



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACTION PUBLIQUE

Recherche
et pratiques

**La tarification
publique**

Septembre 2022
2022/2

N° 14

ACTION N° 14 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Remerciements

Ce numéro a été initié par Marcel Guenoun, directeur de la recherche au moment du lancement de ce numéro, et Jean-Gabriel Plumelle, ancien chargé d'études au Bureau de la recherche.

Nous les remercions tous les deux vivement !

Directrice de la publication

Virginie Madelin

Rédactrice en chef

Marie Ruault

Co-rédacteur en chef

Edoardo Ferlazzo

Design graphique

Studio graphique des ministères économiques et financiers (SG-Sircom)

Mise en page et maquetage

Desk

Si vous souhaitez consulter les numéros de la revue *Action publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

Pour vous inscrire à notre liste de diffusion, contact :

recherche.igpde@finances.gouv.fr

Réseaux sociaux :

[@Igpde_Gp](#)

[Youtube.com/igpde](https://www.youtube.com/igpde)

Sommaire

4 **Éditorial**

PAR VIRGINIE MADELIN

Regards croisés : entre recherche et pratiques

6 **La tarification publique : définitions, enjeux et objectifs**

ENTRETIEN ENTRE MARTINE LONG ET LAURENT PROBST

Dossier thématique : La tarification publique

18 **Des prix administrés aux prix composés : les modes de tarification publique et leurs évolutions**

FABIEN ELOIRE ET JEAN FINEZ

26 **Gouverner par les prix Réflexions sociologiques sur la tarification publique des services**

JINGYUE XING-BONGIOANNI

Note réactive

35 **Luxembourg : la gratuité des transports en commun comme fer de lance social et environnemental**

CYRIL RIBANI

38 **L'œil du chercheur**

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

Éditorial

par VIRGINIE MADELIN



Virginie Madelin

Directrice générale
de l'Institut
de la gestion publique
et du développement
économique

De quelles manières sont déterminés les prix des services publics ? Autrement dit, quels sont les modèles et déterminants de tarification publique dans les transports, les cantines, les hôpitaux, etc. ? C'est cette problématique que ce nouveau numéro de la revue aborde.

En apparence technique et réservée aux experts, la question de la tarification publique est centrale à la fois pour les acteurs publics et les usagers. D'une part, parce que la fixation des prix par les acteurs publics, notamment les entreprises publiques, doit intégrer de nombreuses contraintes et maintenir différents équilibres – financiers, économiques mais aussi sociaux. D'autre part, parce qu'au travers de la politique de tarification, ce sont plusieurs enjeux, notamment environnementaux et sociétaux, qui sont travaillés et sur lesquels les acteurs tentent de peser, dessinant selon les orientations retenues, différents modèles de société.

Ce numéro de la revue explore cette thématique en faisant tout d'abord discuter **Martine Long**, maîtresse de conférences HDR en droit public, et **Laurent Probst**, directeur général d'Île-de-France Mobilités ; leur échange porte sur les définitions, les objectifs et les enjeux de la tarification publique. L'article des sociologues **Fabien Eloire** et **Jean Finez** documente ensuite les grandes évolutions historiques des modèles de fixation des prix au sein du secteur public, tandis que l'article de **Jingyue Xing-Bongioanni** compare différents modèles de tarification de quelques secteurs-clés de l'action publique. Enfin, la note réactive présente la réforme récente de généralisation de la gratuité des transports publics au Luxembourg, une première mondiale à une échelle nationale... même s'il s'agit d'un petit territoire.

Très bonne lecture !

Regards croisés

Entre recherche et pratiques

Le *Regards croisés* repose sur un dialogue organisé entre une personne issue du monde académique et universitaire et une personne issue de l'administration publique sur un sujet d'intérêt commun.

Ce dialogue est animé dans le cadre d'une interview vidéo publiée sur la chaîne YouTube de l'IGPDE. Cette interview est également retranscrite et remaniée sous la forme d'un article publié dans cette revue.

La tarification publique : définitions, enjeux et objectifs¹

Entretien entre Martine Long et Laurent Probst



MARTINE LONG est maîtresse de conférences (HDR) en droit public à l'université d'Angers.

LAURENT PROBST est directeur général d'Île-de-France Mobilités.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue

www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques

Quelle définition juridique et réglementaire peut-on donner de la tarification publique ?

MARTINE LONG – Le tarif correspond au prix payé par l'utilisateur en contrepartie d'un service rendu. D'un point de vue juridique le juge parle de redevance pour service rendu. C'est intéressant car il y a des caractéristiques vraiment très spécifiques de la redevance. Pour qu'il y ait redevance, il faut qu'il y ait un service rendu, que le service rendu le soit essentiellement à l'utilisateur et qu'il y ait une certaine proportionnalité, dans la définition classique, entre le prix payé par l'utilisateur et le coût du service. La distinction entre l'impôt et le tarif est fondamentale.

D'une part, en termes de compétence en matière fiscale, c'est le législateur qui a la compétence pour définir les principes concernant les impositions de toute nature, selon le principe 34 de la Constitution. À l'inverse, pour la redevance, c'est le pouvoir réglementaire, ce qui laisse une certaine autonomie, notamment pour les collectivités territoriales. D'autre part, l'impôt obéit à un principe de non-contrepartie. Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, chacun participe aux charges communes en fonction de ses capacités contributives. Ce premier principe est aussi assorti du principe d'universalité, c'est-à-dire qu'on alimente par l'impôt le budget général de l'État et des collectivités qui définissent les priorités en termes d'intérêt général. Le tarif, la redevance, c'est une autre logique, celle de l'utilisateur payeur, c'est-à-dire qu'on paie une prestation que l'on va recevoir. On est donc dans des logiques un petit peu différentes.

¹ Cet entretien a été animé par Marie RUAULT, directrice de la recherche à l'IGPDE. Il a été enregistré le 19 juillet 2022.

Quels sont, notamment en Île-de-France, les principes de tarification dans les transports publics ?

LAURENT PROBST – Dans les transports en commun en France et plus spécifiquement en Île-de-France, la pratique est un peu différente de la théorie. Effectivement, le tarif, c'est la tarification d'un service qui est rendu, donc tout le monde devrait payer le même tarif. Dans la pratique, ce n'est pas exactement ça. Je vais vous expliquer un peu comment ça se passe en Île-de-France, mais c'est partout pareil en France.

D'abord, vous avez les forfaits, c'est-à-dire la tarification à la semaine, plus souvent au mois, parfois à l'année. Donc vous payez une fois pour toutes et quel que soit l'usage que vous en faites. Forcément, on commence à s'éloigner de la théorie puisqu'un forfait, que vous l'utilisiez 100 ou 2 fois dans le mois, vous payez la même chose. Puis, il y a une spécificité : en Île-de-France, on a le forfait mensuel à tarif unique. Jusqu'en 2015, il y avait une tarification différenciée entre les zones 1, 2 et la zone 5. Plus vous preniez les transports en commun, loin et longtemps, plus vous payiez. Le forfait était, de mémoire, à 116,50 euros pour la grande couronne. En 2015, on est passé à un tarif unique. Pour 75,20 euros, aujourd'hui vous voyagez partout en Île-de-France. La personne qui a le forfait Paris intramuros paie 75,20 euros. La personne qui va de Melun à Paris paie aussi 75,20 euros.

Pourquoi est-ce que les élus ont fait ce choix de ne pas garder une tarification à la distance, y compris pour les forfaits ? Leur volonté a été l'équité géographique et territoriale. À Paris, on a une qualité de transport public qui est énorme avec une station de métro tous les 500 mètres. Les élus ont considéré que ce n'était pas normal que les Parisiens, qui ont de super transports en commun et peuvent se passer de leur voiture, paient moins cher que l'usager de grande couronne qui utilise les transports en commun, certes plus loin sur un trajet, mais beaucoup moins souvent, puisqu'en général l'usager de grande couronne utilise un forfait pour faire du domicile-travail, mais le week-end, a sa voiture pour se déplacer.

Ensuite, il y a la tarification à l'usage. La tarification à l'usage, c'est vraiment le principe économique de : « j'ai un service rendu donc je paie pour ce service rendu ». D'abord, chaque fois qu'on l'utilise, on paie. Plus on va loin, plus on paie cher, c'est-à-dire une tarification à la distance. Avec

là aussi, quelques anomalies, en tout cas économiques. D'abord, on a un métro qui n'est vraiment pas cher. À Paris, on paie un ticket 1,49 euro. Avec 1,49 euro, vous allez jusqu'à Créteil. Vous pouvez aller assez loin. D'où, d'ailleurs, une incohérence tarifaire. Quand vous prenez la ligne 1 du métro avec un très bon service et que vous venez, ici, à Vincennes, vous payez 1,49 euro ; si vous prenez le RER A, vous allez payer 2,28 euros, il me semble. Je parle du carnet de 10 tickets.

Une autre iniquité territoriale, c'est la tarification longue distance. C'est vrai que les Parisiens ont un ticket pour faire un trajet, ils paient 1,49 euro. Pour les gens qui habitent à Provins, pour venir à Paris, il fallait payer 11 euros. Les élus ont, là aussi, considéré qu'il y avait une iniquité territoriale. Sans aller jusqu'à 1,49 euro pour aller à Melun, un bouclier tarifaire à 4 euros a été mis en place l'année dernière. Le maximum que vous pouvez payer en Île-de-France pour faire un trajet en train, c'est 4 euros. L'objectif, c'est d'inciter les habitants de grande couronne à lâcher leur voiture et à prendre davantage les transports en commun.

Puis, il y a un autre sujet social. On a aussi, en France, dans les transports en commun urbains, une véritable tarification sociale qui est, d'ailleurs assez développée. Il y a une grande partie des gens qui paient le plein tarif, le forfait mensuel à 75,20 euros. À noter quand même que les employeurs remboursent 50 % du forfait. En fait, pour un employé, c'est la moitié de 75,20 euros, donc un peu plus de 37 euros. À côté de ça, il y a beaucoup de tarifs sociaux. D'abord, les étudiants avec la carte Imagine R à 350 euros. C'est quand même une belle réduction. Pour les personnes âgées, les personnes qui ont plus de 60 ans et sous condition de ressources, il y a des tarifs qui se situent entre 50 et 100 euros par an. Hors retraités, il y a de la gratuité pour les gens qui sont en dessous d'un certain niveau de ressources. Pour les étrangers en situation irrégulière, il y a aussi une réduction de 50 %. Pour le service civique, il y a aussi une réduction de 50 %. Au total, en Île-de-France, nous avons 2,3 millions de personnes qui bénéficient de ces réductions.

Quels sont les grands domaines de l'action publique concernés par la tarification publique ?

MARTINE LONG – Tout d'abord, il est important de souligner que pour fixer une tarification, il

faut pouvoir évaluer un coût de la prestation. Effectivement, on fait la distinction entre les services collectifs, dont il est difficile d'individualiser le bénéfice pour chaque citoyen, comme la police, la défense ou la justice, et les services où il est possible d'individualiser, qu'on appelle les services d'utilité collective où l'on peut fixer une tarification. Pour répondre à votre question, on fait une distinction quand même entre les services publics industriels et commerciaux (Spic) et les services publics administratifs. Pour les services publics industriels et commerciaux, le prix payé par l'utilisateur est la norme. Un des éléments caractéristiques des Spic, c'est le mode de financement par l'utilisateur. Là, on retrouve tous les services du type déchets ou eau. À côté, il y a des services publics administratifs où on va avoir une tarification, mais qui demeure résiduelle. Le but n'est pas de couvrir l'intégralité du coût du service comme dans les Spic, mais d'avoir un rôle modérateur. On retrouve la cantine scolaire, les crèches, les maisons de retraite qui, juridiquement, sont des services publics administratifs, mais où l'on va quand même demander un prix aux usagers. Pour une crèche, par exemple, le prix payé par les familles couvre à peu près 20 % du budget. C'est important pour les personnes, mais d'un point de vue budget global, la tarification est quand même assez généralisée, comme pour les piscines par exemple. Pour la question des délégations du service public, on sait très bien qu'en termes de mode de gestion, on a la régie et la délégation ou concession de service. Lorsque l'on a un service public qui est géré en régie, la tarification est fixée par une délibération de la collectivité ou pour l'État, par un décret. Lorsque l'on a une délégation, la tarification va se retrouver dans le cahier des charges de la délégation. Ce qui est important quand même, c'est que juridiquement, aujourd'hui, que ce soit la loi Sapin ou la jurisprudence, elles précisent bien que l'acte de tarification relève de la compétence de l'État ou de la collectivité qui délègue. Dans les années quatre-vingt, on avait une tendance, lorsque l'on déléguait un service, à déléguer aussi l'acte de tarification. Aujourd'hui, le cadre juridique est clair : c'est à l'autorité déléguante de fixer la tarification et les modalités de tarification. C'est quand même important de le rappeler pour l'utilisateur. Le mode de gestion du service public n'est pas neutre puisqu'on voit que, pour les services publics environnementaux, comme l'eau ou les

déchets, mais aussi pour la restauration collective avec toutes les nouvelles normes, comme Égalim, etc., il y a une reprise en régie des services. Sur l'eau, l'enjeu a été la maîtrise du coût et du tarif. On sait qu'on arrive à une baisse du prix du mètre cube d'eau, d'à peu près 20 %, lorsqu'on a des reprises en régie. Donc on voit bien que le mode de gestion n'est pas neutre sur le coût du service.

Que représente la part payée par les usagers dans le modèle économique des transports franciliens ?

LAURENT PROBST – Le budget d'Île-de-France Mobilités est à peu près de 10 milliards d'euros par an, ce qui représente le coût de fonctionnement des transports en Île-de-France, des métros, des trains, des tramways, des bus... Et on ne parle que du fonctionnement. Sur ces 10 milliards, il y a une part qui vient des usagers qui représente à peu près 3,5 milliards d'euros. Il y a le versement transport² qui représente à peu près 5 milliards d'euros. Puis il y a 1,5 milliard d'euros de subventions des collectivités hors État. Il y a la région Île-de-France qui représente à peu près 50 %, la ville de Paris, 30 % et les autres, ce sont les départements. Les voyageurs supportent donc 3,5 milliards sur 10 milliards, soit 35 % du coût de fonctionnement. En France, c'est dans la moyenne. Il y en a qui sont au-dessus, qui vont à 60 % ; d'autres qui sont en dessous. Il y en a même qui sont à zéro. Du coup, c'est à peu près une moyenne. C'est assez faible comme part et ça ne comprend pas l'investissement. Quand on construit une nouvelle ligne de métro, l'investissement est porté par l'État et la Région. En gros, ce sont les taxes. C'est important de le dire parce que quand on compare par exemple au domaine autoroutier, sauf exception le péage paie tout. Il paie l'investissement et le fonctionnement. Donc là, dans les transports publics, l'utilisateur ne paie que 35 % du fonctionnement. Après, c'est quand même le fonctionnement qui représente le plus. Je pense que si on ajoute l'investissement, on doit monter à 3 ou 4 milliards d'euros par an. C'est une petite part mais elle est quand même intéressante. Pourquoi ? C'est quand même logique qu'en tout cas dans les transports, le voyageur participe

2 Le versement Transports, devenu le versement Mobilités est une contribution locale des employeurs, recouvrée par l'Urssaf afin de financer les transports en commun dans les régions, les départements et les communes.

parce que les coûts des transports augmentent tout le temps. On améliore le transport, on met plus de services, on met plus de bus. Le coût de fonctionnement augmente. Quand on met plus de bus, on attire aussi plus de voyageurs. Quand on attire des voyageurs, on augmente ce volume des recettes voyageurs. Donc, c'est logique d'avoir une part de recettes voyageurs substantielle puisque ça permet le cercle vertueux : on met plus d'argent, ça attire des usagers et les usagers paient plus. C'est comme ça qu'on arrive à avoir une bonne dynamique.

Ce modèle économique de tarification est-il représentatif d'autres services publics ?

MARTINE LONG – Les transports ont la particularité d'avoir une qualification légale de service public industriel et commercial, mais de ne pas obéir à cette règle d'équilibre financier. C'est-à-dire qu'un service public industriel et commercial, normalement, doit se rémunérer par le prix payé par l'utilisateur. Sur les services publics industriels et commerciaux, notamment pour les services publics locaux, il est interdit aux collectivités territoriales de les subventionner. On peut subventionner, mais c'est vraiment très encadré. Pour les Spic, effectivement le principe est que c'est l'utilisateur qui finance le service. Pour les services publics administratifs, on retrouve les mêmes logiques : cantines, crèches, piscines... On est à peu près sur un financement par l'utilisateur entre 20 et 30 % selon les situations et les choix qui sont faits au niveau local. Il y a donc une particularité des transports qui sont un service public industriel et commercial, mais qui se rapprochent, en termes de modélisation économique, des services publics administratifs avec des tarifs sociaux.

LAURENT PROBST – Il y a aussi une autre particularité qui est intéressante, c'est que tous ces services publics rapportent de l'argent à l'État. D'abord, il y a la TVA. Ce sont quand même des milliards d'euros de recettes sur lesquelles il y a une TVA qui s'applique. Et il y a des taxes. Pas dans le transport public, mais je pense aux autoroutes. Tout ce qui est taxes sur les entreprises. Par rapport aux 10 milliards d'euros que je mentionnais tout à l'heure, sur les autoroutes, ça fait 11 ou 12 milliards d'euros de péages. Sur ce montant, il y a une bonne partie qui revient en taxes à l'État et qui permet par ailleurs de bénéficier

à l'ensemble du système public. Il y a donc un coût réel du service public, mais il y a aussi des recettes à côté.

A-t-on aujourd'hui une vision globale des choix tarifaires effectués par les services publics, par exemple via des observatoires ?

MARTINE LONG – C'est très difficile. D'abord parce que les choses évoluent rapidement. On voit bien que la crise sanitaire que l'on vient de vivre a complètement bouleversé les équilibres économiques. Une grande partie des services publics ont été fermés. Il a quand même fallu payer les agents. On voit qu'avec le développement du télétravail, des services comme les crèches collectives se retrouvent aujourd'hui avec des usages des parents différents donc il faut s'adapter.

Il est très difficile de modéliser cela parce que ça évolue. On parle beaucoup aujourd'hui de recherche de modèles urbains. Comment financer la ville avec les *Smart City*, etc. ? On est dans des écosystèmes très complexes. Pour répondre plus concrètement, on n'a pas, en France, un observatoire de la tarification comme il peut y en avoir au Québec, qui permettrait effectivement de pouvoir faire du *benchmarking*, avoir des échanges de bonnes pratiques. Chaque collectivité définit ses choix tarifaires avec des enjeux qui sont politiques ou des enjeux de systèmes de valeurs. Qu'est-ce qu'on veut en termes d'accès aux services ? Il y a des injonctions contradictoires. Les collectivités se retrouvent quand même avec des difficultés. D'un côté, avec une inflation proche de 6 %, des responsables de collectivités avec qui je discutais hier me disaient qu'aujourd'hui, c'est 20 % de plus en termes de coût de délégation de service public. Donc qu'est-ce qu'on fait ? Est-ce qu'on le répercute sur l'utilisateur ou pas ? D'un côté, il y a besoin de solidarité parce qu'on a des situations qui sont compliquées. De l'autre, les collectivités se retrouvent à flux tendus et recherchent aussi des subsides. On voit bien que c'est très difficile de modéliser dans un environnement mouvant. En ce sens, avoir un système d'observatoires qui permettraient d'avoir une vision concrète et d'avoir des réflexions sur les perspectives serait utile à mon sens.

LAURENT PROBST – Il n'y a pas d'observatoire en France, mais on se connaît avec les autres autorités organisatrices. On échange, même sans avoir une vision globale, parce qu'il y a quand même

beaucoup d'autorités organisatrices. On voit comment évoluent les tarifs ailleurs. On a aussi une association européenne des autorités organisatrices des transports, donc on se compare aussi avec l'étranger.

Quels sont les grands enjeux identifiés autour de la tarification publique ?

LAURENT PROBST – Aujourd'hui, la tarification est définie par les autorités organisatrices, par les élus qui sont au conseil d'administration ou au conseil de ces autorités organisatrices. C'est vraiment une décision locale. De ce que je peux en voir partout en France, on a vraiment une volonté politique de modérer l'impact des augmentations pour les citoyens. On parle de personnes qui sont élues, d'un bon niveau, surtout au niveau des grosses autorités organisatrices qui ont conscience qu'il faut augmenter les tarifs, mais qu'il ne faut pas le faire de façon inconsidérée. Je compare un petit peu avec ce que j'ai vécu dans les autoroutes où j'échangeais beaucoup avec des opérateurs privés. Eux n'avaient aucune difficulté à augmenter les tarifs de façon plus importante, c'est l'État qui validait. On a vraiment une approche très publique de la tarification des transports publics avec une modération des augmentations. Tout ça aussi dans un contexte d'une volonté politique de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, donc autour d'un discours qui dit : « si on augmente trop fort le tarif, il va y avoir un signal qui n'est pas favorable aux transports publics ». Même si on sait aujourd'hui que le transport public, en tout cas le transport public urbain, est beaucoup moins cher que la voiture. Je vous parlais du forfait mensuel pour Île-de-France Mobilités de 75,20 euros. Dans les grandes villes en France, on est plutôt entre 60 et 70 euros. On est globalement beaucoup moins chers que dans les grandes capitales ailleurs. On sait que le coût de possession d'une voiture, c'est entre 300 et 400 euros par mois. Quand je dis 75 euros, il y a en fait très peu de gens qui paient 75 euros puisque les employés sont remboursés à 50 % et qu'il y a aussi la tarification sociale. Donc on est quand même sur des coûts qui sont beaucoup moins élevés que la voiture. La tendance aujourd'hui avec une inflation forte, c'est de dire : « oui, il faut augmenter les tarifs, mais en même temps, il faut protéger nos citoyens sur l'augmentation du coût de la vie ».

MARTINE LONG – Il y a les enjeux classiques qui sont toujours présents. Si l'on reprend le rapport de Gruson et Cohen³ sur la tarification des services publics de 1983, ils identifiaient quatre enjeux : un enjeu comptable, un enjeu social, un enjeu de prix et un enjeu de transparence. Ça, c'est toujours présent. Rechercher des moyens de financer l'action publique, c'est quelque chose qui est toujours très présent. Les enjeux d'aujourd'hui ont été identifiés. Il y a la question environnementale, où, au travers du tarif, on peut orienter les comportements. Ça, c'est quelque chose qui est très présent aujourd'hui, qui a émergé il y a une dizaine d'années. Par exemple, on va mettre un tarif modéré en dehors des heures de pointe pour inciter les personnes à utiliser le service à ce moment-là, donc c'est un enjeu de lissage temporel. Par exemple, depuis 2010, les collectivités intercommunales ont la possibilité de fixer un prix du mètre cube d'eau qui est fonction de la consommation. Plus on consomme, plus on va payer cher le mètre cube pour inciter à consommer moins. On retrouve aussi ça dans la tarification incitative en matière de déchets pour pousser les gens à faire du tri sélectif. Cet enjeu est quand même très présent. L'autre enjeu, c'est à mon sens celui de la solidarité.

Quels sont, autour de la gratuité des services publics, les questions, débats et enjeux ?

MARTINE LONG – Sur la gratuité, il y a beaucoup de débats, du pour et du contre. Ce n'est pas une question nouvelle puisqu'au début du 20^e siècle, il y avait des auteurs – Maurice Hauriou ou Gaston Jèze – qui disaient que pour que le service public soit égal et accessible à tous, il faut qu'il soit gratuit et financé par l'impôt. On sait qu'en France, on a quand même cet attachement à l'impôt qui est redistributif et qui est le cadre de la solidarité. Aujourd'hui, bien sûr, on sait que la gratuité, d'une part, ce n'est pas un principe de fonctionnement du service public, c'est un choix. Or, ce qui est vrai aussi, c'est que le service public a un coût. À un moment donné, il va falloir le financer. Donc on le finance soit par l'impôt, soit par le tarif. Derrière cette question de la gratuité, il y a des systèmes de valeurs, comme quand on rend une bibliothèque

3 Gruson C. et Cohen J. (1983), *Tarification des services publics locaux - Rapport au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation*.

gratuite, voire un musée gratuit. Sur les musées, il y a eu beaucoup de débats parce qu'il y a eu une expérimentation en 2014, la gratuité pour quatorze musées. Sur la culture, on accepte assez facilement la gratuité parce qu'il y a des enjeux sociaux. Il y a plus de débats sur d'autres services. Sur les transports, on pourra aborder la question. Il y a des villes qui expérimentent, comme Dunkerque, Gap ou d'autres villes moyennes. C'est beaucoup moins adapté à des grandes collectivités pour des questions d'afflux.

Après, il y a des choix derrière. D'une part, la gratuité n'est pas forcément totale. Avec des systèmes de tarification solidaires, on peut avoir une gratuité fondée sur les bas revenus. Aujourd'hui, c'est quand même quelque chose qui est très largement pratiqué. Il y a aussi des enjeux de santé publique ou la question de la gratuité de la cantine. On l'a vu avec le plan pauvreté, les 1 euro dans les quartiers prioritaires de la ville ou les communes rurales pour faire en sorte que tous les enfants puissent avoir accès à un repas équilibré par jour. Derrière, il y a des questions d'accès au service. Je pense que c'est un enjeu fondamental dans une période où on voit bien qu'on va être dans des situations financières compliquées. Je ne rappelle pas le montant de la dette... Qu'est-ce qu'on peut faire dans ce contexte-là pour que les services publics soient accessibles à tous ?

Il y a aussi la question des classes moyennes. Tous les dispositifs sont faits pour les personnes qui sont en dessous d'un seuil de revenus. Les mesures pour le pouvoir d'achat aussi sont axées sur les revenus. À un moment donné, il faut faire attention parce que, là aussi, on n'a pas un système global qui permettrait d'analyser ce que paie un individu en termes d'impôts et de tarifs, et d'avoir une vision objective. Il peut y avoir un phénomène un petit peu — excusez-moi l'expression — de ras-le-bol en disant : « d'un côté, on paie des impôts et en plus on paie un tarif qui n'est pas modéré. C'est un petit peu toujours les mêmes qui se retrouvent à financer ». Sur la question de l'acceptabilité politique et sociale, je pense qu'il faut faire attention aux mesures que l'on prend parce qu'on peut avoir un phénomène de rejet, au bout d'un moment. On a des phénomènes de démissions massives en termes de travail. Il y a des gens qui vont dire : « au bout d'un moment, on en a un petit peu marre d'être toujours ceux à qui on s'adresse, en tout cas en termes de financement ».

LAURENT PROBST – La gratuité est un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre et qui a été beaucoup discuté dans le domaine des transports, puisqu'il y a plusieurs élus qui ont proposé la gratuité. Dans les petites villes, il y en a même qui l'ont mise en

place. La maire de Paris l'avait mise sur la table. Il y a des candidats aux élections régionales qui l'ont aussi mise sur la table donc on y a beaucoup réfléchi.

D'abord, premier constat : la gratuité ne permet pas de réduire significativement le trafic sur la route. Je l'ai dit tout à l'heure, le coût de possession d'une voiture, c'est plutôt 300 ou 400 euros par mois. Le coût des transports en commun, c'est 75,20 euros par mois moins la subvention des employeurs ou beaucoup moins cher avec les réductions. Donc c'est déjà beaucoup moins cher. On a modélisé un effet de la gratuité. On a estimé que la gratuité des transports en Île-de-France générerait une baisse d'environ 2 % du trafic automobile. Pourquoi ? Parce qu'il y a des gens qui, quand ils font un petit trajet, ça marche comme un signal : « là, je vais prendre les transports en commun ». On a modélisé ça en valorisant le temps gagné et, du coup, le temps perdu. Effectivement quelqu'un qui se dit « je paie 400 euros par mois, mais je suis prêt à économiser de l'argent si je perds 30 minutes dans les transports en commun », ce sont les fameux 2 % dont je parle, sachant qu'il y a beaucoup de gens aujourd'hui qui utilisent la voiture parce que c'est plus rapide pour eux par rapport aux transports en commun. Il y en a aussi beaucoup qui utilisent la voiture pour le confort.

À l'inverse, la gratuité va entraîner une dégradation de la qualité dans les transports. Si c'est gratuit, plus de gens descendent dans les transports, notamment ceux qui font de la marche à pied ou du vélo. Quand vous marchez un kilomètre, si c'est gratuit, vous prenez le métro, c'est facile. Là, vous allez engorger les transports en commun. On estime qu'on pourrait augmenter jusqu'à 20 % le trafic des lignes en heures de pointe. Imaginez-vous dans la ligne 13 avec 20 % de trafic en plus. Ça veut dire quoi ? Ça veut dire qu'on va avoir trop de gens dans les transports en commun, des transports saturés, une qualité de service qui va se dégrader, donc des gens qui vont revenir vers la voiture. Tout à l'heure, je vous ai parlé d'un effet report modal de la voiture de 2 %. En fait, il y aura un report modal plutôt inverse puisqu'il y a des gens qui vont se dire : « je ne suis pas bien dans les transports en commun, donc je vais reprendre ma voiture ».

Au-delà de ça, la gratuité, pour nous, ce ne serait pas juste. Tout à l'heure, je vous ai dit qu'on avait 2,3 millions de personnes en Île-de-France, sur 12 millions de population, qui bénéficient de tarifs réduits, voire de la gratuité. Si vous mettez de la gratuité pour tout le monde, qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que des gens comme moi, qui ont les moyens de payer 75,20 euros, ne vont plus le faire. Donc la gratuité, ce n'est même

pas juste. À partir du moment où il y a déjà une tarification sociale, la gratuité n'est même pas juste socialement. En fait, la gratuité, c'est aussi un risque financier énorme. En Île-de-France, cela représente 3,5 milliards d'euros. Comment trouve-t-on une recette de 3,5 milliards d'euros ? Dans l'état actuel des finances publiques, ce n'est pas possible. En plus, il nous faut une recette dynamique et qui augmente avec les améliorations de transport qu'on peut réaliser. C'est un cas classique de finances publiques. Quand l'État dit à une collectivité : « je supprime cette recette-là, mais je vous la compense », l'État la compense au niveau de l'année N, mais la compensation de l'État n'augmente pas. Pour les transports publics qui ont des coûts qui augmentent tout le temps, une compensation qui n'augmenterait pas, ça ne marcherait pas. Tout ça pour dire que ça poserait un problème énorme.

D'autant plus que ce qui amène les gens dans les transports publics, ce n'est pas la gratuité, c'est l'amélioration des transports publics. Tout le monde cite l'exemple de Dunkerque. Effectivement, à Dunkerque, ils ont fait la gratuité. On parle d'un réseau de transport qui représente 50 000 voyageurs par jour, comparé à nos 9,5 millions de voyageurs par jour en Île-de-France. Ce ne sont pas les mêmes proportions. Le coût des transports n'était pas à 10 milliards, mais d'un ordre de grandeur d'une cinquantaine de millions d'euros. Les recettes voyageurs, je crois que c'était 20 millions d'euros. Donc ils ont rendu les transports gratuits parce qu'ils ont pu le faire, parce qu'ils avaient un versement mobilité qui était dynamique et qui était assez important.

Et il y a désormais plus de gens dans les transports. S'il y a plus de gens dans les transports, c'est parce qu'en même temps, ils ont fait des investissements. Ils ont changé les bus. Comme ils ont amélioré la qualité de service, les gens viennent dans les transports. On voit aussi les exemples à l'étranger. La ville de Vilnius, par exemple, qui a fait la gratuité. En fait, quand ils ont fait la gratuité, il n'y avait pas plus de monde dans les transports. Trois ans plus tard, ils ont investi massivement. C'est là qu'ils ont réussi à avoir plus de gens dans les transports. Il faut investir plus. Il faut améliorer les conditions de transport pour avoir plus de gens dans les transports. Pour ça, il faut dépenser plus. Pour dépenser plus, il faut avoir des recettes dynamiques. Pour avoir des recettes dynamiques, il faut avoir une tarification qui est, elle-même, dynamique en volume. Puis, concernant l'augmentation, une augmentation modérée, mais une augmentation quand même pour permettre justement de fournir une meilleure qualité de service dans les transports.

Pour répondre à ces enjeux multiples et complexes, la tarification publique est-elle un outil et avec quels impacts ?

MARTINE LONG – Il y a quand même aujourd'hui, dans les écosystèmes, une volonté d'avoir une vision globale. Il y a des villes qui ont innové avec des cartes citoyens qui facilitent les formalités où, par exemple, on ne donne qu'une fois son revenu de référence. Il y a quand même des évolutions de simplification. Après, c'est vrai qu'en France, tout est quand même très codifié. Chaque secteur a ses propres dynamiques. Par exemple, sur tout ce qui est enfance, jeunesse, lorsqu'il y a un conventionnement avec la CAF, on est obligé d'entrer dans les quotients définis par la CAF. J'avais travaillé à l'époque avec le groupe de travail quand il y a eu la modification de la tarification sur Angers, la mise en place de la carte A'tout. Chaque service avait ses propres référentiels avec des grilles qui pouvaient aller de trois quotients à dix. Et des cultures différentes où, par exemple, le sport était contre la gratuité pour responsabiliser les usagers et la culture plus encline à dire : « il faut de la gratuité pour faciliter l'accès ». Il y a donc des cadres juridiques spécifiques aux différents secteurs.

Sur les transports, vous avez une législation bien spécifique avec des cadres, l'obligation de mettre en place un tarif social pour les minima sociaux, etc. Là-dedans, c'est difficile d'avoir une vision globale. On peut mettre en place un corpus commun, simplifier, faciliter les démarches. C'est vrai que les systèmes de Smart City avec l'idée de trouver des économies ou de développer le numérique sont intéressants. Mais ça répond à un écosystème urbain et pas aux exigences en milieu rural. On voit bien que c'est difficile. En matière de transports scolaires, par exemple, je crois qu'il y a peu de régions, aujourd'hui, qui ont réussi à harmoniser la tarification des transports scolaires depuis qu'elles ont récupéré la compétence avec la loi NOTRe. Il y avait des réalités territoriales qui étaient différentes, avec des régies, des délégations, des contextes un petit peu différents. Ce sont des questions qui sont complexes. Il faut une acculturation des services. Il faut une montée en puissance, une volonté politique et avoir des outils, effectivement. Il y a des réseaux de chaleur aujourd'hui dans les villes qui se retrouvent en difficulté parce qu'on développe des énergies alternatives. On a construit des infrastructures lourdes en

termes de coût et d'investissements qu'on n'arrive plus à rentabiliser donc il y a quand même des nécessités d'anticiper sur ces éléments-là.

LAURENT PROBST – Dans les transports en commun, à partir du moment où je vous ai dit que le coût de la possession de la voiture, c'était 300 ou 400 euros par mois et que le coût des transports était beaucoup moins cher : comment est-ce qu'on peut faire pour jouer sur la tarification pour inciter les gens à prendre moins la voiture et plus les transports en commun ? Je vous l'ai dit, je pense que c'est plutôt les investissements pour l'amélioration de la qualité des transports, et donc fournir aux gens des transports en commun. En juillet dernier, on a ouvert un tramway T13 entre Saint-Cyr et Saint-Germain-en-Laye, un endroit où il n'y avait pas de transports publics. Les gens ont un moyen de transport pour abandonner la voiture. Il y a aussi l'information. Il y a beaucoup de gens qui prennent leur voiture et qui n'ont pas vraiment l'information sur la durée de leur trajet. Ils vont être pris dans des bouchons, mais ils ne le savent pas vraiment. Il faut qu'on améliore les outils d'information pour pouvoir dire aux automobilistes : « vous allez prendre votre voiture. Vous allez passer trois heures dans la voiture. Vous feriez mieux de laisser votre voiture à la gare et prendre les transports en commun ».

Ça ne veut pas dire qu'il n'y a rien à faire sur la tarification. On a mis en place deux choses pour inciter les gens à prendre plus les transports en commun. D'abord, on a constaté que les personnes âgées et les personnes à la retraite avaient plus tendance à prendre leur voiture. Notre présidente, Valérie Pécresse, a voulu mettre en place un tarif senior. Ça fait deux ans qu'on a mis en place un tarif à 50 % de réduction pour les personnes qui ont 62 ans ou plus. L'objectif, c'est de lancer un signal même si, encore une fois, la voiture est plus chère : « vous allez garder votre voiture, mais les transports en commun, ce n'est pas si cher que ça donc prenez-les. ». Une autre mesure qu'on a mise en place il y a deux ans sur impulsion de Valérie Pécresse, c'est un forfait pour les enfants de moins de 12 ans à 24 euros par an. Pour les enfants de moins de 12 ans, vous payez 24 euros. 2 euros par mois, donc ce n'est pas grand-chose. Ils ont leur carte nominative et ils peuvent prendre les transports en commun avec les parents qui, eux-mêmes, ont souvent la carte Navigo. L'objectif, c'est d'éduquer les enfants à prendre les transports en commun, à avoir leur carte, qu'après 12 ans, ils

réclament leur carte Imagine R qui est à 350 euros, ensuite qu'ils aient envie de prendre les transports en commun. Ça, c'est la tarification des transports en commun.

Par ailleurs, si on se dit que réduire les transports en commun, ça ne sert à rien pour faire du report modal, la question est : « Est-ce qu'on ne devrait pas aussi augmenter le coût de la voiture ? ». Comment fait-on pour augmenter ? C'est déjà cher. On paie le carburant, les taxes sur le carburant. On paie la voiture. À part sur les grands trajets, la route est souvent gratuite. Beaucoup de gens parlent de la redevance d'usage pour la voiture qui permettrait d'ailleurs de financer les transports en commun. Aujourd'hui, d'ailleurs, la LOM⁴, permet aux villes, si elles le souhaitent, de mettre en place un péage urbain. Ça n'a pas été le cas en France pour l'instant. Quand on voit les derniers rapports – le rapport de la Cour des comptes qui vient de sortir sur les financements des transports en commun, ou celui de l'Institut Montaigne – ils parlent d'une redevance de la voiture, la fameuse vignette qu'on avait il y a 20 ans. C'est un sujet polémique, très politique, mais c'est une question qu'il faut se poser. Si on veut favoriser les transports en commun et inciter les gens à lâcher la voiture pour aller vers les transports en commun. Finalement, on pourrait faire comme à Londres. À Londres, il y a un péage urbain. Vous allez dans Londres, il faut payer. C'est un peu cher. Il faut payer plusieurs livres pour pouvoir traverser. Mais ça a eu un effet très net. Il y a beaucoup moins de voitures dans Londres depuis qu'il y a la mise en place de ce péage urbain. Il y a aussi une excellente *success story* à Oslo. L'agglomération a mis en place un péage urbain. Il y a eu une révolte des citoyens. Ils ont retiré le péage urbain, donc les voitures sont revenues dans Oslo. Ils ont fait ensuite un référendum pour savoir s'ils remettaient ou pas le péage urbain. Les gens ont voté pour, alors qu'avant ils n'auraient pas voté pour. Donc ils ont remis le péage urbain. Il y a une très forte appréhension politique sur ces sujets-là. Je pense que les citoyens aujourd'hui seraient défavorables à un péage urbain, mais c'est une question qu'il faut se poser. C'est une tarification inversée de la voiture pour financer les transports publics.

MARTINE LONG – Après, il faut faire attention à ne pas pénaliser les plus fragilisés. Aujourd'hui, on a des systèmes où on ne pense pas global. On a un prix de l'immobilier dans les centres-villes qui flambe. Effectivement, les personnes vont en

4 Loi d'orientation des mobilités.

première, deuxième, troisième couronne avec d'ailleurs des transports qui ne sont pas toujours adaptés. Je parle hors région Île-de-France. Comment fait-on si on pénalise les gens alors même que le système a généré le fait qu'ils vont habiter à 20, 30 kilomètres ? C'est compliqué. Ce sera politiquement compliqué à expliquer.

LAURENT PROBST – Vous avez raison. En dehors de Paris, il y a quand même moins de transports publics. Aujourd'hui, on investit massivement pour améliorer les transports publics, mais on n'aura jamais les transports parisiens en dehors de Paris. La question que vous posez est tout à fait légitime. D'ailleurs, elle se pose assez rapidement puisqu'il n'y a pas de péage urbain sur Paris, mais il y a une zone à faible émission qui va être mise progressivement en place dans la région parisienne. L'année prochaine, par exemple, les Crit'Air⁵ 3 vont être interdits à l'intérieur de l'A86. Il y a des gens qui, aujourd'hui, ont besoin de la voiture pour se déplacer, qui n'ont pas vraiment les moyens de s'acheter une voiture plus moderne. Changer de voiture, même d'occasion, il faut sortir 2 000, 3 000 euros. Il y a des gens qui n'ont pas 3 000 euros sur leur compte bancaire à la fin du mois donc ça pose un vrai sujet social. Comment est-ce qu'on aide ces gens-là ? Soit on les subventionne, soit on leur fournit une véritable alternative sur les transports en commun. C'est une question que je pose, je n'ai pas la solution. Si j'avais la solution, il y aurait déjà un péage urbain en Île-de-France, dans une zone où on a des transports, et notamment le métro, qui est bien développé, avec un système de parking où les gens peuvent laisser leur voiture au métro, sans payer trop cher — on a commencé à mettre ça en place. On a, aujourd'hui, en Île-de-France, 10 000 places de parking gratuites pour les gens qui ont un forfait Navigo. Du coup, les gens paient leur forfait Navigo en fonction de leurs moyens. Ça peut être gratuit ou ils paient le plein tarif. Puis, incluse dans leur forfait, il y a la gratuité du parking donc ils laissent leur voiture au parking et après, ils peuvent prendre le métro. Est-ce que ça marche ? Est-ce qu'on aura assez de places pour le faire ? Il faudrait quand même beaucoup de places de parking pour le faire. Ce sont des questions pratiques sur lesquelles on s'interroge aujourd'hui.

MARTINE LONG – Il y a la question aussi des normes posées. On le voit sur la restauration scolaire où, en plus de l'inflation, il y a toutes les obligations – qui sont très bien, ce n'est pas du tout un jugement de valeur – d'arriver à 50 % de produits

bio ou circuits courts. Ce n'est pas neutre d'un point de vue coût et ça augmente les modalités tarifaires. Je pense qu'il faudra mettre en parallèle aussi, à un moment donné, ce que l'on demande à l'ensemble des opérateurs publics et ce qu'il est possible d'un point de vue financier. En France, on est quand même un pays où on a des impôts qui sont élevés, des systèmes de tarification qui ont leurs limites. Donc, à un moment donné, comment finance-t-on dans un contexte qui est ce qu'il est ?

Dans la mise en œuvre des politiques de tarification publique, qu'implique la notion de prix abordable introduite par le protocole n° 26 du traité de Lisbonne ?

MARTINE LONG – Au niveau européen, c'est intéressant de voir qu'il y a du plus et du moins. Sur le moins, on pourrait dire que le paradigme de départ, qui était l'idée selon laquelle la libéralisation des grands monopoles amènerait mécaniquement à une baisse des prix pour l'utilisateur parce qu'il y aurait de la concurrence et qu'il y aurait un équilibre qui se ferait entre l'offre et la demande, ça n'a pas marché sur tous les secteurs, notamment sur le secteur de l'énergie où on avait, quand même, en France un avantage d'un prix de l'énergie relativement faible avec le choix, dans les années 70, d'aller vers le nucléaire. Là, ça n'a pas totalement fonctionné.

Par contre, l'Europe a amené à des éléments positifs sur l'idée d'universalité et de prix abordable. C'est quand même l'Europe qui a amené à questionner l'accès pour des services publics qui, en France, étaient qualifiés de services publics industriels et commerciaux. Même si dans nos grandes lois du service public, on a l'égalité, l'adaptation, la continuité, en pratique, on était pendant longtemps sur le fait que pour les services industriels et commerciaux, si vous ne pouviez pas payer votre facture d'électricité ou d'eau, on vous coupait l'alimentation. L'Europe a amené toute une réflexion sur la question d'un service universel, service de base à un niveau de qualité donné et à un prix abordable. Et elle a incité pour ces services, qualifiés de services d'intérêt économique général, à réfléchir à l'accessibilité. Cela a donné par exemple

5 Il s'agit de la vignette sur le certificat de la qualité de l'air.

le chèque énergie ou l'interdiction de coupure en matière d'eau. Là, l'Europe a quand même eu ce côté positif.

Après, dans le protocole numéro 26 que vous avez évoqué, dans les caractéristiques des services d'intérêt économique général, on retrouve l'idée de prix abordable, de caractère universel, mais qui sont très difficiles à décliner au niveau européen parce qu'on a des réalités économiques très différentes entre, par exemple, la Roumanie et la France. Du coup, on laisse à chaque État le soin de définir les modalités d'universalité et de prix abordable. On voit la limite. Je crois que sur l'énergie, par exemple, on a six millions de foyers qui sont en précarité énergétique et qui vont bénéficier d'un chèque énergie. Derrière, ça pose la question de ceux qui n'en bénéficient pas. On est toujours sur les effets de seuil. On va prévoir des dispositifs pour les plus fragilisés, mais il y a toujours la frange juste au-dessus qui dit : « et moi, pourquoi je n'y ai pas accès ? ». Je trouve qu'au niveau européen, cette question du caractère abordable, de l'universalité a été posée, même si on peut dire qu'il y a des choses imparfaites parce que l'Europe a aussi développé la concurrence. Dans les maisons de retraite, entre une maison de retraite publique et une maison de retraite privée, on n'aura pas les mêmes tarifs. Parfois, le tarif n'est pas synonyme de qualité de prestations. Mais ça a amené quand même à une réflexion là-dessus.

Laurent Probst – Au niveau européen, nos tarifs sont quand même assez bas. On peut comparer par rapport à Londres, par exemple, où les tarifs sont deux, trois fois plus élevés. Je ne pense pas qu'on ait cette question par rapport à un principe européen de tarif trop élevé. En tout cas, on en est loin. Avant qu'on arrive là, il y aura beaucoup de choses qui auront été faites et un peu de jurisprudence dans les autres pays.

Martine Long – La notion de service universel ne s'applique qu'à certains services publics : transports, énergie, Télécoms et La Poste. Par ailleurs, le droit européen, dans le concept initial de service universel, impose un prix abordable sur des prestations de base. Après, ce qu'on appelle les prestations à valeur ajoutée, là, on est dans le prix du marché, donc c'est quand même moins protecteur que notre notion française de service public, basée sur la mixité et la cohésion sociales. Le droit européen a aussi amené à la dissociation compatible des missions. Il y a la question, on le voit en matière de transports, de : comment finance-t-on les infrastructures ? C'est quand même un vaste débat puisque les infrastructures sont considérées comme des monopoles naturels avec une

gestion spécifique, financée par des droits. On a quand même cette question du renouvellement des infrastructures en France qui se pose.

Laurent Probst – En Île-de-France, l'utilisateur couvre 35 % des coûts de fonctionnement. Si on rajoute les coûts d'investissement, on doit descendre à 20 %. Si l'utilisateur devait payer l'intégralité des coûts des transports publics, ce serait cinq fois plus élevé que ce qu'il paie aujourd'hui. Là, la question du tarif abordable pourrait se poser. D'ici là, on a un peu de marge. En fait, avant on avait quand même des systèmes de péroration. Les secteurs rentables couvraient les secteurs non rentables. Aujourd'hui, c'est vrai qu'avec cette dissociation, c'est une équation qui ne fonctionne plus. Avec la libéralisation, il y a des secteurs qui vont être attractifs pour le privé. Il ne faut pas non plus que le public se retrouve centré sur les secteurs les moins attractifs. On a aussi une organisation générale, un modèle à repenser pour trouver un équilibre économique. On a un sujet dans les transports publics qui n'est pas lié au transport, qui n'est pas lié à l'utilisateur, c'est la tarification par SNCF Réseau du réseau ferroviaire. SNCF Réseau a le monopole sur le réseau ferroviaire national. Chaque fois qu'un train passe sur le réseau, il paie un péage à SNCF Réseau. Donc les trains d'Île-de-France Mobilités, tous les trains de banlieue et les RER, financent chaque année, à peu près 800 millions d'euros de péages à SNCF Réseau. La question se pose là, par rapport au prix. Est-ce que le péage mis en place par SNCF Réseau est censé représenter les coûts de SNCF Réseau ? Tout ça est contrôlé par l'Autorité de régulation des transports (ART) qui doit contrôler qu'on est bien sur les coûts. On a, en France, les péages les plus élevés d'Europe, ce qui d'ailleurs nuit au développement du transport ferroviaire. Pourquoi ? Parce que l'État français a décidé qu'il n'allait pas subventionner la rénovation du réseau, ce qui n'est pas le cas ailleurs dans d'autres grands pays. Du coup, forcément, la tarification est plus élevée. L'ART commence à dire chaque année à SNCF Réseau : « vos tarifs sont trop élevés. Ils ne sont plus abordables pour les autorités organisatrices des transports ou pour les opérateurs de transport ». En fait, on a des services qui ne peuvent pas se déployer. On vient d'ouvrir en France la première ligne TGV non SNCF. C'est Trenitalia qui a ouvert une ligne Paris-Lyon qui, après, va en Italie. Elle a commencé à rouler il y a quelques semaines. C'est intéressant parce qu'elle a absorbé du trafic donc ils sont pleins. En même temps, les TGV de la SNCF sont aussi pleins. En fait, on se rend compte – peut-être que c'est aussi structurel – que le train supplémentaire

apporté par Trenitalia n'a pas mangé la SNCF, mais a plutôt attiré de nouveaux usagers qui, peut-être, ne pouvaient pas réserver leur billet SNCF... C'est intéressant parce que si on avait une tarification du réseau ferré national un peu plus basse, on pourrait peut-être avoir plus d'offres ferroviaires parce qu'on aurait de nouveaux entrants qui pourraient s'ajouter aux trains SNCF. Du coup, on aurait peut-être plus de gens qui utiliseraient le train et moins de gens qui utiliseraient la voiture. Je n'ai pas d'étude spécifique là-dessus, mais

ça me paraît intéressant, sur la tarification du réseau ferré national, de voir si une baisse de la tarification pourrait amener plus d'usagers. Là, on est vraiment sur des niveaux de tarification qui empêchent les usagers de venir. Naturellement, si on baisse le prix des péages, il y aura peut-être un peu plus de péages parce qu'il y aura plus de trains. Est-ce que ça va combler le trou ? Est-ce qu'il faudra des subventions publiques ? On revient à la première question qui est que les subventions publiques, c'est de la taxe.

Dossier thématique

La tarification publique

Des prix administrés aux prix composés : les modes de tarification publique et leurs évolutions

Par Fabien Eloire et Jean Finez

Cet article revient sur les transformations historiques de la tarification publique. À l'aide d'une modélisation des prix dans le secteur public, il montre que différentes manières de fixer les prix se sont succédées dans le temps, mettant en évidence des évolutions dans la façon dont l'État envisage son action vis-à-vis des usagers des services publics.

Comment sont fixés les prix dans les activités qui relèvent de la puissance publique ? Et quelles ont été les évolutions des modèles de tarification de ces activités ? C'est à ces questions que nous nous proposons de répondre dans cet article. Nous nous appuyons pour cela sur la riche littérature sociologique consacrée aux prix⁶. On peut schématiquement définir ces derniers comme la contrepartie monétaire d'un droit d'acquisition ou de jouissance d'un bien, d'un service ou d'une force de travail. L'approche que nous adoptons envisage les prix à la fois dans leur dimension économique et sociale. Pour une meilleure compréhension des mécanismes de tarification, nous mettons également de côté l'opposition classique entre *prix de marché* et *tarifs administrés*. Cette opposition réduit la diversité des formes d'échanges monétaires et suppose une contradiction de principe entre État et marché qui est en décalage avec ce que l'on observe dans la réalité.

Dans le tour d'horizon proposé dans cet article, nous insistons sur le fait que la tarification publique s'appuie historiquement sur une variété de modèles de détermination. Pour mieux les appréhender et comprendre leurs évolutions, nous proposons de mobiliser une typologie des prix bâtie sur deux critères essentiels, qui reviennent de façon récurrente dans les analyses sociologiques des prix : d'une part, le moment où est établi

le prix (soit avant, soit pendant la transaction), d'autre part, le degré de concurrence (faible ou fort) auquel le prix est soumis. Le croisement de ces deux critères aboutit à quatre types de prix reposant chacun sur des mécanismes de détermination spécifiques (cf. encadré).

Les tarifs des activités publiques sont généralement envisagés comme des *prix administrés*. Néanmoins, tout l'intérêt de la typologie est de montrer le caractère réducteur d'une telle lecture. L'évolution historique témoigne même plutôt d'une tendance à transformer les tarifs publics en *prix composés*. Certes, leur détermination s'effectue principalement en amont de la transaction, ce qui les situe dans la ligne basse du tableau présenté dans l'encadré. En revanche, si l'évidence veut que la concurrence soit inexistante ou faible – du fait que les activités relèvent de la puissance publique ou sont fortement encadrées par l'État –, une analyse plus fine montre qu'elle est parfois influente, ce qui en fait alors des prix composés⁷.

Dans la première partie de l'article, nous présentons la tarification publique sous l'angle des prix administrés en insistant sur leur rôle historique en tant qu'instruments de démocratisation des services publics. Dans la deuxième partie, nous présentons le mouvement qui les fait évoluer vers le modèle des prix composés. Ce changement se

⁶ Pour une synthèse, voir Eloire et Finez (2021).

⁷ Les deux autres formes de prix, *autorégulé* et *négoциé* peuvent aussi intervenir dans certains cas très spécifiques.

Quatre types de prix selon leur mode de détermination

Moment de détermination	Degré de concurrence	Fort	Inexistant ou faible
	<i>Pendant la transaction</i>		a. Autorégulé (une cotation à la Bourse)
<i>En amont de la transaction</i>		c. Composé (un article de supermarché)	b. Administré (un billet de train)

Le « prix autorégulé » est celui qui rappelle le plus la dite « loi de l'offre et de la demande » : le prix y est déterminé durant la transaction et dans une situation où la concurrence joue à plein. Le « prix administré » est quant à lui fixé en amont de toute transaction, souvent par une institution publique. On le retrouve généralement dans les activités économiques organisées en monopole. Le « prix composé », qui est un type de prix que l'on croise fréquemment dans la sphère marchande, est déjà affiché au moment de la vente et est donc connu des potentiels acheteurs avant la transaction. Sa détermination tient compte des prix établis par les concurrents. Enfin, le « prix négocié » est fixé dans le cadre d'un échange bilatéral qui met, dans une certaine mesure, la concurrence à distance. Ce sont alors les négociations entre les parties qui permettent d'établir un prix pendant la transaction.

donne à voir dans des activités publiques historiquement organisées en monopole : la prise en compte de la concurrence – réelle ou mimée – dans la détermination des prix constitue l'un des leviers d'un nouveau mode de gouvernement de l'économie publique. Enfin, dans la troisième partie, nous évoquons le glissement marchand le plus récent qui est celui de la singularisation des prix. Ce mouvement accompagne la libéralisation des services publics et l'essor des technologies numériques.

Les prix administrés comme instruments de démocratisation

Historiquement, on trouve de nombreuses traces de politiques de prix administrés. Depuis l'Antiquité, les autorités publiques s'efforcent de contrôler les prix, du blé par exemple (Polanyi, 1977) et plus généralement des biens et services jugés essentiels. L'empereur romain Dioclétien est connu pour son édit, promulgué en 301 après J.-C. Cet édit fixe des plafonds pour les prix de plus de neuf cents marchandises et pour les salaires de cent trente catégories de main-d'œuvre (Michell, 1947). La période médiévale est elle aussi marquée par l'adoption de différents textes normatifs visant par exemple à bloquer les prix des céréales (Feller, 2011).

Si la liberté des prix commence à s'imposer au XVIII^e siècle, des *prix coutumiers* n'en continuent pas moins d'exister. En cas d'augmentation des prix des denrées ou, inversement, de baisse des salaires qui empêchent les plus pauvres d'acheter du pain, de la farine et des céréales, les masses engagent des actions d'intimidation à l'égard des commerçants, sous le regard de la communauté (Thompson, 1971). Cette économie morale de la foule opère lorsque les autorités ne régulent pas les spéculations des marchands.

La seconde moitié du XIX^e siècle marque un moment important dans l'histoire des prix administrés. En France – et dans d'autres pays d'Europe –, le développement de l'État moderne et la révolution industrielle accompagnent la naissance et l'institutionnalisation de services publics organisés en réseaux : services postaux, transport ferroviaire, distribution de gaz et d'électricité. Ces activités ont la particularité d'avoir des coûts fixes élevés et des rendements d'échelle croissants. Ils sont considérés à ce titre comme des monopoles naturels et sont gérés par l'administration ou fortement encadrés par l'autorité publique. En pratique, l'accès à ces services s'appuie généralement sur la *péréquation tarifaire*, c'est-à-dire une logique de répartition équitable des coûts entre les usagers (Jeannot, 1998). Un tel système, qui repose sur un principe de solidarité nationale, vise notamment à donner accès aux services publics aux personnes géographiquement isolées en leur

proposant le service à prix de vente inférieur aux coûts de production, lesquels sont élevés du fait de la faiblesse de la demande. En pratique, les pertes sont compensées par les recettes perçues auprès d'autres usagers à qui le service est vendu à un prix supérieur aux coûts, et généralement complétées par un système de financement public issu des impôts, donc payé par l'ensemble des contribuables, usagers ou non du service.

La péréquation tarifaire n'est pas une doctrine unifiée (Poupeau, 2007). Les pratiques de fixation des prix des services publics dépendent des objectifs de politique publique et des conceptions de l'équité tarifaire spécifiques à chaque activité. Ces conceptions résultent des jeux sociaux et des rapports de force entre acteurs au sein de l'État et dans les entreprises concernées. L'histoire du service postal français dans la décennie 1840 montre que le tarif du timbre-poste basé sur le *poids* des lettres, qui neutralise donc la distance dans la détermination du prix du service, n'allait pas de soi à l'origine (Oger, 2000). En contraste, dans les chemins de fer, un consensus s'est formé au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle autour d'un double principe : d'un côté, pour le transport de voyageurs, le prix est basé sur la *longueur* du trajet ; de l'autre, pour les marchandises, la péréquation ne s'applique pas et le prix est fixé en fonction des *coûts* et de la *valeur des marchandises* (tarification *ad valorem*) (Grall, 2004). Dans le domaine de l'électricité, la péréquation géographique, permettant de disposer d'un tarif du kilowattheure uniforme sur l'ensemble du territoire (rural et urbain), ne s'est quant à elle imposée qu'après la Seconde Guerre mondiale (Poupeau, 2007), avec la nationalisation des compagnies privées d'électricité.

Les prix composés comme outils de gouvernement

D'instruments de démocratisation de l'accès aux services publics, les prix deviennent, au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, les outils d'un gouvernement de l'économie d'orientation néolibérale. Durant la période d'après-guerre, en France, la péréquation tarifaire est la norme dans les grandes entreprises nationales, comme la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Charbonnages

de France, Électricité de France (EDF) ou Gaz de France (GDF). Cependant, dès la fin des années 1940, des ingénieurs des grands corps d'État formés à l'économie mathématique cherchent à démontrer que le principe de subvention qui accompagne la péréquation tarifaire est contraire à l'intérêt général. Étant découplée des coûts de production, cette tarification ne joue pas son rôle de mécanisme d'orientation des choix de consommation. S'ils ne contestent pas le monopole des entreprises nationalisées, ils en appellent toutefois à une politique de prix basée sur les coûts marginaux (Allais, 1943), au nom de l'efficacité économique. La tarification différentielle, en phase avec la théorie économique marginaliste⁸, permettrait de rapprocher les prix de vente des coûts de production et ainsi de *mimer le marché* en dépit de l'organisation monopolistique des activités. La transposition concrète de cette idée n'a cependant rien d'évident : elle suppose des équipements techniques et de nombreuses compétences mathématiques.

Les premières formes de tarification différentielle apparaissent à EDF dès les années 1950 (Yon, 2014), puis se diffusent dans les années 1960-1970 à la SNCF (Finez, 2014), et dans les années 1980 au sein des Télécoms (Bidet, 2010). Puis, à partir du tournant des années 2000, les services publics en réseau sont progressivement ouverts à la concurrence, ce qui donne une nouvelle accélération aux transformations des modes de tarification. L'introduction de mécanismes marchands n'est toutefois pas un processus linéaire, comme l'illustre le cas de l'énergie. L'augmentation inattendue des prix de l'électricité, suite à la libéralisation du marché, oblige par exemple l'État français à réréguler sous la pression des grandes entreprises industrielles consommatrices d'énergie et à réglementer de nouveau les tarifs (Reverdy, 2014).

Même si la puissance publique continue à encadrer la vente d'électricité, le passage à la tarification différentielle se traduit par le passage à un autre type de prix, composés plutôt qu'administrés. En effet, si le prix est toujours fixé en amont de la transaction, il incorpore cette fois le niveau de la demande par rapport à celui de l'offre : lors des pointes de consommation, les prix augmentent ; et inversement, lors des creux de consommation, les prix baissent.

⁸ La théorie économique marginaliste, ou théorie néo-classique, pose pour principe que l'efficacité économique est atteinte lorsque le prix est égal au « coût marginal » (c'est-à-dire au coût de production d'une unité supplémentaire), comme c'est le cas dans un marché de concurrence pure et parfaite. La définition du coût marginal fut l'objet de nombreux débats dans les grandes entreprises nationales.

Depuis la période des « ingénieurs-économistes »⁹, de nouveaux modes de tarification ont été imaginés. En faisant de la concurrence un pivot du mécanisme de détermination des prix, ils éloignent de plus en plus les pratiques de tarification du référentiel historique du tarif administré. Les réorganisations du système de financement de la santé et les réductions de dépenses qui accompagnent la diffusion du *New public management* sont un excellent analyseur de ces changements. Dans les années 1980, l'État met en place un système de comptabilité analytique pour décrire et mesurer les activités des hôpitaux (Belorgey, 2010). Puis, il impose une dotation globale de financement (DGF) qui fixe un budget annuel ferme pour chaque hôpital. En 2004, il adopte le système de la tarification à l'activité (T2A) qui constitue la dernière étape du processus de rationalisation comptable et financière du gouvernement de l'hôpital et permet d'instaurer une *concurrence par comparaison* entre les établissements.

La T2A, portée par des réformateurs des années 2000 dans l'optique de réduire les dépenses et d'augmenter la rentabilité des hôpitaux, a fait l'objet d'évaluations qui en soulignent plusieurs effets pervers (Burnel, 2017). Comme les revenus des hôpitaux dépendent de leur activité, la T2A peut aboutir à la réalisation d'actes inutiles et à des formes de maltraitance des patients, notamment dans le domaine de l'obstétrique (Juvén et al., 2019¹⁰). Le nouveau modèle de fixation des prix des services hospitaliers repose, en effet, sur des mesures des coûts opaques et qui ne prennent pas en compte la diversité des situations des établissements (Juvén, 2016). Ce système de tarification controversé fait encore aujourd'hui l'objet de débats entre les acteurs impliqués (associations, élus, professionnels de santé, etc.). Ce constat n'est pas propre à l'hôpital : une dynamique similaire est observée dans les Ehpad (Xing, 2018).

Les prix des médicaments connaissent, eux aussi, différentes évolutions. Jusqu'aux années 1980, ils sont totalement administrés, conformément aux conceptions de la justice sociale de l'État (Nouguez et Benoit, 2017). Cependant, à partir du milieu des années 1990, dans un contexte d'émergence d'un marché commun européen du médicament accordant une place croissante aux mécanismes

concurrentiels, les entreprises pharmaceutiques sont davantage impliquées dans les négociations. Les entreprises participent ainsi au processus de détermination des prix par le biais de leur présence au sein du Comité économique des produits de santé (CEPS). Si l'État est le garant de motivations extra-économiques (morale, justice, intérêt général), le contexte néolibéral l'incite à laisser une place de plus en plus grande aux acteurs privés et aux mécanismes marchands. Les médicaments sont évalués et classés selon l'estimation du service qu'ils rendent. Les plus innovants incorporent une dimension concurrentielle en tenant compte des prix pratiqués dans les autres pays européens ; les plus anciens et les génériques sont adossés aux coûts de production. Le système a une visée incitative puisque les prix élevés des médicaments à plus-value thérapeutique incitent les industriels à se tourner vers ce type de production.

La singularisation des prix comme moyens de mimer le marché

L'érosion du modèle de péréquation tarifaire, combinée à la diffusion progressive du principe de différenciation des prix, ouvrent le secteur public à de nouvelles techniques de fixation des prix issues du secteur marchand. L'évolution consiste à adopter des dispositifs de *pricing* dynamique permettant de personnaliser les prix. Les spécialistes de la tarification s'appuient pour cela sur la croissance exponentielle des techniques et outils informatiques. Les prix sont toujours déterminés en amont de la transaction, mais ils incorporent le plus possible la concurrence. La technique marketing du *yield management* (également appelé *revenue management*) est un de ces nouveaux modèles de tarification. Le but d'un tel dispositif est de « *vendre le bon produit au bon client, au bon moment et au bon prix* » (Cross, 1997). Inventé outre-Atlantique dans le secteur aérien et dans un contexte de libéralisation (Boyd, 2007), son principe consiste à générer un profit maximum en augmentant le taux de remplissage des avions et en faisant payer à chaque client la somme la plus proche de celle qu'il est prêt à dépenser pour voyager.

⁹ Le terme désigne les ingénieurs français diplômés des grandes écoles (comme l'École polytechnique), souvent issus des grands corps techniques (Mines et Ponts et Chaussées), et formés à l'économie. Les ingénieurs-économistes ont joué un rôle important dans le renouvellement des modes de gestion des entreprises et administrations publiques en France, durant les décennies d'après-guerre (Fourcade, 2009).

¹⁰ Les auteurs soulignent notamment qu'en obstétrique, « *la tarification pousse à l'accélération de l'accouchement et au recours disproportionné à l'ocytocine de synthèse (pour provoquer l'accouchement) ou à la césarienne* ».

Le *yield management* est introduit en France par la SNCF, dans les années 1990, par anticipation de la libéralisation européenne du marché ferroviaire, pour la vente des billets TGV (Finez, 2014). L'enjeu est d'utiliser l'informatique à la fois pour transformer chaque échange commercial en transaction bilatérale (Callon, 2017) et pour requalifier le produit vendu. Il ne s'agit plus de vendre un service de transport d'un point A à un point B sur un siège lambda, mais des billets qui correspondent à autant de voyages singuliers dont les prix varient selon la date d'achat, le moment du trajet et les options choisies. Une telle approche permet donc de bénéficier d'un pouvoir de marché en mettant en concurrence les demandes des clients. Malgré de nombreuses réticences politiques et sociales, la direction de la SNCF parvient finalement à convaincre le ministère des Transports et les associations d'usagers que le dispositif de tarification est conforme aux missions de service public. Le système de *yield management* permet en effet d'augmenter le remplissage des trains et, par ce biais, permet potentiellement de baisser le prix moyen des billets.

La tarification dynamique bénéficie du développement du commerce en ligne et des *big data* qu'il génère (Ezrachi et Stucke, 2016). Grâce aux adresses IP, aux traqueurs (*cookies*) et autres navigations « identifiées » (*login*), les vendeurs peuvent suivre à la trace les internautes. La géolocalisation, le système d'exploitation ou l'historique de navigation deviennent des informations stratégiques dans la quête de personnalisation des prix. Dès les années 2000, des moyens colossaux sont investis dans les infrastructures nécessaires au développement de ce nouveau mode de tarification. Les sociétés de conseil en stratégies de *yield management* se multiplient. Ce mouvement rappelle celui observable dans le domaine de l'électricité où la libéralisation oblige les fournisseurs à disposer de capacités de calcul de plus en plus élevées et de spécialistes de la tarification afin de « formuler » les prix (Reverdy, 2014).

De nombreux usagers sont hostiles à des formes poussées de modulation des prix telles qu'elles existent aujourd'hui en France dans le transport ferroviaire et dans d'autres secteurs. Celles-ci heurtent leurs habitudes car elles vont à l'encontre du référentiel historique du prix stable dans le temps. La tarification dynamique a aussi pour

effet de trier les usagers-consommateurs et de répondre en priorité aux demandes des clients les plus aisés, en contradiction avec le principe d'égalité de traitement. Des expérimentations ont été menées aux États-Unis pour étendre ces dispositifs à de nouvelles activités, comme la distribution de l'électricité (Irwin, 2017). En l'absence de régulation, la généralisation d'un tel système peut avoir des effets dévastateurs, comme celui de contraindre les personnes sans ressources, y compris les plus fragiles, à baisser leur chauffage durant l'hiver. Une telle politique, si elle était adoptée en France, risquerait d'abolir le principe de solidarité nationale et de signer alors la fin de l'État social. Néanmoins, les outils numériques ne sont pas nécessairement au service de politiques néolibérales. L'automatisation peut même, au contraire, être mobilisée dans le cadre de politiques égalitaires¹¹.

Plus généralement, la tarification dynamique contribue souvent à transformer les mentalités des usagers. Bien loin du modèle de service public, elle les incite à tirer profit des situations et à envisager la vie comme une suite d'opportunités à saisir (Boltanski et Esquerre, 2017). Ce changement, induit par les nouveaux modes de tarification, interroge le contrat social qui s'est forgé durant le xx^e siècle. Dans une société qui se fragmente, l'usager est de plus en plus considéré comme un *homo oeconomicus* et, par un effet de théorie, se comporte de plus en plus comme tel. En outre, on peut faire l'hypothèse que les personnes qui bénéficient le plus des dispositifs de tarification dynamique soient celles qui sont déjà les mieux dotées en ressources culturelles, économiques et sociales. Autrement dit, le *yield management* et les dispositifs de *pricing* qui s'en inspirent sont susceptibles de renforcer encore davantage les inégalités. Il revient alors à la puissance publique de réfléchir aux effets de tels dispositifs, reposant sur des critères purement financiers, sur la cohésion sociale.

Conclusion

Retracer en grandes lignes l'histoire des formes de la tarification publique donne un éclairage particulier des évolutions politiques et des manières de faire société dans la France contemporaine. En passant d'un mode de détermination administré à un mode composé, les prix restent fixés en amont

¹¹ C'est par exemple le cas au Portugal où les tarifs énergétiques sont basés sur les revenus des usagers-contribuables : depuis les années 2010, des remises automatiques s'appliquent aux tarifs d'électricité des personnes les plus vulnérables, ce qui permet de réduire les inégalités et de baisser le niveau de non-recours aux aides (Carthéry, 2020).

des transactions et sont affichés. Cependant, l'utilisateur des services est désormais de plus en plus considéré comme un client, c'est-à-dire comme un agent économique capable d'orienter ses demandes de consommation en fonction du signal prix. Les spécificités des modes de tarifications dans le secteur public tendent ainsi à s'effacer. Ce mouvement peut sans doute s'interpréter comme l'une des manifestations de la « normalisation » des entreprises et administrations publiques (Coutant *et al.*, 2020).

La « formulation du prix » (Callon, 2017), instrument du gouvernement des conduites économiques, évolue schématiquement dans deux directions distinctes. D'un côté, elle incorpore de plus en plus la concurrence, jusqu'à se donner les moyens de mimer le fonctionnement d'un marché concurrentiel, grâce à l'utilisation de puissants moyens de calcul. De l'autre, elle permet une personnalisation des prix en s'appuyant sur le déluge de données qui accompagne la digitalisation de l'économie. Dans un cas comme dans l'autre, le recours aux technologies de l'information et de la communication est déterminant. Mais l'usage de ces nouveaux instruments ne détermine en rien la philosophie des modes de tarification. L'orientation des politiques tarifaires ne relève pas uniquement de choix comptables. Ils sont aussi

le reflet d'une certaine conception de l'État et témoignent d'un renouvellement des représentations de la justice et de l'efficacité économiques, lié à des changements des modes de gouvernement au sein des élites politico-administratives et des dirigeants des établissements et entreprises publiques.

L'évolution que connaissent les modes de tarification publique depuis les années 1980 peut se concevoir comme un analyseur des mutations historiques de l'économie. Certes les prix administrés et les pratiques de péréquation tarifaire sont loin d'avoir disparu. Cependant leur érosion au profit de prix incorporant la concurrence est significative de l'idéologie néolibérale (Denord, 2002), dont l'agenda est compatible avec l'action de l'État au cours des dernières décennies. En l'occurrence, il s'agit d'un État fondé sur un nouveau rôle, qui cherche volontairement à réduire son action dans la sphère économique et à favoriser, autant que faire se peut, le recours aux mécanismes de marché par des moyens juridiques. En incorporant ainsi la concurrence, la tarification publique devient alors un véritable instrument de gouvernement de l'économie. Reste à savoir comment évolueront les modes de tarification, à la suite des crises économique, sociale, sanitaire et géopolitique qui marquent la dernière décennie.

Fabien Eloire est maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille.

Jean Finez est maître de conférences en sociologie à l'Université de Grenoble.

Références

- Allais M. (1943)**,
À la recherche d'une discipline économique,
 publié à compte d'auteur en 1943. Réédité en
 1952, sous le titre *Traité d'économie pure*,
 Paris, Imprimerie nationale/CNRS.
- Belorgey N. (2010)**,
*L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau
 management public »*, La Découverte.
- Bidet A. (2005)**,
 « La mesure du travail téléphonique. Le cas
 des opératrices (1910-1938) »,
Histoire & mesure, vol. 20, n° 3-4, p. 15-47.
- Boltanski L., Esquerre A. (2017)**,
Enrichissement. Une critique de la marchandise,
 Paris, Gallimard.
- Boyd E. A. (2007)**,
*The Future of Pricing. How Airline Ticket
 Pricing Has Inspired a Revolution*,
 New York, Palgrave Macmillan.
- Burnel P. (2017)**,
 « L'impact de la T2A sur la gestion
 des établissements publics de santé »,
Journal de gestion et d'économie médicales,
 vol. 35, no. 2-3, 2017, pp. 67-79.
- Callon M. (2017)**,
*L'emprise des marchés. Comprendre
 leur fonctionnement pour pouvoir les changer*,
 Paris, La Découverte.
- Carthéry Y. (2020)**,
 « Portugal : réduire les inégalités par
 l'automatisation », *Note de l'Institut
 de la gestion publique et du développement
 économique*, Ministère de l'économie,
 des finances et de la relance, 3 pages.
 Version en ligne (consultée le 17 mars 2022) :
[https://www.economie.gouv.fr/igpde-
 editions-publications/note-reactive-
 portugal-2020-6](https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-portugal-2020-6)
- Coutant H., Finez J., Viallet-Thévenin S. (2020)**,
 « Sur les chemins de la normalisation.
 Transformations du contrôle des entreprises
 publiques en France », *Revue française
 de sociologie*, vol. 61, n° 3, 2020, p. 341-372.
- Cross R. (1997)**,
*Revenue Management: Hard-Core Tactics for
 Market Domination*, New York, Broadway
 Books.
- Denord F. (2002)**,
 « Le prophète, le pèlerin et le missionnaire.
 La circulation internationale du néo-
 libéralisme et ses acteurs », *Actes de la
 recherche en sciences sociales*, n° 145, p. 9-20.
- Eloire F., Finez J. (2021)**,
Sociologie des prix, Paris, La Découverte.
- Ezrachi A., Stucke M. (2016)**,
*Virtual Competition: The Promise and Perils of
 the Algorithm-Driven Economy*, Cambridge,
 Harvard University Press.
- Feller L. (2011)**,
 « Sur la formation des prix dans l'économie
 du haut Moyen Âge », *Annales. Histoire,
 Sciences Sociales*, vol. 66, n° 3, p. 627-661.
- Finez J. (2014)**,
 « La construction des prix à la SNCF, une socio-
 histoire de la tarification. De la péréquation
 au yield management (1938-2012) »,
Revue française de sociologie, vol. 55, n° 1,
 p. 5-39.
- Fourcade M. (2009)**,
*Economists and Societies: Discipline and
 Profession in the United States, Britain, and
 France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton
 University Press.
- Grall B. (2004)**,
*Économie de forces et production d'utilités.
 L'émergence du calcul économique chez
 les ingénieurs des Ponts et Chaussées (1831-1891)*,
 Rennes, PUR (manuscrit révisé et commenté
 par François Vatin).
- Irwin N. (2017)**,
 « Why surge prices make us so mad »,
The New York Times, 15 octobre 2017, p. 1.
- Jeannot G. (1998)**,
Les usagers du service public, Que sais-je ?,
 Paris, PUF.
- Juven P.-A. (2016)**,
*Une santé qui compte ? Les coûts et les tarifs
 controversés de l'hôpital public*, Paris, PUF.
- Juven P.-A., Pierru F., Vincent F. (2019)**,
*La casse du siècle. À propos des réformes
 de l'hôpital public*, Paris, Raisons d'agir.
- Michell H. (1947)**,
 « The edict of Diocletian: A study of price
 fixing in the Roman Empire », *Canadian
 Journal of Economics and Political Science*,
 vol. 13, n° 1, p. 1-12.

- Nouguez É., Benoît C. (2017),**
« Gouverner (par) les prix. La fixation des prix des médicaments remboursés en France », *Revue française de sociologie*, vol. 58, n° 3, p. 399-424.
- Oger B. (2000),**
« Les mutations de la Poste (1792-1990) », *Flux*, n° 42, p. 7-21.
- Polanyi K. (1977),**
La subsistance de l'Homme. La place de l'économie dans l'histoire et dans la société, Paris, Flammarion, 2011.
- Poupeau F.-M. (2007),**
« La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 599-628.
- Reverdy T. (2014),**
La construction politique du prix de l'énergie, Paris, Presses de Sciences po.
- Thompson E. P. (1971),**
« *The moral economy of the English crowd in the eighteenth century* », *Past & Present*, vol. 50, n° 1, p. 76-136.
- Xing J. (2018),**
Dynamiques des groupes professionnels et New Public Management : l'introduction des instruments d'action publique dans la tarification des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), thèse de doctorat de sociologie, École normale supérieure.
- Yon G. (2014),**
« L'économicité d'EDF », *Politix*, n° 105, p. 91-115.

Gouverner par les prix

Réflexions sociologiques sur la tarification publique des services

Par Jingyue Xing-Bongioanni

Partant d'une comparaison entre plusieurs secteurs publics clés – soins hospitaliers, Ehpad, médicaments, service public de l'emploi et gestion des ordures ménagères –, cet article met en lumière les différentes logiques et pratiques qui prévalent à la fixation des prix publics. Il permet de mettre en relief les divergences historiques et actuelles de ces modèles de tarification et décrit parallèlement des tendances de fond visant à uniformiser le rôle des prix dans l'action publique.

Si la formation des prix du marché est un sujet majeur de la sociologie économique, la fixation des prix par les pouvoirs publics, autrement dit, la tarification publique reste relativement peu étudiée. La tarification est définie comme « *l'action de tarifier, le fait d'être tarifié* » (Larousse) ; « *tarifer* » étant défini ainsi : « *soumettre quelque chose à un tarif, en fixer le prix, le montant* ». Il s'agit d'une technique de gouvernement ayant une longue histoire et qui concerne de nombreux services et produits.

En France, depuis le Moyen Âge, les autorités souveraines et urbaines encadrent le prix des céréales (Feller, 2011) et du pain (Margairaz et Minard, 2008). Les prix de l'électricité, des transports en commun, des soins, de l'éducation, des musées, ou encore de la gestion des déchets ménagers ont été et sont encore tarifés par les pouvoirs publics. On peut y distinguer trois catégories de tarifs administrés : d'abord, un tarif plafond, comme dans le cas des denrées alimentaires (Feller, 2011) ou dans celui des loyers des habitations depuis plus d'un siècle (Voldman, 2013), ensuite, un tarif plancher, comme dans le cas du *public pricing* du lait aux États-Unis depuis les années 1930 (Manchester et Blayney, 2001) ou du *minimum unit pricing policy* de l'alcool au Royaume-Uni (Mckay et al., 2017) et enfin, un prix ou un tarif acquitté par les consommateurs/usagers ou par un financeur public : c'est le cas des soins hospitaliers (Juven, 2016), des médicaments remboursés (Grandfils, 2007), de l'hébergement et des soins dans les Ehpad (Xing, 2018), de l'éducation (Gary-Bobo et Trannoy, 2005), des bibliothèques (Bertrand, 2002) et de l'électricité (Reverdy, 2014).

Dans les recherches en sociologie, bien que la tarification publique n'ait pas encore fait l'objet de véritables constructions théoriques, un nombre important de travaux se sont intéressés à la fixation d'un tarif par les pouvoirs publics. Les chercheurs inscrivent généralement leur analyse dans un contexte de transformations des politiques et des services publics : libéralisation, externalisation ou privatisation de la production, managérialisation (mise en place d'indicateurs de performance, de mécanismes de *reporting* et d'une évaluation selon les résultats). Ils s'intéressent également aux changements de rôle de l'État dans la régulation de certains secteurs. Néanmoins, la grande majorité porte sur les évolutions des logiques et/ou des pratiques de tarification à l'œuvre dans un secteur d'activité donné. Peu de comparaisons horizontales, c'est-à-dire intersectorielles, ont été réalisées. Il est ainsi difficile de comprendre les principales causes des transformations de la tarification dans certains secteurs. Résultent-elles avant tout des dynamiques sectorielles (lutttes de pouvoir au sein d'un secteur, rapports entre pouvoirs publics et producteurs etc.), ou bien sont-elles le fruit d'un contexte et d'un processus social s'exerçant à un niveau plus général ?

Dans cet article, nous proposons une comparaison horizontale des logiques et pratiques de tarification publique dans quelques secteurs clés en France (cf. tableau p. 5) : les soins hospitaliers, les soins en Ehpad, les médicaments remboursés par les assurances maladies, le service public de l'emploi (accompagnement et placement des demandeurs d'emploi) et la gestion des ordures

ménagères (partie 1). Nous montrerons que, bien que ces secteurs n'aient jamais fait l'objet d'une analyse commune, s'y observent des tendances convergentes du point de vue de leurs évolutions au cours des vingt dernières années (partie 2) ; tendances qui interrogent l'évolution des techniques de gouvernement, ainsi que les transformations des rapports entre l'État, les producteurs et les consommateurs ou usagers.

L'évolution des logiques et pratiques de tarification publique dans quelques secteurs

Avant de réaliser une comparaison horizontale sur l'évolution de la tarification, commençons par nous intéresser aux logiques et pratiques de tarification propres à chacun des secteurs étudiés.

Hôpitaux : du coût de production négocié à la tarification à l'activité

Depuis la fin des années 1970, l'État français cherche à maîtriser les dépenses de soins de santé (Pierru, 2007). Dès les années 1980, les pouvoirs publics ont mis en place des instruments correspondant à une logique dite « *d'enveloppe globale* », avec l'introduction en 1983 de la méthode de tarification hospitalière appelée *dotation globale de financement* (DGF). Il s'agissait d'un principe de budget ferme et individualisé fixant le plafond du financement public pour chaque hôpital. Le montant alloué dépendait du budget historique de l'établissement et de négociations annuelles entre l'autorité de tarification, la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et les directeurs des hôpitaux (Moison et Tonneau, 2008).

Depuis 2004, une nouvelle méthode de tarification nommée *tarification à l'activité* (T2A) a été progressivement mise en place. Cette méthode vise à financer les établissements de santé en fonction de leur activité par *groupe homogène de séjour* (GHS).

Le modèle français de GHS est construit sur le modèle américain du *Diagnosis-Related-Groups* ou DRG (Or, 2014), inventé par une équipe de

recherche dirigée par le professeur de gestion Robert Fetter à l'Université de Yale dans les années 1960 (Fetter *et al.*, 1991). Ce modèle classe les séjours hospitaliers en « groupes homogènes » selon leurs besoins en ressources cliniques et économiques, à partir d'une série d'informations : diagnostic d'hospitalisation principal, diagnostic secondaire, âge, sexe, interventions chirurgicales, indice de gravité.

Actuellement, le montant du financement d'un hôpital est calculé selon l'algorithme suivant :

$$R_E = \sum_i (Q_i \times P_i) + Z_E$$

R_E : revenus de l'établissement de santé E.

Q_i : nombre de patients traités dans le groupe homogène de séjour (GHS) i.

P_i : prix du GHS i.

Z_E : revenu complémentaire (activités de recherche et d'enseignement, coûts fixes liés au service d'urgence, coûts liés à des spécificités locales etc.).

Le tarif de chaque groupe homogène de séjour est déterminé annuellement dans le cadre de l'étude nationale du coût (ENC).

Soins en Ehpad : du coût de production négocié à une tarification selon le profil des résidents

En France, les Ehpad sont soumis à une régulation publique portant à la fois sur l'entrée dans le marché et sur la tarification. Une trentaine d'articles du Code de l'action sociale et des familles précisent les modalités de tarification des Ehpad. Actuellement, le système de financement des Ehpad est composé de trois sections tarifaires : la section hébergement (« hôtellerie »), la section « dépendance » et la section « soins ». Quel que soit le statut de l'Ehpad (public, privé non lucratif, privé lucratif), les soins sont tarifés par les Agences régionales de santé (ARS) et entièrement financés par les régimes d'assurance maladie.

La tarification des Ehpad (anciennement des maisons de retraite et des unités de soins de longue durée (USLD)) a été introduite en 1977 en France. Historiquement, le montant du financement des soins dépendait du statut de l'établissement¹² et non des dépenses de soins réelles ou du profil des résidents (Bouget *et al.*, 1990). Mais la tarification

12 Quatre cas de figure étaient distingués : les centres de long séjour (relevant du secteur hospitalier et bénéficiant d'un forfait « soins » uniforme) ; les maisons de retraite disposant d'une section de « cure médicale » (bénéficiant d'un forfait soins moins important que le précédent) ; les maisons de retraite sans section de cure médicale (bénéficiant d'un petit forfait soins) ; les foyers-logements (ne bénéficiant d'aucun financement de soins).

des Ehpad a connu deux réformes importantes depuis la fin des années 1990. La loi du 24 janvier 1997 a d'abord prévu une modulation du tarif soins « *selon l'état de la personne accueillie* ». Puis, en 2000, une nouvelle méthode de tarification, nommée « Dominic » (DOTation MINImale de Convergence), a été introduite. Elle s'appuie sur la grille Aggir (autonomie, gérontologie, groupes iso-ressources) qui mesure le degré de dépendance des résidents. Le montant maximal du financement public des soins d'un Ehpad est ainsi déterminé par le GMP (Groupe iso-ressources Moyen Pondéré, résultats exprimés en points mesurés par la grille Aggir) et par une valeur du point fixée annuellement par le Ministère de la Santé et des Affaires sociales. En 2007, la tarification des soins en Ehpad a connu l'introduction d'une nouvelle méthode appelée GMPS (groupe iso-ressources moyen pondéré soins). Elle s'appuie principalement sur deux outils nationaux : le Pathos qui mesure les « besoins » en soins des résidents et, toujours, la grille Aggir. Le montant maximal du financement public des soins d'un Ehpad est désormais déterminé par le GMP et le PMP (pathos moyen pondéré, résultat moyen mesuré par le pathos et exprimé en points) ainsi que par une valeur de point fixée annuellement par une circulaire ministérielle. Ce montant maximum de financement des soins d'un Ehpad est calculé selon la formule suivante : $[GMP + (PMP * 2,59)] * \text{capacité de l'établissement} * \text{valeur du point}$.

Médicaments : du coût de production à l'outcome-based et au value-based pricing

En France, les médicaments sont soumis à une régulation publique par le prix depuis les années 1940. Jusqu'aux années 1980, les prix des médicaments sont entièrement administrés. Ils sont calculés à partir d'une mesure des coûts comprenant la production, la distribution, la recherche et développement, etc. Les prix sont alors relativement bas et peu différenciés (Noguez et Benoît, 2017). Depuis le milieu des années 1990, les acteurs de l'industrie pharmaceutique participent de plus en plus aux négociations des prix. À la fin des années 1990, une nouvelle méthode de tarification tenant principalement compte de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) par le médicament a été mise en place. L'ASMR mesure « la plus-value thérapeutique » d'un médicament par rapport à d'autres traitements comparables. Ce système de classification en cinq niveaux détermine le prix et sert de cadre à la négociation.

Plus concrètement, pour les médicaments innovants bénéficiant d'une ASMR de niveau I à III, le laboratoire propose un prix à l'autorité de tarification, ici le Comité économique des produits de

santé (CEPS) (Grandfils, 2007). Ce prix doit être en cohérence avec les prix pratiqués dans les pays voisins (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni), ce qui en fait un *value-based pricing*, puisque les prix des médicaments sont libres en Allemagne et au Royaume-Uni (Noguez et Benoît, 2017). Pour les médicaments classés comme peu innovants (ASMR de niveau IV), le prix est fixé de manière légèrement supérieure à celui des médicaments comparables, mais l'écart dépend aussi de la taille et des caractéristiques de la population bénéficiaire potentielle. Enfin, pour les médicaments non innovants (les médicaments anciens ou génériques), les prix sont fondés sur une estimation du coût de production ou du prix du médicament comparable le moins cher du marché.

Accompagnement et placement des demandeurs d'emploi : du coût de production négocié à l'outcome-based pricing

En France, le service public de placement des demandeurs d'emploi a été confié à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) à partir de 1967. Depuis le milieu des années 2000, la position de monopole de l'ANPE a subi un coup d'arrêt avec l'ouverture des missions de placement à des opérateurs privés de placement (OPP) et la mise en concurrence des structures. Un marché de l'accompagnement et du placement est ainsi construit par l'État (Berthet et Bourgeois, 2017).

Historiquement, l'ANPE sous-traite les services d'accompagnement de certains types de chômeurs (Vivès, 2013). Le montant du financement public dépend du coût de revient du service et des négociations entre prestataires et cadres de l'ANPE. Depuis 2003, l'Unédic (puis Pôle emploi depuis 2008) a mis en place une série d'expérimentations visant le recours à des OPP pour l'activité d'accompagnement et de placement de différents publics. Le montant de financement global alloué varie selon les critères suivants : situation financière des financeurs (l'Unédic proposait des montants plus élevés que Pôle emploi), caractéristiques de la population ciblée (le placement des cadres issus d'entreprises de haute technologie est mieux rémunéré que le placement des demandeurs éloignés de l'emploi ; le placement des chômeurs seniors mieux rémunérés que celui des jeunes...). Cependant, le financement réel perçu par un opérateur dépend non seulement du montant global, mais également des résultats du placement. En effet, l'Unédic (puis Pôle emploi) verse les financements en deux à quatre fois, et le montant versé est conditionné par les résultats. Par exemple, dans le cadre de la prestation *Trajectoire emploi*, le montant total de financement par demandeur d'emploi est compris

Comparaison de la tarification de quelques biens et services par les pouvoirs publics en France

Services concernés	Évolution des logiques et des méthodes de tarification
Hôpitaux	Coût de production négocié (dotation globale) ⇒ « Tarification à l'activité » (T2A) depuis 2004
Soins en Ehpad	Coût de production négocié ⇒ Tarification selon le profil des résidents (degré de dépendance et besoin en soins) depuis 2001
Médicaments remboursés par les assurances maladies	Coût de production ⇒ <i>Outcome-based pricing</i> et <i>value-based pricing</i> depuis les années 1990
Service public de l'emploi (accompagnement et placement des demandeurs d'emploi)	Coût de production négocié ⇒ <i>Outcome-based pricing</i> depuis 2003
Gestion des ordures ménagères	Impôt (« gratuité » pour les usagers) ⇒ <i>Unit-based pricing</i> depuis 1997

entre 1580 et 2500 euros (Vivès, 2013). Le premier versement, correspondant à 50 % du montant total de financement, est effectué au moment de la prise en charge ; le second versement (25 %) est effectué lors de la signature du contrat de travail par le demandeur d'emploi, et le troisième versement (25 %) est réalisé après six mois en emploi. La tarification du service de placement pratiquée par Pôle emploi peut ainsi être qualifiée d'*outcome-based pricing*.

Gestion des ordures ménagères : de l'impôt à *unit-based pricing*

En France, la gestion des ordures ménagères relève de la compétence des collectivités locales. Bien que la Loi de finances de 1975 ait rendu possible le principe de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), les collectivités l'ont financée dans une logique fiscale (taxe) jusqu'aux années 2000 (Bénard, 2008).

Depuis le début des années 2000, de plus en plus de communes ont mis en place une redevance incitative pour la gestion des ordures ménagères. Elles fixent pour cela un tarif unitaire d'enlèvement des ordures ménagères en fonction du poids ou du volume des déchets (Falgas, 2009). Le montant du tarif varie selon la collectivité. Cette méthode de tarification, souvent appelée *unit-based pricing*, lie le montant de la redevance à payer aux comportements individuels de production des déchets¹³.

Comparaison intersectorielle : quelles tendances convergentes dans la tarification publique ?

Malgré leur diversité présentée plus haut, les secteurs étudiés présentent un certain nombre de convergences du point de vue de leurs logiques et pratiques de tarification.

Vers une tarification incitative

Dans plusieurs secteurs, les méthodes de tarification sont passées d'un modèle fondé sur le coût de production réel à un modèle déconnectant le coût réel et le tarif/le prix. En effet, fixer le tarif ou le prix d'un service au même niveau de son coût de production réel était la pratique de tarification la plus courante jusqu'aux années 1990. Depuis les années 2000, en revanche, une tarification incitative a désormais été mise en place dans presque tous les secteurs étudiés :

- pour les hôpitaux, le montant du financement dépend principalement du niveau d'activité ;
- le financement des soins en Ehpad dépend du profil des résidents (degré de dépendance et besoin en soins) ainsi que du traçage des soins fournis par les Ehpad ;

¹³ Pour une analyse plus approfondie sur le passage d'une logique d'impôt (du contribuable) vers une logique de redevance (du bénéficiaire) dans le financement de certains services publics, voir Long, 2012 ; 2014.

- le prix des médicaments dépend de leur « plus-value thérapeutique » comparée à d'autres médicaments ;
- pour les services publics de placement dans l'emploi, le montant du financement des opérateurs dépend des résultats mesurés par la signature du contrat et la durée de l'emploi trouvé ;
- dans une partie de communes françaises, le montant de la redevance pour la gestion des ordures ménagères dépend de la quantité ou du volume de déchets produits.

Les arguments mobilisés par les pouvoirs publics pour justifier la tarification incitative sont généralement de deux ordres : d'une part, ce type de tarification favoriserait un meilleur usage de l'argent public avec plus d'efficacité ; d'autre part, il orienterait plus facilement les conduites des producteurs et des individus pour atteindre des objectifs politiques, qu'ils soient financiers (réduire les dépenses publiques) ou environnementaux (réduire la quantité d'ordures produites). Autrement dit, les pouvoirs publics utilisent désormais le tarif/le prix comme un outil pour envoyer un signal. Élément de mimétisme marchand, la tarification est de plus en plus employée comme mécanisme de coordination et de gouvernement des conduites et des comportements des offreurs et/ou des usagers, ce qui se rapproche du rôle central du prix sur un marché classique (Finon *et al.*, 2011).

Néanmoins, plusieurs travaux ont mis en lumière les éventuels effets pervers de la tarification incitative, notamment en termes de production des inégalités sociales. Cette méthode tarifaire incite notamment au tri des usagers, c'est-à-dire au classement et à la catégorisation de ces derniers, ce qui modifie le traitement accordé à un dossier ou à un usager. Face à la tarification, certains directeurs et médecins d'Ehpad pratiquent la sélection des futurs résidents selon leur état de santé (Xing, 2018). Les personnes âgées très dépendantes ou présentant certaines caractéristiques (par exemple, ne pas pouvoir manger seul), qui exigent des charges de travail plus lourdes, sont ainsi discriminées. Vivès (2013) décrit des situations similaires dans le placement des demandeurs d'emploi. Face à un mécanisme de financement par résultat, les OPP ont développé deux types de stratégies : soit sélectionner les demandeurs d'emploi (par des formes de refus implicites), soit « *mettre la pression* » sur ces derniers pour qu'ils « *acceptent n'importe quel type de travail* », ce qui pose problème à la fois en termes d'accès aux services publics et en termes de qualité du service rendu. Cependant, le tri des usagers ne conduit pas toujours à leur exclusion : il peut également prendre la forme de modifications dans

le traitement d'un dossier et dans les pratiques professionnelles. C'est notamment le cas pour la T2A dans le secteur de la santé. Par exemple, Milcent et Rochut (2009) montrent la corrélation positive entre la mise en place de la T2A et l'augmentation de l'accouchement par césarienne. La T2A a également conduit à réduire la durée des séjours hospitaliers, ce qui remet en question la qualité des soins rendus (Belorgey, 2011).

Vers une tarification quantifiée et formalisée

La seconde tendance convergente dans les pratiques de tarification consiste à prendre appui sur des indicateurs et des mesures standardisées pour établir les tarifs. C'est par exemple le cas du GHS qui classe les séjours hospitaliers selon leurs besoins en ressources cliniques et économiques, de la grille Aggir qui classe les personnes âgées en six catégories selon leur degré de dépendance, de l'outil Pathos qui attribue un score selon les besoins en soins d'un résident en Ehpad, de l'ASMR qui mesure « la plus-value thérapeutique » d'un médicament ou encore de la mesure du poids ou du volume pour quantifier les ordures ménagères.

Si, dans le passé, la tarification suivait une logique de négociation au cas par cas, elle est de plus en plus basée sur des opérations de *quantification* qui comprennent deux processus : « *convertir et mesurer* » (Desrosières, 2008 : 10). Ces indicateurs peuvent être considérés comme des mesures « *d'entités hétérogènes ayant différentes caractéristiques représentées par des unités variées, suivant une métrique commune* » (Espeland et Stevens, 1998 : 315). Ils font exister sous une forme numérique ce qui était exprimé auparavant par des mots. Ils rendent ainsi *comparables* les producteurs, et les mettent en *concurrence*. Nous retrouvons une fois de plus un mimétisme marchand : à travers la tarification basée sur la quantification et la formalisation, les pouvoirs publics introduisent les mécanismes du marché (concurrence, évaluation selon les résultats, etc.) dans la régulation des services publics, ce qui pourrait faire entrer en conflit deux types de logiques : la logique du marché (notamment celle des résultats) et la logique des services publics.

Néanmoins, au-delà des producteurs, ces nouvelles méthodes de tarification quantifiées et formalisées peuvent avoir un impact sur ceux qui les mettent en œuvre. Désormais, le processus de tarification peut être décomposé en deux types de tâches : d'une part, la conception des outils formalisés (indicateurs, algorithmes, etc.), et d'autre part, la saisie, le suivi et le calcul des tarifs. Les vraies décisions politiques sont souvent prises au moment de la conception des indicateurs et

algorithmes, et le travail réalisé par la suite par les administratifs n'est souvent qu'une application de ces décisions.

Dans la plupart des cas, la conception des outils est assurée par les acteurs opérant à l'échelle nationale. Ces derniers ont ainsi renforcé leur capacité de maîtrise budgétaire tout en réduisant les marges de manœuvre des agents déconcentrés. Dans les années 1980 et 1990, la tarification était basée sur les négociations entre autorités publiques et producteurs. Que ce soit dans le domaine de la santé ou de l'emploi, les décisions tarifaires étaient généralement prises à l'échelle départementale. Les cadres chargés de la tarification ayant beaucoup de marge de manœuvre, ils disposaient d'une information très riche et multidimensionnelle sur les producteurs et la prenaient en compte dans le calcul des tarifs. La circulation des informations pouvait être qualifiée de *bottom-up*.

Depuis la mise en œuvre d'une tarification plus formalisée, le choix des informations à récolter et à mobiliser dans les décisions tarifaires s'inscrit directement dans le modèle de tarification, et relève donc d'une décision techno-politique. Les connaissances issues du terrain non exprimées en tant qu'indicateurs ne peuvent plus être prises en compte dans la tarification.

Ainsi, d'un côté, les décideurs disposent de peu, voire pas, d'informations concrètes sur les producteurs (le fonctionnement quotidien d'une structure, son organisation de travail, la qualité du service fourni, etc.), et de l'autre, les agents chargés de la tarification n'arrivent plus à valoriser leur connaissance du terrain dans leur travail professionnel. La circulation des informations peut désormais être qualifiée de *top-down*.

Conclusion

Aujourd'hui, la tarification est de plus en plus utilisée dans la régulation de certains marchés comme un instrument efficace pour orienter les comportements des firmes ou des consommateurs/usagers.

Dans cet article, l'étude des formes de tarification et de leurs transformations menée en comparant différents secteurs a permis de montrer que les réformes en cours en France depuis le début des années 2000 présentent certaines convergences. Les nouvelles méthodes de tarification mises en place sont en particulier marquées par

des conceptions néolibérales inspirées du secteur marchand : standardisation (la création des outils quantifiés et la formalisation des procédures de tarification), incitation (la mise en place des mesures incitatives visant à orienter les comportements des producteurs et/ou des usagers, par exemple, la tarification selon les résultats) et concurrence par comparaison (la mise en concurrence des opérateurs *via* des indicateurs). Bien que la tarification soit conçue comme un instrument d'action publique sur les secteurs d'activités, elle s'aligne ainsi de plus en plus sur les principes du marché (libre concurrence, la recherche des résultats, etc.)

Les tendances constatées en France ne sont pas une particularité. Au contraire, elles sont convergentes avec les transformations que connaissent d'autres pays de l'OCDE dans différents secteurs. Par exemple, les services publics d'emploi en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont tous connu de profondes réformes au cours des années 1990 ou au début des années 2000. L'ouverture du service public d'emploi aux acteurs privés, la mise en concurrence des opérateurs et la tarification (la rémunération des opérateurs privés) selon les résultats ont été mises en place, dans tous pays cités, dans le début des années 2000 (Grivel *et al.*, 2007 ; Besson, 2008). Quant aux systèmes de soins hospitaliers ou de soins en Ehpad, la France et d'autres pays européens se sont largement inspirés des pratiques apparues aux États-Unis depuis les années 1960-1970 qui consistent à tarifier la participation du financement public selon le profil des patients/résidents et selon les actes réalisés (Or, 2014). En ce qui concerne la tarification des médicaments, si les États-Unis sont une exception, avec un prix qui n'est pas régulé par les pouvoirs publics, plusieurs pays européens comme l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suède ont relié le prix et/ou le taux de remboursement d'un médicament à son efficacité médicale (Vogler *et al.*, 2018).

Bien que les pratiques concrètes diffèrent d'un pays à l'autre, il existe des tendances convergentes dans les logiques de la tarification publique, voire des phénomènes de mimétisme international dans certains secteurs. Il serait intéressant d'approfondir des comparaisons intersectorielles à l'échelle internationale afin de mieux comprendre les dynamiques d'« innovation » en matière de régulation publique ainsi que le rôle joué par la France dans ce processus.

Jingyue Xing-Bongioanni est maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Lille, Clersé et chercheuse associée au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), Cnam.

Références

- Belorgey N. (2011)**,
« Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences ». Une entreprise de « réforme » d'un service public et ses effets sociaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 189, n° 4, p. 16-33.
- Bénard F. (2008)**,
« Gestion des déchets et développement de la redevance incitative : exemple de transformation du modèle économique d'un service public », *Flux*, vol. 4, p. 30-46.
- Berthet T., Bourgeois C. (2017)**,
« Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014) », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 4, p. 75-99.
- Bertrand A.-M. (2002)**,
« Tarification et bibliothèques municipales », in F. Rouet (dir.), *Les tarifs de la culture*, Paris, La documentation française.
- Besson É. (2008)**,
Accompagner vers l'emploi. Les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni. Rapport au Premier Ministre, Paris.
- Bouget D., Tartarin R., Frossard M., Tripiet P. (1990)**,
Le Prix de la dépendance : comparaison des dépenses des personnes âgées selon leur mode d'hébergement, Paris, La Documentation française.
- Desrosières A. (2008)**,
Pour une sociologie historique de la quantification : l'Argument statistique I, Paris, Presses des Mines.
- Espeland W. N., Stevens M. L. (1998)**,
"Commensuration as a Social Process", *Annual Review of Sociology*, vol. 24, n° 1, p. 313-343.
- Falgas A. (2019)**,
« La fiscalité comportementale : une (r) évolution dans le financement du service de traitement des ordures ménagères ? », *Droit et Ville*, n° 1, p. 267-282.
- Feller L. (2011)**,
« Sur la formation des prix dans l'économie du haut Moyen Âge », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 66, n° 3, p. 627-661.
- Fetter R. B., Shin Y., Freeman J.-L. et al. (1980)**,
"Case mix definition by diagnosis-related groups", *Medical care*, vol. 18, n° 2, p. i-53.
- Finez J. (2014)**,
« La construction des prix à la SNCF, une socio-histoire de la tarification ». *Revue française de sociologie*, vol. 55, n° 1, p. 5-39.
- Finon D., Defeuilley C., Marty F. (2011)**,
« Signaux-prix et équilibre de long terme : reconsidérer les formes d'organisation sur les marchés de l'électricité », *Économie & prévision*, vol. 197-198, n° 1-2, p. 81-104.
- Gary-Bobo R., Trannoy A. (2005)**,
« Faut-il augmenter les droits d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, vol. 19, n° 3, p. 189-237.
- Grandfils N. (2007)**,
« Fixation et régulation des prix des médicaments en France », *Revue française des Affaires sociales*, n° 3, p. 53-72.
- Grivel N., Georges N., Méda D. (2007)**,
Prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas, Rapport de recherche, CEE, décembre, n° 39.
- Juven P.-A. (2016)**,
Une santé qui compte ? Les coûts et les tarifs controversés de l'hôpital public, Presses universitaires de France.
- Long M. (2012)**,
« Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ? », *Revue française d'administration publique*, n° 4, p. 953-963.
- « **La tarification, outil de solidarité ?** », *Grand Lyon Vision Solidaire*, 2014, mars.
- Manchester A. C., Blayney D. P. (2001)**,
"Milk Pricing in The United States", *Agricultural Information Bulletins*, n° 33612, United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Margairaz D., Minard P. (2008)**,
« Marché des subsistances et économie morale : ce que « taxer » veut dire », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 352, n° 2, p. 53-99.
- Mckay A. J., Laverty A. A., Majeed A. (2017)**,
"The divergence of minimum unit pricing policy across the UK: opportunities for public health policy development", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 110, n° 9, p. 358-364.

- Milcent C., Rochut J. (2009),**
« Tarification hospitalière et pratique médicale », *Revue économique*, vol. 60, n° 2, p. 489-506.
- Moisdon J.-C., Tonneau D. (2008),**
« Le financement concurrentiel des hôpitaux : menace ou avantage pour le service public ? », *Politiques et management public*, vol. 26, n° 1, p. 111-126.
- Nouguez É., Cyril B. (2017),**
« Gouverner (par) les prix. La fixation des prix des médicaments remboursés en France », *Revue française de sociologie*, vol. 58, n° 3, p. 399-424.
- Or Z. (2014),**
“Implementation of DRG Payment in France: Issues and recent developments”, *Health policy*, vol. 117, n° 2, p. 146-150.
- Pierru F. (2007),**
Hippocrate malade de ses réformes, Édition du Croquant.
- Reverdy T. (2014),**
La construction politique du prix de l'énergie. Sociologie d'une réforme libérale, Paris, Presses de Sciences Po.
- Vivès C. (2013),**
L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011), thèse de doctorat en sociologie, Nanterre, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.
- Vogler S., Haasis M.-A. et al. (2018),**
Medecines Reimbursement Policies in Europe, World Health Organization.
- Voldman D. (2013),**
« L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne ». *Le mouvement social*, n° 4, p. 137-147.
- Xing J. (2018),**
Dynamiques des groupes professionnels et New Public Management. L'introduction des instruments d'action publique dans la tarification des Établissements d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (Ehpad), thèse de doctorat en sociologie, École Normale Supérieure de Paris.

Note réactive Luxembourg



Publiée dans le cadre de l'activité de veille internationale en gestion publique du bureau de la recherche de l'IGPDE, la *Note réactive* décrit des expériences administratives réalisées dans d'autres pays du monde dans les cinq grands domaines du management public (budget et performance, gouvernance, relation à l'utilisateur, emploi public, transformation numérique).

Pour retrouver toutes les *Notes réactives* publiées depuis 2010, rendez-vous sur le site de l'IGPDE :

[https://www.economie.gouv.fr/
igpde-editions-publications/note-reactive-0](https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-0)

Luxembourg : la gratuité des transports en commun comme fer de lance social et environnemental

Par Cyril Ribani

En France, plus d'une trentaine de villes, parmi lesquelles Dunkerque, Châteauroux ou encore Gap, ont mis en place la gratuité des transports en commun. Néanmoins, la décision du Luxembourg, en mars 2020, de rendre l'ensemble des transports en commun gratuits revêt un caractère inédit puisqu'il s'agit du premier pays à adopter cette mesure sur tout son territoire. La gratuité totale s'applique ainsi aux 600 000 résident-es et touristes avec des tarifs préférentiels aménagés pour les travailleuses et travailleurs transfrontaliers. À l'aune de l'expérience luxembourgeoise, il est intéressant de revenir sur les conditions de mise en place, ainsi que sur les impacts sociaux et environnementaux d'une telle mesure, abordés et questionnés régulièrement dans le débat public.

La gratuité des transports publics au Luxembourg tente de répondre à un double objectif, social et environnemental. D'une part, elle vise à augmenter le pouvoir d'achat des abonné-es au réseau multimodal luxembourgeois et, parallèlement, à développer la mobilité. D'autre part, parce que le Luxembourg est l'un des rares États européens où le nombre de voitures est plus élevé que celui des habitant-es, la gratuité permettrait de décongestionner les routes tout en réduisant les émissions de CO₂.

La gratuité des transports : pierre angulaire de la nouvelle stratégie multimodale luxembourgeoise

La gratuité des transports publics intervient dans le cadre d'une stratégie nationale multimodale,

« Modu 2.0 »¹⁴, mise en œuvre par le gouvernement luxembourgeois à compter de 2018. Cette stratégie fait suite au retard structurel du Grand-Duché en matière d'infrastructures de mobilité et vise à rendre les transports en commun plus attractifs d'ici 2025. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été engagées, notamment l'extension systématique de la capacité du réseau ferroviaire national, une refonte complète du réseau national de lignes de bus¹⁵, le passage à une technologie de propulsion alternative pour le réseau multimodal d'ici 2030, ainsi que l'expansion des tramways régionaux¹⁶. Dans ce cadre, la gratuité doit permettre à moyen terme de rendre l'usage des transports publics plus compétitif, face aux coûts indirects (inconfort, durée des trajets, incertitude sur les heures d'arrivée, facilité de l'intermodalité entre transports ou entre transports et voiture...) qu'ils engendrent, notamment eu égard à l'utilisation de la voiture¹⁷. Plus largement la gratuité agit comme une mesure de marketing territorial dans le cadre

¹⁴ <https://transports.public.lu/fr/contexte/strategie/modu2.html/>

¹⁵ L'objectif étant d'en faire le réseau multimodal le plus dense d'Europe.

¹⁶ <https://transports.public.lu/fr/contexte/strategie/modu2.html/>

¹⁷ https://www.apisite.paris.fr/paris/public/2019%2F0%2Fetude_gratuite_transports_parisiens_sciencesPo.pdf

d'un *nation-branding* environnemental, devant contribuer au rayonnement international du Grand-Duché.

Dans la pratique, la gratuité a impliqué des mesures de réadaptation structurelles, comme le retrait progressif des distributeurs de billets des gares, ainsi que des réadaptations des missions de certains agents, telles que le recentrage des contrôleur-ses et accompagnateur-rices de train vers un rôle d'information et de sécurité des usagers. Elle a aussi permis d'opérer certaines économies comme, par exemple, les coûts de fabrication des billets ou la maintenance des machines de compostage.

Ces économies ont financé une partie du dispositif mais ont été insuffisantes pour prendre en charge la totalité des coûts induits. En effet, l'État luxembourgeois se prive de recettes tarifaires d'un montant de 41 millions d'euros sur une année pleine, représentant 8 % des coûts totaux annuels, soit 500 millions d'euros en 2020¹⁸. Néanmoins, compte tenu de la « petitesse » du réseau et des mesures de réduction tarifaire déjà existantes¹⁹, cette perte a été aisément absorbée par le budget national. Par ailleurs, le gouvernement a parallèlement décidé de maintenir une première classe payante, de même que certains services de bus à la demande organisés en service nocturne par les municipalités. De même, concernant les 204000 travailleuses et travailleurs transfrontaliers²⁰, des tarifs réduits leur sont proposés suite aux négociations avec les opérateurs modaux voisins (SNCB, DB et SNCF, respectivement belge, allemand et français). Par ailleurs, pour compléter cette perte de recettes²¹, le gouvernement réfléchit à la mise en place d'une réduction de l'indemnité kilométrique, c'est-à-dire une diminution des réductions fiscales forfaitaires accordées en fonction de la distance entre le domicile et le lieu de travail.

Dans ce cadre, l'impact de la gratuité sur le pouvoir d'achat moyen au Luxembourg reste encore à apprécier dans la mesure où le réagencement des transports induit par la stratégie nationale

multimodale « Modu 2.0 », dont fait partie la gratuité, pourrait à terme produire de nouvelles réformes fiscales destinées à abonder la part du budget dédiée.

La gratuité des transports publics au service de la responsabilité sociale et environnementale luxembourgeoise

Demeurant l'un des territoires ayant les taux d'émission de CO₂ les plus élevés d'Europe, le Luxembourg souhaite mener une politique environnementale ambitieuse²² à laquelle participe la gratuité des transports en commun. En effet, l'objectif stratégique pour 2025 est de réduire la congestion aux heures de pointe, tout en transportant 20 % de personnes de plus qu'en 2017. Ainsi concernant les parts modales des déplacements domicile-travail, le Grand-Duché a pour objectif de réduire de 15 % les déplacements en voiture, tout en augmentant de 3 % le nombre d'usagers quotidiens des transports en commun. Concernant les déplacements domicile-école, le gouvernement aspire à une réduction de 14 % du nombre de voitures et à une hausse de 7 % des usagers des transports publics²³.

Par ailleurs, est attendu de la gratuité des transports publics un double impact social. D'une part, une augmentation du pouvoir d'achat pour les usagers réguliers des transports en commun, souvent les personnes les plus modestes²⁴, avec un effet redistributif puisqu'ils sont financés par l'argent public²⁵. Ce gain de pouvoir d'achat pouvant ensuite être réinjecté dans l'économie locale. Selon un sondage réalisé en 2018 par TNS Ilres, la gratuité des transports en commun impacte 40 % des ménages et représente une économie totale de 100 euros par foyer et par an²⁶.

18 Gratuité des transports publics depuis le 1^{er} mars 2020 - Support - Portail TRANSPORTS - Luxembourg.

19 Un billet entre deux points du pays coûtait 2 euros et nombreux étaient les usagers à bénéficier de tarifs avantageux, notamment les jeunes de moins de 20 ans, les étudiant-es de moins de 30 ans et celles et ceux qui percevaient un « revenu d'inclusion sociale » ou une prestation mensuelle de base pour les ménages les plus modestes.

<https://www.zegreenweb.com/2020/03/06/les-transport-publics-sont-desormais-gratuits-au-luxembourg/>

20 <https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/4597-de-frontaliers-travaillent-au-luxembourg>

21 <https://www.wort.lu/fr/economie/transport-gratuits-un-concept-qui-ne-paie-pas-5c0020c9182b657ad3b9aa7b>

22 <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/le-luxembourg-emet-toujours-plus-de-co2-5cd2f6c9da2cc1784e343b60>

23 <https://transport-public.lu/dam-assets/publications/contexte/strategie/modu2-fr-affiche-objectifs-2025.pdf>

24 Relativement limité puisqu'il s'agit d'une réduction d'impôt forfaitaire.

25 <https://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7445.html#toc135>

26 <https://www.leparisien.fr/economie/bus-train-tram-les-transport-gratuits-au-luxembourg-a-partir-de-ce-samedi-28-02-2020-8268828.php>

D'autre part, la gratuité des transports en commun vise à rendre la mobilité accessible au plus grand nombre, en limitant le coût financier des déplacements des personnes défavorisées ne possédant pas de voiture. Ainsi la gratuité est envisagée comme une mesure devant conduire à des effets sociaux bénéfiques²⁷, comme un meilleur accès à l'emploi par la mobilité ou plus généralement une vie sociale facilitée, et cela d'autant plus que le maillage amélioré du réseau peut y concourir²⁸.

Compte tenu du faible recul depuis l'entrée en vigueur de la gratuité des transports publics au Luxembourg, l'impact écologique et social de la mesure reste incertain, comme cela a été éprouvé par d'autres collectivités l'ayant mise en

œuvre précédemment²⁹. D'autant plus que les effets d'autres externalités, comme, entre autres, la dégradation potentielle des infrastructures due à un afflux plus important de voyageur-ses, la saturation des transports, la compensation des pertes tarifaires par d'autres recettes si le flux de voyageur-ses tendait à augmenter pour maintenir la qualité de service, méritent d'être davantage étudiés³⁰. L'expérience luxembourgeoise, développée à l'échelle d'un territoire de 2 586 km², comparable à celle d'une grande agglomération³¹ française, pourrait néanmoins constituer une source d'inspiration à adapter et réfléchir pour l'appliquer à des collectivités ou des pays aux territoires plus étendus et/ou moins prospères.

Cyril Ribani était au moment de la rédaction de cette *Note réactive* apprenti « veille internationale et recherche en gestion publique comparée »

²⁷ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/01-janvier/21-bausch-transport.html

²⁸ <http://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7447.html>

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*

³¹ <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/territoire-et-climat/territoire.html>

L'œil du chercheur

L'œil du chercheur propose une présentation synthétique de thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique ainsi que des résumés d'articles marquants publiés dans un bouquet de revues spécialisées en sciences de gestion. Des informations d'ordre général peuvent également figurer sur les publications et les événements de l'IGPDE.

Revue des articles

Du service public à l'autonomie de la volonté (et inversement) dans l'offre de biens et de services : entre « interdépendance sociale » et « buts monumentaux » ?

Dimitri Yernault

Article paru dans la revue *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2021/2 (Volume 87), pages 281 à 326 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2021-2-page-281.htm>



Le thème

Cet article interroge le droit appliqué à l'offre des biens et des services en Belgique. Il distingue deux configurations extrêmes : d'une part, le service public, régi par le droit administratif, d'autre part, l'autonomie et la volonté, régulées par le droit privé contractuel. Mais si cette distinction public / privé a des vertus intellectuelles, et parfois opérationnelles, elle ne rend, selon l'auteur, qu'imparfaitement compte de la variété des situations où droits public et privé s'hybrident. L'auteur catégorise ces situations en sept paliers, sur un continuum qui relie les deux extrêmes précédemment mentionnés.

Les données

L'article s'appuie sur un ensemble d'éléments récents de jurisprudence et de législation (règlements européens, lois, décrets...) afin de représenter tous les types d'offres de biens et services disponibles, quel qu'en soit l'émetteur.

Les résultats

Si l'auteur note la persistance de facteurs de distinction entre les deux pôles extrêmes, il observe parallèlement que chaque pôle tend à s'hybrider avec l'autre. D'une part, l'État tend de plus en plus à inscrire sa responsabilité en termes de droit civil. D'autre part, les agents privés sont de plus en plus soumis à des obligations initialement formulées en droit public. L'auteur n'y voit pas ici un mouvement invasif de l'État mais plutôt la tendance sur le long terme à une conciliation croissante entre collectif et individuel. En ce sens, selon lui, autant les acteurs publics que privés convergent vers le respect de « buts monumentaux », c'est-à-dire des grands objectifs de législation : évitement et internalisation des externalités négatives, interdépendance sociale et solidarité, stabilité financière, prévention et gestion des risques environnementaux et sanitaires...

Revue des articles

Hôpitaux publics versus cliniques privées : comparaison n'est pas raison

Jean-Paul Domin

Article paru dans la revue *Les Tribunes de la santé* 2021/3 (N° 69), pages 49 à 57 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2021-3-page-49.htm>



Le thème

L'article interroge la pertinence de l'exercice fréquemment mobilisé de comparaison des coûts entre les hôpitaux publics et les cliniques privées. En effet, l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation a fréquemment émis des études qui comparent ces coûts, pointant ceux systématiquement plus élevés de l'hôpital public. En mettant en relief un certain nombre d'effets (taille, gamme d'activité, caractéristiques des patients...), l'article entend montrer que cette différence de coûts est liée aux spécificités propres de chaque secteur, et qu'en conséquence la comparaison entre le privé et le public ne fait pas nécessairement sens.

Les données

L'article s'appuie sur un corpus d'études réalisées par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, la Fédération hospitalière de France,

ainsi que sur la littérature scientifique traitant des différences de coût entre les structures hospitalières privées et publiques.

Les résultats

Bien que la comparaison des coûts entre hôpitaux publics et cliniques privées soit un débat récurrent dans l'opinion publique, cette comparaison est jugée stérile par l'auteur. En effet, trop de facteurs divergent entre les secteurs hospitaliers public et privé, comme, entre autres, l'ouverture sans discontinuité des urgences, l'obligation de soigner tout patient, la prise en charge des maladies infectieuses ou de la toxicologie, qui n'incombent qu'à l'hôpital public. Ces différences de missions entament la pertinence d'une comparaison des deux secteurs puisque leurs missions sont fondamentalement différentes, celle de service public pour l'hôpital ; celle de la rentabilité pour le secteur privé.

Revue des articles

La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains : un modèle de financement particulier ?

Sonia Guelton, Philippe Poinot

Article paru dans la revue *Transports urbains* 2020/1 (N° 136), pages 12 à 17 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-transports-urbains-2020-1-page-12.htm>



Le thème

L'offre de transports collectifs urbains (TCU) concerne de plus en plus de Français. Aujourd'hui, 71 % des Français métropolitains résident dans le ressort territorial des plus de 300 Autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Cette dynamique se globalise suite à l'adoption de la loi d'Orientation des Mobilités du 24 décembre 2019, qui ambitionne de couvrir l'ensemble du territoire d'AOM. Cet effort pose évidemment la question du financement de ses infrastructures modales. La grande majorité des collectivités optent pour le paiement d'un prix par l'utilisateur. Cependant, d'autres alternatives existent, comme la tarification sociale, la gratuité partielle ou la gratuité totale du réseau multimodal. Dans cet article, les auteurs dressent premièrement un état des lieux de la gratuité des transports collectifs urbains en France, puis, dans un second temps, interrogent les modalités de mises en place de la gratuité dans un contexte de raréfaction des fonds publics.

Les données

L'article s'appuie sur la littérature académique relative à la gratuité des transports publics, ainsi

que sur leurs études empiriques de certaines collectivités ayant mis en œuvre des expériences de gratuité (Colomiers, Compiègne, Levallois-Perret etc.).

Les résultats

Premièrement, les auteurs soulignent que la gratuité a un impact réduit sur les contributions budgétaires publiques et peu différent des villes où la tarification des transports est payante, notamment car la contribution des usagers est généralement modeste par rapport aux coûts totaux du réseau. Les cas étudiés par les auteurs concernant des villes de petite taille, ils en appellent donc à des études complémentaires pour les grandes villes, où les transports représentent des masses budgétaires relativement plus importantes. Deuxièmement, l'article indique que la question de la gratuité masque la question clef des enjeux économiques et fiscaux du versement transports au budget des TCU. Ces enjeux économiques sont variables selon les AOM, tenant aux différences de situation et aux choix politiques.

Revue des articles

Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix

Alexandre Mayol, Simon Porcher

Article paru dans la revue *Revue économique* 2019/4 (Vol. 70), pages 461 à 494 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-economique-2019-4-page-461.htm>



Le thème

Cet article rend compte d'une expérimentation relative à la mise en place d'un tarif progressif « écosolidaire » de l'eau dans l'agglomération de Dunkerque en 2012. À la demande des élus, cet instrument de politique publique a été mise en œuvre par un délégataire privé en situation de monopole. Partant du postulat économique que les monopoles aboutissent à des solutions d'équilibre sous-optimales, les auteurs cherchent à étudier si la tarification discriminante peut se révéler pertinente pour accroître le surplus collectif. Est étudiée l'applicabilité de prix différenciés, selon le type d'individus que l'on souhaite favoriser ou pénaliser, soulevant la question de la capacité des monopoles à discriminer les individus.

Les données

Cet article s'appuie sur une étude économétrique menée auprès d'un panel de consommateurs

choisi aléatoirement mais représentatif, divisé en trois tranches selon le niveau de consommation (vitale, utile et confort) et à partir d'un ensemble varié de données (consommation réelle, tarifs, composition du foyer...).

Les résultats

L'étude montre que le tarif progressif dans l'eau potable semble remplir partiellement ses objectifs initiaux : inciter à réduire les consommations agrégées en ciblant celles des plus gros consommateurs et organiser une redistribution entre groupes de consommateurs. Il apparaît notamment que le signal-prix ne joue qu'imparfaitement son rôle, notamment pour des consommateurs pour lesquels il est difficile de diminuer leur consommation, comme les familles nombreuses. Les résultats montrent également que ce dispositif conduit une petite minorité à assumer l'essentiel du financement du dispositif, ce qui en questionne l'équité.

Revue des articles

Évaluer les coûts des crises pour piloter la résilience : les apports de la comptabilité analytique dans le cas des services publics d'eau potable

Angélique Chéritat, Caty Werey

Article paru dans la revue ACCRA 2020/1 (N° 7), pages 11 à 33 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-accra-2020-1-page-11.htm>



Le thème

Les gestionnaires des services publics servent plusieurs objectifs communs : continuité, égalité, qualité du service, et, sous l'impulsion récente de la commission européenne, sécurité des populations. Cependant, les services publics sont de plus en plus vulnérables et exposés à des crises comme celles liées à des catastrophes naturelles (inondations, pluies torrentielles, incendies de forêt, ouragans, tremblements de terre...), ou à des actes terroristes (explosions, contaminations, cyberattaques...). Ce constat implique pour les auteures d'accorder une place primordiale à la gestion de crise dans le management des services publics. En prenant pour exemple les services publics d'eau potable, les auteures de cet article montrent, au travers de cas de crise réels ou hypothétiques, que l'amélioration de la résilience au niveau des services d'eau potable peut être suivie ou pilotée par une gestion appropriée des coûts de résilience grâce à l'utilisation de la comptabilité analytique. Elles proposent alors une méthodologie type à disposition des acteurs publics.

Les données

L'article s'appuie sur l'étude de six cas de crises réelles et hypothétiques de trois services d'eau

potable français et allemands. Les crises analysées sont ainsi caractérisées par des probabilités d'apparition plus élevées que des crises aux répercussions beaucoup plus graves. Les auteures ont ainsi analysé tour à tour des cas de rupture de conduite paralysant les axes routiers et les transports en commun, mais aussi des cas de pollutions (chimiques) ou de contaminations (bactériologiques).

Les résultats

Les auteures promeuvent leur méthodologie d'évaluation des coûts de résilience. Celle-ci permet d'identifier des centres de coûts en amont, alimentées par des données sur ces coûts, afin de mesurer un degré de résilience. Elle donne ainsi la possibilité aux services d'améliorer leur résilience en faisant l'exercice d'évaluer cette dernière après chaque événement de crise, et de la comparer dans divers scénarios. Dans le même temps, l'émetteur peut aisément suivre la consommation des ressources disponibles liées à la gestion de crise, mais également s'interroger sur l'efficacité de ses investissements, et trouver des réponses adaptées à ses questionnements dans une logique de pilotage du service.

Revue des articles

L'effet des prix et des systèmes de tarification sur les quantités de déchets résidentiels : le cas de la Wallonie

Axel Gautier, Iman Salem

Article paru dans la revue *Revue économique* 2021/6 (Vol. 72), pages 1023 à 1053 et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-economique-2021-6-page-1023.htm>



Le thème

L'article interroge le traitement des déchets en Wallonie, une des trois régions de Belgique. La Wallonie a traditionnellement appliqué un système de prix marginal pour les déchets résiduels. Face à l'augmentation des coûts engendrés, la région s'oriente de plus en plus vers un système tarifaire basé sur le poids des déchets. L'utilisation du poids des déchets comme unité de mesure pour la tarification présente théoriquement plusieurs effets positifs. Premièrement, cela pourrait avoir un impact négatif et significatif sur la production des déchets résiduels, un impact positif sur le recyclage et, globalement, conduire à une diminution totale de la quantité de déchets. Deuxièmement, son impact sur la quantité de déchets résiduels augmenterait avec le temps. Enfin, elle rendrait l'instrument de prix plus efficace, c'est-à-dire que l'élasticité-prix est plus élevée lorsque le poids est l'unité de mesure. Dans ce contexte, l'article propose d'étudier l'impact de ce choix de tarification.

Les données

L'article analyse l'efficacité de ce type de tarification en utilisant certaines données individuelles et agrégées (quantité de déchets par habitant, prix

par kilo de déchet, taille de la population, densité...), pour l'ensemble des 262 municipalités de la région Wallonne, entre 2009 à 2015. Les auteurs utilisent la méthodologie de la courbe environnementale de Kuznets (EKC), utilisée dans une variété d'études environnementales pour tester l'effet du revenu ou du PIB sur les indicateurs de pollution au niveau national.

Les résultats

Deux résultats principaux sont dégagés. Premièrement, les ménages réagissent face à une évolution du prix. Concernant les déchets résiduels, l'élasticité des prix dépend principalement de la possibilité pour les ménages de se débarrasser de leurs déchets organiques en porte-à-porte. Lorsque cette possibilité existe, les ménages sont moins sensibles aux prix. Deuxièmement, la tarification au poids rend les ménages plus sensibles au prix, avec une élasticité-prix estimée plus élevée. Avec un système basé sur le poids, les ménages peuvent contrôler plus efficacement leur production de déchets et l'effet incitatif des prix est amplifié. Ce système de tarification au poids est aussi présenté comme non-érosif, et montre que l'effet positif demeure et s'amplifie plusieurs années après son adoption.

Revue des thèses

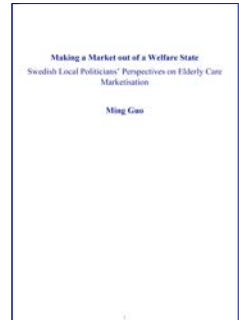
Faire un marché à partir d'un État-providence : perspectives des politiciens locaux suédois sur la commercialisation des soins aux personnes âgées

Ming Guo

Thèse de doctorat en *Santé, populations et politiques sociales*, soutenue le 24 novembre 2017 à l'EHESS, en cotutelle avec l'Université de Linköping (Suède)

Les réformes du marché ont notamment été mises en œuvre comme une solution pour améliorer la qualité des services publics et l'efficacité depuis les années 1990. Face à l'augmentation des besoins de soins et afin de maintenir les coûts de soins à un niveau raisonnable, la Suède a introduit la marchandisation dans le domaine des soins aux personnes âgées depuis 1992. Pourtant, l'introduction d'un mécanisme de marché dans l'État-providence fait l'objet des débats politiques et publics de plus en plus nombreux. Après deux décennies de marchandisation, cette thèse recense les attitudes des politiciens locaux, à savoir comment ils perçoivent le rôle d'un marché ou d'un quasi-marché dans un État providence où le mécanisme du marché pourrait remettre en cause des principes traditionnels tels que l'universalisme, la solidarité et l'égalité. En dehors des études des attitudes sur le bien-être public déjà existantes, cette recherche se base aussi sur un ensemble de données d'enquête uniques construit depuis 2014 et permet une

compréhension plus profonde et actuelle sur les perspectives de marchandisation chez les politiciens. Précisément, cette étude analyse trois aspects différents de la marchandisation : la production, la réglementation et le financement. Les résultats montrent que les différences d'attitudes sont évidentes entre les politiciens de gauche et de droite à l'égard des prestataires privés à but lucratif. Les orientations politiques des individus, la majorité politique dans les municipalités et le niveau de privatisation déjà atteint localement sont repérés comme des facteurs importants qui expliquent la volonté des politiciens locaux de privatiser davantage ou non. Les réponses autodéclarées révèlent que l'idéologie politique influence la formation des attitudes. Cette étude de cas constitue un exemple solide pour examiner le développement du marché du bien-être public dans les États-providence avancés et contribue également à la discussion du rôle potentiel de l'idéologie politique dans les réformes post-austérité sur le bien-être public.



Essais sur les déterminants et l'efficacité de la tarification des services publics : une application aux évolutions du secteur de l'eau potable en France

Alexandre Mayol

Thèse de doctorat en *Sciences économiques*, soutenue le 14 novembre 2017 à l'Université Paris 1.

Cette thèse propose une étude théorique et empirique des déterminants de la tarification des services publics et de leurs conditions d'efficacité. La prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux, le déploiement des réseaux intelligents et la contrainte forte de maîtrise des coûts ont conduit à la mise en œuvre de nouvelles pratiques en matière tarifaire et organisationnelle dans les services publics. Cette thèse propose trois essais consacrés à l'impact de ces nouvelles pratiques dans l'eau potable en France. Dans un premier temps, elle analyse le passage d'un tarif affine à un tarif progressif sur le comportement des consommateurs d'eau potable, à partir d'une expérience naturelle menée à Dunkerque. Un premier résultat indique que la demande a baissé avec ce nouveau

tarif, tout en créant des distorsions. Un deuxième résultat indique que la réaction des consommateurs au signal-prix a été ambivalente. Ces travaux suggèrent de repenser le design tarifaire et l'accompagnement des consommateurs dans leurs choix pour limiter les biais cognitifs. Dans un deuxième temps, cette thèse étudie comment l'organisation politique locale (en France, le niveau de la commune, du syndicat de communes ou de l'intercommunalité) et le mode de gestion (public ou privé) peuvent influencer la performance du service public. La thèse propose un modèle théorique, validé par une étude empirique à partir d'un panel des services d'eau français, qui met en évidence l'impact de ces différentes configurations organisationnelles sur le prix.



Revue des thèses

La tarification incitative des déchets ménagers comme processus d'économisation ? Sociologie des cadrages et des débordements d'une politique publique

Renaud Nougazol

Thèse de doctorat en *Sociologie*, soutenue le 9 novembre 2018 à l'Université Toulouse 2

En France, les pouvoirs publics tentent de généraliser la tarification incitative des déchets ménagers (TI). Il s'agit d'un système de tarification qui consiste à faire payer les usagers du service de gestion des déchets en fonction de la quantité de déchets qu'ils produisent. Néanmoins, la TI reste peu diffusée car sous-tendue par un certain nombre de problèmes d'ordre économique, social et environnemental auxquels les acteurs chargés de sa mise en œuvre redoutent d'être confrontés. En partant du triple constat que la littérature scientifique sur le sujet a essentiellement été du fait des économistes, que ces derniers ont généralement un point de vue favorable à l'incitation économique, et qu'ils disposent d'une place centrale dans l'action publique, cette recherche pose l'hypothèse générale du rôle des économistes dans la mise sur agenda de la TI en France par une dynamique de « cadrage » de ses « débordements » (de ses problèmes). Cette thèse défend l'idée d'un

processus d'économisation caractérisé par des « traductions » successives avant et au cours du Grenelle de l'Environnement des travaux d'un organisme d'évaluation des déchets marqué par la présence de certains économistes et de certaines études économiques favorables à la TI. Ces « traductions » ayant été opérées par des députés communistes, cette thèse rejoint les différents travaux qui montrent que l'économisation ne peut se réduire à des liens organiques avec la doctrine économique libérale ou avec une forme de « néolibéralisme » qui constituerait la variable explicative du changement des politiques publiques. Par ailleurs, cette recherche s'intéresse à la mise en œuvre locale de la TI. En décrivant, dans le cours des actions, la manière dont les membres d'une collectivité locale ont mis en place leur projet de tarification incitative entre 2013 et 2016, le travail entrepris montre comment ceux-ci ont « géré » divers « débordements » relatifs à sa mise en œuvre.



Cette rubrique *L'œil du chercheur* a été préparée par Cyril Ribani.

SOMMAIRE DU NUMÉRO PRÉCÉDENT

LA PARTICIPATION CITOYENNE **N° 13 (2022/1)**

Éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

Regards croisés : entre recherche et pratiques

La participation citoyenne : définitions, méthodologies et état des lieux

ENTRETIEN ENTRE TYPHANIE SCOGNAMIGLIO ET MARION CARREL

Dossier thématique : la participation citoyenne

Participation citoyenne et processus budgétaires : quelles configurations possibles ?

LÉONARD GOURBIER

Les organisations publiques autonomes dédiées à la participation publique : une catégorie d'institutions au positionnement original

LAURENCE BHERER

Note réactive

Espagne

***Decide Madrid*, enjeux et défis des plateformes de participation citoyenne**

GABRIELLE TORRES

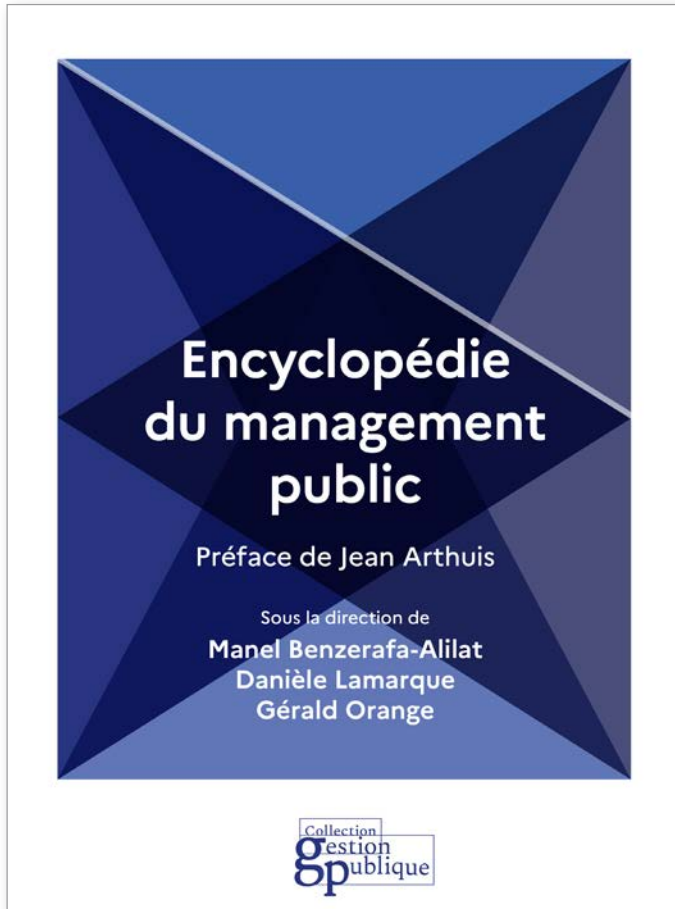
L'œil du chercheur

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

Vient de paraître

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Gestion publique



ISSBN : 978-2-11-162105-3

752 pages

28 €

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

Pour se procurer l'ouvrage auprès de l'éditeur :
recherche.igpde@finances.gouv.fr

L'éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

REGARDS CROISÉS : ENTRE RECHERCHE ET PRATIQUE

La tarification publique : définitions, enjeux et objectifs

ENTRETIEN ENTRE MARTINE LONG ET LAURENT PROBST

DOSSIER THÉMATIQUE : LA TARIFICATION PUBLIQUE

Des prix administrés aux prix composés : les modes de tarification publique et leurs évolutions

FABIEN ELOIRE ET JEAN FINEZ

Gouverner par les prix. Réflexions sociologiques sur la tarification publique des services

JINGYUE XING-BONGIOANNI

NOTE RÉACTIVE : Luxembourg

La gratuité des transports en commun comme fer de lance social et environnemental

CYRIL RIBANI

L'ŒIL DU CHERCHEUR

REVUE D'ARTICLES ET DE THÈSES EN SCIENCES DE GESTION

Action publique. Recherche et pratiques est une revue trimestrielle de l'Institut de la gestion publique et du développement économique qui s'adresse aux acteurs publics, aux universitaires et aux étudiants désireux de s'informer sur l'évolution des savoirs dans le champ de l'action publique.

Cette revue fait intervenir chercheurs et praticiens du secteur public à travers des contributions sous forme d'articles, d'entretiens et de notes d'analyses décrivant des expériences administratives dans divers pays. La revue présente également des thèses récentes et des articles de recherche marquants en gestion publique.