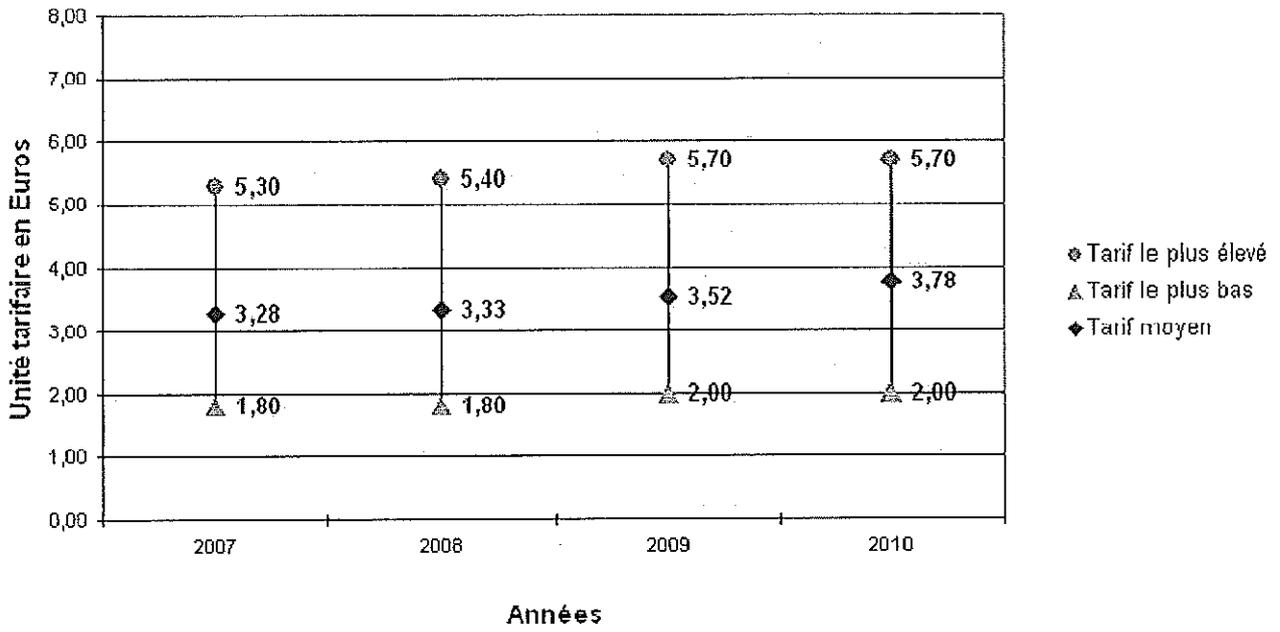
Elle indique par ailleurs que d'autres domaines tels que le prix d'un repas d'un élève de primaire en restauration scolaire, le tarif de base d'un ticket de bus, l'entrée d'un adulte dans une piscine sont aussi étudiés.

Tarifs des musées

Entrée plein tarif pour un adulte
Le plus grand musée de la ville hors exposition temporaire



Tarifs des piscines
Entrée plein tarif pour un adulte de la commune



Gestion directe par une commune d'un équipement collectif de loisirs

13^{ème} législature

Question écrite n° 05698 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)

publiée dans le JO Sénat du 02/10/2008 - page 1971

M. Jean Louis Masson attire l'attention de Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur le cas dans lequel une commune gère directement une piscine, une patinoire ou une remontée de ski. Il souhaiterait savoir si le conseil municipal peut décider d'accorder aux seuls habitants de la commune un tarif réduit spécifique.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

publiée dans le JO Sénat du 07/05/2009 - page 1150

La jurisprudence du Conseil d'État a admis que l'application du principe d'égalité restait compatible avec des différences de traitement entre les usagers, lorsque celles-ci sont justifiées par une différence de situation ou par un intérêt général. Ainsi, il est possible, selon la haute assemblée, de pratiquer des discriminations tarifaires fondées sur le lieu de résidence pour les services publics locaux non obligatoires comme les cantines scolaires (Conseil d'État, 5 octobre 1984, commissaire de la République de l'Ariège) et les écoles de musique (Conseil d'État, 13 mai 1994, commune de Dreux). Toutefois, seules les discriminations, qui répondent à la situation différente des usagers vis-à-vis du service ou qui sont fondées sur des considérations d'intérêt général liées au fonctionnement même du service public, sont légales (CE, section, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques). Dans le cadre d'une gestion directe par une commune d'un équipement collectif de loisirs communal, le conseil municipal n'est donc pas totalement libre de moduler la tarification du service public local concerné en raison de la nature de ce dernier et du respect des principes fondamentaux du service public. L'article 47 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne qualifie les remontées mécaniques de service public à caractère industriel et commercial. Cette qualification a d'ailleurs été reprise par le juge (tribunal des conflits, 24 février 2003, M. Schach c/ la société Deux Alpes Loisirs, req. n° 3340). Or, conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, les services publics industriels ou commerciaux « doivent être équilibrés en recettes et en dépenses » et cela implique donc que seuls les usagers du service doivent en supporter le prix. Il résulte de ce qui précède qu'une commune ne peut pas instituer de tarifs différents à raison du lieu de résidence des usagers dans la mesure où le financement de ce service est assuré non par le contribuable mais par l'utilisateur. L'instauration de tarifs différenciés entre les habitants d'une commune et les autres usagers du service de remontées mécaniques est donc contraire au principe d'égalité entre les usagers du service public (CAA Lyon, 13 avril 2000, n° 96LY02472, commune de Saint-Sorlin-d'Arves). En revanche, les produits d'exploitation d'une piscine municipale ou d'une patinoire régie directement par la collectivité sont grevés au budget de celle-ci au chapitre relatif au sport et aux installations sportives. Il en résulte qu'une piscine gérée en régie directe constitue un service public administratif (tribunal des conflits, 26 mai 2003, Ville de Paris, req. n° C3346). Si le service bénéficie de deux sources complémentaires de revenus, à savoir l'imposition des contribuables et les redevances imposées à l'utilisateur pour bénéficier du service, l'instauration de tarifs différenciés, par le conseil municipal, entre les habitants d'une commune et les autres usagers du service serait légale uniquement dans la mesure où elle répondrait aux exceptions précédemment établies par la jurisprudence du Conseil d'État « Denoyez et Chorques ». Par ailleurs, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a quant à elle, dans un arrêt du 16 janvier 2003, également interprété le principe d'égalité en condamnant la République italienne pour avoir conservé un avantage tarifaire discriminatoire dans certains monuments publics gérés par les collectivités locales aux résidents de la commune âgés de plus de soixante ans. La CJCE a considéré que cette pratique était contraire à l'article 49 du traité de Rome qui « prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toute forme dissimulée de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction,

aboutissent en fait au même résultat ». Seules deux raisons peuvent permettre de faire exception à ce principe de non-discrimination : l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique ou une raison impérieuse d'intérêt général (défini comme la protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la sûreté publique, de la santé publique...). Ainsi, une discrimination tarifaire fondée sur des différences de situation objectives et rationnelles et suffisamment nettes, directement en rapport avec l'objet ou le but de la décision qui l'établit, comme l'exige le juge national, ne serait pas contestée par le juge communautaire. L'instauration de discriminations tarifaires, par exemple en fonction des ressources des familles, ne serait donc pas susceptible d'entrer en contradiction avec le droit communautaire, dans la mesure où ces différences tarifaires se fondent sur des préoccupations d'un autre ordre que purement économiques. Elles constituent souvent une condition d'application du principe d'égalité dans la mesure où elles permettent l'accès de tous au service, sans distinction d'origine sociale.