



LA FACTURATION DES SERVICES PUBLICS AUX USAGERS : PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE MEILLEURE PRATIQUE

Les services publics dans les pays Membres sont de plus en plus souvent financés par la facturation de ces services aux usagers, mais aussi de rendre les services publics plus efficaces et plus efficients.

PUMA Note de synthèse No. 3

**Service de la Gestion Publique
Mars 1998**



DÉFINITION JURIDIQUE DE LA COMPÉTENCE

- Il importe que l'habilitation d'un organisme public à facturer ses services soit clairement définie par la loi.
- Le mandat ainsi établi doit être un cadre général d'application et ne doit pas fixer le montant exact des redevances, de façon à permettre l'ajustement des tarifs sans autre autorisation législative.

Il est expressément prévu dans la Constitution finlandaise que toute facturation de service public aux usagers doit être autorisée par la loi. En 1992, le Parlement a voté à cet effet une loi qui définit les grands principes déterminant les types de service public qui sont facturables et les bases de calcul correspondantes. Il appartient au gouvernement, dans les limites fixées par cette loi, de décider de l'introduction d'un tel système. Chaque ministère détermine quels sont les services de sa compétence qui doivent être facturés puis établit les règlements d'application.

Étude de cas de la Finlande

CONSULTATION DES USAGERS

- Il convient, lorsqu'on introduit une redevance d'utilisation ou lorsqu'on la modifie sensiblement, d'envisager de consulter les usagers. Cela permet de leur exposer les raisons de la décision et d'éviter les malentendus. En outre, le point de vue des utilisateurs peut être utile pour la mise au point et l'application d'un système de facturation efficace et efficient.
- Il faut bien faire comprendre aux usagers que ces consultations ont pour but d'examiner le meilleur moyen d'appliquer le système de redevance d'utilisation et non d'en discuter le bien-fondé. La consultation doit se dérouler rapidement et ses conclusions être rendues dans un délai fixé à l'avance.
- C'est le plus souvent au personnel en contact avec l'utilisateur que seront posées les questions concernant l'application des systèmes de redevance d'utilisation. Il faut donc que ce personnel soit parfaitement au courant des raisons pour lesquelles ce système est mis en oeuvre et de la façon dont il fonctionne.

Depuis peu, la Commission américaine de réglementation nucléaire est entièrement financée par les redevances d'utilisation. Celles-ci sont fixées chaque année par la Commission. Avant de les adopter, celle-ci demande aux parties intéressées leurs observations sur le projet de règles de facturation. Ce n'est qu'après avoir examiné les observations formulées sur ce projet que la Commission publie les règles définitives de facturation.

Étude de cas des États-Unis

DÉTERMINER LES COÛTS GLOBAUX

- Il importe de déterminer le coût de revient total de chacun des services qu'on décide de facturer aux usagers. Ceci doit être fait même s'il n'est pas prévu de recouvrer auprès de l'utilisateur la totalité du coût. En effet, s'il n'est prévu que d'en recouvrer une partie, ce calcul fera apparaître l'élément de subvention consenti.
- Le coût global ne comprend pas seulement le coût direct du service fourni mais aussi les coûts communs à d'autres activités et les coûts non monétaires tels que l'amortissement et le coût du capital.
- La détermination du coût global peut être complexe, surtout lorsqu'il y a des coûts communs à répartir. L'effort de calcul du coût doit être proportionné à l'importance du service à facturer. Pour des services d'importance mineure, il peut être opportun de recourir à des estimations raisonnables pour la répartition des coûts communs plutôt qu'à des systèmes compliqués de comptabilité analytique.
- Le calcul des coûts doit être revu périodiquement de façon à en assurer l'exactitude.

La Social Security Administration aux Etats-Unis est l'un des plus gros opérateurs mondiaux des technologies de l'information. Elle traite 21 millions de transactions par jour en moyenne. En 1988, elle a décidé d'instaurer un système d'attribution des coûts affectant le coût de chaque transaction à un usager précis. Auparavant, tous les coûts des technologies de l'information avaient été attribués globalement à l'Office of Systems Operations. De vastes systèmes de comptabilité analytique ont été mis en place. Dans un premier temps, les quatre-cinquièmes seulement des coûts pouvaient être attribués à un usager spécifique. Les systèmes ayant été perfectionnés, la quasi-totalité des coûts peuvent aujourd'hui être attribués à des usagers spécifiques, et la gestion de cette fonction en est améliorée d'autant.

Étude de cas des Etats-Unis

UN SYSTÈME EFFICACE ET EFFICIENT DE RECOUVREMENT

- Un système efficace et efficient de recouvrement des redevances est indispensable à la crédibilité de tout régime de facturation aux usagers. C'est à l'organisme qui facture le service qu'il incombe d'assurer le recouvrement. Cela ne l'empêche pas d'en sous-traiter l'exécution.
- Lorsqu'il n'est pas possible d'exiger le paiement, soit à l'avance, soit au moment de la prestation de service, la facture doit être envoyée en temps voulu et préciser le délai de paiement. La facture doit être simple et claire et donner des renseignements suffisants, sans excès.
- Il importe de s'efforcer de réduire au minimum les coûts et autres inconvénients du recouvrement.
- Le non-paiement des redevances d'utilisation doit faire l'objet de mesures immédiates. Des mécanismes appropriés doivent être en place avant l'entrée en vigueur du système de redevance. Le recours à ces mécanismes doit être clairement défini et transparent. Le niveau des non-paiements doit pouvoir être suivi à tout moment. Si une redevance est trop faible pour justifier une mesure de recouvrement, alors il faut envisager de changer de mode de taxation.

La brigade des sapeurs pompiers de Barcelone fait payer certaines de ses interventions autres que de secours, mais le recouvrement s'avère difficile et 20 à 30 pour cent seulement des factures sont effectivement payées. Diverses raisons peuvent expliquer cette situation. La responsabilité du recouvrement n'était pas clairement définie, le délai de facturation était trop long, les factures elles-mêmes étaient compliquées et les moyens de mise en demeure étaient très limités. Des efforts ont été faits pour remédier à cette situation et améliorer le taux de recouvrement.

Étude de cas de l'Espagne

Lorsque l'Allemagne a instauré pour la circulation des poids lourds sur les autoroutes un système de redevance annuelle, l'eurovignette, elle a demandé aux pays voisins leur coopération pour mettre en place un système unique exploité conjointement et de manière uniforme dans les différents pays, afin de réduire au minimum les désagréments pour les conducteurs et de faciliter le processus de recouvrement des redevances.

Étude de cas de l'Allemagne

AMÉLIORER ET SURVEILLER L'EFFICACITÉ D'ORGANISATION

- La facturation directe des services aux usagers peut être un outil puissant pour améliorer l'efficacité organisationnelle et la qualité des services. En tirer le parti maximum exige de la détermination de la part des hauts responsables.
- Il est important, lorsqu'on met en place des systèmes de facturation aux usagers, de fixer aux organismes intéressés des objectifs de résultats, financiers de qualité de service et autres, assortis d'un suivi régulier, afin d'assurer une efficacité et une qualité appropriées des services.
- Les organismes doivent solliciter l'avis des usagers, de façon régulière et systématique, afin de mieux comprendre leurs besoins.
- Il faut savoir que la facturation aux usagers peut nécessiter de la part de nombreux organismes publics de nouvelles compétences. Il faut en être conscient et le prévoir, surtout au niveau de la gestion des ressources humaines et des technologies de l'information. Il importe de consacrer un temps et des moyens suffisants au développement et à l'entretien de ces compétences.

L'adoption par le Cabinet juridique du ministère australien de la Justice d'un système de facturation aux usagers s'est traduite par une amélioration spectaculaire du service à la clientèle. Des enquêtes sont désormais effectuées régulièrement auprès des clients, et des groupes de référence ont été définis, ce qui a permis au Cabinet juridique d'adapter son offre de services aux besoins spécifiques de sa clientèle. Ce Cabinet procède périodiquement à une comparaison de son activité aux "pratiques exemplaires" du secteur privé, afin d'améliorer encore ses services. La nouvelle stratégie a également eu une incidence nettement positive sur le personnel. Un vaste programme a été mis en place pour développer ses compétences commerciales et susciter la mutation culturelle nécessaire pour qu'il s'adapte bien au nouveau contexte. Les enquêtes successives menées tant auprès des clients qu'auprès du personnel confirment toutes l'amélioration des services fournis par le Cabinet juridique.

Étude de cas de l'Australie

Le service de l'Ordnance Survey vend cartes et données cartographiques aux organismes et services publics, aux organismes privés et aux particuliers. Il a créé un certain nombre de comités consultatifs qui représentent environ 160 organismes clients et qui formulent des observations sur le contenu, la disponibilité, le degré de précision, les prix, etc., des services fournis par l'Ordnance Survey. Celui-ci en tient compte dans la mesure du possible. Cela lui permet de mieux adapter son offre aux besoins des usagers.

Étude de cas du Royaume-Uni

TRAITEMENT DES RECETTES PERÇUES

- Il y aurait lieu d'envisager que l'organisme qui perçoit des redevances d'utilisation en conserve le produit. Celui-ci serait alors classé comme recettes compensatoires ou dépenses négatives selon le cas, afin de bien marquer que les usagers versent une redevance pour un service précis et que c'est à l'organisme qui assure ce service de gérer le revenu qu'il en tire.
- Il convient d'envisager l'adoption des dispositifs budgétaires souples pour les organismes financés par des redevances d'utilisation, afin de leur permettre de répondre à un accroissement du volume des services par des augmentations correspondantes des dépenses et des recettes provenant des redevances d'utilisation.

Parallèlement à l'entrée en vigueur des redevances d'utilisation, la Finlande a introduit un nouveau système de budgétisation nette qui permet aux organismes publics de financer les accroissements de dépenses par des hausses correspondantes des redevances d'utilisation sans avoir à demander l'approbation préalable du Parlement. Jusque là, le système budgétaire fonctionnait sur une base brute et tout amendement au budget exigeait l'approbation du Parlement. Cette réforme a amélioré les performances financières et opérationnelles des organismes publics.

Étude de cas de la Finlande

STRATÉGIES DE DÉTERMINATION DES PRIX

- Les prix doivent, chaque fois que c'est possible, être déterminés à partir des prix compétitifs du marché.
- Dans les autres cas, les prix doivent être fondés sur le principe du recouvrement total des coûts de chaque service, à moins qu'il existe des raisons particulières de ne pas le faire. Ce principe permet une répartition plus efficiente des ressources dans l'économie.
- Il est important que la structure des redevances soit simple. Si un service sensiblement identique est fourni à tout un groupe d'utilisateurs, il peut être opportun de demander une redevance uniforme même si le coût du service rendu aux différents utilisateurs n'est pas tout à fait identique.
- Si certains services ne peuvent être individualisés par utilisateur mais sont imputables à une catégorie d'utilisateurs, il peut être opportun de demander à chaque utilisateur de cette catégorie une redevance correspondant au coût de ces services. Il faut toutefois savoir que cela peut annuler certains des avantages de la facturation aux utilisateurs du fait que le lien entre le paiement et la fourniture du service est moins direct.
- Il convient d'envisager des prix différents, selon qu'il s'agit ou non de périodes de pointe, afin d'étaler la demande. De même, il convient d'envisager d'offrir un service prioritaire moyennant un tarif supérieur.
- La facturation aux utilisateurs d'un service donné peut avoir une grande incidence sur la demande de services de remplacement si ceux-ci ne sont pas eux-mêmes facturés. Il faut donc envisager de les facturer également.

La Commission de réglementation nucléaire des États-Unis prélève des redevances calculées sur l'intégralité des coûts. D'abord, elle détermine des redevances sur la base des coûts des services identifiables rendus à des utilisateurs précis ; ensuite elle détermine des redevances sur la base des coûts des services qu'il n'est pas possible d'imputer à des utilisateurs précis mais à des catégories de bénéficiaires ; elle répartit alors ces coûts entre tous les bénéficiaires de la catégorie et leur demande la redevance annuelle correspondante.

Étude de cas des États-Unis

Lorsque le service suédois des statistiques reçoit des demandes d'informations spécialisées qui figurent dans ses systèmes informatiques, il propose un tarif différencié selon la priorité. Le tarif le plus cher est demandé pour les commandes à traiter immédiatement, des prix réduits sont demandés pour celles qui peuvent être traitées la nuit ou à d'autres moments où la demande est faible.

Étude de cas de la Suède

Lorsque le ministère islandais de la santé a introduit la facturation aux patients des soins hospitaliers, les hospitalisations d'une durée de 24 heures ont sensiblement augmenté, car elles restaient gratuites. Cet effet involontaire a été corrigé en introduisant un type analogue de facturation pour les hospitalisations.

Étude de cas de l'Islande

ASSURER LA NEUTRALITÉ CONCURRENTIELLE

- Si un organisme qui fournit une prestation commerciale est en concurrence avec le secteur privé tout en conservant le monopole d'une autre prestation, il faut veiller à ce que la prestation objet du monopole ne subventionne pas la prestation commerciale.
- Dans la détermination du prix de ces prestations, il faut veiller à ce que le calcul des coûts soit exact et inclue tous les éléments de coût supportés par les entités du secteur privé. À titre d'exemple, les organismes publics peuvent être exonérés de diverses taxes et bénéficier gratuitement de certains services de soutien fournis par les organismes centraux.

En Finlande, de grands efforts sont déployés pour assurer la neutralité concurrentielle. Les organismes publics sont soumis à des restrictions quant aux prestations commerciales qu'ils peuvent offrir, toutes ces prestations doivent être étroitement liées à la fonction statutaire de l'organisme. Des dispositions particulières s'appliquent au calcul des coûts de ces prestations de façon à être sûr qu'il est complet et exact. Le respect de ces règles est contrôlé par l'Office de la concurrence, qui peut ordonner aux organismes publics de revoir leurs prix.

Étude de cas de la Finlande

PRENDRE EN COMPTE LES CONSIDÉRATIONS D'ÉQUITÉ

- Il conviendrait d'envisager de réduire les tarifs demandés aux usagers dans les cas particuliers où le recouvrement intégral des coûts représenterait pour eux une charge financière excessive. Cela peut s'appliquer particulièrement aux personnes à faible revenu, aux petites entités, aux usagers éloignés et aux gros consommateurs. Les critères d'application de tarifs privilégiés doivent être clairs et explicites.
- Lorsque le tarif demandé à l'utilisateur ne permet pas de recouvrer la totalité des coûts, l'élément de subvention qu'il comporte doit être transparent pour ceux qui fournissent la prestation et en assure le suivi.
- Les mesures prises sous forme d'avantages fiscaux ou sociaux devraient être reconnues comme étant plus efficaces pour assurer l'équité qu'une réduction des tarifs.

Lorsque l'Islande a introduit un ticket modérateur pour les prestations des généralistes et des spécialistes, consciente que cela représenterait une charge excessive pour les personnes à bas revenu, elle a accordé des cartes de réduction donnant accès à ces prestations pour un tiers du tarif normal.

Étude de cas de l'Islande

Lorsque le Canada a introduit des redevances d'usage dans son système de navigation aérienne, il a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'imposer le même tarif à tous les aéronefs, du fait que la valeur des services fournis est beaucoup plus importante pour un Jumbo Jet de 400 places que pour un petit appareil de 15 places. En conséquence, les redevances d'usage appliquées sont en rapport direct avec la taille de l'aéronef, bien que cette taille n'influe guère sur le coût des services fournis.

Étude de cas du Canada

Pour les redevances d'utilisation demandées dans les maisons de retraite et de repos, le Luxembourg prend en compte les ressources financières de chaque résident. Si le revenu mensuel du résident est inférieur ou égal à la redevance d'utilisation, alors celle-ci est réduite en conséquence, de façon à lui laisser un montant standard d'argent de poche. Des dispositions particulières ont également été prises pour tenir compte du patrimoine éventuel du résident.

Étude de cas du Luxembourg

À propos de cette Note de Synthèse

Les Principes directeurs ont été examinés et approuvés à la réunion annuelle de 1997 des Hauts responsables du budget, et ont été approuvés par la suite à la réunion d'automne 1997 du Comité de la gestion publique. Ces principes n'ont pas pour but de déterminer quelles activités doivent faire l'objet de la facturation aux usagers, mais de définir les meilleures pratiques pour mettre en oeuvre un tel système une fois son application décidée.

Les études de cas sont été publiées par l'OECD: *Études hors série No. 22, La Facturation des Services Publics Aux Usagers*. Cette publication est en vente aux services de publications en France, en Allemagne, au Japon, au Mexique et aux États-Unis et chez les distributeurs des publications de l'OCDE dans plusieurs pays.

Pour de plus amples informations sur ces travaux, contacter :

Jon Blondal - Mel : jon.blondal@oecd.org - Télécopie : (33-1) 45.24.87.96

ou consulter le site Web : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/budget/index.htm>