



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ET FINANCES LOCALES

Fixer les tarifs des services publics

Comprendre et maîtriser les coûts

Alain Pérelstein

Consultant et formateur en management stratégique des politiques publiques



Fixer les tarifs des services publics

Comprendre et maîtriser les coûts

Fixer les tarifs des services publics offre aux collectivités une méthode claire et opérationnelle pour construire une politique tarifaire à la fois équitable, soutenable et cohérente avec leurs objectifs publics. Face à la complexité croissante des services rendus (diversité des publics, contraintes budgétaires, évolution du cadre juridique), l'ouvrage propose une démarche structurée permettant d'éclairer les choix tarifaires, loin des approches exclusivement comptables ou purement politiques.

S'appuyant sur plus de quarante ans d'expérience, Alain Pérelstein expose les principes fondamentaux de la tarification, les règles juridiques applicables et les marges de manœuvre offertes aux collectivités. Il présente ensuite les principales méthodes de calcul des coûts (coût complet, point mort, gestion par activité...), illustrées par de nombreux exemples concrets (restauration scolaire, culture, mobilités...). L'ouvrage montre enfin comment transformer l'information en décisions : analyser les écarts, objectiver les arbitrages, piloter un projet de révision tarifaire et communiquer efficacement.

Pratique, pédagogique et riche de cas réels, ce guide constitue une référence pour tous ceux qui souhaitent fixer des tarifs transparents, justes et maîtrisés, au service d'une politique publique efficace et soutenable.



Doté d'une double formation (un DEA d'économie publique et un MBA de dirigeant d'entreprise), **Alain Pérelstein** cumule près de 45 ans d'expérience professionnelle, dont 10 ans dans le secteur marchand et 35 ans au sein des collectivités territoriales. Il a occupé des fonctions de premier plan en matière de pilotage financier : responsable du contrôle de gestion au sein d'une commune, d'un département, puis de la Métropole européenne de Lille, avant de devenir responsable de l'audit et du contrôle de gestion de la Région Hauts-de-France. Il a également enseigné les finances publiques et le contrôle de gestion dans des institutions reconnues telles que l'INET, les INSET, l'IAE de Lille et Sciences Po Lille. Auteur de plusieurs ouvrages spécialisés, il met aujourd'hui à profit cette expertise solide pour éclairer les enjeux de coût et de tarification des services publics.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2375-6

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ET FINANCES LOCALES

Fixer les tarifs des services publics

Comprendre et maîtriser les coûts

Alain Pérelstein

Consultant et formateur en management stratégique des politiques publiques

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 949A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à:**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2375-6

ISBN version numérique: 978-2-8186-2376-3

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Décembre 2025

Dépôt légal à parution

Préface

La tarification des services publics, une démarche stratégique au croisement d'enjeux financiers, économiques et sociaux

Alors que le secteur public local est confronté à une contrainte budgétaire croissante et à la suppression progressive de toute autonomie fiscale, la question de la tarification des services publics est devenue un sujet central pour la plupart des collectivités. Un sujet qui ne revêt toutefois pas qu'une dimension financière, mais qui est au cœur d'enjeux majeurs, économiques, sociaux mais aussi écolos ou démocratiques.

> **Une question de coûts et de financement**

L'enjeu financier est naturellement le premier auquel on pense en matière de tarification.

Confrontées à une pression budgétaire de plus en plus marquée, les collectivités locales se doivent, plus que jamais, de développer les compétences et de se doter des outils nécessaires au calcul de coûts, afin de disposer des informations et analyses nécessaires à la détermination des tarifs applicables aux services qu'elles rendent.

Plusieurs approches leur sont alors offertes, de la simple évaluation des charges directes du service, qui rend possible une première lecture de son coût le plus immédiat, à la comptabilité de gestion ou par activités, qui permet de disposer de coûts complets et d'une compréhension plus précise et exhaustive de leurs composantes. Une bonne connaissance des coûts est d'ailleurs d'autant plus importante que les collectivités doivent faire face à des charges croissantes, directement liées à l'évolution des prix de l'énergie ou aux implications financières des normes techniques et environnementales.

> Un équilibre exigeant aux multiples facettes

La tarification ne se réduit toutefois pas à une seule question financière. Elle doit, en effet et plus largement, résulter de la recherche d'un équilibre entre la couverture des coûts ainsi évalués, par ailleurs optimisés par des actions de maîtrise et de pilotage, et leur acceptabilité par des usagers porteurs d'attentes fortes sur la qualité du service rendu et aux revenus parfois modestes.

Exercice d'équilibrisme, la fixation des tarifs doit, alors, concilier tout à la fois financement des activités, accès de tous au service public, respect de l'égalité entre usagers, performance, justice sociale ou encore transition écologique. Un exercice difficile et exigeant, nécessitant de bien connaître les activités, les usagers et la sociologie du territoire, et ne se résumant pas, à l'évidence, à la seule couverture de charges par des produits.

> Un impératif de transparence

Le développement d'un certain manque de confiance de la population envers les institutions publiques et/ou la volonté des citoyens de peser davantage sur les choix politiques implique, en outre, une transparence accrue sur la tarification et le coût du service rendu. La concertation, la participation et l'évaluation font aussi partie, aujourd'hui, des démarches mobilisées par les collectivités locales pour associer les usagers à la gestion de leurs services publics.

Loin de se cantonner dans un exercice de gestion budgétaire ou financière, essentiel dans le contexte actuel, la tarification des services publics relève donc d'une démarche profondément stratégique, s'inscrivant dans la définition et la mise en œuvre du projet politique d'une collectivité locale.

Démarche exigeante, elle fait appel à des connaissances et des compétences pluri-disciplinaires, financières, comptables, économiques et juridiques et un savoir-faire qui s'affine au fil d'expériences variées et enrichissantes.

Nul doute que cet ouvrage complet et bien construit, écrit par Alain Pérelstein, expert reconnu et expérimenté, formateur apprécié de l'Afigese, saura répondre aux interrogations de praticiens à la recherche de méthode et de connaissances fondamentales sur la tarification des services publics locaux.

Le 25 novembre 2025.

Pascal BELLEMIN,
Docteur en sciences de gestion,
Président de l'Afigese

Sommaire

Introduction	p.11
--------------------	------

Partie 1

Donner du sens à la tarification des services publics

Chapitre I Comprendre le contexte de la tarification	p.15
---	------

A - Une demande croissante de service public, une offre plus complexe	p.15
B - Une offre de services publics diversifiés	p.17
C - La tarification : un levier financier stratégique	p.18

Chapitre II Les déterminants d'une politique tarifaire	p.19
---	------

A - Les principes fondamentaux	p.19
1. La connaissance du coût de revient : un préalable essentiel	p.19
2. Des contraintes réglementaires encadrent les tarifs	p.20
3. Quatre fonctions économiques de la tarification	p.20
4. L'influence du contexte : offre privée, attentes sociales et choix politiques	p.21
5. Cinq logiques de tarification : du soutien à la dissuasion	p.22
6. Accessibilité et différenciation tarifaire	p.23

B - Définir les objectifs tarifaires	p.23
--	------

C - Prendre en compte les réalités locales et sociologiques	p.24
1. Mieux connaître les usages réels des services publics	p.24
2. Exploiter les données locales : vers une tarification fondée sur la réalité	p.24
3. Les API, des outils pour une gestion plus fine et plus fluide	p.25

Chapitre III Gratuité : entre principes et choix politiques	p.27
--	------

A - Historique et fondements de la gratuité	p.27
1. Une construction historique progressive	p.27
2. Une idée ancienne, portée par des enjeux d'égalité	p.28
3. La gratuité : un choix politique et non un principe juridique	p.28
4. Les finalités de la gratuité aujourd'hui	p.28

B - Retours d'expérience sur la gratuité	p.29
1. Les musées : une gratuité aux effets contrastés.....	p.29
2. Les transports en commun.....	p.30
3. La restauration scolaire.....	p.35
C - Une étude de référence pour penser les choix tarifaires locaux	p.37
1. Des critères multiples, des arbitrages délicats	p.37
2. Une part irréductible de subjectivité	p.37
3. Des pistes d'arbitrage local.....	p.38
Conclusion de la première partie	p.39

Partie 2

Cadre juridique de la tarification des services publics

Chapitre I

Fondements juridiques des services publics locaux : ce qu'il faut savoir	p.43
A - Comprendre la notion de service public : définition et enjeux essentiels	p.43
B - Les services publics locaux : spécificités et rôle des collectivités territoriales	p.44
C - Services publics et délégation : ce que les collectivités peuvent confier à des opérateurs privés	p.44

Chapitre II

Principes juridiques applicables : de la loi Rolland (1928) au CG3P (2024)	p.47
A - Les principes fondateurs du service public : la loi Rolland (1928)	p.47
B - L'encadrement juridique contemporain : CGCT, CG3P	p.48
1. Le pouvoir de fixation des tarifs	p.48
2. La possibilité de différencier les tarifs	p.48
3. La redevance : un mode de financement autorisé, voire obligatoire	p.49
C - Distinguer les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (Spic)	p.51
1. Une distinction née de la jurisprudence	p.51
2. Les critères jurisprudentiels : la méthode du faisceau d'indices	p.51
3. Les effets de la distinction sur les règles tarifaires	p.52

Chapitre III

Quelle liberté de fixation des tarifs pour les collectivités ?	p.55
A - Une compétence propre aux collectivités : définir leur politique tarifaire	p.55
B - Les apports de la jurisprudence : égalité d'accès et plafonnement au coût réel	p.56
1. Une tarification respectueuse du principe d'égalité	p.56
2. Un tarif qui ne doit pas excéder le coût du service ?	p.59
C - Les contraintes économiques : un plafonnement au coût réel difficilement soutenable	p.60
D - En résumé : ce que peut (et ne peut pas) faire une collectivité en matière de tarification	p.61

Chapitre IV

Les composantes d'une politique tarifaire adaptée et équitable	p.63
A - Quel type de tarif choisir ?	p.63
1. Les options de tarification	p.64
2. La problématique des effets de seuil	p.65
3. Le tarif au taux d'effort : vers une équité individualisée	p.67
B - Quel type de revenu prendre en compte ?	p.68
1. Les principales catégories de revenus mobilisables	p.68
2. Des choix à adapter aux objectifs locaux	p.69
C - Quelle composante familiale prendre en compte ?	p.69
D - Apports de l'étude de l'OCDE sur la facturation des services publics	p.72
1. Déterminer les coûts globaux	p.72
2. Stratégies de détermination des prix	p.73
3. Prendre en compte les considérations d'équité	p.73
E - Actualiser les tarifs : un enjeu indispensable	p.73
1. Pourquoi actualiser les tarifs ?	p.74
2. Comment calculer l'actualisation des tarifs ?	p.75

Partie 3**Piloter les tarifs par les coûts : méthodes et stratégies****Chapitre I**

Comprendre ce que recouvre la notion de coût	p.81
A - Pourquoi calculer un coût ?	p.81
B - Les objectifs du calcul du coût	p.82
C - Ce que l'on appelle « coût » : définitions et périmètre	p.83
D - Aperçu des principaux modes de calcul	p.83
E - Deux voies possibles pour calculer les coûts	p.85
1. Le calcul ponctuel	p.85
2. La comptabilité analytique	p.85
3. Vérifier la qualité comptable	p.86

Chapitre II

Ce que permet la comptabilité de gestion	p.87
A - Comptabilité générale <i>versus</i> comptabilité de gestion : quelles différences ?	p.87
B - Des règles spécifiques à la comptabilité analytique	p.88
C - Le plan de comptes analytique : un outil structurant	p.89
D - L'importance de la qualité comptable dans les calculs de coûts	p.89

Chapitre III

Méthodes de calcul des coûts : panorama et usages	p.91
A - Coûts directs et indirects : la méthode du coût complet	p.91
1. Principes et enjeux des coûts complets	p.91
2. Le processus de calcul des coûts complets	p.92

3. Les hypothèses sous-jacentes au choix de l'inducteur de coût	p.93
4. Identifier et imputer les charges directes	p.96
5. Les différentes méthodes de calcul de la répartition des charges indirectes	p.97
B - Charges fixes et variables : déterminer le point mort	p.104
1. Identifier les charges fixes et variables	p.104
2. Calculer le point mort	p.105
C - La gestion par activité	p.107
D - Autres outils et méthodes	p.109
1. Le <i>direct costing</i> : principes et applications	p.109
2. Marges sur coût direct : une aide à la décision	p.109
3. Articuler charges fixes/variables et charges directes/indirectes	p.110
4. L'imputation rationnelle des charges fixes	p.110
5. Le recours aux coûts standards	p.111
6. Analyse du cycle de vie (ACV) : intégrer le temps long dans l'évaluation des coûts	p.112
E - Coûts complets ou coûts partiels : pourquoi choisir ?	p.114
Chapitre IV	
Transformer l'information en action : analyser pour décider	p.115
A - Analyser les écarts : de l'écart de coût à l'ajustement tarifaire	p.115
B - Se comparer pour progresser (parangonnage/benchmarking)	p.117
1. Pourquoi comparer ses coûts à ceux des autres ?	p.117
2. Organiser une démarche de comparaison	p.118
C - L'élasticité-prix	p.122
1. Calcul de l'élasticité-prix	p.122
2. Exemples et mises en situation	p.123
3. Utilisation de la méthode	p.124
4. Utilité de l'élasticité-prix pour les tarifs des services publics	p.124
D - Communiquer	p.125
Chapitre V	
Réviser les tarifs : un projet stratégique	p.129
A - Poser les principes politiques et stratégiques	p.129
1. Clarifier les objectifs politiques	p.129
2. Mesurer l'ampleur de l'impact	p.130
3. Fixer des principes directeurs	p.130
4. Construire la légitimité politique du projet	p.130
5. Organiser le pilotage stratégique	p.131
B - Gérer la révision comme un projet structuré	p.131
1. Comprendre la logique de projet	p.131
2. Le rôle central du chef de projet	p.131
3. La constitution de l'équipe projet	p.132
4. Les outils de pilotage	p.132
5. Les facteurs humains de réussite	p.132

C - Segmenter les étapes pour mieux piloter	p.133
1. Recenser les prestations proposées et les tarifs appliqués.....	p.133
2. Vérifier la légalité des tarifs appliqués	p.134
3. Procéder à l'analyse économique des services	p.134
4. Recueillir et analyser les données relatives aux prestations	p.135
5. Structurer l'offre tarifaire.....	p.135
6. Choisir le mode de tarification.....	p.136
7. Intégrer l'impact des révisions tarifaires	p.136
8. Anticiper les conséquences organisationnelles et politiques	p.137
9. Mettre en œuvre la solution choisie	p.138
10. Évaluer le projet à moyen terme.....	p.138
11. Retours d'expériences inspirants.....	p.139
Conclusion	p.141
Annexe	
Cas pratiques	p.143
Bibliographie	p.151

Introduction

Les tarifs des services publics constituent un sujet délicat. Certes ils génèrent des ressources non négligeables, dans un contexte de pression financière croissante, mais ils font également partie des sujets sur lesquels les élus sont massivement interpellés, car ils touchent une part importante de la population.

Les citoyens n'hésitent pas à mettre en avant, telle ou telle collectivité dont les tarifs sont inférieurs à ceux pratiqués dans la leur, mettant alors les élus en difficulté.

La pression est donc forte sur les élus pour que, lors de la révision des tarifs, ceux-ci soient votés à l'identique, voire revus à la baisse. Pourtant une telle position a parfois un coût très élevé, comme on le verra.

Les mêmes causes conduisent à regarder la gratuité comme tentante, certains avançant que le coût de celle-ci n'est pas si élevé et que l'effet sur la fréquentation serait presque magique. On verra que la réalité est parfois significativement plus complexe.

C'est pourquoi, même si les services publics font l'objet d'une gratuité, il est indispensable de connaître leur coût de production afin, d'une part, de prévoir les ressources à inscrire au budget et, d'autre part, de les maîtriser.

Il existe différentes méthodes de calcul de coût, qu'il convient de choisir en fonction des objectifs recherchés et des contraintes rencontrées. Une fois le coût calculé, il sera possible d'identifier des marges de progrès, notamment grâce au parangonnage.

La pression sur les tarifs s'accompagne d'une exigence de qualité croissante de la part des usagers. Les choix en matière de politiques tarifaires doivent donc être explicités auprès de la population. *A fortiori* lorsqu'il s'agit de revoir l'ensemble des tarifs.

Au final, la problématique des tarifs implique un ensemble de questions, parfois difficiles à maîtriser. Le cadre juridique est également complexe. En tout état de cause, il y a lieu de le connaître.

Leur pilotage et, plus encore, leur révision nécessitent un réel travail d'équipe, pour lequel le mode projet est particulièrement bien adapté. Il nécessite également des allers et retours entre élus (pour fixer le cadre politique) et administration (pour éclairer les décisions et les mettre en œuvre).

Cet ouvrage explore les enjeux économiques, politiques et juridiques liés à la tarification des services publics. Il met en lumière la complexité de cet exercice, marqué par des attentes croissantes des citoyens et des pressions financières sur les collectivités. Il examine également l'impact de la gratuité et les implications économiques qu'elle entraîne selon les secteurs, en particulier au sein des domaines culturels, des transports en commun et de la restauration scolaire.

La première partie, analyse l'évolution des services publics et leur tarification face aux mutations économiques et sociales. L'auteur souligne la porosité croissante entre secteurs public et privé, notamment dans les domaines de l'éducation et du sport. Il insiste sur l'importance de principes clairs pour définir une politique tarifaire équilibrée, conciliant viabilité financière et accessibilité pour les citoyens.

La deuxième partie se concentre sur le cadre juridique encadrant la tarification des services publics. Elle revient sur des principes fondateurs comme la loi Rolland (1928) et les notions de service public administratif (SPA) et de service public industriel et commercial (Spic). Elle met en lumière les obligations des collectivités en matière de fixation des tarifs, la jurisprudence et les critères qui autorisent une différenciation tarifaire, notamment en fonction des revenus et du domicile des usagers.

La troisième partie approfondit les méthodes de calcul des coûts. Elle présente différentes approches, dont les coûts complets, les charges fixes et variables, l'imputation rationnelle des charges fixes et la gestion par activité, permettant d'optimiser la tarification. L'analyse en termes de cycle de vie y est également abordée comme outil de projection des coûts sur le long terme. Ces techniques offrent aux collectivités des leviers pour ajuster leurs politiques tarifaires et anticiper les évolutions budgétaires.

La troisième partie propose également des outils opérationnels pour piloter les tarifs à partir des coûts. Elle expose les principales méthodes de calcul, les apports de la comptabilité de gestion et les stratégies pour transformer l'information comptable en décisions tarifaires éclairées. Elle montre aussi comment la révision d'une tarification peut devenir un véritable projet stratégique, impliquant à la fois analyse, concertation et communication.

Des cas pratiques corrigés complètent l'ouvrage. Ils visent à permettre aux praticiens de vérifier leur bonne compréhension des formules de calcul des méthodes de calcul de coût et à éviter des erreurs d'interprétation.

Partie 1

Donner du sens à la tarification des services publics

La tarification des services publics ne se réduit pas à une simple opération comptable : elle traduit des choix politiques, sociaux et économiques qui engagent durablement la collectivité.

Dans un contexte où la demande de services publics croît et se diversifie, où les ressources financières des collectivités sont contraintes et où les attentes des usagers se transforment, il est essentiel de comprendre les multiples fonctions de la tarification.

Cette première partie propose donc d'en éclairer le sens : replacer les tarifs dans leur contexte, identifier les principes et les logiques qui les orientent, et montrer comment ils peuvent constituer un véritable levier stratégique pour concilier équité, efficacité et soutenabilité financière.

Chapitre I

Comprendre le contexte de la tarification

Dans un contexte de mutation profonde des finances publiques locales, la question des tarifs appliqués aux services publics prend une importance croissante. Les collectivités territoriales doivent concilier des impératifs de justice sociale, d'équilibre financier, de lisibilité pour les usagers et d'efficience dans l'organisation des services.

Avant d'entrer dans les mécanismes juridiques, économiques ou méthodologiques de la tarification, ce chapitre propose un éclairage sur le contexte général dans lequel s'inscrit cette pratique : transformations des attentes sociétales, diversification des offres de service, pression financière accrue, mais aussi nouvelles stratégies tarifaires, parfois orientées vers la gratuité.

A - Une demande croissante de service public, une offre plus complexe

Au cours des vingt dernières années, la demande de service public a poursuivi sa croissance, tout en se transformant. Les usagers attendent aujourd'hui des prestations plus personnalisées, disponibles rapidement et comparables à celles proposées par le secteur marchand. Parallèlement, de nouveaux acteurs, associatifs ou privés, interviennent dans des domaines historiquement couverts par les collectivités, comme les crèches ou certaines activités sportives. Ce mouvement contribue à brouiller les frontières entre offre publique et offre privée, et redessine le paysage local des services à la population.

Dans ce contexte, la part des services publics soumis à tarification reste significative. En 2022, les ventes de biens et services des collectivités territoriales représentaient près de 12 milliards d'euros¹, soit près de 6 % du total des recettes des collectivités.

1. *Les collectivités locales en chiffres 2024*, DGCL.

Les comptes des collectivités locales y compris syndicats

Les comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre^(a) - Opérations réelles (en milliards d'euros)

Budgets principaux	2020	2021/2020^(c)	2021	2022/2021	2022	Valeurs provisoires	
						2023/2022	2023
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	175,12	+ 2,5 %	179,44	+ 4,5 %	187,52	+ 5,8 %	198,45
Achats et charges externes	30,61	+ 5,6 %	32,31	+ 8,8 %	35,17	+ 9,6 %	38,54
Frais de personnel	64,61	+ 2,9 %	66,46	+ 5,1 %	69,86	+ 4,7 %	73,15
Charges financières	3,29	- 6,1 %	3,09	- 3,0 %	3,00	+ 29,5 %	3,88
Dépenses d'intervention	70,78	+ 1,1 %	71,55	+ 2,6 %	73,42	+ 4,4 %	76,64
Autres dépenses de fonctionnement	5,82	+ 3,5 %	6,02	+ 0,7 %	6,07	+ 2,7 %	6,24
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	205,69	+ 4,9 %	215,87	+ 4,7 %	226,04	+ 3,3 %	233,52
Impôts et taxes	143,52	+ 4,0 %	149,20	+ 4,8 %	156,40	+ 2,9 %	160,97
- Impôts locaux	91,13	- 35,7 %	58,57	+ 3,8 %	60,77	- 5,8 %	57,24
- Autres impôts et taxes	52,40	+ 73,0 %	90,63	+ 5,5 %	95,62	+ 8,5 %	103,73
Concours de l'État	34,94	+ 5,6 %	36,90	+ 0,6 %	37,11	+ 1,9 %	37,80
- Dotations globales de fonctionnement (DGF)	26,61	+ 0,0 %	26,62	- 0,6 %	26,46	+ 1,2 %	26,77
- Autres dotations	1,90	+ 3,1 %	1,96	+ 2,3 %	2,01	+ 1,2 %	2,03
- Péréquations et compensations fiscales	6,42	+ 29,5 %	8,32	+ 4,0 %	8,65	+ 4,1 %	9,00
Subventions reçues et participations	12,36	+ 4,8 %	12,96	+ 8,4 %	14,04	+ 8,0 %	15,17
Ventes de biens et services	8,57	+ 13,9 %	9,76	+ 12,6 %	10,99	+ 6,9 %	11,75
Autres recettes de fonctionnement	6,30	+ 11,9 %	7,05	+ 6,2 %	7,49	+ 4,5 %	7,83
Épargne brute (3) = (2) - (1)	30,58	+ 19,2 %	36,44	+ 5,7 %	38,52	- 9,0 %	35,06
Épargne nette = (3) - (8)	16,24	+ 36,0 %	22,08	+ 8,8 %	24,02	- 15,4 %	20,32
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)	54,56	+ 5,8 %	57,71	+ 6,8 %	61,65	+ 6,7 %	65,81
Dépenses d'équipement	35,89	+ 8,5 %	38,95	+ 9,0 %	42,44	+ 8,1 %	45,88
Subventions d'équipement versées	15,84	+ 0,9 %	15,99	+ 2,0 %	16,30	+ 4,8 %	17,09
Autres dépenses d'investissement	2,83	- 1,7 %	2,78	+ 4,9 %	2,91	- 2,6 %	2,84
RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)	22,88	+ 4,1 %	23,82	+ 3,9 %	24,76	+ 7,9 %	26,70
FCTVA	5,52	+ 3,3 %	5,70	- 4,0 %	5,47	+ 4,4 %	5,71
Dotations et subventions d'équipement	13,09	+ 5,4 %	13,79	+ 5,9 %	14,60	+ 12,0 %	16,36
Autres recettes d'investissement	4,28	+ 1,0 %	4,32	+ 8,3 %	4,68	- 1,0 %	4,63
DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1) + (4)	229,67	+ 3,3 %	237,15	+ 5,1 %	249,17	+ 6,1 %	264,26
RECETTES TOTALES hors emprunts (7) = (2) + (5)	228,58	+ 4,9 %	239,69	+ 4,6 %	250,79	+ 3,8 %	260,22
Capacité ou besoin de financement = (7) - (6)	- 1,09		+ 2,54		+ 1,62		- 4,04
Remboursements de dette (8)	14,34	+ 0,1 %	14,35	+ 1,0 %	14,50	+ 1,7 %	14,75
Emprunts (9)	18,38	- 11,2 %	16,32	+ 1,6 %	16,59	- 2,9 %	16,11
Flux net de dette = (9) - (8)	+ 4,04		+ 1,97		+ 2,09		+ 1,36
DÉPENSES TOTALES (10) = (6) + (8)	244,01	+ 3,1 %	251,51	+ 4,8 %	263,67	+ 5,8 %	279,01
RECETTES TOTALES (11) = (7) + (9)	246,95	+ 3,7 %	256,01	+ 4,4 %	267,38	+ 3,3 %	276,33
Variation du fonds de roulement = (11) - (10)	+ 2,95		+ 4,51		+ 3,71		- 2,68
Dette au 31 décembre (12)^(b)	155,05	+ 1,7 %	157,71	+ 1,1 %	159,37	+ 1,0 %	160,95
Ratios							
Taux d'épargne brute = (3) / (2)	14,9 %	+ 2,0 pt	16,9 %	+ 0,2 pt	17,0 %	- 2,0 pt	15,0 %
Taux d'épargne nette = [(3) - (8)] / (2)	7,9 %	+ 2,3 pt	10,2 %	+ 0,4 pt	10,6 %	- 1,9 pt	8,7 %
Taux d'endettement = (12) / (2)	75,4 %	- 2,3 pt	73,1 %	- 2,6 pt	70,5 %	- 1,6 pt	68,9 %
Délai de désendettement = (12) / (3)	5,1 ans	- 0,7 an	4,3 ans	- 0,2 an	4,1 ans	+ 0,5 an	4,6 ans

(a) Y compris les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du grand Paris (MGP).

(b) La dette de l'année N n'est pas exactement égale à la dette de l'année N - 1 augmentée du flux net de dette de l'année N, du fait de certaines différences conceptuelles entre le stock et les flux reportés ici.

(c) En 2021, un certain nombre de recettes fiscales directes ont été compensées par des fractions du produit de la TVA et par certaines dotations.

Source : DGCL - Données DGFiP, comptes de gestion ; budgets principaux. Montants en opérations réelles calculés hors gestion active de la dette.

Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités, sauf reversions fiscales.

Source : Les collectivités locales en chiffres 2024, DGCL.

Entre 2020 et 2023, les ventes de biens et services ont progressé de 37 %, contre 14 % pour l'ensemble des recettes de fonctionnement. Leur part est ainsi passée de 4,95 % à 6,7 % des recettes totales.

Poids des ventes de bien et services en %

	2020	2021	2022	2023
Recettes de fonctionnement	206	216	226	234
Ventes de biens et services	8,5	9,8	11,0	11,8
Poids des ventes de biens et services (en %)	4,1 %	4,5 %	4,9 %	5,0 %

Source : Les comptes des collectivités en 2024, DGCL.

Cette évolution traduit une montée en puissance de la tarification comme levier financier dans les budgets locaux.

Elle s'inscrit dans un paysage fiscal profondément transformé. Les réformes successives, ayant conduit à la suppression de la taxe professionnelle et à la disparition progressive de la taxe d'habitation, ont rendu les finances locales plus dépendantes des dotations de l'État et des arbitrages annuels de la loi de finances. Dans ce contexte d'incertitude et de contrainte, les recettes tarifaires apparaissent comme un outil d'autonomie budgétaire, car elles restent fixées localement.

Par ailleurs, la posture des citoyens à l'égard des services publics évolue. De plus en plus, les usagers adoptent une attitude de clients, formulant des attentes explicites en matière de qualité, d'équité et de transparence. Cette évolution oblige les collectivités à mieux structurer leur offre de services, mais aussi à justifier leurs choix tarifaires de manière plus lisible.

Enfin, certains territoires font le pari de la gratuité. Des villes comme Dunkerque et Montpellier ont instauré la gratuité dans les transports en commun, tandis que Saint-Denis (93) propose une restauration scolaire gratuite. Ces initiatives, emblématiques, interpellent le modèle dominant de la tarification et soulignent la diversité des choix politiques possibles.

Dans ce paysage recomposé, la fixation des tarifs devient une question centrale, à la croisée des enjeux sociaux, financiers et politiques.

B - Une offre de services publics diversifiés

Les services publics locaux forment un ensemble protéiforme, à l'image de la diversité des missions assurées par les collectivités territoriales.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a recensé près de 19 000 métiers différents au sein des collectivités territoriales², allant du directeur général des services à l'apiculteur, en passant par l'agent de voirie ou le cuisinier. Cette richesse témoigne d'une offre de service extrêmement large, parfois très spécialisée, mobilisant des compétences variées.

2. *Étude emploi-effectif – Panorama statistique des métiers territoriaux*, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, juin 2021.

Un même service public peut ainsi mobiliser plusieurs métiers – techniques, administratifs, éducatifs, logistiques – selon la nature du besoin, le public visé ou encore les contraintes locales. Cette hétérogénéité se traduit dans la manière dont les services sont produits, organisés et parfois tarifés.

À cela s'ajoutent des écarts importants d'un territoire à l'autre : certains services sont gratuits dans une collectivité, mais payants dans une autre ; certains sont assurés en régie, d'autres délégués à des opérateurs externes ; l'offre privée ou associative peut être présente ou absente, concurrente ou complémentaire.

Enfin, tous les services publics ne font pas l'objet d'une tarification. Certains sont financés intégralement par l'impôt, d'autres reposent partiellement ou totalement sur une participation des usagers. Ce choix varie selon les politiques locales, les types de service concernés et les priorités fixées par les élus.

Dans cet écosystème complexe, la tarification ne peut être pensée de manière uniforme : elle doit s'adapter à la diversité des services, des contextes territoriaux et des besoins des habitants.

C - La tarification : un levier financier stratégique

Les services publics tarifés représentent un enjeu financier croissant pour les collectivités. En 2023, les ventes de biens et services ont généré près de 12 milliards d'euros, soit environ 6 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales. Derrière cette moyenne, la variabilité des pratiques tarifaires est frappante. Les écarts sont importants d'un territoire à l'autre, mais aussi au sein d'un même service, en fonction des choix politiques, des capacités contributives des usagers ou des modèles économiques adoptés. Quelques exemples illustrent cette disparité :

- pour une occupation du domaine public liée à un grand chantier (250 m^2 pendant un an), le tarif peut aller de 2 200 euros à 29 900 euros ;
- un élève inscrit dans un conservatoire municipal de musique coûte en moyenne 1 800 euros par an à la collectivité. À Paris, sa participation financière peut varier de 82 euros à 1 571 euros³, selon le quotient familial ;
- le prix d'entrée à une exposition peut s'étendre de 3 euros à 15 euros, voire davantage.

Ces écarts, bien connus des praticiens, montrent à quel point les tarifs sont le reflet de choix politiques locaux. La diversité des pratiques pourrait laisser croire à l'absence de logique d'ensemble. Pourtant, des principes structurants existent, comme nous le verrons dans les chapitres suivants : ils relèvent à la fois du droit, de la stratégie financière et de la vision du service public portée par chaque collectivité.

3. Tarifs des conservatoires municipaux d'arrondissement (Conservatoires).

Chapitre II

Les déterminants d'une politique tarifaire

A - Les principes fondamentaux

La tarification des services publics ne relève pas d'un modèle unique. Elle dépend d'une multitude de facteurs – juridiques, économiques, sociaux et politiques – qui interagissent dans un contexte territorial en constante évolution.

Tous les services publics ne sont pas tarifés. Certains le sont de manière quasi systématique – c'est le cas des transports en commun, de l'accueil scolaire et périscolaire, de l'accès aux équipements sportifs ou aux lieux culturels (médiathèques, musées, conservatoires, etc.). D'autres relèvent d'une gratuité assumée ou d'une redevance spécifique, comme la voirie, les parcs et jardins, l'eau, l'assainissement ou encore les aides sociales et certaines prestations de formation continue.



Prix de vente et coût de revient

On parlera de prix de vente, parce que le prix est déterminé par le marché et de coût de revient parce que le coût est constaté au terme du processus de production. La notion de prix de revient, parfois utilisée dans le passé est donc un contresens que l'on évitera d'utiliser.

1. La connaissance du coût de revient : un préalable essentiel

Quel que soit le niveau de tarification envisagé, une connaissance fine du coût de production du service est indispensable. Elle permet d'éclairer les choix de la collectivité et de donner de la lisibilité à la décision publique. Sans ce repère, aucune stratégie de tarification ne peut être fondée de manière rationnelle. La connaissance du coût de revient est également nécessaire pour répondre aux obligations légales.

2. Des contraintes réglementaires encadrent les tarifs

Certains services font l'objet d'un encadrement juridique plus strict que d'autres. Les règles peuvent différer selon la nature du service (SPA ou Spic, nous y reviendrons) ou selon les obligations spécifiques attachées à certains domaines, comme la distribution d'eau potable.

De manière générale, les tarifs des services publics ne peuvent pas être fixés dans l'objectif de générer un bénéfice. Leur fixation doit reposer sur des motifs d'intérêt général, respecter le principe d'égalité devant le service public et s'inscrire dans un cadre légal défini.

3. Quatre fonctions économiques de la tarification

Dès les années 1980, des économistes comme Marchand et Tulkens⁴ ont identifié quatre fonctions possibles de la tarification des services publics :

- **comptable** : compenser partiellement les coûts de production ;
- **distributive** : ajuster les tarifs selon la capacité contributive des usagers ;
- **conjoncturelle** : influencer les comportements à court terme ;
- **allocative** : orienter l'usage des ressources publiques selon les priorités.

Chacune de ces fonctions est déclinée ainsi dans le tableau suivant.

Les différentes fonctions des tarifs publics

Point de vue	Rôle des tarifs	Rôle de la pratique tarifaire	Recommandations pratiques
1) Comptable	Ils servent à collecter des recettes et, par là, à couvrir les coûts de production.	Réaliser : (i) soit l'équilibre budgétaire (les recettes couvrent les dépenses, celles-ci incluant une rémunération normale du capital) ; (ii) soit un profit positif (les recettes sont supérieures aux dépenses incluant une rémunération normale du capital).	Dès que les dépenses totales d'un service public augmentent (baissent), relever (abaisser) les tarifs dans une mesure telle que les recettes varient du même montant.
2) Distributif	Ils constituent un prélèvement sur les revenus des usagers.	Rendre le service accessible dans des conditions comparables à toutes les classes de revenus.	(i) Examiner la structure des revenus des usagers ; (ii) Diversifier les tarifs par catégories de revenus des usagers.

4. Marchand M., Tulkens H., « Quel sens donner aux tarifs publics ? », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, université de Bruxelles, septembre 1979, cité dans Gruson Claude, Cohen José, *Tarification des services publics locaux rapport au Ministre de l'intérieur et de la décentralisation*, Direction générale des collectivités locales, La Documentation française, 1983.