

Les nouveaux arbitrages budgétaires en période d'austérité: quels choix pour les communes en matière tarifaire et fiscale?

Céline Du Boys, Thomas Eisinger

► **To cite this version:**

Céline Du Boys, Thomas Eisinger. Les nouveaux arbitrages budgétaires en période d'austérité: quels choix pour les communes en matière tarifaire et fiscale?. Colloque AIRMAP 2016, AIRMAP, Jun 2016, Poitiers, France. hal-01470244

HAL Id: hal-01470244

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01470244>

Submitted on 5 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES NOUVEAUX ARBITRAGES BUDGETAIRES EN PERIODE
D'AUSTERITE
Quels choix pour les communes en matière tarifaire et fiscale ?**

Céline DU BOYS¹ et Thomas EISINGER²

Mots clés : Collectivités locales, Arbitrages budgétaires, Redevances, Impôts locaux, Contribuable, Usager, Austérité, Crise, Consentement à payer

**Colloque AIRMAP 2016
Communication pour l'Atelier 15: Finances publiques et confiance**

¹ Maître de Conférences, Aix Marseille Université, Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, CERGAM (EA 4225)

Celine.dubois@univ-amu.fr

21, rue Gaston de Saporta, 13100 Aix en Provence, Tel : 04 91 36 56 94

² Docteur en Droit public, Directeur adjoint des Finances et du Contrôle de Gestion
Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

teisinger@REGIONPACA.FR

27, place Jules Guesde, 13481 Marseille cedex 20, Tel : 04 88 73 67 34

Résumé

Cet article propose une analyse des décisions d'arbitrage budgétaire, dans les communes françaises, entre les recettes fiscales et tarifaires, et de leur évolution en période d'austérité. Cette notion d'arbitrage est précisée juridiquement, et analysée sous l'angle de la décision politique et des outils au service du manager public. Une étude qualitative portant sur quatre communes françaises faisant face à la baisse des dotations de l'Etat apporte un éclairage terrain à cette recherche.

L'article met en avant les facteurs influençant le processus d'arbitrage : potentiel du levier, pression fiscale ou tarifaire existante, éléments historiques et géographiques, perception des souhaits de la population. Il montre la vision ambiguë qu'ont les managers du levier tarifaire et souligne une hétérogénéité des pratiques et des perceptions. Il montre la forte inertie dont souffre la détermination du niveau des ressources et comment la crise est venue bousculer cette situation et a permis d'affiner les méthodes d'arbitrage budgétaire.

Abstract

This article provides an analysis of budgetary arbitration decisions in the French municipalities, between tax and fees, and their evolution in time of austerity. This concept of arbitration is legally specified and analyzed in terms of policy making and public management tools. A qualitative study on four French municipalities facing the crisis provide an empirical insight.

The paper highlights the factors influencing the arbitration process: potential leverage, existing tax or fees burden, historical and geographical elements, perceived preferences of the population. It shows the ambiguous vision that managers have of fees leverage, and stresses heterogeneity of practices and perceptions. It shows the strong inertia of decisions and how the crisis has shaken this situation and helped refine the budget arbitration methods.

1. Introduction

Du fait de la crise et des politiques d'austérité menées par l'Etat, les collectivités sont confrontées à la nécessité de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Les pistes de réflexions et de recherches se focalisent en général sur les dépenses, et bien peu d'études s'intéressent par exemple aux origines et conséquences d'une augmentation différenciée des ressources de la section de fonctionnement. Le levier fiscal reste en effet le principal élément abordé par la littérature et sur lequel communiquent les élus. L'absence de réflexions, aussi bien au niveau théorique que pratique, sur l'utilisation des redevances comme composante des équilibres budgétaires et sociétaux (quel degré de sollicitation des seuls usagers et de l'ensemble des contribuables dans le financement d'un service public donné ?) est aujourd'hui encore flagrante. Si on constate un léger frémissement depuis le début des années 2010, que ce soit dans la littérature scientifique ou professionnelle, on est en la matière encore loin d'une véritable évolution.

Cet article se propose d'explorer les ressorts de l'arbitrage à réaliser entre les recettes de fonctionnement présentant sur le papier le plus de marge de manœuvre pour les exécutifs municipaux, à savoir les impôts d'une part et les tarifs d'autre part. Il souhaite appréhender la façon dont se fait cet arbitrage sur le terrain, les éléments qui sont pris en compte dans le processus décisionnel. Il cherche aussi à éclairer la façon dont la population est intégrée à la décision et l'utilisation des outils de démocratie participative en matière budgétaire. Ces analyses permettent d'éclairer la notion de consentement et celle, sous-jacente, de confiance de la population envers les élus.

Notre recherche se situe dans une période charnière pour les collectivités françaises. La forte baisse des dotations de l'Etat provoque des arbitrages budgétaires difficiles. Cette période d'austérité donne un cadre particulièrement intéressant à notre étude (point 1.1).

Notre recherche fait également le choix de se positionner à l'échelon de la commune pour l'éclairage singulier qu'il donne à la question de l'arbitrage entre redevance et impôts. (point 1.2).

Après avoir précisé le cadre de notre étude, la notion d'arbitrage en matière de recettes de fonctionnement dans les communes est précisée juridiquement puis étudiée sous l'angle de la décision politique et des outils au service du manager public (point 2).

Les décisions d'arbitrage et leur évolution en période d'austérité sont ensuite appréhendées grâce à une étude qualitative portant sur quatre communes françaises, dans des situations financières contrastées. Les entretiens menés avec plusieurs dirigeants de chaque commune permettent d'éclairer les décisions des collectivités en matière de niveau et de structure de leurs ressources (point 3).

Dans un dernier point, l'article met en perspective les apports de cette recherche, son éclairage apporté à la gestion des arbitrages en matière de recettes de fonctionnement et à l'utilisation de méthodes de concertation en matière

financière, et l'influence que cela peut avoir sur la confiance de la population dans les collectivités (point 4).

1.1. Le cadre de l'étude : les collectivités en crise

L'Etat a joué un rôle crucial dans l'amortissement des effets de la crise de 2008. Les deux plans successifs de relance économique (26 milliards d'euros en 2009 et 35 milliards d'euros en 2010) d'une part et le maintien des dotations de l'Etat aux collectivités d'autre part ont permis de préserver, dans un premier temps, la santé financière des collectivités (Observatoire des finances locales, 2013 et 2014). Au même moment, l'Etat voyait lui ses ressources fiscales, principalement des impôts de flux, particulièrement impactées par la crise : entre 2008 et 2009, à titre d'exemple, l'impôt sur le revenu passait de 51 Md€ à 47 Md€ et l'impôt sur les sociétés de 52 Md€ à 32 Md€ (loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008).

Ces choix budgétaires ont ainsi fortement impacté le déficit public et la dette³, qui sont devenus, dès 2011, la préoccupation majeure des gouvernements successifs. La réduction des dépenses publiques devient un objectif central des politiques. Ainsi, entre 2011 et 2013, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), qui représentait 24% des recettes courantes locales en 2008 (Observatoire des finances locales, 2014), a été gelée. Une première baisse de 3 milliards a ensuite été annoncée entre 2014 et 2015. Pourtant, à cette époque, la majorité des collectivités locales semblent réussir à préserver leur situation financière.

Mais, la nouvelle baisse de la DGF de 11 milliards entre 2015 et 2017, annoncée en avril 2014 constitue un tournant pour les collectivités. L'ampleur de la baisse (28% entre 2011 et 2017⁴) est ressentie comme un choc fort et inattendu pour la plupart des collectivités locales françaises. Ledit choc serait même susceptible, avec d'autres circonstances aggravantes certes, de contraindre bon nombre de collectivités structurellement fragiles à ne plus pouvoir honorer la règle d'or prévue à l'article L.1612-4 du CGCT. Comme le résumait le rapport d'information du Sénat du 12 novembre 2014 relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, « sans ajustement, la baisse [de la DGF] ferait de l'impasse financière la situation de "droit commune" des collectivités françaises ».

Ce choc financier majeur pour les collectivités a provoqué en interne des réflexions poussées sur les réponses à apporter. Il s'en est suivi des arbitrages budgétaires portant tout à la fois ou en partie sur une réduction des coûts et en particulier de la masse salariale, sur l'abandon ou la réduction de services, sur le report d'investissement, sur une mobilisation des leviers tarifaire ou fiscal, ou un accroissement de l'endettement. Des décisions structurelles, ayant un impact à plus long terme sur les budgets, ont également été documentées : mise en place de processus de contrôle de gestion, restructuration des services, évolution des méthodes de gestion de projet...

³ Le déficit de l'Etat est passé de 3,2% en 2008 à 6,8% en 2010, pendant que celui des collectivités réduisait de 0,5% en 2008 à 0,1% en 2010 (INSEE).

⁴ Evolution de la DGF en milliard d'euros: 2008: 40 / 2009: 40.8 / 2010: 41.2 / 2011 à 2013: 41.4 / 2014: 40.1 / 2015: 36.6 / 2016: 33.9 (Observatoire des finances locales, 2015)

Ces stratégies financières et leurs traductions budgétaires offrent donc un environnement intéressant pour notre étude, qui permettant d'éclairer les arbitrages budgétaires en matière de recettes de fonctionnement et leur évolution en période d'austérité.

1.2. Pourquoi se centrer sur les communes?

D'abord parce que ce niveau de collectivités est celui dont la mise en œuvre des compétences se prête le plus à une possible tarification du service public rendu à l'utilisateur. C'est la conséquence de ce que Renaud PAYRE a appelé la « petite transformation », survenue dans les années 1920 et 1930, qui a vu les communes passer du statut de simples exécutantes à celui de premières pourvoyeuses de services publics, intervenant dans le monde social mais aussi économique (Payre, 2007). Preuve en est l'écrasante part des redevances perçues par le bloc communal (communes + EPCI) au sein du secteur public local : plus de 97% en 2011⁵.

Ensuite parce que la commune est, depuis la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010, le seul niveau de collectivité à permettre la mise en œuvre d'une véritable politique fiscale.

En effet, les communes présentent encore au sein de leur panier fiscal l'intégralité des impôts généraux directs pesant sur les ménages : taxe d'habitation (TH), taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non-bâties (TFNB). Les départements eux ne prélèvent plus que la TFPB quand les régions, déjà privées de la TH dans les années 90, ne prélèvent plus aucun impôt général direct. Si des contraintes législatives pèsent sur la modulation des taux ou des assiettes de ces impôts, les marges de manœuvre existant demeurent conséquentes. La matière fiscale, et plus particulièrement celle pesant sur les ménages, est donc bien hautement personnalisable dans les communes.

Non seulement les communes sont plus susceptibles de demander une contribution complémentaire aux usagers de leurs services publics, mais ils ont aussi le plus de marge de manœuvre, en matière de levier fiscal, pour faire porter cette contribution complémentaire sur leurs contribuables. Ainsi, le bloc communal est selon nous le niveau où la question de la mobilisation des leviers tarifaire et fiscal est la plus prégnante.

2. L'arbitrage budgétaire en matière de recettes de fonctionnement : une décision à la frontière du droit, de la politique et du management public

⁵ Observatoire des finances locales, 2013 : 4,375 Md€ perçus par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sur 4,503 Md€ perçus par l'ensemble des collectivités en 2009, chiffres concernant les seuls budgets principaux

Dans un premier temps, la notion d'arbitrage en matière de recettes de fonctionnement dans les communes est précisée juridiquement. Elle est ensuite étudiée sous l'angle de la décision politique et des outils au service du management public.

2.1. Impôts et redevance : quelles limites fixe le droit aux possibilités d'arbitrage budgétaire ?

2.1.1. Présentation de l'alternative en matière de financement (définition juridique et doctrinale)

Il est ici important de bien identifier la nature de différentes contributions que nous mobiliserons dans notre analyse ainsi que les fondements de ces différenciations.

Les redevances ne sont pas des impositions de toutes natures (ITN) au sens de l'article 34 de la Constitution. Les « rémunérations pour service rendu », visées par l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 puis par l'article 3 de la LOLF, sont clairement identifiées comme des ressources budgétaires propres, distinctes des ITN, et leur institution comme leur aménagement peut donc échapper au pouvoir législatif : le Conseil constitutionnel l'a confirmé dans son interprétation immuable de l'article 34 de la Constitution⁶.

La distinction entre une redevance et une ITN se fonde sur trois éléments, mis en lumière par un arrêt fondateur du Conseil d'Etat datant de la fin des années 1950⁷ et confirmés par le Conseil constitutionnel une décennie plus tard⁸ :

- une identification d'un usager, bénéficiaire du service rendu,
- une équivalence, c'est-à-dire un lien entre l'assiette du prélèvement d'une part et le niveau ou le coût des prestations fournies d'autre part,
- une contrepartie directe.

Il suffit qu'un seul de ces trois critères ne soit pas rempli pour que le prélèvement ne soit pas qualifié de redevance mais d'ITN, comme l'illustre une jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

Malgré le caractère opérationnel et lisible de la définition posée par le juge et reprise par la doctrine, il existe de nombreux exemples d'ITN dénommées redevances, et inversement. La redevance communale des mines visées par l'article 1519 CGI est une ITN. L'ancienne taxe d'abattage⁹, la taxe sur les convois funéraires, les inhumations et les crémations¹⁰, la taxe syndicale due par les

⁶ Décision n°76-92 L du 6 octobre 1976

⁷ CE 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*

⁸ Décision n°69-57 L du 24 octobre 1969

⁹ CE 20 mars 1968 *Ville de Saint-Lô c/ Barbot*

¹⁰ CE 31 mai 1989 *Ville de Paris*

propriétaires de terrain en contrepartie de travaux¹¹, ou encore la taxe d'assainissement lorsqu'elle trouve une contrepartie dans les prestations de service dont elle assure le financement¹² ont été qualifiées par le juge de redevances. *Nomina non sunt consequentia rerum...*

2.1.2. Arbitrage budgétaire : l'élargissement des conditions juridiques de la tarification

Pour les impôts communaux, la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale a posé depuis longtemps, et avant l'acte I de la décentralisation, les fondements d'une réelle liberté des exécutifs dans la modulation de la charge fiscale pesant sur les différentes familles de contribuables. Nous ne nous attarderons pas ici sur les limites que le législateur a souhaité mettre à cette liberté : nous nous bornerons à constater qu'elles sont toutes relatives.

Pour les redevances communales par contre, le cadre réglementaire a longtemps été très strict avant de progressivement s'assouplir sur les deux dernières décennies. Nous avons, dans un récent ouvrage (Eisinger, 2015), présenté longuement cette tendance à l'élargissement des conditions juridiques de la tarification. Nous nous bornerons donc ici à reprendre les principales conclusions de ce travail : le législateur et le juge ont adopté depuis quelques décennies une interprétation de plus en plus large de la jurisprudence *Syndicat national des transporteurs aériens*, offrant aux décideurs publics locaux de réelles marges de manœuvre dans la sollicitation éventuelle des usagers des services publics qu'ils mettent en œuvre.

Une redevance « demandée aux usagers »

La qualité d'usager, qui ne dépend pas tant de la position formelle de la personne concernée que de la nature du service qui lui est concrètement rendu, est désormais entendue de façon particulièrement extensive : la tendance est bien à la restriction de l'appréciation de ce qui est rendu dans « l'intérêt collectif de tous »¹³ et ne peut en conséquence pas faire l'objet d'une redevance.

Le juge administratif admet ainsi la tarification des interventions particulières d'un service public rendu excédant « les besoins normaux [...] auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général »¹⁴.

Le législateur a lui initié une réelle translation en la matière, d'une logique de prohibition de la redevance à une logique d'encadrement strict : pour des services pour lesquels on excluait traditionnellement un financement par les usagers au nom de l'intérêt général ou de la solidarité nationale, la législation tend de plus en plus à distinguer les missions obligatoires et les prestations spécifiques, services divisibles ou utilisations privatives du service, pour lesquels la mise en place d'une redevance ne serait pas illégitime.

¹¹ CE 28 janvier 1993 *Bernardet*

¹² Décision n°83-166 DC du 29 décembre 1983

¹³ CE 28 décembre 1949 *Société Ciné Lorrain*

¹⁴ CE 19 février 1988 *Société Pore Gestion*

Il y a donc bien une multiplication, pour ces services publics fournis essentiellement au bénéfice de l'intérêt général, des possibilités de dérogations à la logique de gratuité au nom d'un usage quasi-privatif par quelques tiers de ces services, que cet usage privatif soit voulu par la personne visée ou une conséquence attendue, avec un certain degré de probabilité, de son comportement.

Une redevance demandée « en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé »

En théorie, s'il y a une absence caractérisée de lien entre le montant de la contribution demandée à l'usager et le coût du service qui lui est rendu, ladite contribution sera requalifiée en ITN par le juge administratif. Ce lien entre produits et charges du service, initialement défini par la jurisprudence comme une équivalence stricte, s'est progressivement transformé en proportionnalité puis en simple corrélation¹⁵ entre le prix demandé et le coût du service mis en œuvre.

Une redevance devant « trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service »

Au-delà du principe posé, le juge administratif fait depuis quelques années preuve d'une certaine souplesse dans l'interprétation de ce qui peut être qualifié de contrepartie.

Il est ainsi possible de mettre en place une tarification avec la simple mise à disposition d'un service, ladite mise à disposition étant déconnectée de l'utilisation effective du service par le redevable. Cette déconnection peut être partielle, avec l'existence d'une part fixe dans le tarif, voire totale, avec un abonnement¹⁶. Il est, dans une perspective relativement similaire, admis que l'on mette en œuvre une tarification en fonction du degré potentiel d'utilisation du service rendu¹⁷. Enfin, il est envisageable de percevoir un complément de redevance à l'instant t visant à financer une amélioration du service rendu en t+1¹⁸, ce qui revient à autoriser une contrepartie en partie ultérieure.

Ainsi, les quelques blocages qui pouvaient exister par le passé, comme les appréciations strictes de la notion de contrepartie et du principe d'équivalence, ont été progressivement levées. Des contributions qui auraient été hier encore requalifiées par le juge administratif comme relevant des impositions de toutes natures sont aujourd'hui admises. Désormais, « il n'y a pas d'obstacle juridique majeur pour que les collectivités instituent des redevances », comme le résumait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2010 consacré... à la fiscalité locale.

¹⁵ CE 25 juin 1986 *Caisse des écoles de Saint-Gratien*

¹⁶ CE 9 juillet 2003 *M. Luc X.*

¹⁷ CE 25 juin 2003 *Mme Martinet*

¹⁸ CE 8 juillet 1996 *Mérie*

2.2. Les choix d'arbitrages budgétaires : entre décision politique et gestion financière

La notion d'arbitrage en matière de recettes de fonctionnement dans les communes est étudiée sous l'angle de la décision politique et des outils au service du management public.

2.2.1. Les arbitrages budgétaires : une décision avant tout politique

Les choix d'arbitrage budgétaire en matière de recettes de fonctionnement, sont avant tout une décision politique, prise par le maire et le conseil municipal. Ces choix résultent de leur vision de l'intérêt général et du service public. Ils sont fonction de la perception qu'ils ont des marges de manœuvre existantes, des préférences de la population ou des caractéristiques du service. Ces éléments permettent de justifier une augmentation différenciée d'une redevance. Ces arbitrages sont souvent influencés par les décisions passées et voisines. Nous traitons ces différents éléments dans les points suivants.

a. Eléments géographiques et historiques influençant les décisions politiques d'arbitrage budgétaires

a) La tradition locale interne : l'inertie propre

Sans même aborder la problématique du *leadership* du premier édile et de la discipline au sein de son conseil municipal, il est évident que le maire n'est pas le seul et unique décideur en matière de stratégie et de politique de financement des services publics à un instant t. Ce sont en réalité l'ensemble de ses prédécesseurs qui déterminent, souvent bien plus que lui, les orientations en matière de politique tarifaire ou fiscale, dans le cadre d'habitudes locales.

Cette inertie en matière fiscale et tarifaire est d'autant plus forte qu'elle se trouve au cœur du secteur des politiques publiques présentant à coup sûr la plus grande inertie structurelle : les finances publiques. Pour mémoire, on rappellera ici que, avant la mise en œuvre de la LOLF au cours de la précédente décennie, la préparation du budget de l'Etat se fondait sur les services votés, c'est-à-dire des dépenses reconduites automatiquement d'une année sur l'autre et qui représentaient de l'ordre de 9/10^e des dépenses du budget général. L'inertie était alors organisée, consubstantielle aux finances publiques. Et elle le reste encore aujourd'hui pour de nombreux observateurs attentifs des finances publiques (Schwengler, 2012).

On constatera ainsi que les très nombreux articles consacrés depuis quelques années à la rénovation des grilles tarifaires mettent en avant une stabilité desdites grilles dont les structures n'avaient pas été modifiées depuis plusieurs années. Les contraintes juridiques fortes pesant sur la construction des budgets locaux et la rigidité des structures limitent certes objectivement les marges de manœuvre, mais elles ne sauraient seules expliquer l'inertie que l'on devine en matière tarifaire comme en matière fiscale : c'est surtout une « discipline de réexamens périodiques » (Gruson et Cohen, 1983) qui semble faire ici défaut.

Dans cette perspective, ce n'est pas une surprise de constater que les évolutions de grilles tarifaires par exemple sont souvent liées à un changement à la tête de l'exécutif local.

b) La tradition locale externe : l'inertie de groupe

Il en est de la politique tarifaire et fiscale comme de toutes les politiques publiques locales : « les choix d'un gouvernement local dépendent stratégiquement des choix des autres gouvernements locaux. » (Freret, 2007). La décision relative au mode de financement des services publics d'une commune dépend en effet autant des décisions prises au sein du conseil municipal par le passé que des décisions prises dans les conseils municipaux voisins.

Bien sûr, il y a au niveau national d'incontestables écarts dans le degré de sollicitation des usagers d'un service public donné : au début des années 1980, GRUSON et COHEN constatait ainsi que, « pour un même service public administratif, l'effort contributif des usagers est très variable d'une collectivité à l'autre (de 1 à 5 pour les cantines scolaires, les piscines) » (Gruson et Cohen, 1983). Mais cette dispersion des stratégies de financement des services publics locaux ne doit pas masquer l'importance dans la décision locale des décisions prises par les collectivités limitrophes ou comparables.

On pense ici naturellement en premier lieu à la notion de concurrence. En la matière, deux logiques opposées s'articulent.

Il y a d'abord la concurrence tarifaire. Dans une hypothèse de mobilité des facteurs de production et des ménages, la modération voire la moins-disance en matière de niveau de contribution vise à attirer, au mieux, ou à ne pas perdre, au pire, ces bases fiscales mobiles.

Il y a ensuite la concurrence politique par comparaison. L'appréciation de la qualité de la gestion publique locale amène les électeurs à effectuer un comparatif avec les "performances" des élus voisins. Conscients de ce comportement électoral, les élus intègrent les choix des autorités locales voisines, notamment en matière de pression fiscale et de tarification des services, comme paramètres de leurs propres choix.

L'idée de concurrence, très développée dans la littérature pendant de nombreuses années, traduit la volonté de se distinguer positivement, en l'espèce par une moindre pression contributive, de ses homologues. Une autre notion tend cependant à émerger ces derniers temps pour caractériser l'influence des décisions des autres collectivités sur ses propres décisions : le mimétisme, c'est-à-dire la volonté non pas de se démarquer des autres à tout prix mais au contraire d'adopter un comportement similaire à celui constaté ailleurs.

La notion de mimétisme appliquée au secteur public local a notamment fait l'objet d'études concernant les dépenses et concernant les politiques fiscales (Field, Josselin et Rocaboy, 2002). Là encore, pas d'étude à notre connaissance sur les politiques tarifaires, mais il serait étonnant qu'une grille de lecture faisant du taux de taxe d'habitation voté par la commune voisine un des déterminants de son propre taux ne puisse s'exporter. Dans leur étude de terrain qu'ils reconnaissent sommaire, GRUSON et COHEN constataient que, concernant la tarification des piscines, l'un des deux principaux arguments avancés dans la définition de la

structure tarifaire est de « s'aligner sur les autres communes de la région » (Gruson et Cohen, 1983).

Concurrence, mimétisme : quel que soit le terme employé, il est aujourd'hui admis qu'il existe une réelle interaction horizontale dans la prise de décision au sein du secteur public local. Une interaction dont on peut émettre l'hypothèse qu'elle s'est renforcée du fait d'une part du niveau perçu comme élevé des contributions demandées aux citoyens et d'autre part du fait du développement de la "société de l'information".

b. Les fondements de l'augmentation différenciée d'une redevance

La hausse (quasi-)généralisée de l'ensemble des tarifs, du périscolaire au forfait de post-stationnement en passant par la salle des fêtes, peut s'interpréter assez facilement comme la matérialisation d'une volonté de rééquilibrer les charges respectives pesant sur le contribuable et de l'utilisateur. La hausse ciblée sur un tarif précis est, elle, plus difficile à interpréter. Schématiquement, elle pourrait se justifier dans trois configurations que nous avons décrites dans nos précédents travaux (Eisinger, 2015).

Tout d'abord, la sollicitation complémentaire des usagers d'un service donné apparaît justifiable lorsque l'on constate une évolution à la baisse de la part des contribuables non-usagers qui sont perçus comme des bénéficiaires du service rendu (baisse du degré d'externalisation du service rendu).

Le nombre de bénéficiaires non-usagers d'un service dépend bien sûr de données potentiellement quantifiables, mais il dépend également, et peut-être surtout, d'une perception sociétale qui varie naturellement dans le temps et dans l'espace.

Ensuite, la sollicitation complémentaire des usagers apparaît justifiable lorsque l'on constate une évolution à la baisse de la part des contribuables usagers du service au sein de l'ensemble des usagers du service (baisse du degré de confinement du service rendu).

Ce questionnement, contrairement au précédent, présente un certain potentiel d'objectivation.

Enfin, la sollicitation complémentaire des usagers apparaît justifiable lorsque l'on constate une évolution à la baisse de la part des contribuables usagers du service au sein de l'ensemble des contribuables de la collectivité (baisse du degré de généralisation du service rendu).

Ce questionnement présente lui aussi un réel potentiel d'objectivation.

Difficile donc, schématiquement, de justifier le changement de la structure de financement d'un service donné sans admettre un changement de la nature même du service rendu donc, que ce soit dans ses externalités positives socialement admises ou dans son public (part des usagers qui ne sont pas contribuables, part des contribuables qui sont usagers).

A moins de ne considérer les redevances et tarifs acquittés que comme une composante de l'équilibre budgétaire à trouver pour boucler un budget primitif : auquel cas ce n'est pas le degré de sollicitation des usagers dans le financement

d'un service qui est au cœur de la réflexion mais bien le niveau attendu de cette contribution.

A moins aussi de ne considérer les redevances et tarifs que comme des "signaux" envoyés à la population : auquel cas la hausse ou la création d'un tarif doivent s'interpréter comme un acte non pas administratif mais bien politique.

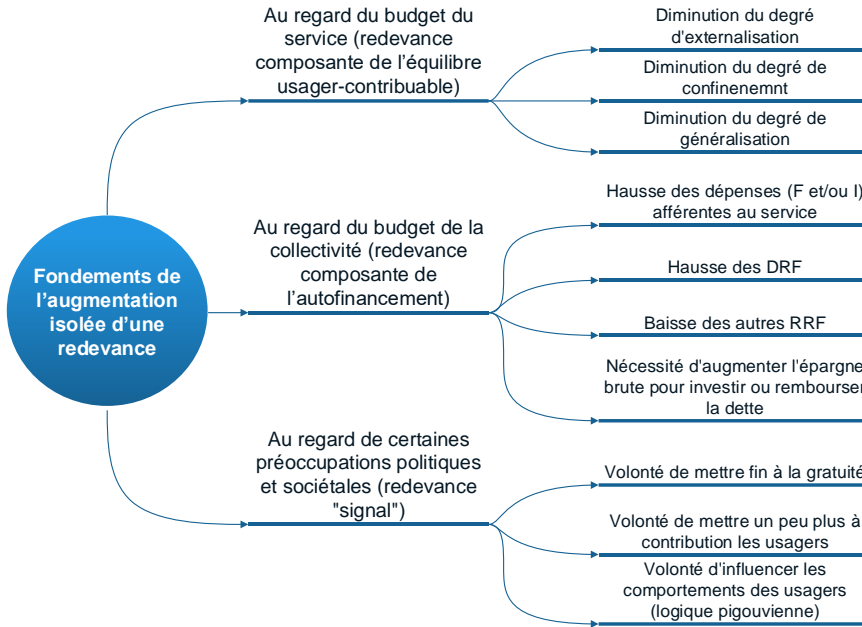


Schéma 1 – Les fondements de l'augmentation isolée d'une redevance

2.2.2. Les managers en appui des décisions politiques d'arbitrage budgétaire

Si la décision budgétaire finale revient au maire et à son conseil, les cadres exécutifs ont un rôle essentiel à jouer. Il s'agit d'informer les décideurs politiques, de les sensibiliser aux contraintes et de les amener à intégrer les notions de performance dans leurs choix. Ils peuvent pour cela s'appuyer sur un ensemble d'outils managériaux.

Parmi eux, les outils financiers et de contrôle de gestion jouent un rôle fondamental, et en particulier les outils de prospective et de planification budgétaire. Ils apportent un éclairage de long terme indispensable à la résilience des communes. La mise en place de Budgets Base Zéro permet de bousculer l'inertie des décisions budgétaires. La réalisation de scénarios prospectifs permet

de bien appréhender les arbitrages à réaliser et d'ainsi sensibiliser les élus aux contraintes budgétaires. L'analyse financière éclaire l'impact des décisions sur les grands équilibres financiers. Le calcul de ratios permet d'appréhender et de comparer avec les communes voisines le niveau de pression fiscale ou le potentiel des autres marges de manœuvre. La comptabilité analytique, quant à elle, éclaire les décisions d'arbitrage grâce au calcul du coût d'un service, information essentielle à la détermination pertinente du niveau de financement d'un service par la redevance, et à l'arbitrage entre impôt et tarif.

Le manager peut aussi faciliter la relation entre le politique et la population, et jouer sur la confiance des habitants. Il fournit à l'élu des informations relatives à la situation objective des habitants (effet d'une hausse d'impôt pour un foyer par exemple) et permet un benchmark en collectant des données de villes voisines ou comparables (niveau des tarifs, des impôts, qualité de service...). Et si l'élu a un rôle clé de contact avec les habitants, le manager est à son service pour organiser sa communication financière, analyser les préférences des contribuables ou des usagers ou impliquer les habitants dans les décisions budgétaires.

Au-delà du travail de communication réalisé par la direction financière lors du débat d'orientation budgétaire, il s'agit de communiquer et de faire comprendre les choix budgétaires et de vulgariser ces éléments souvent perçus comme indigestes. Le manager vient en appui à travers la mise en place d'outils de communication, par le développement d'outils numériques, par l'animation des réseaux sociaux et par la gestion de la communication média. Il peut également faciliter la constitution d'assemblées générales de quartier destinées à sensibiliser les habitants aux contraintes existantes.

De façon plus nouvelle, il s'agit également de recueillir les souhaits et préférences des habitants et de les associer au processus budgétaire. Le manager peut alors mettre en place des outils de démocratie participative appliqués aux finances publiques. Bonsignore et Pélissier (2013) soulignent ainsi l'intérêt des démarches de concertation en matière budgétaire. Différentes initiatives et méthodes existent: questionnaires, budgets participatifs, projets de consultation sur le budget d'investissement, conseils de quartiers... De nombreuses communes y ont eu recours afin de responsabiliser les habitants dans l'utilisation des deniers publics. Cependant, la majorité des budgets participatifs n'interroge encore que les dépenses d'investissement, la consultation sur les recettes de fonctionnement est encore anecdotique. L'exemple emblématique reste celui de Porto Alegre, au Brésil. En France, aucune expérience majeure de consultation des citoyens sur les arbitrages à rendre en matière de ressources ne semble s'être dégagée.

Le succès de ces démarches tient à la mise en place d'une communication efficace. Il s'agit de mobiliser les différentes franges de la population à travers des modes de communication pertinents, et par le développement d'outils nouveaux comme par exemple les réseaux sociaux.

Le rôle du manager porte aussi sur le tri et l'analyse des éléments collectés lors de ces démarches de concertation afin d'éclairer utilement le politique.

Ces démarches, même si elles laissent toujours le dernier mot au maire, développent un sentiment d'appartenance de la part de la population. Elles permettent une meilleure transparence des décisions et facilitent ainsi l'existence d'une relation de confiance entre population et politique.

L'ensemble de ces outils : budgétaires, de concertation ou de communication financières peuvent être proposés au maire pour éclairer les décisions et les sensibiliser aux contraintes budgétaires. Ils sont pourtant parfois dédaignés par les politiques qui ne souhaitent pas forcément orienter leurs décisions vers plus de performance, mais souhaitent les conforter à leur vision politique.

A travers une analyse de la littérature, cette deuxième partie a permis d'éclairer les éléments juridiques qui contraignent les décisions d'arbitrages en matière de recettes de fonctionnement, les facteurs politiques, historiques et géographiques qui les influencent. Les fondements théoriques de la variation des taxes ou des tarifs a aussi été discuté, ainsi que les outils que peut mobiliser le manager pour assister ces arbitrages.

3. Eclairage sur les arbitrages budgétaires dans les communes françaises en période d'austérité

L'étude qualitative exploratoire présentée ici a pour but d'appréhender, d'un point de vue managérial, les processus de décision et d'arbitrage budgétaire habituels en matière de recettes de fonctionnement. Il s'agit aussi de saisir l'évolution de ces arbitrages en période de crise ou d'austérité.

Le choix d'une démarche qualitative se justifie par le peu de recherches s'intéressant aux arbitrages en matière de recettes de fonctionnement, et en particulier celles incluant des réflexions sur la redevance. La littérature juridique présentée plus haut, propose une vision précise des possibilités d'arbitrage budgétaire. En revanche, la littérature en management public, qu'elle soit scientifique ou professionnelle, apporte peu d'information sur les éléments de détermination de la redevance, et sur les éléments d'arbitrage entre impôts et redevance.

Une étude qualitative est pertinente pour éclairer de façon fine les processus de décision, le rôle du politique et de l'administratif, les façons d'appréhender le consentement de la population et l'importance de la relation de confiance selon les communes.

Ce choix méthodologique ne permet pas d'apporter une vision représentative des arbitrages réalisés par les communes, mais bien de donner des voies de compréhension et d'illustration des arbitrages réalisés en matière de recettes de fonctionnement, en période d'austérité.

3.1. Méthodologie de l'étude

Nous avons choisi de nous intéresser aux communes de taille moyenne, ayant entre 40 000 et 200 000 habitants.

Ce choix résulte de plusieurs éléments. Tout d'abord, même si elles sont peu nombreuses, les 125 municipalités de taille moyenne accueillent une grande partie de la population (près de 10 millions d'habitants, 15% de la population), autant

que les 27 396 communes de moins de 1000 habitants. De plus, nous pensons qu'elles présentent un niveau de sophistication managériale intéressant pour l'analyse : (Kerrouche, 2006) montre ainsi une corrélation significative entre la taille de la commune, et la professionnalisation du maire en tant que manager.

Les cas ont été sélectionnés dans le but d'apporter un maximum de diversité aux résultats. Pour cela, nous avons ainsi choisi quatre villes présentant des situations financières contrastées, identifiées sur la base de deux variables: le solde budgétaire (opérations de fonctionnement et d'investissement) moyen sur la période 2003-2012 rapporté aux recettes de fonctionnement, et sa volatilité¹⁹.

Le Tableau 1 présente le positionnement des communes sélectionnées, leur niveau de recettes et l'ampleur de la baisse de la DGF subie.

Tableau 1 – Présentation des cas

| | Cas A | Cas B | Cas C | Cas D |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Solde budgétaire | Faible* | Faible* | Fort ** | Fort ** |
| Volatilité | Faible* | Fort** | Faible* | Fort ** |
| Recettes totales 2013 en million d'euros (En euros par habitants) | 90 (1800) | 85 (1 847) | 215 (2 443) | 110 (2 244) |
| DGF 2013 -> DGF 2015 en millions d'euros | 10.2 -> 8.3 (- 18.6%) | 16.5 -> 14.9 (- 9%) | 20,1 -> 15,5 (-22.9%) | 16,8 -> 14,3 (14.9%) |

* parmi les 20% de communes ayant le niveau le plus faible

** parmi les 20% de communes ayant le niveau le plus fort

Le cas A est une ville du sud-est de la France, d'environ 50 000 habitants. La ville est dans une situation financière difficile, avec une dette élevée dont certains emprunts toxiques. Sa population est pauvre, mais elle accueille historiquement quelques entreprises industrielles importantes. Elle manque cependant d'attractivité.

Le cas B est une ville en Bretagne avec une population décroissante d'environ 46000 habitants. Sa situation financière est difficile du fait d'une épargne brute très faible. La dette reste cependant faible. La population est assez pauvre. L'activité économique y est faible et le tissu économique est surtout constitué de petites entreprises et d'administrations publiques. Elle souffre d'un manque d'attractivité au profit des villes voisines.

Le cas C est une ville à la périphérie de Paris, avec une population en croissance d'environ 88 000 habitants. Sa situation financière est bonne, mais se dégrade en 2015 avec la baisse de la DGF. La population est pauvre, avec plus de 40% de logements sociaux. Cependant, la ville accueille quelques grandes industries et bénéficie d'une bonne attractivité.

Le cas D est aussi une ville de banlieue parisienne, avec une population en croissance d'environ 49 000 habitants. Sa situation financière est très bonne, sa

¹⁹ Les données sont issues du site www.collectivites-locales.gouv.fr

dette faible et ses dépenses maîtrisées. La population y est globalement aisée. La ville accueille de grandes sociétés de services et bénéficie d'une attractivité forte.

Les entretiens se sont déroulés en deux temps :

Tout d'abord, dans chaque commune, entre trois et quatre entretiens semi-directifs ont été menés en mars 2015, auprès du directeur général des services (DGS), du directeur des finances, et selon les cas, auprès du directeur des services à la population et/ou d'un directeur général adjoint. Chaque entrevue a duré entre 60 et 120 minutes. Les questions portaient sur l'évolution de la santé financière de la municipalité depuis 10 ans, sur l'évolution de ses objectifs financiers et non financiers, et sur la façon dont elle faisait face à la crise depuis 2008, et en particulier à la baisse de la DGF depuis 2015. Nous avons ainsi abordé les marges de manœuvre mobilisées pour faire face à la crise aussi bien en matière de recettes que de dépenses et les modes de communication avec la population.

Puis, en février et mars 2016, nous avons réinterrogé les DGS ou DGA de ces villes afin de préciser certains points relatifs à l'évolution des recettes propres de fonctionnement, des choix d'arbitrage du fait de la crise, et des modes de communication avec la population.

Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits et nous avons procédé à une analyse de contenu thématique, en nous aidant du logiciel NVIVO.

3.2. Présentation des résultats

Dans les 4 communes étudiées, les impôts économiques et les principales taxes affectées (TEOM, versement transport) ont été transférés à l'EPCI ou à la métropole. Ce transfert s'est fait plus ou moins tardivement selon les villes. Les arbitrages discutés en entretiens tournent donc principalement autour des impôts ménages (taxe d'habitation et taxe foncière) et des redevances (principalement sur les services publics administratifs facultatif : socio-culturels).

Quatre grands thèmes de réflexions sont apparus : les processus budgétaires et les pratiques d'arbitrage entre impôt et redevance (point a), des considérations tarifaires et la détermination de la redevance (point b), des éléments relatifs au levier fiscal et à la détermination des impôts (point c) et des éléments relatifs au consentement à payer de la population, aux outils de concertation et communication financières et de la relation de confiance avec la population qui en découle (point d).

a. Processus budgétaires et pratiques d'arbitrage entre impôt et redevance

Notre étude permet d'appréhender les processus budgétaires mis en place et leur évolution suite à la crise. Elle apporte également à la compréhension des modes de détermination des recettes et de l'arbitrage entre redevance et impôt.

Dans 3 communes sur 4, le processus budgétaire est très simple, et consiste principalement à reproduire les dépenses de fonctionnement des années précédentes sans analyse particulière, avec dans le cas B, une légère hausse de l'ordre de l'inflation. Dans la ville C, une gestion rigoureuse et une fiscalité

dynamique ont suffi jusqu'en 2015 à équilibrer simplement le budget, sans processus élaboré : « *Pendant des années, ce n'était pas si compliqué que ça. On y arrivait sans toucher aux prestations, sans augmenter les impôts, sans trop se poser la question du remplacement du personnel à la retraite.* » DGS Ville C

Seule la ville D a un processus budgétaire plus élaboré, et ceci depuis longtemps. Toutes les dépenses et les recettes sont étudiées chaque année. En anticipation de la crise et des difficultés financières qu'elle allait engendrer, les dirigeants ont constitué des excédents afin d'amortir les chocs à venir.

La baisse de la DGF en 2015 a entraîné une prise de conscience des dirigeants des villes A, B et C, et les a poussé à exercer une analyse plus fine que traditionnellement des postes de dépenses et de recettes. Dans le cas C, en 2015, tous les postes de dépenses comme de recettes ont été soigneusement étudiés. Des réflexions nouvelles sont ainsi apparues quant à une hausse potentielle des tarifs ou de l'impôt, ou à une baisse du service. « *On n'est plus dans le confort budgétaire que la ville a pu connaître et qui lui permettait avec la fiscalité professionnelle de ne pas augmenter les impôts pendant des années. C'est fini cet état d'esprit* » DGS Ville C

Les élus des villes A et B, et de façon plus légère de la ville C, ont une conscience limitée des contraintes d'équilibre budgétaire actuelles, ce qui ne facilite pas le processus budgétaire. Dans le cas B, cela a poussé les administratifs à exercer un rôle pédagogique auprès des élus et à être force de proposition en matière d'arbitrage. Des scénarios budgétaires ont ainsi été élaborés sur la base de différents arbitrages potentiels.

Lors de l'exercice budgétaire, l'arbitrage entre impôt et redevance n'ait pas toujours posé directement. C'est le cas par exemple dans la ville C. Dans la ville B, la redevance n'est pas réfléchié comme un élément d'arbitrage. Ainsi, malgré les difficultés à équilibrer le budget de la commune en 2015, les tarifs des services ont augmenté comme chaque année du niveau de l'inflation. Seul un dépoussiérage léger des grilles tarifaires a été envisagé.

Au contraire, dans la ville A, la crise a fait naître un débat actif au sein du conseil municipal sur l'arbitrage entre impôt et redevance, influencé par les deux visions politiques des maires successifs. D'un côté, une politique de tarifs très bas, dans la lignée du maire sortant qui souhaitait ainsi attirer les jeunes actifs des villes voisines et répondre à une demande sociale. De l'autre, le nouveau maire empreint d'une culture entrepreneuriale forte et soucieux d'une pression fiscale déjà importante, exprime une préférence nette à faire payer l'utilisateur plutôt que le contribuable.

Dans la ville D, les dirigeants ont conscience d'un arbitrage inévitable entre fiscalité et paiement par les usagers. « *Tout ce qui n'est pas payé par l'utilisateur, est payé par le contribuable* » DGS Ville D

« *Il y a vraiment eu une politique de dynamiser et d'augmenter le niveau d'attractivité de la ville, dans tous les domaines. Sur le plan fiscal, maintenir la fiscalité à un niveau faible, arriver à un arbitrage le plus juste possible entre le paiement par l'utilisateur et par le contribuable.* » Directeur financier Ville D.

Dans tous les cas, les leviers fiscaux et tarifaires apparaissent insuffisants face à la crise, complexifiant le processus budgétaire et interrogeant la stratégie globale de la commune.

« On ne peut pas régler le problème par les recettes, c'est plus possible. Si on avait encore la fiscalité économique, on peut se dire on accueille des grandes entreprises, on va être volontariste, on va s'en sortir comme ça, mais là construire des appartements pour avoir des recettes fiscales, alors que dans les appartements il y a des habitants qui consomment des services sociaux, qui sont plus chers. Ça n'a aucun sens ! » DGS Ville D

« Ca n'a pas de sens d'essayer de retrouver les équilibres anciens. Parce qu'on ne va pas tripler la journée de centre de loisirs! La ponction est tellement violente que ça remet vraiment en cause le fonctionnement municipal. » DGS Ville D

Dans le cas D, ce constat découle aussi de la réforme territoriale et des conséquences très fortes pour cette ville de la création de la métropole du Grand Paris : *« Toutes les taxes économiques ont disparu. On est compensé sur la base de ce qu'on avait touché en 2015, mais qui était la pire année qu'on n'ait jamais connu. Ça s'est concrétisé comme ça, et d'un seul coup on a changé d'époque. » DGS Ville D*

b. Considérations tarifaires et détermination de la redevance

Notre étude éclaire les décisions tarifaires, la façon dont la redevance est déterminée, le support apporté par le contrôle de gestion et l'évolution de ces éléments du fait de la crise.

Notre étude montre une grande hétérogénéité des éléments de détermination de la redevance²⁰. Son niveau est fixé, dans l'ensemble, selon des méthodes relativement floues, qui semblent surtout être la conséquence de choix politiques historiques.

Dans la ville A, le maire sortant souhaitait des services publics de qualité, à des tarifs très bas, dans une logique à la fois sociale et d'attractivité. Les tarifs avaient ainsi été déterminés historiquement en fonction d'une participation souhaitable de la ville aux frais, parfois totale. Cette tradition marque encore les arbitrages budgétaires actuels. Historiquement, le sport et la culture sont ainsi gratuits. De même, lors de la réforme des rythmes scolaires, il avait été choisi de ne pas faire payer les usagers. *« Il y avait un usage : si on pouvait offrir la gratuité à une association pour une manifestation, pour occuper le palais des congrès, on la faisait, c'était gratuit. » DGA services à la population Ville A.*

Dans la ville C, les tarifs semblent avoir été fixés selon un taux de couverture de la dépense par l'utilisateur faible et relativement théorique, variant entre 10% et 30% selon les services. Cette notion de taux de couverture sert encore de base au raisonnement actuel. Le souci des élus pour la population pauvre explique ces tarifs bas. Il a ainsi été décidé que les TAP seraient gratuits, parce que politiquement le maire n'a pas souhaité faire payer aux familles le coût de cette réforme.

²⁰ Nous nous sommes intéressés aux services pour lesquelles la tarification est optionnelle. Nos interviewés ont donc principalement parlé des tarifs périscolaires, sportifs et culturels, la compétence transport étant celle de l'intercommunalité.

Dans la ville D, les services sont tous payants, mais à des tarifs historiquement très bas comparativement aux communes voisines. Ceci grâce à la politique économique menée jusque-là par la ville *« On a toujours eu des maires qui pratiquaient des politiques très sociales [...] qui faisait venir des entreprises qui payaient beaucoup d'impôts, et ça permettait d'avoir des services quasiment gratuit pour les populations ouvrières. [...] Cette tradition de bas tarifs a duré. » DGS ville D*

Les tarifs ont ensuite été réajustés annuellement en fonction de l'inflation, sauf dans le cas de la ville A qui n'avait procédé, dans les dernières années, à aucune augmentation.

Des processus de contrôle de gestion et de comptabilité analytique, plus ou moins élaborés, viennent parfois en appui de ces décisions tarifaires.

Dans le cas D, les décisions budgétaires peuvent être éclairées par des analyses précises sur le coût des services, réalisées avec l'aide du contrôleur de gestion. *« C'est vraiment une gestion au cordeau de la section de fonctionnement, c'est revoir notre politique tarifaire. Réévaluer au plus fin le coût de nos services pour réajuster nos tarifs, là où on peut le faire, et là notre contrôleur de gestion est là-dessus. Ça relève vraiment du niveau le plus fin de l'exécution budgétaire » Directeur Financier Ville D*

Dans la ville C, le coût du service est calculé et contrôlé annuellement au niveau de chaque département, mais il n'y a pas de véritable contrôle de gestion mis en place.

Dans la ville A, la détermination du coût de chaque service est très approximative, aucun processus de comptabilité analytique n'étant en place. L'arrivée prochaine d'un contrôleur de gestion devrait cependant aider à une meilleure analyse des coûts.

Enfin, dans le cas B, aucun processus de contrôle de gestion ou de comptabilité analytique n'appuie les décisions. *« On constate une très grande faiblesse de comptabilité analytique, on augmente les tarifs, mais on ne sait pas exactement le cout de revient. [...] On fait des repas en régie, on ne sait pas très bien ce que ça coûte... on a une très faible idée des coûts » DGS Ville B*

Le manque de rigueur sur la détermination précise des tarifs, avec tout de même des niveaux de technicité variables, a donné lieu dans les 4 villes à des grilles tarifaires obscures et obsolètes et à l'utilisation de quotients familiaux inappropriés.

La baisse des dotations et les restrictions budgétaires en 2015 ont donné l'occasion, ou simplement la volonté, à nos 4 villes de dépoussiérer ces grilles. Et a entraîné une révision des tarifs.

Dans la ville A, le levier tarifaire est devenu une véritable variable d'ajustement. Cela s'est traduit par une augmentation, parfois forte, des tarifs, par un dépoussiérage des grilles tarifaires et par la mise en place de quotients familiaux. Les TAP sont devenus payants. Cette brusque augmentation des tarifs a donné lieu à des manifestations de l'opposition et de la population. *« C'est très compliqué quand on a habitué une population à avoir des services gratuits de revenir sur une tarification qui est parfois appliquée partout ailleurs. » DGS Ville A*

Dans la ville D, dès 2014, en anticipation de la crise et des conséquences budgétaires de la réforme territoriale et à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires, la commune a retravaillé ses tarifs en cherchant à préserver une certaine justice sociale et un équilibre entre usagers et contribuables. « *Il s'agit de responsabiliser l'usager aussi.* » DGS Ville D. L'ensemble des tarifs a ainsi été revu et aligné sur la moyenne des villes voisines. Les quotients familiaux ont été retravaillés. Et il a été décidé de faire payer les TAP.

c. Levier fiscal et détermination des impôts

Notre étude apporte à la compréhension de l'utilisation du levier fiscal, avant la crise et en période d'austérité. Elle montre des situations assez contrastées.

Le levier fiscal est peu utilisé dans les villes A, C et D. Dans le cas A, le dynamisme de l'impôt, du fait d'une croissance de la population et d'un travail réalisé pour revaloriser les bases fiscales a permis de ne pas y faire appel depuis 2009. Dans les cas C et D, l'importance des impôts économiques a permis de ne pas recourir à la fiscalité ménages sur les dernières années, même après le transfert de ces impôts aux intercommunalités. En revanche, dans le cas B, l'impôt représente la principale variable d'ajustement historique : hausse des taux, mais aussi baisse des dégrèvements.

Malgré ces différentes postures, la crise économique et l'ampleur des baisses des dotations de l'Etat ont poussé l'ensemble des villes à augmenter les impôts, dans des proportions variables et selon des volontés politiques différentes.

Dans les villes A et B, nous avons observé une forte volonté de ne pas mobiliser l'impôt, du fait d'une pression fiscale élevée, volonté que nous n'avons pas observée dans les villes C et D où la pression est faible.

« Maintenant l'objectif poursuivi par la commune, c'est d'éviter d'avoir recours à nouveau à l'impôt, parce qu'il y a de la précarité aussi à l'extérieur. Le levier fiscal ayant constitué la balance pour équilibrer les budgets, le changement c'est de ne plus l'activer ou le moins possible. C'est vraiment l'objectif : garantir les grands équilibres de notre commune en évitant cela. » DGA ressources ville B. « *Le maire a dit je maintiens ce niveau d'autofinancement, je n'augmente pas la fiscalité, donc je suis prêt à des mesures qui n'ont jamais historiquement été prises ici.* » DGS 2015 ville B.

Pourtant, la ville B a dû y recourir de nouveau, les sources d'économies alternatives étant insuffisantes à court terme. « *Par rapport aux baisses de DGF, la fiscalité augmente de 4,5%, c'était incontournable* » DGS 2016 ville B

De même, les contraintes budgétaires ont poussé la ville A à opérer une augmentation de la taxe d'habitation sur les maisons secondaires et de la taxe de séjour en 2015.

Le niveau de pauvreté de la population explique les limites du recours au levier fiscal (Cas A, B et C). Dans le cas de la ville C, même si la pression fiscale est basse, la population étant pauvre, la marge reste limitée. « *Nous ne croyons pas au levier fiscal, pas tous les ans, et dans des proportions très limitées, du fait de notre population qui n'est pas aisée!* » DGS ville C

Dans le cas B, la population diminuant et étant assez pauvre, la pression fiscale s'est intensifiée ces dernières années et s'exerce désormais sur une faible proportion de contribuables (environ 50% de la population). Elle est nettement supérieure à celle des villes voisines. La population, comme la presse exprime régulièrement ce sentiment. Cela a poussé les dirigeants et le maire à chercher d'autres marges de manœuvre en 2015.

d. Consentement à payer, concertation et communication, et relation de confiance avec la population

Nous nous sommes également intéressés à la relation entre les élus et les dirigeants, et la population, ainsi qu'à la perception qu'ont ces premiers sur le consentement à payer des contribuables et usagers. Cela éclaire la notion de confiance avec le citoyen.

Il en ressort que les élus tiennent le rôle de contact avec les habitants. Les maires en particulier communiquent sur les choix budgétaires généraux.

Par exemple, dans la commune B, la population et l'utilisateur du service public ont une importance certaine. La confiance de la population est importante pour le Maire, qui a souhaité rédiger une lettre, distribuée dans chaque boîte aux lettres, pour expliquer les arbitrages budgétaires auxquels il allait devoir procéder face aux baisses des dotations de l'Etat.

Les élus et dirigeants ont exprimé leur appréciation des souhaits et du consentement à payer de la population. Pourtant, peu d'outils de participation citoyenne sont mis en place et il apparaît que les habitants s'expriment davantage sur les dépenses que sur les recettes.

Dans le cas A, si le nouveau maire communique beaucoup sur ces actions, on note peu de démarche de participation citoyenne. Les débats ont surtout lieu au niveau du conseil municipal. Ainsi, les manifestations de l'opposition et de la population suite à la brusque augmentation des tarifs sont peut être le signe d'une faible participation de la population aux décisions.

Dans le cas B, seule la présence des élus sur le terrain et le courrier des habitants permettent de récolter le sentiment de la population. Ces vecteurs sont cependant importants aux yeux des dirigeants.

Dans la ville D qui se fait un point d'honneur à être bien gérée, la confiance avec les habitants est un élément très important. Pour autant, le maire communique peu et le conseil municipal souhaite garder son pouvoir de représentation de la population. Il y a donc peu de démarches de participation citoyenne. On note des réunions de quartier, et la population peut être interrogée ponctuellement, comme par exemple pour la mise en place des TAP : « *On avait fait un questionnaire auprès des parents. [...] On avait 40% de réponse quand même. Les gens étaient prêts à payer pour un service de qualité.* » DGS ville D.

En revanche dans la commune C, les dirigeants et élus ont à cœur de développer une relation de confiance avec les habitants en encourageant la participation citoyenne. « *Il y a une grosse culture de concertation dans notre ville, de discussion, de présentation d'information.* » DGA enseignements et services opérationnels Ville C. Différents mécanismes de concertation et de communication sont ainsi utilisés, qui influencent les décisions et éclairent les

orientations politiques des élus: conseils de quartier, participation aux conseils, journal municipal, le courrier des habitants est scruté attentivement par les DGS. Les élus cherchent à mobiliser la population et à contrer le manque de représentativité : *« La grande majorité de la ville est silencieuse, et on a beaucoup de mal à garder le lien avec eux. Le nouveau maire a donc décidé de faire des réunions en pied d'immeuble » DGA enseignements et services opérationnels*

Il apparaît ainsi, selon les villes, différentes perceptions par les dirigeants des préférences de la population. Du côté des villes A et B, un consentement plus grand pour la redevance, à l'inverse des villes C et D, qui perçoivent le contraire. Ainsi, dans la ville A, les dirigeants ont le sentiment d'une préférence de la population pour la redevance plutôt que pour l'impôt, mais c'est pourtant le sentiment contraire qui est ressorti des conseils d'école, seule instance de concertation mentionnée par nos interviewés.

Dans la ville B, les élus et les dirigeants partagent le sentiment d'une lassitude de la population face à la pression fiscale, alors que l'augmentation des tarifs ne serait pas un motif d'insatisfaction de leur part. La presse et l'opposition politique sont, elles aussi, focalisées sur les hausses d'impôt, et ne prêtent aucune attention aux hausses des redevances.

En revanche, dans le cas C, les dirigeants ont le sentiment que les habitants sont plus sensibles à une hausse des redevances que des impôts, surtout du fait de la faible pression fiscale. Cela a eu une influence certaine sur les arbitrages budgétaires de 2015 qui ont finalement portés sur une augmentation des impôts et une optimisation des dépenses. *« Il y a une démocratie un peu participative dans ses réunions de quartier. Des fois la question de la fiscalité peut être posée, ça a été fait plusieurs fois, ce qui était revenu par exemple, c'est que les gens étaient prêt à accepter une fiscalité en hausse, si on ne leur diminuait pas les services offerts, si les tarifs n'augmentaient pas. » Directeur financier Ville C*

Pour autant, une relation de confiance avec la population semble faire que la population soutient globalement les choix budgétaires de la ville: *« Ce qui remonte, c'est que les gens sont très contents du niveau de service public - c'est pour ça que la municipalité est encore là - et sont prêts à accepter une hausse des tarifs et des impôts, si pas trop forte, pour maintenir ça. Evidemment, ça impacte beaucoup les réflexions des élus. » DGA enseignements et services opérationnels Ville C.*

« On ne peut pas dire que ça râle, les gens vont constater qu'on a augmenté le tarif. Ils vont dire que c'est normal du fait inflation, du fait des charges en plus. Ils ne sont pas opposés à la hausse des tarifs ou de la fiscalité. S'il y a une prestation en plus. C'est un peu ça qu'on peut retirer dans les réactions des gens qui restent quand même très mesurées. » DGS Ville C

Dans le cas D, les dirigeants perçoivent un consentement à payer des habitants beaucoup plus grand pour les impôts que pour les tarifs. Les hausses d'impôt n'ont donné lieu à aucun retour de la population, alors que les retours sont nombreux suite aux hausses de tarifs. Pour autant, ils ont le sentiment que la population partage leur choix, peut-être du fait de la confiance qu'à la population pour l'équipe dirigeante en place depuis très longtemps. *« Il y a une vraie confiance entre la population et ses élus. Si on augmente les impôts, c'est que c'est nécessaire, on ne va pas venir nous chercher des poux sur le crane, en disant qu'on aurait pu faire autrement. » DGS ville D.*

4. Discussion et conclusion

Quand les régions (qui n'ont presque plus d'autonomie fiscale) et les départements (presque plus d'autonomie de gestion) sont confrontés à de nouveaux avatars de la libre administration, les communes et leurs EPCI sont en situation de pleine et entière libre administration : liberté (relative) dans le choix des charges, liberté (incontestable) dans le choix du niveau et de la configuration des ressources. La baisse de la DGF aujourd'hui et la reconfiguration de la DGF demain devrait encore renforcée cette tendance. L'importance, au niveau communal aujourd'hui, de cet arbitrage budgétaire en matière de recettes de fonctionnement fait pourtant contraste avec le peu d'intérêt que lui porte la littérature traditionnelle en sciences de gestion.

Ainsi, cet article s'est proposé d'étudier les facteurs influençant les décisions en matière fiscale et tarifaire et l'arbitrage entre ces deux ressources. Pour pallier au vide théorique, le choix a été fait d'une approche multidisciplinaire, à la fois théorique et empirique. Plusieurs résultats émergent de cette recherche, et nécessitent d'être discutés.

Si en théorie, les communes se devraient de réfléchir à une opposition entre impôt et taxes selon la nature du service, notre étude empirique souligne en réalité le sentiment que la redevance est une ressource secondaire objet de peu d'attention. Malgré l'assouplissement des freins juridiques, les communes semblent peu la mobiliser. Les managers sont conscients de cet inévitable arbitrage entre impôts et taxes au niveau de chaque service, mais c'est en réalité plus les traditions et habitudes d'une commune qui déterminent le financement précis d'un service. Contrairement à nos hypothèses, notre étude empirique laisse penser que le tarif d'un service n'est pas étudié en fonction de son coût (qui est assez mal déterminé, du fait des faiblesses de comptabilité analytique), ni de la structure de ses usagers, mais est plutôt réfléchi en fonction du budget global de la commune ou de préoccupations politiques ou sociétales.

Cependant, notre étude empirique illustre que face à la baisse de la DGF, la question de la redevance a gagné en importance. L'impôt apparaissait du fait de son ampleur, de sa rapidité de mobilisation et de sa facilité d'organisation comme le levier principal et parfois unique. Mais la restriction des finances publiques a poussé à interroger la redevance comme une possibilité d'arbitrage, même s'il semble s'agir surtout dans un premier temps de redonner du sens à ces tarifs, en reprenant par exemple les grilles tarifaires.

Notre recherche théorique souligne également l'existence de nombreux outils permettant de rendre plus performantes les décisions d'arbitrage entre impôts et redevance. Pour autant, notre étude empirique montre leur faible utilisation dans les communes étudiées.

Les décisions sont caractérisées par des procédures budgétaires très simples, avec peu de support de la comptabilité analytique et des modes de concertation avec la population peu développés. Mais la crise a parfois poussé à l'utilisation d'outils plus complexes, malgré des situations contrastées selon les communes. Dans le cas de la commune B, l'état critique des finances et la faiblesse des équilibres budgétaires repoussent la mise en place de procédures de contrôle de gestion, du

fait de leur coût de mise en œuvre. Au contraire dans le cas A, la crise et la difficulté à équilibrer les budgets a rendu nécessaire l'embauche d'un contrôleur de gestion, malgré le gel de la masse salariale.

En ce qui concerne la relation à la population, notre étude suggère que l'urgence principale est dans la communication, plutôt que dans la concertation. Les marges de manœuvre semblent trop faibles pour s'enquérir précisément des préférences des habitants.

Ces résultats trouvent un écho dans l'étude de Kerrouche (2006) qui montre une professionnalisation et une managérialisation croissante des maires en fonction de la taille des communes. Ainsi les villes moyennes mobiliseraient moins d'outils complexes. Est-ce l'apanage des très grandes collectivités d'avoir des outils plus complexes ?

Cet article apporte aussi à la compréhension de la place réelle du citoyen dans les décisions d'arbitrage budgétaire. Si la confiance de la population occupe une place forte dans les préoccupations des décideurs, notre étude empirique montre une grande hétérogénéité des préférences perçues entre imposition et redevance. L'étude souligne le rôle privilégié des élus dans la captation des souhaits de la population, elle montre aussi la faible mobilisation d'outils performants de collecte ou de prise en compte de ces préférences. Les démarches d'échange avec la population sont axées sur le nouveau contexte économique, sur les effets de la crise et sur le resserrement des marges de manœuvre. Elles sont de plus focalisées sur les dépenses et peu sur les recettes, comme le suggérait notre étude documentaire.

Dans le cadre de ce travail, qui montre que la question de la structure de financement des services publics locaux se pose avec de plus en plus d'acuité, on s'étonnera donc de ne pas avoir trouvé trace d'un exercice de démocratie participative orienté sur des choix de ressources et non des choix de charges. Cela peut même sembler paradoxal : alors que l'évolution de la contribution demandée aux citoyens (impôt ou redevance) est encore perçue comme un sujet majeur une fois venu le temps de la réélection, il est étonnant que les exécutifs locaux ne recherchent pas l'accord préalable d'une partie de la population dès qu'il s'agit de prendre en la matière des décisions importantes. Le contexte de crise réveillant les mécontentements potentiels, la relation de confiance avec la population pourrait être préservée et améliorée par une analyse précise du consentement à payer chaque redevance et impôt.

Notre étude a également souligné l'importance des décisions passées sur les choix d'arbitrage. Il semble difficile de revenir sur des décisions passées et sur les habitudes. La crise semble pourtant avoir joué un rôle de déclencheur en chamboulant et questionnant ces traditions d'arbitrages budgétaires.

Dans trois des quatre communes étudiées, la crise et la baisse des dotations a poussé les dirigeants à faire évoluer le processus budgétaire. Il ne s'agit plus de reconduire les postes sans analyse et de boucler le budget grâce aux leviers traditionnels mais de procéder désormais à une analyse fine de chaque poste de dépenses et de recettes et les arbitrages se font sur l'ensemble de ces leviers, y compris celui tarifaire. Face à la crise, la question de la mobilisation des recettes de fonctionnement n'est qu'une partie de la solution, et l'ampleur de la baisse de la DGF est un tel choc pour les collectivités qu'elles utilisent, parfois pour la

première fois toutes les pistes d'économies et de recettes supplémentaires que ce soit en investissement ou en fonctionnement.

La crise et la forte restriction des finances publiques semblent donc avoir poussé les collectivités à structurer d'avantage les processus de décision en matière de ressources. Dans cette configuration nouvelle, la redevance trouve désormais une place nouvelle, et encore difficile à qualifier, dans la préparation budgétaire.

5. Références

- Bonsignore, J.-P., & Péliissier, A. (2013). *Finance, Budget, Fiscalité: mieux communiquer, mieux faire participer* (Groupe ter).
- Eisinger T. (2014), « L'essor de la fiscalité locale affectée : demain, la fin de l'impôt général local ? », *Revue Française de Finances Publiques*, n°126, Mai
- Eisinger T. (2014), « Où en est la redevance ? », *Revue Générale des Collectivités Territoriales*, n°54, février
- Eisinger T. (2016), « Les métamorphoses de la question tarifaire : l'exemple de l'augmentation des droits d'inscription à l'université », *Gestion & Finances Publiques*, n°2-2016, mars-avril
- Gruson C. et Cohen J. (1983), « Tarification des services publics locaux, » *La Documentation française*
- Payre R (2007), « Une science communale ? », CNRS Editions
- Freret S. (2007), « Comportement mimétique des départements français sur les dépenses publiques d'aides sociales », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2007/5
- Field L., Josselin J.-M. et Rocaboy Y. (2002), « Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises », *Economie et prévision*, n°156
- Schwengler B. (2012), « Déficit publics : l'inertie française », *L'Harmattan*
- Kerrouche, E. (2006), « Les maires français, des managers professionnels ? », *Annuaire Des Collectivités Locales*, 26, pp. 83–98, retrieved from http://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1741
- Observatoire des finances locales (2013), « Les finances des collectivités locales en 2013 »
- Observatoire des finances locales (2014), « Les finances des collectivités locales en 2014 »
- Observatoire des finances locales (2015), « Les finances des collectivités locales en 2015 »