

## **LA POLITIQUE MUNICIPALE DE TARIFICATION**

### ***Document d'orientation préparatoire au conseil municipal du 9 mai 2022***

*La politique tarifaire est un levier important en matière de politique publique locale. Elle est au croisement de nombreuses problématiques sociales, financières, politiques ; elle interroge sur les modes de gestion et fait intervenir de multiples acteurs. Les services facturés à l'utilisateur sont très divers – enfance / jeunesse, culture, sports, transports, services à la personne, etc. – et reposent sur des règles qui sont parfois très anciennes et pour certaines obsolètes. Alors que les marges de manœuvres financières des communes se sont taries au fil du temps, la réflexion sur la politique municipale de tarification est plus que jamais liée à des enjeux d'actualité. Dans un contexte de crise du pouvoir d'achat, les tarifs revêtent une importance particulière pour les familles en termes de restauration scolaire, transports, piscines, etc. qui, une fois additionnés, représentent une part non négligeable dans le budget du ménage. Si certains tarifs tiennent déjà compte des ressources des ménages, la multitude de tarifs spécifiques, fruit de l'histoire, rend peu lisible le coût du service public proposé. Ce document d'orientation dresse un état des lieux synthétique de la politique tarifaire en vigueur à Louviers (I) préalable à la définition des objectifs poursuivis par une refonte de la politique tarifaire municipale (II). C'est sur ce constat et sur cette ambition que reposent les orientations municipales pour la mandature 2020-2026 (III).*

### **SOMMAIRE**

#### **I – Etat des lieux de la politique tarifaire en vigueur à Louviers**

1. La diversité des services publics locaux soumis à tarification et leur cadre juridique
2. L'enjeu financier
3. Une tarification lovérienne avantageuse à l'échelle du territoire
4. L'hétérogénéité des règles de tarification en vigueur
5. L'absence de mise à jour récente

#### **II – Les objectifs poursuivis par une refonte de la politique tarifaire municipale**

1. Financer les services proposés aux Lovériens
2. Promouvoir la justice et la solidarité
3. Assurer la cohérence et la convergence des règles
4. Soutenir des politiques publiques volontaristes

#### **III – Orientations municipales pour la mandature 2020-2026**

1. Promouvoir la tarification au taux d'effort
2. Instaurer un observatoire de la tarification municipale
3. Maintenir la gratuité de certains services municipaux
4. Proposer des offres tarifaires dédiées à certains publics cibles
5. Proposer le paiement dématérialisé des factures des usagers
6. Créer une société publique locale (SPL) pour la location du Moulin et de la Scène 5
7. Engager une réflexion sur la convergence des tarifs sur le territoire de l'Agglomération

---

## I – ETAT DES LIEUX DE LA POLITIQUE TARIFAIRE EN VIGUEUR A LOUVIERS

---

### 1. La diversité des services publics locaux soumis à tarification et leur cadre juridique

Le service public local recouvre toutes les prestations d'intérêt général faisant partie des attributions des collectivités locales, que ce soit en application de la loi et des règlements, ou parce que les faits ont conduit ces collectivités à les assurer.

Il convient de distinguer les services publics administratifs (SPA) des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Les SPA sont gratuits pour l'utilisateur lorsqu'un texte le prévoit et donc financés par le budget. À titre d'exemple, l'enseignement primaire public doit être gratuit en vertu d'une loi du 16 juin 1881. Toutefois, lorsque les SPA sont facultatifs, la commune peut instaurer une redevance pour service rendu, par exemple les cantines scolaires.

S'agissant des SPIC, l'article L.2224-2 du CGCT dispose que les communes ne peuvent les financer sur leur propre budget. Par conséquent, la redevance usager est obligatoire pour les SPIC locaux. Néanmoins, ce même article permet aux communes de subventionner un SPIC par exemple lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou bien quand le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

A Louviers, les services publics municipaux concernés par la tarification sont les suivants :

- Petite enfance (Crèches et RAM)
- Cantine scolaire
- Accueils de loisirs / activités périscolaires / secteur ados
- Cimetière
- Jardins familiaux
- Ecole de musique
- Gare aux musiques
- Médiathèque
- Spectacle vivant (Moulin, Scène 5)
- Activités proposées par les centres sociaux
- Activités du pôle seniors
- Portage de repas
- Capture d'animaux errants
- Enlèvement d'épaves
- Bowling
- Equipements sportifs intercommunaux (piscine Caséo, patinoire Glacéo)
- Service public de l'eau
- Location de salles
- Transports publics
- Musée

A la tarification de ces services publics municipaux, s'ajoutent les produits liés aux droits de voirie et d'occupation du domaine public et qui concernent à Louviers :

- Les droits de terrasse
- Le droit de place pour les commerçants non sédentaires du marché
- La Taxe locale sur la publicité extérieure
- Les divers droits de voirie (exposants foire à tout, brocantes, etc.)

## **2. L'enjeu financier**

Sur des recettes de fonctionnement d'un montant total de près de 25 millions d'euros constatées au budget municipal, les redevances usagers liées à la tarification représentent environ 1,16 million d'euros, soit moins de 5% des revenus courants.

La recette la plus significative est liée à la restauration scolaire pour un montant de 400 000 euros. Les autres recettes collectées en 2021 pour les différents services rendus sont les suivantes :

- Accueil petite enfance : 169 000 euros
- ALSH : 112 000 euros
- Ecole de musique : 76 000 euros
- Activités périscolaires : 35 000 euros
- Scène 5 : 31 000 euros
- Cimetière : 25 000 euros
- Aquagym : 16 000 euros
- Gare aux musiques : 15 000 euros
- Bowling : 11 000 euros
- Centre sociaux (participation des familles) : 10 000 euros
- Moulin : 10 000 euros
- Location de salles : 10 000 euros
- Jardins familiaux : 8 000 euros
- Enlèvement d'épaves : 4 000 euros
- Capture d'animaux errants : 3 000 euros
- Musée (vente de catalogues) : 3 000 euros
- Médiathèque : 3 000 euros

S'agissant des droits de voirie, TLPE et revenus d'occupation du domaine public, ils ont représenté en 2021 les montants suivants :

- Droits de place Foire Saint-Michel : 90 000 euros
- Droits de place du Marché : 67 000 euros
- TLPE / Taxes publicitaires : 65 000 euros
- Droits de terrasse : 6 000 euros

## **3. Une tarification lovérienne très avantageuse à l'échelle du territoire**

Les niveaux de tarification en vigueur à Louviers sont très avantageux si on les compare à ceux existant dans les communes et territoires voisins.

C'est notamment le cas du stationnement qui est gratuit à Louviers, lorsqu'il est payant en centre-ville à Evreux et à Vernon.

Il en est de même de la gratuité d'entrée au musée, qui n'est pas pratiquée dans d'autres villes du département, notamment à Bernay où le droit d'entrée est de 5 euros. La gratuité est limitée au 1<sup>er</sup> dimanche du mois.

Sur les prestations soumises à tarification, les tarifs pratiqués à Louviers sont généralement beaucoup plus bas qu'ailleurs.

Il en est ainsi des droits d'inscription à l'école de musique Maurice Duruflé, fixés à 86 euros annuels pour les foyers relevant de la 1<sup>ère</sup> tranche de quotient familial et avec une tarification plafonnée à 248 euros annuels pour les familles les plus aisées, soit nettement moins que le tarif unique appliqué au conservatoire de Val-de-Reuil, à savoir 366 euros annuels demandés aux familles les plus modestes. Au conservatoire de Gaillon, le tarif plancher est fixé à 249 euros (soit près de 3 fois supérieur à celui de Louviers).

Une illustration supplémentaire de cette singularité lovérienne se retrouve aussi dans la tarification appliquée au cimetière. Une concession de 15 ans pour un emplacement d'une place coûte 50 euros à Louviers contre 115 euros à Val-de-Reuil et 235,50 euros à Evreux.

Enfin, certains services ne sont pas facturés à Louviers alors qu'ils pourraient l'être, comme la facturation aux banques des emplacements réservés aux convoyeurs de fonds, ou encore l'occupation du domaine public pour les installations de chantiers.

#### **4. L'hétérogénéité des règles de tarification en vigueur**

Le groupe de travail technique « tarification », constitué en 2020 au sein des services de la Ville, a souligné l'hétérogénéité des règles de tarification des services publics municipaux et, par voie de conséquence, l'absence de vision commune.

La tarification en vigueur à Louviers est autant le fruit de l'histoire que le résultat de décisions prises de façon cloisonnée, au fil du temps, et sans approche globale que ce soit à l'échelle de la ville ou en lien avec les pratiques observées sur le territoire de l'Agglomération.

De nouveaux services sont apparus, d'autres ont évolué, certains relèvent de la Ville et d'autres de l'Agglomération.

Il ressort des travaux menés par le groupe technique « tarification » les faiblesses suivantes :

- Disparité des tarifications pour une même prestation : c'est notamment le cas des jardins familiaux dont les règles de tarification sont différentes d'un quartier à l'autre. Il en est de même des tarifs de location de salle qui ne répondent pas ou plus à des critères objectifs ;
- Déficit d'expertise sur la réglementation liée à certaines tarification (en particulier sur la TLPE) qui provoque une iniquité de traitement pour les assujettis et une perte de recettes pour la collectivité.

#### **5. L'absence de mise à jour récente**

En l'absence de règles précises sur leurs modalités de révision, certains tarifs municipaux n'ont pas été révisés depuis de nombreuses années ; c'est notamment le cas s'agissant du cimetière municipal.

La Ville ne dispose pas d'un outil de pilotage au service d'une approche pluriannuelle et prévisionnelle utile à la préparation budgétaire.

Une veille législative et réglementaire doit aussi permettre d'identifier l'ensemble des leviers existant en matière de politique tarifaire.

---

## **II – LES OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **PAR UNE REFORTE DE LA POLITIQUE TARIFAIRE MUNICIPALE**

---

#### **1. Financer les services proposés aux Lovériens**

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique – avec une dotation globale de fonctionnement qui a poursuivi sa baisse à Louviers en 2022 malgré l'augmentation de la population – les communes peuvent utiliser l'instrument de tarification afin de financer leurs services publics locaux.

La gratuité, en effet, ne fait pas partie des principes du service public local. Le tarif fixé par la collectivité territoriale est donc un prix, lequel doit être établi – selon la jurisprudence administrative – en fonction de « critères objectifs et rationnels », dans le respect des règles de la concurrence. Cela signifie que le prix doit correspondre au service rendu, ce qui interdit d'intégrer dans le calcul de la redevance des éléments qui ne se rattachent pas à l'exécution du service effectivement délivré à l'usager.

Ainsi, le tarif ne peut pas dépasser le prix de revient du service ; cela signifie que la collectivité ne peut dégager de profit de son exploitation. Ainsi, la fixation du tarif relatif à l'enlèvement d'épave ou à la capture d'animaux errants correspond au prix que la société qui exerce cette mission facture à la Ville. Il serait en effet anormal que la contribuable paie pour ceux qui contreviennent aux règles.

Les tarifs des services publics à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers, par exemple sur la base du quotient familial. Des tarifications distinctes sont également autorisées selon que l'usager réside ou non dans la commune.

Enfin, une augmentation tarifaire peut être justifiée par l'amélioration du service rendu, dès lors qu'elle profite directement aux usagers. Il en a été ainsi du tarif applicable au centre aquatique Caséo qui est passé pour une entrée adulte plein tarif à 4,85 euros contre 2,90 euros pour la piscine municipale « plein soleil ». S'agissant en revanche de la patinoire intercommunale Glacéo, le choix a été fait de maintenir le tarif au même niveau que celui du Kolysé (6 euros).

Sachant qu'aucun service public local ne s'équilibre avec la seule participation des usagers, et qu'un tarif ne doit jamais être supérieur au coût de production du service, toute la difficulté est de savoir s'il faut faire peser davantage le coût sur l'usager ou le contribuable. En tout état de cause, la tarification n'a pas vocation à venir compenser de moindres recettes fiscales. En d'autres termes, il ne s'aurait s'agir de contrebalancer une baisse des taux

d'imposition par une évolution à la hausse de la tarification. L'évolution de la tarification doit aller de pair avec l'amélioration du service proposé aux usagers.

## **2. Promouvoir la justice et la solidarité**

La tarification sociale est un levier important qui permet de moins faire contribuer les personnes dont les ressources financières sont les plus modestes.

Les collectivités disposent d'une liberté d'appréciation quant aux différences de tarifs fixés. C'est dans ces conditions que le Conseil d'Etat admet la fixation de droits d'inscription différents selon les ressources des familles pour les écoles de musique, les crèches ou encore les cantines. Outre les réductions, la gratuité du service peut être accordée. C'est ainsi que la CCAS de Louviers peut, au cas par cas, exonérer certaines personnes du coût de certains services comme, par exemple, la cantine scolaire.

La tarification sociale repose généralement sur une facturation en fonction du quotient familial. C'est le cas actuellement pour les droits d'inscription à l'école de musique, pour la cantine scolaire, les activités périscolaires ou encore les accueils de loisirs.

Cependant, la facturation au quotient familial n'est pas sans inconvénients au regard des effets de seuil qu'elle provoque lors du passage d'une tranche à l'autre, alors que le quotient familial peut n'être que de seulement quelques centimes de plus. Il s'agit également de définir un nombre de tranches représentatif de la population locale.

Afin de lisser les effets de seuils, la ville de Louviers a mis en place à ce stade seulement pour le secteur de la petite enfance (c'est-à-dire la tarification des crèches), la tarification au taux d'effort. Le taux d'effort est un coefficient, déterminé par la Ville, appliqué au revenu moyen mensuel d'un foyer, qui permet de déterminer le tarif applicable à une famille pour une activité donnée. Ainsi, chaque famille paie les prestations proportionnellement à ses revenus et à sa composition familiale. En effet, le tarif de chaque famille est établi en multipliant le quotient familial CAF par un coefficient multiplicateur identique pour toutes les familles – le taux d'effort – et en ajoutant une constante pour ajuster le tarif. Les tarifications des activités sont donc progressives et personnalisées, dans les limites de tarifs planchers et plafonds fixés pour chaque activité. Ce système permet d'assurer une progression linéaire, sans effet de pallier, tout en conservant les avantages la tarification par tranches de quotient familial.

## **3. Assurer la cohérence et la convergence des règles**

La refonte de la politique tarifaire municipale vise à clarifier les règles de tarification en les faisant reposer sur des principes communs. Cela suppose d'établir un choix entre une tarification soit au quotient familial, soit au taux d'effort, mais pas l'un ou l'autre selon le service proposé.

La convergence tarifaire suppose également de corriger les « anomalies tarifaires » telles que les disparités de tarifs de location de salles municipales ou encore l'absence de tarification de certaines prestations.

Il s'agit également de proposer des tarifs cohérents avec ce qui est pratiqué sur les territoires voisins pour éviter les grands-écarts de tarification pour des prestations comparables.

Cette cohérence et cette convergence peuvent s'envisager soit d'un seul tenant, soit de façon progressive. Il s'agit en tout état de cause de fixer un cadre, une méthode et une temporalité à la politique tarifaire qui doit aller de pair avec une offre toujours renouvelée de services proposés à la population.

#### **4. Soutenir des politiques publiques volontaristes**

La tarification est un levier au service de politiques publiques volontaristes. Les dispositifs tarifaires peuvent ainsi cibler des catégories de population, notamment en fonction de leur âge.

Des actions ciblées en faveur de la jeunesse font ainsi l'objet de tarifications incitatives pouvant aller jusqu'à la gratuité. C'est le cas de l'Académie citoyenne de Louviers ouvertes aux jeunes de 18 ans ayant fait acte de candidature. Des tarifs ciblés en fonction de l'âge sont également envisageables s'agissant des activités sportives et culturelles.

De même pour les activités proposées par le pôle seniors, des tarifications couplant critères d'âge et critères sociaux visent à soutenir la participation des personnes retraitées à la vie de la cité.

Ville attractive, ville inclusive, ville durable, ville proche des habitants : le levier tarifaire est clairement un outil, parmi d'autres, qui concourt à la concrétisation de ces quatre priorités de la mandature 2020-2026.

---

### **III – ORIENTATIONS MUNICIPALES POUR LA MANDATURE 2020-2026**

---

#### **1. Promouvoir la tarification au taux d'effort**

La tarification au taux d'effort a été instaurée à Louviers en 2020 pour le service public de la petite enfance. Cette règle permet de répondre à la double exigence d'équité et de solidarité, en garantissant un tarif accessible pour les plus modestes tout en évitant les effets de seuil liés au passage d'une tranche de quotient familial à l'autre. Cette méthode du taux d'effort a également été mise en œuvre par l'Agglomération Seine-Eure dans le cadre de l'exercice de sa compétence « Enfance-Jeunesse ».

Cette tarification au taux d'effort est recommandée par la CAF avec laquelle la Ville de Louviers a conclu une Convention territoriale globale (CTG), de même que l'Agglomération Seine-Eure avec une CTG intercommunale.

Pour ces raisons, le remplacement de la tarification par tranches de quotient familial semble pertinent. Il est proposé d'établir les modalités de mise en œuvre (périmètre des services concernés, simulations financières et calendrier).

#### **2. Instaurer un observatoire de la tarification municipale**

La poursuite de l'assainissement des finances de la Ville de Louviers, initiée en 2014, doit s'appuyer sur une prospective budgétaire adossée à des plans pluriannuels de fonctionnement et d'investissement.

La politique tarifaire municipale est par elle-même un outil de pilotage budgétaire qui doit se fonder sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Elle doit s'accompagner d'un certain nombre d'indicateurs pour évaluer sa pertinence, envisager des critères de révision et le cas échéant questionner certains choix.

C'est ainsi un véritable observatoire de la tarification municipale qu'il s'agit de mettre en place. Utile dans le cadre du pilotage des politiques publiques municipales, ce sera aussi un instrument au service de la transparence à l'égard des habitants et des élus minoritaires du conseil municipal.

### **3. Sanctuariser la gratuité de certains services publics municipaux**

La politique de tarification est bien un levier de financement de services publics. Mais elle ne peut être abordée que du seul point de vue comptable. Elle implique du discernement. En cela, elle relève de choix politiques.

Ainsi, la municipalité entend confirmer la gratuité du stationnement en centre-ville comme atout majeur pour le commerce de proximité.

Il en est de même en matière culturelle, de la gratuité du musée.

### **4. Proposer des offres tarifaires dédiées à certains publics cibles**

Il n'existe pas actuellement d'offre tarifaire globale dédiée à certains publics cibles. Un groupe de travail va être constitué pour travailler à la création d'une carte jeunes et d'une carte seniors permettant de bénéficier de tarifs avantageux sur des activités dont la gestion relève soit de la Ville, soit de l'Agglomération soit de sociétés privées, en y associant les commerçants qui le souhaiteraient.

Il s'agit également, grâce au levier tarifaire, de décroiser les secteurs du sport et de la culture en proposant des offres tarifaires communes.

La même démarche sera entreprise auprès des seniors avec une carte dédiée de tarifs réduits.

Une réflexion sera également engagée autour d'une carte famille.

### **5. Proposer le paiement dématérialisé des factures des usagers**

Le Kiosque famille permet aux usagers de créer un compte en ligne et de renseigner les informations liées à leurs revenus afin de déterminer les tarifs qui leur sont applicables. Ce compte client leur permet de réserver des prestations (accueil crèches, centres de loisirs, cantine scolaire, etc.).

Jusqu'à présent, après réservation, le service est consommé et ce n'est qu'à ce moment que les services municipaux émettent une facture qui est adressée par voie postale. Si la



facture n'est pas réglée, au-delà d'un certain délai, elle fait l'objet d'un titre de recette transmis au comptable public qui se charge alors du recouvrement.

La dématérialisation des factures et du paiement permettrait de réserver et payer simultanément les prestations. Le recours au télépaiement et de plus en plus fréquent dans les relations entre les usagers et les administrations, qu'elles soient nationales ou locales.

Bien entendu, cette mise en place du prépaiement dématérialisé resterait assortie du maintien d'un accueil physique au kiosque famille.

## **6. Créer une société publique locale (SPL) pour la location des salles du Moulin et de la Scène 5**

Actuellement, le Moulin et la Scène 5 sont utilisées exclusivement pour la programmation culturelle de la ville et du Tangram ou dans le cadre d'activités municipales, éducatives et associatives. Mais il existe aussi une demande à ce jour non satisfaite de sociétés privées qui seraient prêtes à louer ces équipements lorsqu'ils sont disponibles, pour des séminaires, comités d'entreprise, conférences, etc.

Or ce n'est pas le cœur de métier de la collectivité que d'assurer ces prestations pourtant susceptibles de ne présenter des recettes complémentaires pour le budget de la ville.

La loi du 28 mai 2010 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. Les SPL sont de nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies.

Alors que vient d'ouvrir au public « Hub Expo et Congrès », l'Agglomération Seine-Eure a fait la proposition à la ville de Louviers de créer une société publique locale qui doit être composée d'au moins deux collectivités. Il s'agirait de confier à cette SPL la gestion commerciale de Hub Expo ainsi que du Moulin et de la Scène 5 pour ce qui ne relève pas de la programmation culturelle. Chaque actionnaire resterait autonome sur la gestion des équipements qui relèvent de sa compétence.

Cette SPL dont la Ville et l'Agglomération seront les actionnaires aura mission de fixer les tarifs et de commercialiser ces espaces en reversant un pourcentage des recettes aux collectivités. Elle pourrait être mise en place d'ici à la fin de l'année 2022.

## **7. Engager une réflexion sur la convergence des tarifs sur le territoire de l'Agglomération**

Jusqu'à une période relativement récente, les règles de tarification se limitaient à distinguer les usager résidents et non-résidents, avec des écarts de tarifs considérables. Progressivement, une tarification spécifique aux résidents de l'agglomération hors Louviers a été instaurée, mais à la seule charge de la commune.

L'exemple de l'école de musique est pourtant emblématique d'un équipement certes municipal mais qui rayonne au-delà du seul périmètre de la ville. Il serait pourtant paradoxal

de faire peser sur le seul contribuable lovérien le coût d'un service utilisé par des usagers qui ne contribuent pas par l'impôt à son financement.

C'est pourquoi une réflexion pourrait être engagée sur les équipements municipaux de rayonnement intercommunal pour lesquels une harmonisation de la tarification entre résidents municipaux et résidents intercommunaux serait appropriée sans être à la charge de la seule commune où se situe l'équipement.

Cette compensation tarifaire pourrait par exemple faire l'objet d'une clé de répartition entre la commune de l'utilisateur et l'agglomération. Ou a minima, à l'instar des conventions de facturation entre communes s'agissant des ALSH ou des frais de scolarité, de telles conventions pourraient être élargies à de nouveaux équipements afin d'aligner les tarifs résidents avec ceux des non-résidents.

---