3e CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2012

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité:

Droit public

ÉPREUVE N° 10

Durée: 4 h
Coefficient: 4

SUJET:

À partir du dossier joint, vous rédigerez une note sur la gratuité du service public.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	«Services publics: on ne rase plus gratis» / Stéphane Menu. La lettre du cadre territorial, 15 novembre 2011, n° 432, pages 14-16.	**Page 4**
Document n° 2	«La gratuité des services publics locaux incite au gaspillage» / Claude Martinand; propos recueillis par Gaëlle Ginibrière. La gazette des communes, des départements, des régions, 23 mai 2011, n° 2079, page 16.	**Page 7**
Document n° 3	«Le prix du service public de la culture» / par Élisabeth Mella. AJDA = Actualité juridique: droit administratif, 1er novembre 2010, n° 66.36, pages 2037-2044.	**Page 8**
Document n° 4	«Les tarifs en quête d'équilibre» / Stéphane Menu. La lettre du cadre territorial, 15 avril 2010, n° 399, pages 22-23.	**Page 16**

Document n° 5	«Collectivités territoriales et restauration collective» / par Gérard Terrien. Revue Lamy des collectivités territoriales, février 2010, n° 54, pages 71-75.	**Page 18**
Document n° 6	«Cantines: le juste prix» / Patricia Bonamy. La lettre du cadre territorial, 15 octobre 2008, n° 367, pages 30-31.	**Page 23**
Document n° 7	«Bibliothèque : une bonne gestion... par la gratuité?» / Thierry Giappiconi. La lettre du cadre territorial, 15 février 2007, n° 332, pages 12-14.	**Page 25**
Document n° 8	«Gratuité des cantines: une fausse bonne idée?» [en ligne] Localtis.info, 9 janvier 2007. http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&cid=1167285461872	**Page 28**
Document n° 9	«Services publics: le juste prix» / par Christophe Jeanteur et Olivier Nys. La lettre du cadre territorial, 1er avril 2005, n° 293, pages 28-34.	**Page 30**
Document n° 10	«Quel "prix" pour le Louvre?» / Bruno Maresca. Consommation et modes de vie [en ligne], novembre 2004, n° 179. http://www.credoc.fr/pdf/4p/179.pdf	**Page 37**
Document n° 11	«Nouvelles relations contractuelles: instaurer la gratuité des réseaux urbains de transports par des péages virtuels» / Ludovic Babin et Bruno Cantier. Le moniteur des travaux publics et du bâtiment, 13 décembre 2002, n° 5168, pages 80-81.	**Page 41**
Document n° 12	«La gratuité des services publics à l'égard des usagers» / étude par Michel Lecerf et Guillaume Blanc. JCP = La semaine juridique: édition générale, 7 octobre 1998, n° 57.41	**Page 43**
Document n° 13	Arrêté du Conseil d'État, assemblée, du 10 juillet 1996 n° 168702 168734 169631 169951 [en ligne]. Gouvernement, Secrétariat général, Direction de l'information légale et administrative. http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007937625&fastReqId=552576959&fastPos=1	**Page 51**

Document n° 14 Arrêté du Conseil d'État, section, du 10 mai 1974 n° 88032 88148 [en ligne]. Gouvernement, Secrétariat général, Direction de l'information légale et administrative. http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007643192&fastReqId=177176948&fastPos=6&oldAction=rechJuriAdmin

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

4

SERVICES PUBLICS : ON NE RASE PLUS GRATIS



Longtemps, les collectivités territoriales, notamment les départements urbains, ont cru qu'elles pouvaient financer gratuitement et indéfiniment certaines prestations, comme le transport scolaire. À gauche comme à droite, la crise économique et la baisse des droits de mutation les poussent désormais à une cruelle révision dogmatique. Doit-on s'en émouvoir? La fin des « cadeaux » ouvre une période où le projet de territoire peut être intelligemment repensé.

Il fallait bien un jour que le sujet refasse surface. Avec le resserrement budgétaire des collectivités territoriales, entamé dès 2004 avec la phase II de la décentralisation et son lot de transferts de compétences non compensées financièrement, la question de la gratuité de certains services publics se pose. Et même avec une acuité renouvelée depuis la crise de 2008 qui a poussé les collectivités à moins de prodigalité.

L'exemple le plus éloquent est celui du transport scolaire, dont la gratuité est de plus en plus remise en cause ces derniers mois. Il est vrai que cette charge n'est pas négligeable : selon l'Association des départements de France (ADF), le coût global du transport quotidien de 4 millions d'élèves, hormis le cas particulier de l'Ile-de-France, avoisinerait les 3 milliards d'euros, dont 2 milliards à la charge unique des départements. Pour équilibrer les comptes, certains départements n'ont pas eu le choix : récemment, l'Aube, les Ardennes et la Seine-Maritime ont mis un terme à la gratuité totale. Ailleurs, certaines collectivités imposent désormais aux familles une contribution de 10 à 15 % des transports.

DÉCRYPTAGE

Stéphane Menu
stephane.menu@orange.fr

Offre spéciale d'abonnement
➜ page 24

Cette évolution est une régression pour l'Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (Anateep), qui estime que le transport « *prolonge le service public de l'Éducation nationale* », pour reprendre les termes d'Éric Breton, directeur des études de l'association. Ce dernier perçoit même une contradiction dans la manière d'agir des collectivités : « *On parle en permanence d'une nouvelle ruralité, adaptée aux exigences de l'époque. Comment espérer repeupler nos campagnes lorsque les transports scolaires deviennent trop rédhibitoires ?* ».

TOUR DE TABLE FINANCIER

Il est vrai que le système du financement du transport scolaire est complexe. Face à la crise, certains départements rappellent à quelques communes récalcitrantes leur devoir de participation. En Côte-d'Or, par exemple, François Sauvadet, président du conseil général, a décidé de ne plus prendre en charge le transport de collégiens domiciliés à Montbard et Venarey-Les Laumes : ces deux communes n'ayant pas « *souhaité s'engager à verser [leur] participation pour l'année 2011-2012* », écrit Sauvadet.
Incompréhension des deux maires concernés, rappelant que le transport scolaire en question s'effectue sur des lignes déjà existantes et ne représente pas un service supplémentaire. Sans oublier la grogne des fédérations de parents d'élèves, qui considèrent la décision injuste.

La même polémique a surgi du côté de Lille où le conseil général a décidé de mettre un terme à la gratuité du transport des lycéens sans que la communauté urbaine lilloise n'en assure complètement la transition, cette dernière préférant baisser les abonnements classiques en direction des jeunes. « *Nous avons conservé la gratuité en milieu interurbain*, assure Patrick Kanner, président du conseil général du Nord. *Mais le transport scolaire gratuit pour les lycéens mobilise 40 M. d'euros par an et nous avions décidé, en 2007, de transférer progressivement cette charge vers les autorités organisatrices dédiées au sein des intercommunalités. Nous y sommes* ».

L'ASSAINISSEMENT SE SACRIFIE POUR LE TRANSPORT SCOLAIRE

Maurice Leroy, président du conseil général du Loir-et-Cher, a souhaité maintenir la gratuité, estimant qu'il ne fallait pas « *faire subir une double peine à ceux qui vivent en milieu rural, loin des centres de décision* ». Mais la facture de ce maintien est salée : 2 100 euros par élève, soit 19 M. d'euros pour le transport de 20 000 élèves, dont 200 handicapés. Une dépense deux fois plus élevée que la moyenne nationale car dans le Loir-et-Cher, il y a un service sur mesure, les bus allant pratiquant chercher les élèves à la sortie de leur domicile. Pour tenir cet engagement, l'institution départementale a donc été obligée de tailler dans d'autres budgets. Ainsi, les travaux d'assainissement ne sont plus financés dans les communes et une participation symbolique de 30 euros à la constitution du dossier de gratuité du transport scolaire est désormais demandée aux parents.

REPENSER LE COÛT DES SERVICES PUBLICS

En fait, les élus départementaux jouent la montre. La plupart d'entre eux savent que le temps de la gratuité et des cadeaux accordés à certaines « clientèles » politiques approche de sa fin. Doit-on s'en émouvoir ? Doit-on considérer que la gratuité des transports, des ordinateurs portables ou d'autres services publics relève d'un principe intouchable ? ●●●

> *« Chaque année, le transport scolaire coûte 100 millions d'euros au conseil général du Nord »*


DR

TÉMOIGNAGE

Patrick Kanner

président du CG Nord

« Le temps de la pérennité évolutive »

Chaque année, le transport scolaire coûte 100 millions d'euros au conseil général du Nord. En 2011, l'institution a décidé de ne plus prendre en charge le transport des lycéens, renvoyant ces derniers aux autorités organisatrices de transport compétentes. La décision a certes causé des remous mais Patrick Kanner, président du CG, n'a pas eu le choix : « *La situation financière des conseils généraux nous oblige à rebattre les cartes. Chaque année, dans le Nord, nous consacrons 800 M. d'euros aux prestations sociales et nous perdons 300 M. d'euros de compensations de l'État non transférées. Je dois donc faire des choix* ».

Envisage-t-il la fin de la gratuité du transport scolaire ? « *Je me refuse à évoquer ce sujet sans une réflexion globale. J'envisage de lancer un schéma de mobilité sur le département pour garantir, aux jeunes comme aux autres catégories de la population, un droit à la mobilité. Mais toutes les autorités organisatrices de transport ainsi que la région doivent y prendre part* », assure-t-il. Entre les lignes, le propos préfigure un certain réalisme : « *Qu'un fils de cadre supérieur et un chômeur bénéficient de la même gratuité me gêne un peu. Pour l'homme de gauche que je suis, l'égalité, c'est bien, l'équité, c'est mieux* ». Et de conclure : « *En tant que juriste, on m'a toujours appris que le service public devait être pérenne, égalitaire et évolutif. Sur le coût des services publics et la révision de la gratuité de certains d'entre eux, nous devons réfléchir à une pérennité évolutive* ».



●●● La crise aidant, les collectivités réajustent l'ordre des priorités et s'apprêtent à tenir un langage de vérité à certaines catégories de la population (maires de communes, familles, etc.). Tout en préservant les familles les plus démunies, beaucoup de communes ont revisité la tarification de leurs services (cantines, centres sociaux, etc.) pour lisser les effets de seuil et éviter qu'un chômeur soit traité de la même manière qu'un cadre supérieur.

Nantes a ainsi fait ses calculs : en 2009, la ville a perdu 2 M. d'euros de DGF et la révision de la dotation de solidarité urbaine (DSU) a constitué un manque à gagner de 6 M. d'euros. « *On ne peut pas s'arrêter de construire des crèches* », assurait alors un directeur de service, tout en s'inquiétant de la baisse annoncée de 10 % du financement départemental sur certaines actions à caractère social. Il a donc fallu faire des choix, faire mieux avec moins, pour reprendre l'expression consacrée. Tôt ou tard, toutes les collectivités seront confrontées à cette même équation, au risque de laisser filer des déficits qui se répercuteront sur les impôts locaux. Une manière rouée de faire payer la facture aux contribuables qui n'ont pas le plaisir de jouir de la gratuité au regard de leurs ressources (les classes moyennes, variable d'ajustement épuisé du système fiscal).

LA FIN DE LA LOGIQUE DE GUICHET

La question de fond reste la même : doit-on, en période de crise, prioriser le soutien financier public à des secteurs potentiellement créateurs de plus-values – on pense, bien sûr, au développement économique – ou maintenir une gratuité des services publics là où elle ne se justifie pas totalement ? Longtemps, les départements ont vécu sur le confortable édredon financier constitué par des droits de mutation élevés du fait de la flambée immobilière. Cette époque dorée appartient à l'histoire et certains élus doivent apprendre à repenser des projets globaux efficaces plutôt que céder à la tentation de saupoudrer des subventions à tous les vents. Le temps est au courage politique et plus à la distribution de cadeaux à des clientèles politiques. La logique de guichet vit ses dernières heures. Doit-on s'en plaindre ? ■

TÉMOIGNAGE


DR

Éric Breton

directeur des études de l'Anateep - Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public

« Pas de recul pour l'heure de la gratuité »

Est jugé gratuit un transport scolaire où la participation des familles n'excède pas 5 %. C'est ainsi que l'Anateep (Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public) théorise la gratuité. « *Un quart des départements français prennent en charge totalement le déplacement des élèves, une quarantaine d'autres réclament une contribution de 30 à 40 euros. Il n'y a pas de recul massif pour l'heure de la gratuité du transport scolaire, le Lot-et-Garonne et l'Aveyron venant d'ailleurs d'opter pour cette solution il y a seulement deux ans. Mais les budgets étant plus contraints, la remise en cause de la gratuité se profile* », assure Éric Breton, directeur des études de l'association.

« *Nous considérons que le transport scolaire gratuit relève d'un principe de prolongement du service public de l'Éducation. Mais la réalité diffère, que l'on soit domicilié dans une grande ville ou dans un département rural. Dans ce dernier, le transport, au sens large, doit être considéré comme un élément constitutif de l'aménagement du territoire, et donc de son attractivité. En milieu urbain, avec le développement de la billettique dans les transports publics, le coût du transport scolaire offre une meilleure souplesse de gestion* ».

DOC DOC

À lire

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro »

Les tarifs en quête d'équilibre, *La Lettre du cadre territorial*, n°399 - 15 avril 2010.

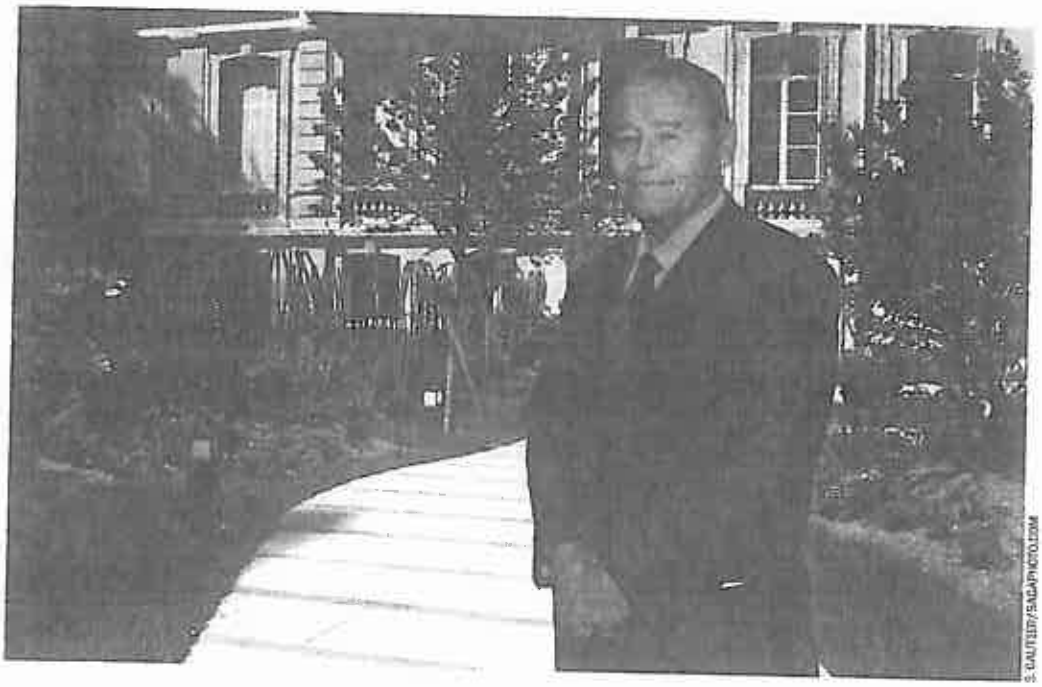
7

DOCUMENT n° 2

Claude Martinand, président de l'Institut de la gestion déléguée

«La gratuité des services publics locaux incite au gaspillage»

Pour l'Institut de la gestion déléguée (IGD), qui organisait, le 17 mai, un colloque sur ce thème, la rigueur appliquée aux budgets locaux doit conduire leurs gestionnaires à repenser d'urgence leur politique tarifaire. Selon Claude Martinand, président de l'IGD, une réflexion approfondie en la matière doit accroître l'efficience du service public local.



© GAUTIER/SAGAPHOTO.COM

Pourquoi l'IGD s'intéresse-t-elle aujourd'hui à la tarification des services des collectivités territoriales?
Il existe à la fois une demande sociale nouvelle, une exigence de développement durable qui suppose d'économiser les ressources, sans oublier les contraintes financières et fiscales qui risquent d'être sévères. Tout ceci conduit les collectivités à être plus rigoureuses dans la gestion des ressources et donc dans la tarification et l'efficacité des services publics locaux. La tarification peut en effet inciter à davantage d'économie des ressources et d'efficacité économique.

C'est l'un des arguments des opposants de la gratuité des services publics locaux.
La gratuité générale n'est pas forcément une bonne formule car elle incite au gaspillage. C'est particulièrement vrai pour l'eau. Elle ne doit donc concerner que certains cas bien spécifiques. Par ailleurs, la gratuité ne permet pas des investissements suffisants sur la durée. Qui dit tarification dit en effet financement des investissements, un lien qui ne doit pas être oublié. L'assainissement, par exemple, nécessite le renouvellement des équipements si l'on ne souhaite pas être confronté à de grandes difficultés des années plus tard. Des prix trop bas n'assurent aucune garantie en termes de durabilité. Par ailleurs, les collectivités sont aussi amenées à rechercher plus d'efficacité, d'où l'utilisation de contrats incitatifs, de systèmes de bonus/malus, d'indicateurs de performance...

Qui dit tarification dit financement des investissements. Des prix trop bas n'assurent aucune garantie en termes de durabilité.

Vous soulignez la nécessité de mieux adapter les recettes des collectivités aux coûts de leurs services.
Une trop grande rigidité peut effectivement entraîner des difficultés: une baisse de consommation peut mettre en cause l'équilibre d'un contrat où la part des coûts fixes est prépondérante, puisqu'elle correspond à une baisse des recettes. Les coûts fixes représentent par exemple 85% du coût de l'eau gérée par les services publics. Les collectivités doivent donc réfléchir à de nouvelles ressources – celles-ci sont variables selon les services publics – et rechercher de nouveaux équilibres entre les ressources et les coûts. S'ajoute à cela une dimension de solidarité territoriale – sur quels territoires doit porter la péréquation? – et de solidarité sociale – par exemple, trouver des formules pour assurer l'accès à un minimum d'eau à un prix abordable. C'est aux élus qu'il revient de faire ce choix de la tarification: il doit être au cœur des débats politiques.

Propos recueillis par Gaëlle Ginibrière

Tarification unique pour les Franciliens?

Instaurer une tarification unique des transports publics sur toute l'Ile-de-France? La formule, longuement évoquée lors du colloque, est tentante, mais risque d'inciter encore plus à l'étalement urbain. Augmenter la fréquentation des transports publics en diminuant le prix du billet? La solution permet de répondre aux enjeux de développement durable, mais peut conduire à une baisse des résultats financiers. Sans oublier que le niveau de tarification des services publics est aussi l'un des critères d'attractivité pour les entreprises qui décident de s'implanter sur tel territoire plutôt que sur tel autre et qu'il représente un impact financier pour les industries qui ne peuvent pas être délocalisées. La thématique de la tarification est imbriquée dans des enjeux qu'il convient de ne pas négliger et qui expliquent le bouillonnement de la réflexion en cours aujourd'hui dans les collectivités.

DOCUMENT n° 3

Le prix du service public de la culture

PAR ELISABETH MELLA
MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC,
UNIVERSITÉ PARIS-DAUPHINE I2D (INSTITUT DROIT DAUPHINE)

L'ESSENTIEL

Lorsqu'elle répond à certains critères, l'activité culturelle peut être qualifiée de «service public». Se pose alors la question de son prix, ou, plus exactement, celle de son éventuelle gratuité. L'espoir de voir affirmé un principe de gratuité, qui découlait de la reconnaissance par le juge d'un service public culturel, se heurte aux contraintes inhérentes à cette activité.

Quels points communs existe-t-il entre les Nuits blanches de Paris, celles de Lille, la Folle Journée de Nantes, le Festival de jazz de Toulon, celui d'Enghien, les Musiques métisses d'Angoulême, le Festival des géants de Cassel, les Flâneries musicales d'été à Reims?

Toutes ces manifestations culturelles sont marquées par leur gratuité: elles sont offertes au public sans contrepartie pécuniaire. Par «gratuité», l'on entend en effet le caractère de ce qui est fait ou donné, de ce dont on peut profiter sans contrepartie pécuniaire.

Ces exemples signifient-ils pour autant qu'une activité culturelle est délivrée à titre gratuit dès lors qu'elle est proposée au plus grand nombre et *a fortiori* dès lors qu'elle est érigée en activité de service public? Sur ce dernier point, il convient de relever d'emblée que toutes les activités culturelles proposées au plus grand nombre, au public, comme celles qui ont été données en exemple précédemment ne sont pas constitutives d'une activité de service public. L'opposition de principe qui avait trouvé son point d'orgue dans l'arrêt *Astruc* et plus encore dans la note approbatrice du doyen Maurice Hauriou où il relevait que le théâtre est susceptible «d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie facile et fictive, au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance» (CE 7 avr. 1916, *Astruc et Société du théâtre des Champs-Elysées c/ Ville de Paris*, req. n° 19163, Lebon 41, note M. Hauriou) est aujourd'hui dépassée. Cette évolution s'est faite en plusieurs étapes: de manière ponctuelle d'abord, en 1923 à propos de l'Opéra-comique (CE 27 juill. 1923, *Gheusi*, RD publ. 1923. 560, concl. Mazerat, note G. Jèze) et en 1944 pour les activités théâtrales (CE 21 janv. 1944, *Léoni*, Lebon 26) et plus largement ensuite en 1959 et en 1983 lorsque, pour la première fois, est reconnue l'existence d'un «service public de caractère culturel et touristique» (CE 11 mai 1959, *Dauphin*, D. 1959. Jur. 315, concl. H. Mayras) dans le premier cas et d'un «service public culturel» tout court dans le second. Une activité culturelle peut donc être constitutive de service public dès lors qu'elle répond aux critères de l'arrêt *Narcy* (CE sect. 28 juin 1963, *Narcy*, Lebon 401; AJDA 1964. 91, note A. de Laubadère; RD publ. 1963. 1186, note M. Waline), ou, lorsque la personne privée assumant cette activité ne dispose pas de prérogatives de puissance publique, à ceux de l'arrêt *APREI* (CE 22 févr. 2007, req. n° 264541, AJDA 2007. 793, chron. F. Lenica et J. Boucher; RDSS 2007. 499, concl. C. Verot; *ibid.* 517, note G. Koubi et G. Guglielmi; RFDA 2007. 803, note C. Boiteau).

Le terme «culture» auquel s'enracine l'expression «activité culturelle» doit être pris ici au sens large. «Dans son sens le plus lâche, la notion de culture peut [alors] être utilisée pour nommer tout ensemble plus ou moins organisé de savoirs, de codes, de valeurs ou de représentations associés à des domaines réguliers de pratiques» (*Le dictionnaire des sciences humaines*, S. Mesure et P. Savidan [sous dir.], PUF, 2006, V° Culture). L'on entend alors par activité liée à la culture aussi bien l'activité musicale, théâtrale, cinématographique, d'opéra que les activités liées aux musées, aux bibliothèques, aux archives ou encore aux monuments historiques.

Pour en revenir à notre problématique, la gratuité des services publics de la culture est parfois fortement encouragée. Elle l'a été en 1959 au moment de la mise en place du ministère des affaires culturelles avec André Malraux à sa tête comme ministre d'Etat. L'accès de tous à la culture y est présenté comme un des objectifs majeurs du nouveau ministère. La mission du ministre définie par le décret n° 59-212 du 3 février 1959 relatif aux attributions d'un ministre d'Etat consiste notamment à «rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre de Français» et à «assurer la plus vaste audience à notre patrimoine». Elle est également un des piliers affichés de la mission confiée au tout dernier ministre de la culture et de la communication. Le décret n° 2007-994 du 25 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication, porte-parole du gouvernement mentionne que: «Le ministre de la culture et de la communication, porte-parole du gouvernement, a pour mission de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France».

C'est ainsi que, dans toute la France, du 1er janvier au 30 juin 2008 a été lancée, sous le pilotage du ministère de la culture et de la communication, une expérimentation de gratuité totale de l'entrée de quatorze musées et monuments

nationaux. Dans le même temps, quatre grands musées parisiens ont choisi d'accueillir gratuitement les jeunes gens qui ont entre 18 et 26 ans un soir par semaine entre 18 h et 21 h. Il s'agit du musée d'art moderne (centre Beaubourg), le mercredi ; du musée d'Orsay, le jeudi ; du Louvre, le vendredi, et du musée du quai Branly, le samedi. Certaines de ces expérimentations ont été reconduites. Par ailleurs, depuis 2002, plusieurs villes dont Paris, Bordeaux ou encore Dijon ont instauré l'accès gratuit à l'ensemble des collections permanentes de leurs musées.

Ainsi, la gratuité des services publics de la culture a ses adeptes.

La gratuité des services publics de la culture n'est pas toujours cependant du goût de tous. Parmi les opposants à la gratuité du service public de la culture, on trouve surtout les opposants à la gratuité de la culture tout court. En 2007, Denis Olivennes, ancien directeur de la FNAC, dénonçait dans son opuscule *La gratuité, c'est du vol. Quand le piratage tue la culture* (Grasset, 2007) les dérives générées par un accès à la culture gratuit. L'on se souvient également des vives oppositions qui se sont fait jour au moment de la transposition de la directive communautaire de 1992 (dir. 92/100/CEE du 19 nov. 1992 relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle, JOCE L 346, 27 nov. 1992, p. 61-66), laquelle préconisait, pour l'ensemble des Etats de l'Union européenne, la mise en place d'une gratuité du prêt des livres en bibliothèque. Cette directive devait signer, pour ses opposants, la fin de la création littéraire, chaque auteur devant pouvoir prétendre à être rémunéré de son travail intellectuel.

Parmi les opposants à la gratuité du service public de la culture, on trouve surtout les opposants à la gratuité de la culture tout court.

Au-delà de ces expériences ou de ces opinions, se pose cependant pour le juriste la question suivante et qui peut être formulée en des termes fort simples : existe-t-il en droit positif une place pour la gratuité du service public de la culture, aux côtés des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, tout aussi connus sous le nom de lois de Rolland ?

En un temps, un principe de gratuité des services publics a pu être invoqué. Maurice Hauriou, le premier, avait clairement posé les fondements d'un principe de gratuité du service public lorsqu'il voyait dans « le caractère non lucratif des services publics, leur trait saillant » (M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, Sirey, 9e éd., p. 47). Si, de son côté, Léon Duguit est resté silencieux sur ce point, l'idée de gratuité du service public a été reprise, en revanche, par ses disciples, Gaston Jèze et Roger Bonnard.

Surtout, dans les lois qu'il a dégagées à propos de toute activité de service public, Louis Rolland a reconnu celle de la gratuité en considérant en 1935 dans son *Cours de droit administratif* cette dernière comme le corollaire nécessaire du principe d'égalité [1]. En 1937, il relève plus explicitement que « la gratuité du service public est en France une règle » et qu'« en principe, le particulier qui retire un avantage du service public n'a pas de contrepartie à verser ». Toutefois, à partir de 1938, le même auteur se ravisait et, plutôt que d'évoquer l'existence d'un principe de gratuité, préférait rendre compte d'un « phénomène de gratuité ».

En effet, il devenait de plus en plus difficile de soutenir l'existence d'un tel principe au regard du développement de plus en plus prégnant de la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial, caractérisée par la recherche de bénéfices, même si ces bénéfices ne doivent pas apparaître comme leur but premier.

Surtout, aujourd'hui, aucun auteur n'affirme l'existence d'un principe général de gratuité du service public.

Pourquoi alors poser la question du prix du service public de la culture, si ce n'est dans l'optique de mener une réflexion sur l'existence éventuelle d'un principe de gratuité dans le droit du service public culturel dérogeant alors au droit des services publics, en général, la culture ayant ce pouvoir de bousculer des lois que l'on croyait bien établies ? C'est en cette direction que la présente recherche a été menée.

Au final, une observation de la gratuité dans le droit du service public de la culture conduit à établir deux constats : celui assurément, de l'absence, comme pour les autres services publics, d'un principe de gratuité, mais aussi, et tout aussi assurément, l'inclusion de la gratuité dans certains services publics de la culture et méritant d'être prise en compte à part entière.

Il s'agira donc de présenter, d'une part, l'exclusion de la gratuité dans le service public de la culture, d'autre part, l'inclusion de la gratuité dans certains services publics de la culture.

L'exclusion de la gratuité dans le service public de la culture

L'activité culturelle est une activité traditionnellement rétive à la gratuité. Dans ce contexte, la reconnaissance par le juge administratif d'un « service public » de la culture a pu susciter espoir pour la gratuité. Espoir, car la réalité s'est avérée toute différente. Il n'existe en effet toujours pas de principe de gratuité pour le service public de la culture.

L'ACTIVITÉ CULTURELLE : UNE ACTIVITÉ TRADITIONNELLEMENT RÉTIVE À LA GRATUITÉ

La culture est d'abord l'expression d'un privilège social. De ce point de vue, l'instruction pour tous, souvent accolée à la culture, apparaît comme un parfait contre-exemple pour la gratuité de la culture.

La culture, expression d'un privilège social

Assurément, il existe et a toujours existé une « culture populaire ». Par cette notion apparue au XVIIIe siècle, l'on entend la culture issue du peuple, du commun des mortels, la culture dans laquelle le peuple est pleinement engagé, complètement partie prenante dans le processus de construction, pieds et poings liés à elle. Ainsi, et notamment tout au long du XIXe siècle jusque dans les années 30, la culture populaire est identifiée au folklore ; contes, coutumes, chansons ont été collectionnés dans

(1) Selon lui, « la règle de l'égalité s'accompagne de la règle de gratuité », v. L. Rolland, *Cours de droit administratif*, DES de droit public, 1934-1935, *Les Cours de droit administratif*, Paris, p. 62.

une perspective muséographique, avec le sentiment qu'il était nécessaire de recueillir ce qui était en train de se perdre. Discréditée un temps, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale notamment – car elle avait servi à légitimer la propagande nazie, la culture populaire redevient à la mode sous une autre forme dans les années 70. Elle est cette fois-ci plus proche des groupes dominés, des individus à la marge, comme les prisonniers, les malades, les fous. Elle entre cette fois-ci dans une perspective politique. Aujourd'hui, ce serait davantage le terme de «culture de masse» qui rendrait compte de ce type de culture, celle forgée par le peuple et pour elle.

Il n'en demeure pas moins que la «culture populaire», ou «culture de masse» se définit – qu'on le veuille ou non – au regard d'une autre culture, la vraie, la «culture savante», autre culture qui, en général n'a pas besoin d'être qualifiée, car elle se suffit à elle-même.

Or, cette autre culture n'est pas de masse. Elle demeure réservée à un groupe d'initiés. Elle n'a pas vocation à se démocratiser, car ce n'est pas sa nature.

Ainsi, en est-il, au moment du Siècle des Lumières, des salons parisiens. Ceux-ci, jusqu'à la Révolution, n'ont jamais cessé d'être le pôle d'attraction des gens de lettres, des aristocrates cultivés et des étrangers originaires de toute l'Europe. A Paris, les salons les plus en vue sont ceux de M^me^ de Lambert et de M^me^ de Tancin.

Au Siècle des Lumières, le prix assez élevé des places et l'absence de culture et de loisirs écartent du théâtre les plus pauvres.

De même, les bibliothèques des Lumières sont des lieux difficiles d'accès à un public profane qui non seulement se heurte à une conception savante et professionnelle du texte, mais encore à l'accès très réglementé et parcellaire de ces lieux par ceux qui en sont les détenteurs. Ces lieux correspondent d'abord à des cercles d'amis ou d'initiés.

De même encore, les théâtres municipaux commencent à se développer (le premier théâtre, le théâtre de Lyon est construit en 1754 par Soufflot) et, dans certaines occasions de réjouissance, jouent gratis et permettent ainsi à tout le monde d'y accéder. Mais le prix assez élevé des places et l'absence de culture et de loisirs écartent du théâtre les plus pauvres. D'ailleurs, la hiérarchie des rangs et des fortunes correspond à celle des places: les premières loges et les places sur la scène sont les plus prisées et les plus coûteuses.

Enfin, l'Opéra de Paris autorisé en 1669 par Louis XIV sous le nom d'«Académie d'opéra» a vocation à incarner le goût officiel et à servir de modèle artistique. Lieu de prestige aussi, il doit être dirigé de manière à constituer un objet de fierté pour la nation. Si on lui confie la tâche de parfois glorifier le souverain, il a avant tout pour mission de monter les spectacles les plus luxueux et les plus ambitieux.

De ces premiers éléments, il ressort que gratuité et culture ne vont initialement pas de pair. Au contraire, tout les oppose.

Cette opposition est sévère. Elle ne saurait avoir été résorbée, comme on l'entend parfois, par le préambule de la Constitution de 1946. En effet, instruction et culture ne sauraient être mises sur le même plan. L'instruction pour tous et la mention corrélative de sa gratuité se présentent davantage comme un contre-exemple pour la gratuité de la culture.

L'instruction pour tous: un contre-exemple pour la gratuité de la culture

Le droit à la culture est souvent accolé au droit à l'instruction pour déduire de la gratuité de celui-ci la gratuité de celui-là. A l'affermissement de l'assimilation, l'on trouve l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946: «La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat».

Le constituant de 1946 énonce très clairement un principe de gratuité de l'enseignement à tous les degrés. Cette gratuité de l'enseignement n'est pas nouvelle, mais elle n'avait jusqu'alors qu'une valeur législative: celle posée par les grandes lois Ferry, dont la loi du 16 juin 1881 qui, en sus du caractère obligatoire de l'enseignement primaire, établit son caractère gratuit dans les écoles publiques et dans les termes suivants: «Il ne sera plus perçu de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques, ni dans les salles d'asile publiques».

L'historique du droit à l'instruction révèle que, dès la Révolution, il a été pensé comme devant permettre au plus grand nombre d'accéder à la raison démocratique (v. J. Kissangoula, *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008, V° Droit à l'instruction). La gratuité de l'enseignement établie de manière définitive en 1881 est un moyen de concrétiser ce droit à l'enseignement. Plus tard, la loi de finances du 27 décembre 1927 étendra cette gratuité à l'enseignement secondaire.

Or, dans le débat autour de la gratuité de la culture, la tentation est grande de transposer à la culture le modèle de l'école.

Au début des années 1890, lorsqu'il fut question d'abolir la gratuité d'entrée au musée du Louvre qui prévalait depuis 1793, année de son ouverture, Georges Clemenceau, encouragé par son cher ami, le critique d'art Gustave Geffroy, est un de ceux qui entretiennent ce rapprochement entre culture et instruction. Lorsqu'il se prononce feu et flamme en défense de la gratuité, sa démonstration se veut alors d'abord civique. Elle se fonde sur l'idée primordiale que la démocratie se doit d'offrir la beauté sans nul péage à tous ceux qui n'ont pas le moyen d'en acheter la fréquentation. L'ancien médecin des pauvres de Montmartre écrivait ainsi: «Nous avons fait l'homme qui lit, écrit, compte, connaît et veut connaître encore. Il faut maintenant l'élever d'un nouveau degré et faire l'homme qui sent. Il faut faire un public pour nos artistes comme nous cherchons à faire un public pour nos savants».

Pourtant, le droit à la culture, quoique proclamé dans le préambule de la Constitution de 1946 en même temps que le droit à l'instruction, n'appelle pas les mêmes conclusions que ce dernier.

Une clarification doit être opérée entre droit à l'instruction et droit à la culture, cela pour au moins trois raisons.

D'abord, l'idée selon laquelle les constituants de 1946 auraient distingué, d'un côté, le droit à l'instruction, de l'autre, le droit à la culture, est de plus en plus remise en cause. Pour les auteurs du manuel *Droit de la culture*, les professeurs Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci et Jacques

Bourdon « malgré le terme "culture", le constituant ne visait en fait que l'instruction et l'éducation » (J.-M. Pontier, J.-C. Ricci et J. Bourdon, *Droit de la culture*, Dalloz, 2e éd., 1996, p. 42). Dès lors, il faudrait davantage entendre derrière le mot « culture », le mot « éducation ».

Ensuite, ce droit à la culture, à supposer qu'il soit distinct du droit à l'instruction et à l'enseignement est à ranger parmi les droits créances. Or, l'on sait que ces droits impliquent non pas une abstention de l'Etat, mais une action positive des pouvoirs publics. Sans cette dernière, les individus ne sauraient se prévaloir de cet alinéa. Tel est ce que le juge administratif a eu l'occasion de préciser, à propos d'une autre disposition constitutionnelle, celle selon laquelle : « La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Dans sa décision *Tallagrand* (CE 29 nov. 1968, Lebon 607 ; D. 1969. Jur. 386, note V. Silvera ; RD publ. 1969. 686, note M. Waline ; JDI 1969. 382, note D. Ruzié), le Conseil d'Etat considère en effet qu'en l'absence de disposition législative mettant en œuvre la disposition constitutionnelle, la référence à la disposition en question du préambule est inopérante. Or, et même si le juge administratif ne s'est encore jamais prononcé sur ce point, on peut considérer qu'il en est de même pour le droit à la culture. Tant qu'une loi n'a pas précisé les modalités d'application de ce « droit à la culture », il n'a qu'une valeur incantatoire.

Ce droit à la culture, droit créance, implique une action positive des pouvoirs publics.

Enfin, le troisième argument, appelant une distinction radicale entre droit à l'instruction et droit à la culture est que le premier correspond à une obligation puisque l'instruction est obligatoire pour son bénéficiaire, et le second ne demeure toujours qu'une simple faculté.

Une gratuité de la culture qui n'est donc acquise ni d'avance ni dans le préambule de la Constitution de 1946. Dans ce contexte, la reconnaissance d'un service public culturel par le juge administratif a pu susciter un espoir nouveau pour une gratuité du service public de la culture. Pourtant, rien de tel : le juge administratif ne reconnaît pas en ce domaine l'existence d'un principe général de gratuité.

LE SERVICE PUBLIC CULTUREL : L'ABSENCE D'UN PRINCIPE JURISPRUDENTIEL DE GRATUITÉ

L'absence de reconnaissance d'un principe de gratuité applicable au service public de la culture n'est pas posée comme telle par le juge administratif. Elle ne fait néanmoins aucun doute. Elle est issue à la fois d'une conception très stricte de la gratuité lorsqu'elle est retenue et des caractères propres au service public de la culture.

Les effets d'une conception très stricte du régime de gratuité

Certains avaient cru pouvoir déduire de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, consacrant le principe de l'impôt, un principe général de gratuité des services publics administratifs. Selon cette disposition en effet : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Les juges ont très clairement réfuté cette interprétation.

Ainsi, à propos de la circulation sur les voies publiques, le Conseil constitutionnel a refusé de faire du principe de gratuité de la circulation sur les voies nationales ou départementales un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Il l'a refusé dans sa décision n° 79-107 du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales* (Rec. Cons. const. 31 ; Pouvoirs, 1979, n° 11, p. 186, note P. Avril et J. Gicquel ; RD publ. 1979. 1691, note L. Favoreu ; v. aussi Y. Gaudemet, *La gratuité du domaine public*, Etudes de finances publiques, Economica, 1984, p. 1023 et s. et C. Teitgen-Colly, Le principe de gratuité de la circulation, RD publ. 1982. 1081 et s.) en énonçant : « Si la loi du 30 juillet 1880 dispose : "il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales", il ne saurait en résulter que le principe de gratuité de la circulation sur ces voies publiques doive être regardé, au sens du préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».

De même, en 1972 dans l'arrêt *Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris*, le Conseil d'Etat a écarté l'idée selon laquelle il existerait un principe de gratuité pour l'ensemble des enseignements publics. Il l'a fait en validant la participation financière des étudiants nécessaire au fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (CE ass. 28 janv. 1972, *Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris*, req. n° 79200, JCP 1973. II. 17296, note J. Chevallier).

Il l'a fait aussi en 1988 en admettant le principe d'une rémunération pour un service public, fût-il administratif. Ainsi, dans l'arrêt *Syndicat national des transporteurs aériens c/ Ministre chargé des transports* (CE sect. 21 oct. 1988, req. nos 72862, 72863, 73062, RD publ. 1989. 1465, note Y. Gaudemet ; Dr. adm. 1988, n° 606 ; D. 1988. IR. 268), il a considéré que « les principes généraux contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et relatifs notamment, d'une part, à la conservation de la sûreté des habitants par l'Etat et, d'autre part, au financement des dépenses de l'administration par une contribution commune répartie sur tous, ne font pas obstacle à ce qu'en application de l'article 5 précité de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les charges d'un service public déterminé soient financées par ses usagers au moyen d'une redevance qui trouve sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par ce service ».

Enfin, le Conseil d'Etat a relevé en 1996 dans son arrêt *Société Direct Mail Promotion et autres* à propos des services rendus par l'INSEE en des termes on ne peut plus clairs : « Qu'aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que le moyen tiré de la violation d'un "principe de gratuité du service public administratif" ne peut en tout état de cause être que rejeté » (CE ass. 10 juill.

1996, *Société Direct Mail Promotion et autres*, Lebon 277; AJDA 1997. 189, note H. Maisl; RFDA 1997. 115, concl. M. Denis-Linton). L'autre obstacle tient aux caractères du service public de la culture.

Les effets des caractères du service public de la culture

Deux caractères du service public de la culture se prêtent difficilement à la reconnaissance par le juge d'un principe général de gratuité d'accès à cette activité.

D'une part, le service public culturel n'est pas toujours administratif; il peut être industriel et commercial. Et, force est de reconnaître avec Sophie Monnier et Elsa Forey, auteurs du manuel *Droit de la culture* (Ed. Gualino), que si le juge privilégie quasi systématiquement la qualification de service public administratif car, traditionnellement, la culture est associée au désintéressement, en revanche, le législateur recourt plus volontiers à la qualification de service public industriel et commercial.

D'autre part, en créant la catégorie des EPCC par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, le législateur a laissé la possibilité de choix de statut de ces établissements publics.

Le service public culturel n'est pas toujours administratif, il peut être industriel et commercial.

Selon l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, ces établissements publics sont soit à caractère administratif, soit à caractère industriel et commercial, en fonction de leurs objets et des nécessités de leur gestion (E. Fatôme, A propos de l'établissement public culturel: la création de nouvelles catégories, AJDA 2000. 153; J.-M. Pontier, La gestion industrielle et commerciale des services publics culturels, JCP Adm. 2007, n° 2160).

Dans les deux cas, le caractère, le cas échéant, industriel et commercial du service public culturel s'accommode mal du principe général de gratuité de ces services publics-là.

Au terme de cette démonstration, nous pouvons donc affirmer qu'il n'existe pas de principe de gratuité du service public de la culture. Celui-ci est logé à la même enseigne que les autres services publics. En revanche, l'état du droit positif montre que les textes incluent la gratuité dans certains services publics de la culture.

L'inclusion de la gratuité dans certains services publics de la culture

Si, sur le plan des principes, la gratuité du service public de la culture n'a jamais été reconnue, depuis les années 2000, s'est développée la pratique visant à instaurer l'accès gratuit à tel ou tel service public culturel. Le juriste ne peut rester indifférent à cette évolution.

Plus précisément, il convient alors d'observer que si la personne publique a toujours le choix pour instituer la gratuité d'un service public, le régime de cette gratuité reste lui sous surveillance.

L'ÉTABLISSEMENT DE LA GRATUITÉ: UN CHOIX POLITIQUE D'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC

Analyser l'établissement de la gratuité dans l'un ou l'autre des services publics culturels suppose de regarder l'acte d'établissement de ladite gratuité, puis les lieux de cette gratuité.

L'acte d'établissement de la gratuité

« La gratuité est affaire de politique ou de gestion administrative sans que celle-ci soit contrainte à cet égard par un principe juridique de gratuité de portée générale» (note Y. Gaudemet sur arrêt du 21 oct. 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens c/ Ministre chargé des transports*, préc.). De son côté, Robert Herzog relève que «la gratuité est une option politique quasiment discrétionnaire» (R. Herzog, Le prix du service public, AJDA 1997. 55; v. plus largement, *Recherches sur la gratuité ou la non-gratuité des services publics*, thèse, Strasbourg, 1972).

En outre, l'existence d'un choix politique à l'établissement de la gratuité d'un service public est toujours liée à ce qu'en réalité, derrière ce choix, existe le choix de faire payer non pas le bénéficiaire de la prestation, mais l'ensemble de la communauté, par le biais des impôts. Car, il faut bien comprendre que la gratuité en tant que telle d'un service public ne saurait exister. «Au sens économique, la gratuité du service public n'existe pas. Si le service n'a pas de prix, il a un coût, et la question est de savoir qui va l'assumer: ou bien c'est l'ensemble de la collectivité, la prestation est alors délivrée sans qu'en retour soit exigée une contrepartie représentant un échange ou un paiement, et on dira que le service est gratuit; ou bien ce sont les bénéficiaires de la prestation et on parlera de non-gratuité ou d'onérosité» (A.-S. Mescheriakoff, *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental, 1997, p. 193).

L'existence du choix initial de la gratuité est ici d'autant plus patente que le service public culturel est toujours facultatif, tant pour la personne publique que pour ceux qui en sont les bénéficiaires.

La question se pose alors de savoir quelle est l'autorité compétence pour effectuer ce choix.

Lorsque le service public culturel est rattaché à la personne publique de l'Etat, il ne semble pas qu'il y ait de problème particulier, si ce n'est que l'autorité réglementaire peut être contrainte dans un sens ou dans un autre par le législateur.

Lorsque le service public culturel est rattaché à une personne publique territoriale, l'on peut sans doute considérer que la compétence pour instituer la gratuité du service public culturel relève de l'organe délibérant, de l'autorité en tout cas qui institue la redevance pour service rendu. Il n'y a en effet aucune raison à ce que l'autorité compétente pour décider de l'institution de la gratuité soit différente de celle qui institue et détermine le montant de la redevance pour service rendu, le choix de la gratuité s'analysant juridiquement comme une renonciation à une redevance pour service rendu.

En l'absence de texte législatif imposant la gratuité d'un service public local, on peut sans doute considérer aussi que l'institution du caractère payant d'un service public local relève de l'entier pouvoir discrétionnaire des autorités décentralisées. Plus encore, elle est l'expression de la libre

administration des collectivités territoriales, avec donc les contraintes que cela suppose de respecter pour le législateur. La liberté constitutionnelle dont bénéficient les collectivités territoriales ne s'arrête pas aux portes de la culture, à moins que l'intérêt général ne trouble le jeu et ne contraigne les autorités politiques locales.

Enfin, en ce domaine, la question peut se poser de savoir si les collectivités territoriales peuvent déroger à un principe de gratuité institué par une loi. Le cas s'est posé concrètement à propos du choix retenu par certains conseils généraux de facturer l'accès aux archives publiques départementales, *via* internet, alors que le principe de gratuité des archives publiques, y compris départementales, est clairement posé par l'article 17 de loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives. Aucun des juges ne s'est encore prononcé sur ce point: ni le juge administratif qui, à notre connaissance n'a pas été saisi d'une demande en ce sens, ni le Conseil constitutionnel.

Deux arguments pourraient aller dans le sens de l'illégalité de ces délibérations. D'une part, les archives publiques dont il est question dans la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives font l'objet d'une définition matérielle explicite en l'article 4, alinéa a). Ceux-ci sont présentés comme «les documents qui procèdent de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ou des personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public», n'excluant donc nullement les documents procédant de l'activité des collectivités territoriales. D'autre part, l'article 17 de la même loi relève que «l'accès à ces archives s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal». Or, là non plus, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ne prévoit pas de dérogations particulières pour les documents émanant des collectivités territoriales.

La question peut se poser de savoir si les collectivités territoriales peuvent déroger à un principe de gratuité institué par une loi.

Il n'en demeure pas moins que la légalité de telles délibérations - et à la vérité, c'est cet argument qui nous paraît devoir l'emporter – pourrait être retenue par une interprétation stricte, et qui est l'interprétation traditionnelle en la matière, du principe de gratuité de l'accès au service public en général et du coup de celui aux archives publiques. En effet, le principe de gratuité d'accès aux archives publiques posé par l'article 17 de la loi de 2008 pourrait ne pas s'appliquer dès lors que les modalités de l'accès à ces archives publiques généreraient un coût pour les collectivités territoriales, ce qui pourrait être le cas dans l'hypothèse d'une transmission par voie d'internet et non manuelle, en tout cas lorsque le document transmis ne serait pas encore disponible sous forme électronique. Il convient sur ce point de tenir compte des dispositions de l'article 4, alinéa c) de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 auquel renvoie l'article 17 de la loi de 2008 en vertu duquel l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, «par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique».

Dans tous les cas, un texte sera nécessaire, puisqu'il n'existe pas de principe de gratuité pour le service public de la culture. Encore qu'à la vérité, les choses ne pourraient pas être aussi simples.

Elles ne le sont pas notamment dans le cas des archives. En effet, si la loi du 7 messidor an II posait expressément le principe de gratuité de consultation des archives publiques, tel n'a pas été le cas de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives restée silencieuse sur ce point. Or, jusqu'à une période récente, aucune forme de paiement n'était exigée en contrepartie de la consultation des archives, sans qu'un texte n'existe donc. Aujourd'hui, la question ne se pose plus dans les mêmes termes puisque l'article 17 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives mentionne que «l'accès à ces archives s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal» et est donc soumis à un principe de gratuité. Selon l'article 4 de cette dernière loi l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas.

Elles ne le sont pas non plus pour ce qui concerne les services publics culturels nationaux, dans la mesure où l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances indique, en son article 5, 1er alinéa, que: «La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé», semblant laisser penser à un principe de gratuité par défaut des services publics de l'Etat.

Libre, l'institution de la gratuité d'un service public culturel a cependant ses domaines de prédilection.

Les lieux de la gratuité

Parler des lieux de gratuité, c'est rendre compte des services publics de la culture qui aujourd'hui font l'objet d'un accès gratuit.

Parmi ces lieux, assurément les musées occupent le devant de la scène. Il s'agit d'ouvrir leur accès au public le plus large. Ainsi, la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France prévoit que les musées de France fixent les droits d'entrée «de manière à favoriser l'accès de ces musées au public le plus large». Concrètement a été posé le principe de gratuité pour les publics de moins de 18 ans, en tout cas dans les musées de France relevant de l'Etat. De même, depuis 2000, tous les musées nationaux offrent un jour de gratuité totale par mois. C'est ainsi encore que, du 1er janvier au 30 juin 2008, avait été lancée une expérimentation de gratuité totale.

Mais plus largement, il est possible de repérer une appétence particulière pour la gratuité des services publics cul-

turels rattachés à la protection du patrimoine, qu'il soit mobilier ou immobilier.

Tel est le cas des archives. On l'a vu, l'article 17 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008, codifié à l'article L. 213-1 du code du patrimoine prévoit que: «Les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2, communicables de plein droit. L'accès à ces archives s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal».

C'est le cas également de l'accès aux bibliothèques publiques. Selon l'article 6 de la charte des bibliothèques, adoptée par le Conseil supérieur des bibliothèques le 7 novembre 1991: «La consultation sur place des catalogues et des collections doit être gratuite pour l'usager. Les autres services proposés par la bibliothèque peuvent être tarifés au moindre prix [...]. Il est souhaitable que le prêt à domicile soit aussi gratuit ou qu'il fasse l'objet des exonérations les plus larges en faveur des enfants et des adolescents, des publics empêchés ou défavorisés».

Un tour nouveau a été pris aujourd'hui avec la numérisation en ligne: gratuité qui favorise le principe d'adaptabilité du service public.

Notons que, dans les deux cas, un tour nouveau a été pris aujourd'hui avec la numérisation en ligne: gratuité qui favorise le principe d'adaptabilité du service public. Cette numérisation est elle-même encouragée. Ainsi, dans sa lettre de mission adressée le 1er août 2007 à Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, M. Nicolas Sarkozy, président de la République, soutient que l'Etat «doit encourager la mise à disposition gratuite, sur internet, du patrimoine public».

La visite des monuments se prête assez facilement, elle aussi, à l'institution de la gratuité.

Lieu de l'exercice de volonté politique, le choix de la gratuité pour un service public n'est pas cependant sans contrainte, bien à l'inverse.

LE RÉGIME DE LA GRATUITÉ: UN RÉGIME CONTRAINT

L'institution de la gratuité du service public culturel, lorsqu'elle est retenue, est soumise à une double contrainte juridique: la contrainte de l'égalité des usagers devant le service public et celle du respect des droits littéraires et artistiques.

La contrainte de l'égalité des usagers devant le service public

Souvent, la gratuité ne se caractérise pas tant par «l'absence de prix» que par la «dispense de prix» visant à réserver cet avantage à certaines catégories d'usagers seulement (v., sur ce point, M. Borgetto, L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale, *in La gratuité, une question de droit?*, G. Koubi et G. Guglielmi [sous dir.], L'Harmattan, 2003, p. 23). Dans ce cas, l'usage et la mise en œuvre du principe de gratuité sont conditionnés par le respect d'un autre principe, celui de l'égalité. Ainsi, en matière de gratuité pour les autoroutes, le Conseil d'Etat en 1999 a-t-il considéré qu'«en réservant la gratuité du péage aux seuls automobilistes remplissant les conditions définies en matière de "covoiturage" afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité du trafic, les décisions attaquées n'ont pas méconnu le principe d'égalité des usagers du service public» (CE 14 avr. 1999, *Pecheu*, req. n° 189397). Cette contrainte vaut aussi pour le service public culturel.

L'autre contrainte passe par le respect des droits littéraires et artistiques.

La contrainte du respect des droits littéraires et artistiques

Lorsqu'elle est instituée, la gratuité d'un service public culturel pose la question de la protection des droits littéraires et artistiques, et plus largement celle de la sauvegarde de ce service public. Le débat qui a eu lieu autour du droit de prêt en bibliothèque en est un exemple.

La question du droit de prêt en bibliothèque occupait le débat il y a peu encore, la logique du droit d'auteur s'opposant à celle de la gratuité du service public.

Dans ce débat, deux textes paraissaient irréductibles l'un à l'autre. L'article L. 131-3 alinéa 1er du code de la propriété intellectuelle est le premier: «La transmission des droits de l'auteur est subordonnée à la condition que chacun des droits cédés fasse l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession et que le domaine d'exploitation des droits cités soit délimité quant à son étendue et à sa destination, quant au lieu et quant à la durée». Selon cet article donc, tout usage même limité d'une œuvre protégée nécessite au préalable le consentement de l'auteur. Surtout, le droit de prêt est inclus dans le droit d'auteur et ouvre droit à rémunération (art. L. 131-4 CPI). La directive 92/100/CEE du Conseil, du 19 novembre 1992 relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle est le second. Elle prévoit notamment, en son article 5 § 3, la possibilité pour les Etats membres d'exempter certaines catégories d'établissements du paiement de la rémunération due aux auteurs au titre du droit de prêt. La directive n'énumérait, ni ne précisait la nature et la vocation des établissements exemptés et c'est sur ce point que les défenseurs du droit de prêt en bibliothèque ont manifesté leurs plus vives oppositions. Ces derniers soutenaient en effet l'existence d'un risque très fort, dans ce cas, d'un déséquilibre de la filière économique du livre.

Plus largement, la question du droit de prêt en bibliothèque a pu révéler la contrainte de la pérennité d'un service public

POUR EN SAVOIR PLUS

- *J.-M. Pontier, Le service public culturel existe-t-il?, AJDA 2000. 8, n° spécial «Culture et service public»;*
- *M. Waline, Gratuité ou rémunération des services publics, RD publ. 1951. 497 et s.;*
- *G. Koubi et G. Guglielmi [sous dir.],* La gratuité, une question de droit?, *L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003;*
- *M. Willemin et J.-L. Pothet, La gratuité du service public à l'égard de ses usagers,* in Sur les services publics, *études coordonnées par J. Guédon, Economica, 1982, p. 125 et s.;*
- *A. Riou,* Le droit de la culture et le droit à la culture, *ESF-éditeur, 1993.*

culturel en cas de gratuité de ce service public. Cela est assurément vrai pour toutes les œuvres reproductibles et donc rattachables à la culture de masse, que ce soit en matière de livre, de cinéma, de photographie. C'est la fin de «l'ici et maintenant de l'original» qui fait de celui qui reçoit l'œuvre, la reproduction, un spectateur, pour ne pas dire un consommateur. Cela est en réalité vrai pour toutes les œuvres à droit d'auteur.

Ainsi, pour Denis Olivennes, «le problème est que, si on ne rémunère pas les artistes, la probabilité qu'ils soient nombreux à vivre de leur art est faible» [2]. Que la gratuité de la culture ou plutôt la culture de la gratuité puisse tuer la culture est à prendre en compte. En effet, le service public de la culture est marqué par le maintien de la diversité des œuvres culturelles. La diversité fait partie intégrante de la culture, est intrinsèque à la culture. A terme, sans diversité, sans créativité de l'esprit, il ne saurait y avoir de culture. A cela il faut ajouter que l'autre risque de la gratuité est celui d'une déresponsabilisation des usagers du service public et de proposer aux individus une culture «prête à l'emploi».

La question de la gratuité de la culture n'est pas simple; elle ne saurait se réduire à des prises de position trop hâtives. D'une part, en effet, l'absence de principe général de gratuité de la culture n'exclut pas l'institution de la gratuité dans certains services publics culturels. D'autre part, quand elle est instituée, cette gratuité doit être maniée avec précaution non seulement d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue sociologique et social. ■

(2) D. Olivennes, La gratuité va-t-elle tuer la culture ?, débat entre Jacques Attali et Denis Olivennes, le Nouvel Observateur, 22 mars 2007, n° 2211.

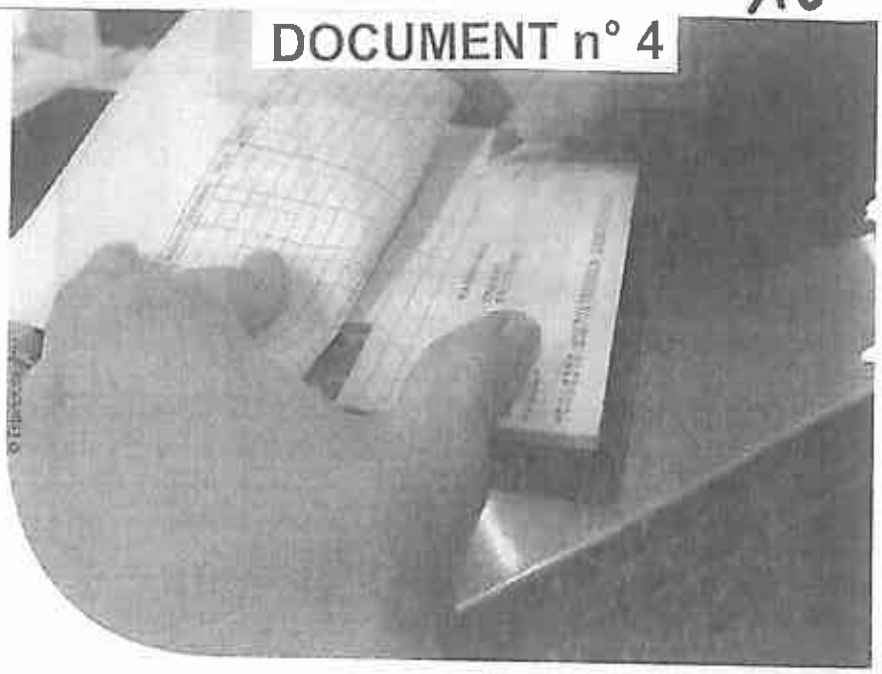
CD-ROM AJDA
L'Actualité Juridique Droit Administratif à portée de main
compatible MAC & PC
■ L'INTÉGRALITÉ des articles et commentaires publiés dans la revue depuis 1990,
■ UNE SÉLECTION de milliers de décisions du Conseil d'État en texte intégral.
Des modes de recherche multiples et pertinents
Vous bénéficiez de 4 bases de recherche :
■ Chacune de ces bases propose des modes de recherches spécifiques, tels que la recherche par juridiction, date de la décision, décisions ou texte commentés, auteurs...
■ Dans chaque base, vous bénéficiez du mode recherche en texte intégral, combinable à tout moment avec les modes de recherches spécifiques.
Un accès en quelques secondes à l'information qui vous intéresse
Les documents simplement cités dans un article sont accessibles d'un simple clic, vous pouvez ainsi naviguer d'une base à l'autre. Vous bénéficiez de recherche exhaustive sur 15 années de fonds documentaires.
Actualisé 4 fois par an
Pour que votre fonds documentaire conserve toute sa fiabilité, le CD-Rom est enrichi tous les 3 mois.
Chaque trimestre, vous recevez un nouveau CD-Rom qui annule et remplace le précédent.
Indigo 0 820 800 017

16

DOCUMENT n° 4

SERVICE PUBLIC

Les tarifs en quête d'équilibre



La crise économique aidant, de nombreuses communes ont entamé une réflexion sur la révision de leurs tarifs municipaux. L'objectif principal est de lisser les effets de seuil entre tranches de revenus pour mieux s'adapter à la réalité du pouvoir d'achat de chaque administré.

Strasbourg a voulu regarder la réalité en face. « *Nos tarifs municipaux sont injustes, il est indispensable de les repenser* », assène Alain Fontanel, adjoint aux finances. Sur les murs de la ville, fin janvier, des panneaux volontairement provocateurs ont fleuri, invitant la population à participer à une large concertation. Des slogans que l'on pourrait capter sur les marchés en période électorale: « *Avec 1400 euros par mois et deux enfants, je paie plein tarif. Vous trouvez ça juste ?* », ou encore « *Avec mes CDD à répétition, je paie plein tarif* », etc.

Cette campagne a été lancée dans la foulée d'une délibération votée le 25 janvier 2010 visant à lancer une concertation sur les tarifs des services publics de la collectivité. Le premier paragraphe de ladite délibération plante le décor: « *Les services publics sont financés pour partie par l'impôt et pour partie par le tarif payé par l'usager. Sans vouloir remettre en cause l'équilibre de cette répartition, il paraît important que la participation directe des usagers prenne mieux en compte leurs capacités contributives* ». La municipalité y pousse même l'exercice d'autocritique: « *Un financement solidaire et juste des services publics est un principe fondamental posé par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen [...]. L'analyse de nos grilles tarifaires actuelles montre que celles-ci ne sont fidèles ni à ces principes, ni au nouveau contexte législatif, ni à la réalité sociale. Elles sont le résultat de mesures successives décidées au fil des années, dépourvues de vision globale* ».

EFFETS DE SEUIL BRUTAUX

Cette inégalité trouve une traduction dans le décalage entre le nombre d'allocataires de minima sociaux à Strasbourg (14106) et le nombre de personnes situées en dessous du seuil de bas revenus déterminé par la CAF (26246)[1]. Alain Fontanel cite un exemple éloquent: « *Une mère de famille vivant seule avec ses deux enfants, payée au SMIC, paiera 128 euros pour leur restauration scolaire et 80 euros pour leur transport scolaire. Dans le même temps, la même mère au RSA socle paiera 32 euros la cantine pour les deux enfants et 4,10 pour les transports scolaires. Soit un surcoût pour le premier cas de 172,60 euros* ». De février à avril 2010, les élus auront mené la concertation auprès des habitants. La première étape de la réforme sera initiée en mai 2010.

Rennes a lancé il y a peu une concertation en interne pour niveler ses tarifs et s'attaquer aux conséquences perverses des effets de seuils. À Nantes, ce chantier se déroulera jusqu'au mois de septembre de cette année. « *L'idée est de faire en sorte que le passage d'une tranche à une autre soit moins douloureux pour la tranche supérieure. Nous allons profiter aussi de ce débat public pour faire de la pédagogie sur les impôts locaux. Les Nantais apprendront sans doute qu'ils sont largement gagnants en termes de redistribution fiscale* », assure-t-on du côté des services, où l'on pré-

> “ *Nos grilles tarifaires actuelles sont le résultat de mesures successives, dépourvues de vision globale* ”

Stéphane Menu
stephane.menu@orange.fr

DECRYPTAGE

17
Bulletin d'abonnement
Offre spéciale « Pro »
➜ page 28

sente les tarifs du périscolaire comme une réussite. Du plus bas revenu (1,24 euro par enfant pour l'accueil du matin, la cantine et l'accueil du soir) au plus élevé (4,75 euros), Nantes a d'ores et déjà intégré une juste progressivité du taux d'effort. Là aussi, la cible reste ces fameuses classes moyennes qui paient un lourd tribut à la crise, les populations vulnérables étant protégées des efforts supplémentaires.

ANGERS GÈLE SES TARIFS

Pour ne pas alourdir le pouvoir d'achat de ses administrés en période de crise, Angers a ainsi décidé en 2009 de geler les tarifs des cantines, crèches, bibliothèques, piscines et de la patinoire... La décision prolongée en 2010 représente un manque à gagner de 150 000 à 200 000 euros. Le maire, Jean-Claude Agostini, a invité ses services à réfléchir à de nouvelles tarifications pour « *davantage de justice sociale* ».

Au passage, le quotient familial pour accéder à ces avantages calculé par la CAF a été relevé, passant de 595 euros à 706 euros. Un effort particulier a été fait en direction des jeunes, pour faciliter leur accès aux musées ainsi qu'au village de vacances de Lamoura, très prisé localement. La même démarche de gel des tarifs a été privilégiée à Lys-lez-Lannoy, près de Roubaix, où le chômage a bondi de 25 % en 2009.

BAISSE DES TARIFS, HAUSSE DE LA FRÉQUENTATION

La réduction des tarifs peut aussi avoir un impact sur la fréquentation des services publics. Dans le département du Val-d'Oise, le conseil général avait décidé de baisser le prix de la cantine dans ses 108 collèges : le prix des repas a été ramené de 0,85 euro à 2,60 euros selon les revenus des familles. Cette mesure a dopé la fréquentation des cantines : en deux ans, la part des demi-pensionnaires est passée de 47 à 55 %.

Cette démarche entre en résonance avec les études du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, qui analyse de près le budget des Français. Nos dépenses sont réparties en trois catégories : les dépenses contraintes (logement, énergie, assurances, etc.), les dépenses incontournables (alimentation, santé, transports, éducation, etc.) et les dépenses moins obligatoires. C'est cette dernière catégorie qui permet de mesurer le potentiel de pouvoir d'achat des Français : ce qui reste « pour soi » est évalué à 13 % pour les ménages les plus pauvres (625 euros de ressources mensuelles), à 20 % pour les budgets moyens (1 467 euros de revenu mensuel après impôts) et à 35 % pour les plus aisés (4 213 euros). D'où l'importance de s'adapter à la diversité des revenus, surtout en période de crise. ■

1. La CAF détermine ce seuil sur 60 % du revenu médian et intègre dans ce calcul l'ensemble des revenus de redistribution (prestations familiales, allocations logement, etc.)

À lire
Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro » :
- « Cantines : le juste prix », *La Lettre du cadre territorial* n° 367, 15 octobre 2008
- « Bibliothèque : une bonne gestion... par la gratuité ? », *La Lettre du cadre territorial* n° 332, 15 février 2007

TÉMOIGNAGE



Alain Fontanel
adjoint au maire en charge des finances et de l'évaluation des politiques de la ville

« Payer le service public à la hauteur de ses revenus »

« La concertation que nous achevons vise à faire en sorte que chaque Strasbourgeois paie un service public à la hauteur de ses revenus. Nous avons fait le constat que notre grille actuelle des tarifs n'était pas juste. Nous nous appuyons sur des statuts alors qu'il faudrait s'appuyer sur des situations. Sans vouloir caricaturer, on peut être chômeur avec des indemnités à 4 000 euros et être un senior riche. Est-il utile dans ce cas de bénéficier d'avantages financiers identiques à ceux offerts à des populations réellement dans le besoin ? Nous devons donc appréhender de nouvelles réalités sociales, comme l'existence de travailleurs pauvres qui n'accèdent généralement pas à des tarifs municipaux abordables ».

TÉMOIGNAGE



Frédéric Beatse
adjoint en charge de la qualité du service public à la ville d'Angers

« Protéger le pouvoir d'achat des Angevins »

« Dès le début de la crise, nous avons décidé le gel des tarifs municipaux des services publics et ce afin de protéger le pouvoir d'achat des Angevins. Nous lançons aujourd'hui en parallèle une révision sur les barèmes à appliquer pour définir les tarifs les plus justes. Par exemple, nous préférons prendre en compte le taux d'effort des familles plutôt que les statuts pour éviter que le passage d'une tranche à une autre ne pénalise trop la personne dans le ménage dans la tranche supérieure. Globalement, les familles les plus vulnérables continueront à bénéficier de tarifs avantageux mais cette adaptation vise essentiellement à mieux prendre en compte les difficultés économiques des travailleurs pauvres. »

DOCUMENT n° 5

RICT 1571

18

La restauration collective qui concerne en moyenne chaque jour près de 12 millions de français est un enjeu essentiel pour les collectivités territoriales. En effet, elles sont nombreuses à avoir la responsabilité directe ou indirecte d'un établissement de restauration collective (cantine scolaire, crèche, centre aéré...). Confrontées à de nombreux défis (qualité, évolution des normes, coûts, politique tarifaire, besoins, gratuité, choix de gestion, dimension politique, citoyenne et de santé publique), les collectivités territoriales et leurs élus peuvent, en matière de restauration collective, élaborer avec les habitants et l'ensemble des acteurs concernés une réelle politique d'accès, d'alimentation saine, de développement durable et de tarification de ce service crucial.

Collectivités territoriales et restauration collective



Par Gérard TERRIEN,
Conseiller référendaire
Cour des comptes

Selon la définition[1] retenue par le Syndicat national de la restauration collective, « *la restauration collective recouvre l'ensemble des activités consistant à préparer et à fournir des repas aux personnes travaillant et/ou vivant dans une collectivité (telle que les entreprises, les administrations, les écoles, les hôpitaux et tous autres organismes publics ou privés), assurant, pour répondre à un besoin social, l'alimentation de leurs ressortissants* ».

Ce mode d'alimentation, hors domicile est aujourd'hui celui de plus de 75 % des Français et son développement touche toutes les couches socioprofessionnelles, toutes les tranches d'âge et toutes les zones géographiques[2] et il devrait fournir en 2012, 20 % des débouchés de l'industrie agroalimentaire[3].

Chaque année, quelques 5 milliards de repas sont ainsi servis dans la restauration collective dite sociale, qu'elle concerne les administrations, les collectivités territoriales, les écoles, les universités, les établissements publics de santé, les maisons de retraite[4]...

Que ce service soit rattaché au domaine de l'enseignement[5], de la santé et du social[6] ou encore aux prestations facultatives en faveur de leurs personnels, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux jouent un rôle de plus en plus important en matière de restauration collective. En évolution technique constante, c'est un service[7] important pour ces collectivités et leurs élus dans un contexte de crises alimentaires (vache folle, OGM, listériose, grippe aviaire...), de demandes croissantes de création de services de restauration à vocation sociale (scolaires, agents territoriaux, action sociale, centre de loisirs, portage à domicile pour les personnes âgées...) et d'attentes fortes d'informations détaillées et précises de la part des consommateurs ou des parents d'élèves. Il et vrai que les collectivités territoriales assument désormais l'essentiel de la restauration scolaire. En effet, pour les écoles primaires, la responsabilité du service de restauration scolaire, service public local facultatif, rattaché à un service public national obligatoire, le service de l'enseignement public, relève de la commune et s'agissant des collèges et des lycées, depuis le 1er janvier 2005, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert de compétences aux départements et aux régions en matière de restauration est complet.

Dans ces cadres divers, elles doivent tout à la fois poursuivre et mener à bien de nombreux objectifs, visant aussi bien l'action sociale[8], l'éducation à la santé[9], la maîtrise des risques sanitaires[10] et de sécurité alimentaire ou encore la prise en compte des stratégies de développement durable[11]. Les collectivités territoriales doivent donc être particulièrement vigilantes dans leurs choix stratégiques et également performantes dans leur gestion de cette activité complexe et multiforme, régulièrement examinée par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes[12].

Les collectivités territoriales jouent donc un rôle majeur en matière de restaura-

---

(1) Rép. min à QE n° 7492, JOAN Q. 31 août 2004, p. 6828 - Le Syndicat national de la restauration collective, créé en 1963, regroupe 31 sociétés de restauration collective qui représentent 86 % du chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble de la restauration collective concédée.

(2) Chaque jour, en France, que ce soit à l'école, en entreprise, en maison de retraite ou à l'hôpital plus de 8 millions de personnes prennent un repas en collectivité

(3) Les IAA face à la restauration hors foyer, étude, juin 2007, Precepta, Groupe Xerfi, www.xerfi.fr/etudes/7iaa21.pdf.

(4) Voir le Guide des contrats publics de restauration collective, n° J4-05, 31 mars 2005, téléchargeable sur le site www.finances.gouv.fr/fonces_documentaire/daj/guide/gpem/5540/5540.htm

(5) 6 millions d'enfants fréquentent les cantines de la maternelle au lycée, ce qui représente environ 1 milliard de repas à l'année - (Etude Individuelle Nationale des Consommations Alimentaires 2006-2007 - Agence française de sécurité sanitaire des aliments - www.afssa.fr/Documents/PASER-Fr-RestoScolResultats.pdf).

(6) La restauration municipale comprend également parfois le service de crèches, centres aérés, portage de repas à domicile pour des personnes âgées, un ou plusieurs restaurants municipaux

(7) Les services de restauration collective organisés par les collectivités publiques peuvent ou non correspondre à des activités de service public, cf. rép. min. à QE n° 7482, JOAN Q. 31 août 2004, p. 6828

(8) Les CCAS et CIAS assurent plus de 80 millions de repas par an auprès des personnes âgées - Livre blanc de l'action sociale territoriale UNCCAS, mars 2009, téléchargeable sur le site http://actionsociale.weka.fr/media/file/1683_unccas_livre_blanc_de_l_action_sociale.pdf

(9) Rapp. d'information sur la prévention de l'obésité, n° 1131, AN, Mme Boyer, sept. 2008, téléchargeable sur le site www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1131.asp.

(10) La réglementation relative à l'hygiène des aliments a évolué depuis le 1er janvier 2006 : avec l'entrée en vigueur des règlements du « Paquet Hygiène » au niveau européen, et l'obligation de mise en place du « Plan de Maîtrise Sanitaire » au niveau français

(11) Les marchés de restauration collective et le développement durable, fiche technique, oct. 2009, téléchargeable sur le site www.achatsresponsables.com/UserFiles/File/fichetechrestaurationPACA.pdf.

(12) La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, Rapp. C. comptes, 1998 ; Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rapp. C. comptes 2004 ; La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace, Rapp. C. comptes 2005.

19

tion collective[13] et particulièrement de restauration scolaire (1) et elles doivent concilier des objectifs complexes et parfois contradictoires (2) tout en optimisant la gestion juridique et financière de ce service (3).

I – RESTAURATION COLLECTIVE, UNE PART ESSENTIELLE PRISE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En matière de restauration collective, les collectivités territoriales et les établissements publics intervenant au plan local sont des acteurs importants sur les différents secteurs de ce marché (A), la restauration scolaire étant celui où leur rôle est désormais totalement prépondérant (B).

A.– La variété des types de restauration collective concernés

Si l'ensemble des professionnels de la restauration collective servent près de 5 milliards de repas par an, dans les trois secteurs de l'enseignement (restauration scolaire, et universitaire), de la santé et du social (restauration hospitalière, maisons de retraite, établissements pénitentiaires) et du travail (restauration d'entreprises et d'administrations), les collectivités sont concernées par plusieurs types d'établissements de restauration[14].

Elles interviennent en premier lieu dans le domaine de l'enseignement.

Les services de restauration scolaire produisent près de six millions de repas par jour[15] et l'on estime le nombre de rationnaires concernés du pré élémentaire au lycée à un sur deux en primaire et deux lycéens et collégiens sur trois dans le second cycle.

La restauration scolaire, dans le primaire, est à la charge des communes et également des établissements publics de coopération intercommunale[16]. Ces collectivités assurent elles-mêmes le service ou le délèguent à des sociétés de restauration collective privée. Pour les collèges et lycées, depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2005 de la loi du 13 août 2004 précitée, le transfert des compétences est intervenu en matière d'hébergement et de restauration scolaire aux départements pour les premiers et aux régions pour les seconds[17].

Sont également concernés les domaines de la santé et du social (hôpitaux, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, portage de repas à domicile...). Dans le domaine hospitalier, l'organisation de la restauration - près d'un milliard de repas servis en milieu hospitalier en France chaque année[18], dont 78 % en hôpital public) vise à répondre aux quatre objectifs de sécurité sanitaire, de qualité de service, de qualité organoleptique et nutritionnelle et de productivité. Dans le domaine de l'action sociale locale, les 3 400 centres communaux et intercommunaux d'action sociale peuvent gérer des structures d'hébergement pour les personnes âgées (logements foyers - les CCAS gèrent 70 % des places au niveau national - unités Alzheimer, accueils de jour, petites unités de vie, etc.), des services d'aide et de maintien à domicile (téléalarme, portage de repas, SSIAD, etc.). Ils assurent également plus de 80 millions de repas par an auprès des personnes âgées (restauration collective ou à domicile) et en restauration scolaire[19].



Enfin les collectivités territoriales interviennent dans le domaine de la restauration collective pour leur personnel. Elles peuvent ainsi participer au prix des repas servis dans les restaurants administratifs, par le versement d'une subvention à l'organisme gestionnaire[20].

Au demeurant si aucune disposition législative ou réglementaire ne les oblige à fournir à leurs agents la possibilité de se restaurer, *a contrario*, aucun texte ne l'interdit expressément. Ainsi, depuis de nombreuses années, les collectivités ont créé ou favorisé la création de restaurants collectifs dans le cadre de leur politique d'action sociale en faveur de leurs agents[21]. Pour le juge administratif, le service de restauration collective offert par ces collectivités à leur personnel n'est un service public que si des contraintes liées à l'organisation et au fonctionnement des missions dont ces collectivités sont investies peuvent être invoquées, telles que la nécessité d'un maintien du personnel sur le lieu, de la continuité du service ou l'absence d'offre privée suffisante (CE, 25 juill. 1986, n° 56.334, Cne de Mercœur). Ce service peut ensuite être soit géré par la collectivité territoriale dans le cadre d'une régie directe, en application des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), soit délégué[22] à une personne de droit privé, conformément aux articles L. 1411-1 et suivants de ce code.

En matière de restauration scolaire, les collectivités territoriales jouent un rôle majeur.

B.– L'importance de la restauration scolaire

Pour les collectivités territoriales, la création d'une restauration scolaire n'est pas une obligation. Mais cela n'empêche pas l'engagement des acteurs territoriaux car, le fait est acquis, la restauration scolaire constitue un service public qui a encore besoin d'être soutenu et développé pour que son rôle éducatif soit valorisé, voire amendé. Que ce soit en termes de qualité, d'évolution des normes[23], de coûts, de politique tarifaire, de besoins, de

(13) Levy J.-P., Lignières P., La restauration collective dans les collectivités territoriales, Les guides juridiques de la Gazette, oct. 2003, Les éditions du Moniteur.

(14) Collectivités territoriales et restauration collective : une responsabilité importante, communiqué de presse, Orfis Baker Tilly, 13 juin 2007, www.bakertillyfrance.com/upload/1/images/media/cp_2007/070613_resp._restauration_scolaire.pdf

(15) Avis n° 47 sur la restauration scolaire, Conseil national de l'alimentation, mai 2004, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/avis47.pdf, voir aussi « Les cantines scolaires », www.cantinescolaire.net , voir aussi Terrasson L., La restauration scolaire, Cuisine collective, janv. 2010, www.la-cuisine-collective.fr/dossier/divers/articles.asp?id=275.

(16) Aumont F. et Bloum P., Éducation et intercommunalité : les écoles et la recomposition territoriale, mars 2005, www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/decentralisation_education/aumont_bloin.pdf.

(17) Long M., Restauration scolaire : quelles modalités d'accès ?, JCP A 2005, n° 1315.

(18) Hôpital 2007 - Mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH) Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Famille, 2005.

(19) Livre blanc de l'action sociale territoriale, UNCCAS, mars 2009, www.unccas.org/publications/docs/UNCCAS-livre-blanc.pdf ; Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS, UNCCAS, sept. 2007, www.unccas.org/publications/docs/071015-guide-aide-fac.pdf.

(20) En ce qui concerne les titres restaurant, l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2001 (L. n° 2001-1276, 28 déc. 2001), a précisé que les collectivités publiques et leurs établissements peuvent attribuer le titre restaurant : - dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration collective, aux agents qui ne bénéficient pas, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ; - dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qui ne bénéficient pas, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés.

(21) Bazin J., Les collectivités locales peuvent-elles accorder des titres-restaurant à leurs agents ?, Gaz. mes., 26 août 2002, p. 64 et s.

(22) Est délégable l'activité de restauration des personnels des établissements publics (CAA Paris, 28 mai 2002, n° 98PA04177, Assoc. des usagers du restaurant CAES du CNRS de Gif-sur-Yvette, BJCP 2002, p. 448, concl. Haim, obs. Ch. M.).

(23) La certification NF Service 431 Restauration scolaire établit les spécifications pour l'aménagement des locaux, l'accueil des enfants, le temps du repas, le personnel de restaurants scolaires, l'organisation de la vie collective, la transparence des échanges et de l'information et le garantie de service public, JO 13 nov. 2008.

contenu des assiettes, de gratuité[24], il s'agit d'un enjeu essentiel. Les collectivités territoriales sont responsables de l'organisation du service de la restauration scolaire et elles définissent les tarifs applicables, en fonction de certains critères prévus par la réglementation. Au demeurant des aides peuvent être accordées aux familles les plus défavorisées pour payer les frais de cantines de leurs enfants.

Le service public de la restauration scolaire est facultatif. Le juge administratif considère que les obligations incombant aux communes pour l'établissement et le fonctionnement des écoles primaires, imposées par la loi, ne comprennent pas la mise en place d'un service de restauration scolaire. Il en est de même en ce qui concerne le service de restauration scolaire des collèges et des lycées[25] qui a connu, depuis la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, d'importantes évolutions, la responsabilité de ce service étant confiée pour les collèges et lycées de l'enseignement public, aux départements et aux régions.

Même s'il est facultatif, seules les communes sont compétentes pour organiser le service public de restauration scolaire à destination des élèves de l'enseignement primaire. Cette compétence peut toutefois être transférée à des établissements de coopération intercommunale et une cantine peut ainsi être gérée au niveau intercommunal. Mais cette compétence reste essentiellement communale et n'est pas volontiers transférée[26]. Les caisses des écoles, établissements publics locaux, n'ont pas reçu de compétences pour organiser la restauration scolaire et elles peuvent seulement être chargées de gérer tout ou partie du service.

L'évolution majeure résulte évidemment des nouvelles compétences des départements et des régions pour les collèges et les lycées et des transferts des personnels techniques de l'Éducation nationale[27]. Il leur revient ainsi depuis cinq ans d'organiser les services de restauration et d'en fixer les tarifs (D. n° 2006-753, 29 juin 2006, relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public) d'assurer le recrutement et la formation des personnels techniques et de trouver l'articulation la meilleure entre l'autorité hiérarchique de la collectivité et l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement. Dans les établissements publics locaux d'enseignement, le chef d'établissement « *assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente* ». Il appartient donc au département pour le collège et à la région pour le lycée de fixer, dans ce cadre légal, les tarifs applicables. L'article R. 531-52 du Code de l'éducation prévoit en effet que : « *Les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves (...) des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge* ».

Constatant que ces tarifs sont caractérisés par une très grande hétérogénéité et après avoir généralement repris les pratiques antérieures de l'État, à savoir une libre fixation des tarifs par chaque conseil d'administration d'établissement, dans la limite d'un taux maximum d'augmentation, déterminé chaque année en référence à l'indice INSEE des prix à la consommation des ménages, les régions et les départements ont adopté des stratégies différenciées visant néanmoins à les harmoniser[28]. L'objet de la réforme n'était toutefois pas d'instituer un tarif unique de restauration scolaire pour tous les établissements dépendant d'une même collectivité territoriale (Rép. min. à QE, n° 09996, JO Sénat Q. 24 déc. 2009, p. 3017). Les collectivités adoptent diverses mesures pour maîtriser leur politique tarifaire[29] comme, par exemple, la création de compétences et réseaux d'acheteurs par le biais d'un soutien aux groupements de commandes. Elles ont également des objectifs économiques, comme celui de favoriser l'introduction de produits de proximité et de qualité (expérimentation d'introduction de produits issus de l'agriculture biologique)[30] et aussi de développement durable (emballages réutilisables ou recyclables, amélioration des conditions d'accès et d'accueil -traitement acoustique des salles, accès handicapés...).

On le voit bien, en matière de restauration collective, l'importance des contraintes conduit à concilier de nombreux objectifs, parfois contradictoires.

II – RESTAURATION COLLECTIVE, LA CONCILIATION D'OBJECTIFS COMPLEXES

Alors qu'il importe constamment, en matière de restauration collective de relever des défis (A) économique et de satisfaction des diverses « clientèles », les collectivités territoriales doivent également prendre en compte l'encadrement juridique très strict de ce domaine d'activité (B).

A.– La contrainte de l'encadrement juridique

Elle est évidemment plus ou moins sensible selon que la collectivité gère elle-même ou qu'elle a délégué la gestion de la restauration collective. Les collectivités qui assument elles-mêmes la restauration collective, ont le choix entre mettre en place une restauration directe[31] ou une restauration différée, dans laquelle la production est centralisée puis distribuée dans les différents sites, soit en « liaison froide », soit en « liaison chaude ».

Cependant, même lorsque le service est délégué à des sociétés privées de restauration collective, les collectivités territoriales doivent en assurer la surveillance.

C'est particulièrement en matière de sécurité alimentaire, que l'encadrement est strict. L'objectif de la législation alimentaire est d'assurer un niveau très élevé de protection de la santé du consommateur. Les collectivités territoriales accueillent au sein de leurs unités de restauration, des convives d'âges différents, du très jeune enfant à la personne âgée et sont donc concernées au premier chef.

En matière d'hygiène, une politique européenne unique a été instituée, applicable à toutes les denrées alimentaires, à toutes les étapes et à tous les exploitants du secteur alimentaire, pour gérer la sécurité des aliments sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Afin d'aider les professionnels à comprendre les systèmes et procédures à mettre en place, le « paquet hygiène » est venu renforcer le règlement CE n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

---

(24) Proposition de loi de M. Jean-Christophe Lagarde tendant à instaurer la gratuité de la restauration scolaire, n° 263 déposée le 9 octobre 2007 ; Gratuité des cantines : une fausse bonne idée ? Localtis, 9 janv. 2007, www.localtis.info/cs/ContentServer?c=artJour&pagename=Localtis%2FartJour%2FartJour&cid=1167285461872.

(25) Long M., Restauration scolaire : quelles modalités d'accès ?, JCP A 2005, n° 1315.

(26) Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, Rapp. d'information, M. Dallier, Sénat, 30 oct. 2006.

(27) Pelcran A., Le transfert de la restauration scolaire aux collectivités locales : un cadeau empoisonné, JCP A 2007, n° 2186

(28) Par exemple, avis du CESR, Région Haute Normandie, 1er déc. 2008, www.cesr-haute-normandie.fr/fichiers/5_21_222.pdf

(29) Le prix de la cantine va baisser dans nos lycées,, La Provence, 29 oct. 2009.

(30) Circ. 2 mai 2008, NOR : PRMX0811950C, relative à l'exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective.

(31) Les plats sont consommés sans délai, à proximité immédiate du lieu où ils sont préparés ; voir le guide précité des contrats publics de restauration collective.

Le « paquet hygiène » comprend cinq règlements dont deux sont applicables à la restauration collective depuis le 1er janvier 2006. Le règlement CE n° 852/2004 concerne l'hygiène des denrées alimentaires et le règlement CE n° 853/2004 définit les règles spécifiques aux denrées animales, concerne les cuisines centrales et définit l'agrément communautaire. Il en résulte que depuis une dizaine d'années, les cuisines collectives doivent mettre en œuvre la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), de façon à garantir l'hygiène et la sécurité alimentaire, de la réception des produits jusqu'à l'assiette du convive, par un dispositif de « traçabilité ». Chaque établissement est ainsi rendu responsable des moyens mis en œuvre pour assurer une parfaite maîtrise des risques alimentaires. Il appartient donc à chaque unité de production d'élaborer sa propre démarche (pratique régulière d'autocontrôles aux différents stades de la production à présenter lors des inspections des Services Vétérinaires). C'est pourquoi des collectivités ont mis au point des guides[32] de bonnes pratiques en matière d'hygiène. L'inobservation des règles élémentaires d'hygiène peut engager la responsabilité pénale des gestionnaires locaux, particulièrement si des fautes professionnelles sont relevées dans les cas de toxi-infections alimentaires collectives.

B.– L'importance des défis à relever

Ces défis sont différents selon les domaines de la restauration collective sociale.

Ainsi en matière de restauration scolaire, les collectivités territoriales visent à ce que les lieux de restauration soient effectivement des lieux de vie, d'éducation au goût et de socialisation, avec des objectifs sanitaires généraux et également de développement durable.

Elles doivent aussi être en mesure d'anticiper et de maîtriser les effets de panique provoqués par les informations variées et parfois contradictoires sur les risques sanitaires. En effet, depuis la fin des années 1990, plusieurs crises ont secoué la filière alimentaire (ESB, OGM, Listeria) et ces crises ont fortement ébranlé la confiance des consommateurs, qui désormais veulent des informations précises sur les produits.

La crise de la « vache folle », largement médiatisée, a provoqué un mouvement d'inquiétude entraînant le rejet de la consommation de viande de bœuf. Ces inquiétudes ont eu des répercussions sur la restauration collective. Ainsi, au plus fort de la crise, de nombreuses communes ont supprimé cette viande de leurs menus[33].

Les collectivités doivent également assurer ou faire assurer les contrôles et veiller au respect des bonnes pratiques des repas (hygiène des équipements et des manipulations), aux conditions de transport et de stockage, à la préservation de la chaîne du froid, à la prévention des toxi-infections alimentaires collectives et à la traçabilité.

Elles doivent également prendre en compte les mesures du Programme National Nutrition Santé lancé en 2001 par le ministère de la Santé et réactualisé en version 2 (PNNS2) pour les années 2006-2010.

De façon générale, en matière de restauration collective, les collectivités doivent s'assurer du respect de la réglementation européenne et française en matière de risque sanitaire et social. Elles doivent également prendre en compte les aspects économiques et assurer la meilleure maîtrise des coûts de la restauration collective.

> Tous les services de restauration collective organisés par les collectivités publiques peuvent faire l'objet de marchés publics

Il importe ainsi que les collectivités optimisent la gestion de leur service de restauration collective.

III – RESTAURATION COLLECTIVE, UNE OPTIMISATION DE LA GESTION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE

Que cela soit au plan juridique, dans le choix du mode de gestion de la restauration collective (A) ou au plan financier (B),

A.– L'importance du choix du mode de gestion

Cette question du choix du mode de gestion se pose pour les services publics de restauration collective[34] qui seuls peuvent donner lieu à délégation de service public, la gestion globale du service étant confiée à un exploitant externe.

Au demeurant, tous les services de restauration collective organisés par les collectivités publiques peuvent faire l'objet de marchés publics permettant de sous-traiter à un prestataire des missions d'exécution partielle ou totale du service.

En régie, la collectivité, comme le prévoit le CGCT et les règles de la comptabilité publique, gère et organise directement le service avec ses moyens et son personnel. Dans le cadre de marchés publics, elle achète des denrées, des matériels, des équipements, des fournitures ou des services. Elle assure elle-même l'exploitation du service de restauration et supporte l'ensemble des charges. Le comptable public recouvre auprès des familles une participation financière.

La gestion directe représente près de 70 % du chiffre d'affaires de la restauration collective. Choisir ce mode de gestion implique la maîtrise de la diversité et de la complexité des tâches liées à la mission de restauration et donc un professionnalisme et des compétences spécifiques.

Elles doivent ainsi assurer l'entretien et la maintenance des bâtiments, ainsi que des équipements de cuisine et de distribution[35], gérer les relations avec les fournisseurs, concevoir les menus, respecter la réglementation et les recommandations en la matière, fabriquer dans le respect des règles d'hygiène et de sécurité, organiser le service et le nettoyage et enfin apprécier les règles fiscales et financières. C'est pourquoi les collectivités recourent souvent à l'assistance technique de sociétés spécialisées, dont les missions sont plus ou moins étendues, allant de la prise en charge des achats et du référencement des produits et fournisseurs, en passant par la formation et/ou l'encadrement technique des personnels, jusqu'à la fabrication et la distribution des repas avec les outils de la collectivité ou ceux de la société.

L'autre mode de gestion consiste à déléguer le service public de restauration[36], à l'exclusion de la mission de surveillance des élèves[37], qu'il s'agisse de l'enseignement primaire ou secondaire. Le marché de la restauration collective déléguée se caractérise par un fort degré de concen-

(32) *V.* par ex. le livret d'hygiène en matière de restauration collective scolaire, 2009, Collectivité territoriale de Corse, http://nuticiel.ac-corse.fr/resto/biblio/LHRCinternet.pdf

(33) La qualité alimentaire dans les cantines scolaires, UNAF, www.unaf.fr/pf/MG/doc/La_securite_alimentaire.doc.

(34) Soit donc les services de restauration scolaire, éventuellement ceux de restauration médico-sociale et dans des hypothèses précises, ceux de restauration des personnels de la collectivité

(35) Ville de Lyon, Guide pour la création, l'aménagement, la gestion des installations de restauration collective (éd. 2001), www.lyon.fr/static/vdl/contenu/enseignement/restauration/Guide97_edition2001.pdf.

(36) Landot E., Karamitrou E., Landot Y., Délégation du service de restauration : un mezzé juridique, RLCT 2007/26, n° 775

(37) CE, avis, 7 oct. 1986, n° 340.609, cité *in* circ. 7 août 1987, NOR : INTB8700232C, relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux, JO 20 déc. 1987

tration car plus de 80 % de ce marché est concentré entre trois groupes - Compass, Elior et Sodexo-, la société Sodexo étant le leader de cette activité.

C'est pour ce type de service délégué que le juge administratif a particulièrement pu préciser que le risque d'exploitation est un élément essentiel de la délégation de service public (CE, 5 juin 2009, n° 298641, Sté Avenance Enseignement et Santé, JCP A 2009, n° 744). En effet, un contrat de fourniture de repas, dont la rémunération du cocontractant n'est pas substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation est, en l'absence de réel risque d'exploitation, qualifié de marché public. Au demeurant, que la gestion soit directe ou déléguée, elle doit être parfaitement maîtrisée et le recours à des sociétés spécialisées bien cadré.

B.– L'importance du cadrage économique et financier

Des commissions des menus ont été instaurées de manière quasi systématique maintenant et dans certaines villes, des commissions de restaurant commencent à fonctionner, permettant de piloter réellement la prestation, qu'elle soit en régie ou déléguée [39].

Dans le cadre d'une délégation, il importe de dimensionner le service et les équipements en fonction des besoins actuels et futurs de la collectivité et en fonction de tous les paramètres de gestion afin d'anticiper une baisse ou une augmentation des effectifs pendant la durée de la délégation.

Des conditions de renégociation doivent donc être précisées dans le cahier des charges afin de maîtriser les variations des rationnaires.

Fréquemment la société de restauration négocie avec la collectivité la possibilité d'utiliser la cuisine centrale pour produire des repas pour d'autres clients en l'incitant à la sur-dimensionner [40]. La redevance que la société de restauration reverse alors à la collectivité en fonction du nombre de repas commercialisés ne couvre pas toujours les dépenses liées au surdimensionnement [40] et aux dépenses réelles effectuées pour ces prestations aux profits propres du prestataire (part des fluides, de l'amortissement des équipements de cuisine...).

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes [41] ont émis de nombreuses critiques sur les conditions dans lesquelles ont été conclus et gérés les contrats de délégation de restauration collective et les dérives auxquelles ils ont donné lieu.

Il importe donc, quel que soit le type de contrat de délégation [42] ou de marché public que retient la collectivité, de faire une analyse précise des modalités de gestion et en matière de coûts de bien distinguer les coûts variables, qui sont liés au niveau d'activité du service, des coûts fixes, essentiellement constitués (plus de 80 %) de coûts salariaux, qui n'évoluent pas de façon directe et linéaire avec le volume d'activité mais par paliers, selon les tranches d'activité.

En définitive et au regard de l'importance majeure du champ de la restauration collective (établissements scolaires, hôpitaux, maisons de retraite, restaurant administratif, service à domicile..), les collectivités territoriales doivent en permanence adapter leurs interventions.

En effet, confrontée aux exigences des consommateurs et aux contraintes de la chaîne alimentaire, la restauration collective évolue sans cesse, en visant à proposer des produits et des techniques de plus en plus sophistiqués et de bonne qualité et à innover en matière de produits issus de l'agriculture biologique, en faveur du développement durable et de l'éducation à la santé. ◆

---

(39) La restauration collective. Déclinaison sectorielle du rapport annuel du délégataire de service public, Courrier des Maires et des Élus Locaux, 2001, 77 p.

(40) V. les rapports de la Cour des comptes précités et aussi CAA Paris, 10 juill. 2003, n° 01PA2303, Sté Sogeres c./ Cne de Yerres.

(41) Audit de la restauration collective à l'État de Vaud, Cour des comptes du Canton de Vaud, 15 déc. 2009, www.vd.ch/fileadmin/user.../Rapport_CdC_restauration_collective.pdf ; CRC Haute Normandie, ROD, 8 oct. 2004, Cne de Val de Reuil, www.ccomptes.fr/fr/CRC12/documents/ROD/HNR200426.pdf ; CRC Rhône Alpes, ROD, 11 avr. 2005, Sté d'économie mixte Vercors Restauration, www.ccomptes.fr/fr/CRC24/Productions-ROD-2005.htm'.

(41) CRC Île-de-France, ROD, 6 mars 2009, Société d'économie mixte de Maurepas, www.ccomptes.fr

(42) : Guide de l'offre économiquement la plus avantageuse en restauration collective concédée, téléchargeable sur le site www.contract-catering-guide.org/fr/restauration_collective_pourquoi_ce_guide.html

23

La tarification de la restauration scolaire est d'une grande complexité. Entre ce que les élus souhaitent faire sur cet enjeu politiquement sensible et ce que leur autorise la jurisprudence, il y a parfois un gouffre. Taux d'augmentation, différenciation des tarifs, modulation en fonction des revenus : ce qu'on peut faire... et ne pas faire.

↘ Patricia Bonamy – Directeur des affaires juridiques et des marchés conseil général d'Indre-et-Loire • pbonamy@cg37.fr

DOCUMENT n° 6

Cantines : le juste prix

Le prix de la restauration scolaire est devenu un véritable enjeu politique local. Ainsi des équipes municipales ont, lors des dernières élections, fait campagne sur le thème de la gratuité de la cantine scolaire. D'autres se sont fait battre à cause d'une augmentation jugée excessive par les familles et mal maîtrisée par la collectivité qui avait fait le choix de déléguer ce service.

La recherche de qualité supplante depuis peu le diktat des prix serrés et le recours aux produits frais cultivés dans le terroir, voire aux produits issus de l'agriculture biologique, est de plus en plus souvent prescrit dans les cahiers des charges des services de restauration, même s'ils sont encore très souvent présentés comme des variantes à l'offre de base.

Il n'y a pas d'obligation de faire supporter aux seuls usagers l'équilibre financier du service

Parallèlement le nombre d'enfants obèses ne fait que croître et ceux qui ne peuvent fréquenter la cantine pour des raisons financières semblent être de même en voie d'augmentation, même si les exclusions d'enfants pour cause de non-règlement par les familles des sommes dues au titre de la restauration scolaire ne sont pratiquées que de façon extrêmement marginale par les exécutifs locaux et après épuisement de toutes les voies amiables et transactionnelles.

Une liberté de tarification encadrée

La liberté de tarification pour les collectivités est encadrée par les règles jurisprudentielles d'application du principe d'égal accès au service public. Depuis le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, il n'y a plus aucun encadrement des prix de restauration scolaire. Il appartient donc aux collectivités, par une délibération annuelle, de voter le taux d'augmentation des tarifs. Cette décision étant extrêmement sensible pour les familles, les collectivités font le plus souvent preuve d'une grande mesure et tentent de rester à l'intérieur de la fourchette des 2 % qui était celle antérieurement prescrite en application du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000.

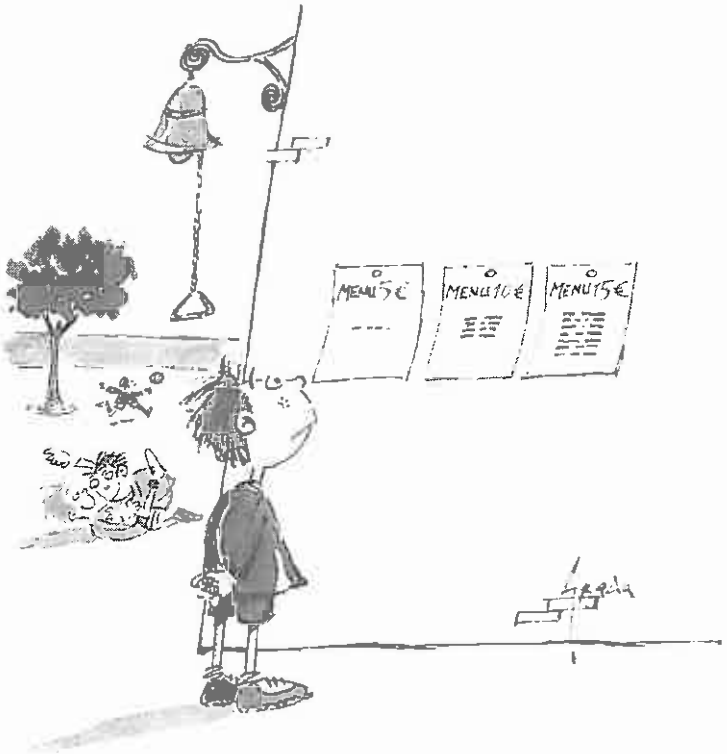
La restauration scolaire étant un service public administratif non obligatoire, il n'y a pas d'obligation de faire supporter par les seuls usagers l'équilibre financier du service. Il est donc possible pour la collectivité d'apporter une subvention d'équilibre. Celle-ci peut résulter notamment de décisions de modulation tarifaire de la collectivité, qui peuvent être fondées principalement sur un « localisme tarifaire » ou sur des motifs sociaux liés aux ressources des familles. Dans ce second cas, la légalité de telles dispositions ne semble pas pouvoir être discutée tant la jurisprudence administrative [1] est constante sur ce point et corroborée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes [2] et admettent toutes deux des discriminations tarifaires justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Or, il ne fait aucun doute que l'accès à la restauration scolaire des enfants des milieux les plus modestes peut être qualifié comme tel.

Localisme tarifaire

Cette interprétation est d'ailleurs validée par une disposition législative spécifique, puisque l'article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit que les tarifs des services publics à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer.

Il est ainsi possible de tenir compte des revenus des familles pour moduler la tarification des cantines scolaires mais il ne faut pas que les tarifs les plus élevés soient supérieurs au coût par usager de la prestation de restauration.

Le « localisme tarifaire » semble quant à lui remis en cause par le droit communautaire puisqu'il condamne les différences tarifaires qui ont un lien avec la notion de résidence (ainsi que la décision susvisée de la CJCE le précise). Il faut donc être attentif à l'évolution de la jurisprudence nationale sur ce point et considérer que les modulations tarifaires basées sur la notion de « lien avec la collectivité » sont juridiquement fragiles [3].
En revanche, il est possible, pour une commune qui possède une cantine scolaire, de faire participer les communes de résidence des familles qui n'offrent pas ce service. Ce mécanisme est explicité dans le Code de l'éducation (C. éduc. L. 212-8 ; R. 212-21 à 23). Un défaut d'accord entre les communes conduit à une saisine du préfet qui fixera la contribution de la commune de résidence après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale.



Différences tarifaires

Le problème des écarts tarifaires entre les services de restauration scolaire relevant d'une même collectivité se pose avec acuité aux départements et régions qui ont hérité de la restauration scolaire des collèges et des lycées en application de l'article 82 de la loi du 13 août 2004. Selon l'arrêt de principe en matière d'égalité et de neutralité tarifaire [1], il est possible de fixer des tarifs différents s'il existe une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service. C'est ainsi qu'il est possible de faire payer un tarif plus élevé pour un repas qui est commandé avec retard et qui entraîne un surcoût dans sa prise en charge [5]. Il convient cependant que cette surfacturation soit effectivement proportionnée aux surcoûts. Elle doit bien entendu avoir été prévue dans la délibération institutive des tarifs.

Le problème réside dans la justification des tarifs pratiqués à défaut d'une comptabilité analytique fiable qui aurait dû leur être transmise au moment du transfert de compétence. Certaines collectivités se sont courageusement attaquées à ce problème par un système comptable performant pour leurs services de restauration scolaire gérés en régie et en contrôlant rigoureusement les services délégués.

Il n'en reste pas moins que, si des différences de tarifs peuvent techniquement s'expliquer par des données tangibles (montant des amortissements par exemple), ces collectivités se retrouvent face à des minorations de la prise en compte de certains postes tels que les charges de personnels. Cette difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit d'un service assuré par les services de la commune d'implantation du collège ou du lycée et que cette commune ne souhaite plus désormais prendre en charge ces surcoûts non tarifés à l'État avant le transfert de compétence.

La jurisprudence admet des discriminations tarifaires justifiées par des raisons d'intérêt général

La vérité et l'harmonisation des tarifs de restauration scolaire est un coût financier et politique non négligeable pour les départements et les régions et nombreux sont ceux qui n'ont pu encore résoudre complètement ce problème. ■

1. CE, 18 mars 1994, Dejonckeere.
2. CJCE C-388/01, 16 janvier 2003, Commission/ Republique italienne, rec. CJCE, 2003,I, p. 721.
3. Q. min. Sénat, n° 14186, *JO Sénat*, 7 avril 2005.
4. CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques.
5. CE, 9 mars 1998, n° 158334, cne de Marignane.

LE PRÉPAIEMENT : UNE PROCÉDURE JURIDIQUEMENT INCERTAINE 24

Si quelques collectivités ont délibéré sur une gratuité totale du service de restauration scolaire, qui se retrouve ainsi totalement pris en charge par le contribuable, les plus nombreuses continuent de rendre aux familles un service payant dont elles doivent assurer le règlement effectif. Afin de lutter contre les impayés, les collectivités ont très souvent recours à des formules de prépaiement sous une forme plus ou moins dématérialisée (certaines collectivités pratiquent l'utilisation de cartes à puce avec possibilité de recharge via internet).

La légalité juridique de ce mode de règlement qui fait échec à la règle du service fait doit cependant être posée : en effet, l'article 4 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 qui prévoyait la possibilité de ce paiement par avance pour les collèges et les lycées a été abrogé. Il ne subsiste de cette disposition que la mention selon laquelle il appartient au conseil d'administration de fixer les modalités de paiement des prestations dans le respect des attributions de l'agent comptable.

Ainsi, la fragilité juridique du prépaiement est patente : la collectivité peut délibérer expressément sur ce mode de règlement mais il faut savoir qu'en cas de contestation, le défaut d'un texte réglementaire lui sera objecté.

DOC↓DOC

À TÉLÉCHARGER

Sur www.lettreducadre.fr/base-juridique.html
- CE, 10 mai 1974, Dénoyez et Chorques.
- CE, 9 mars 1998, n° 158334, cne de Marignane.

POUR ALLER PLUS LOIN

« Diriger un service de restauration municipale ou scolaire », un ouvrage de la collection Classeurs des éditions Territorial. Sommaire et commande sur http://librairie.territorial.fr, rubrique « Classeurs ».

DOCUMENT n° 7

25

Thierry Giappiconi • Conservateur en chef de bibliothèque • thierry.giappiconi@fresnes94.fr

Bibliothèque : une bonne

Lille, Hellemmes, Lomme et Fontaine ont instauré la gratuité dans les bibliothèques. L'occasion de reposer une question trop souvent abordée sous l'angle idéologique, mais peu sous celui de la gestion : les tarifications sont-elles efficientes et efficaces ?



S'agissant de l'efficience, la norme internationale ISO 11620/Afnor Z48-005 « Information et documentation : indicateurs de performances des bibliothèques », définit un indicateur très classique, applicable à toutes les bibliothèques. Il s'agit du « coût par usager », dont le calcul est « *le montant total des dépenses ordinaires [ou dépenses de fonctionnement] de la bibliothèque au cours d'une année budgétaire entière, divisé par le nombre d'usagers* ».

Il est possible de comparer ce coût à coût moyen, établi à partir des dépenses de fonctionnement prises en compte par le concours particulier en faveur des bibliothèques municipales, qui comprennent les dépenses directes d'achat de livres, périodiques et autres documents, les dépenses de reliure et de fournitures diverses, sans oublier, bien entendu, l'essentiel : les dépenses de personnel, charges sociales comprises. Ce rapport généralement rempli par le service financier de la collectivité et certifié par le TPG constitue une référence fiable.

Les recettes des tarifications sont marginales

Quelques simples projections permettent d'évaluer ex-ante les conséquences probables d'une tarification. Si, comme tel est généralement le cas, l'on soustrait les enfants – qui constituent autour de la moitié des usages inscrits – et si l'on applique les différentes pratiques

ET SI LES COLLECTIVITÉS LOCALES SE LEURS BIBLIOTHÈQUES ?

Les collectivités locales qui, par leur proximité pratiquent au quotidien l'interaction des politiques publiques locales, sont-elles obligées de laisser vivre leurs bibliothèques selon des valeurs de plus en plus improbables définies par la nomenklatura culturelle ? Est-il notamment bien nécessaire de reproduire localement la division, voire l'opposition, entre culture et éducation, chère aux ministères éponymes, en subordonnant l'action des bibliothèques à des DAC, copies conformes des DRAC ? Rêvons un peu : imaginons, au contraire, qu'une région décide de créer un « Service commun de la documentation » afin de mutualiser et d'harmoniser de façon complémentaire l'action des bibliothèques publiques et universitaires, des centres de documentation des lycées et collèges, des bibliothèques centres documentaires des écoles, des fonds d'archives et de société savantes, ainsi que des centres de documenta-

26

gestion... par la gratuité ?



BIBLIOTHÈQUE GRATUITE : LES INSCRIPTIONS ONT DOUBLÉ !

À Fontaine (Isère), le résultat est d'ores et déjà impressionnant : « *Le nombre d'inscriptions à la bibliothèque a doublé entre janvier 2006 (date de la gratuité) et janvier 2007* » note Véronique Parmentier, la directrice, ajoutant que les adhésions des habitants ne représentaient que 1 à 2 % des recettes de fonctionnement. Édouard Schoene, conseiller délégué aux équipements culturels, rappelle que « *conformément aux recommandations du manifeste de l'Unesco (1994), la bibliothèque municipale doit permettre l'égalité d'accès à la lecture et aux sources documentaires pour favoriser l'indépendance intellectuelle de chaque individu, son épanouissement, son éducation tout au long de sa vie ainsi que l'exercice de sa citoyenneté* ». Véronique Parmentier a effectué une veille et constaté que les villes qui se sont lancées dans la gratuité ont vu leur nombre de lecteurs augmenter. Celles qui sont ensuite repassées au payant ont vu le nombre de lecteurs diminuer à nouveau...

veronique.parmentier@fontaine38.fr.

RÉAPPROPRIAIENT

tion administrative de la région, des départements et des communes au service de l'ensemble des politiques publiques régionales : formation initiale et continue, et par conséquent emploi, insertion sociale, développement économique ? Imaginons encore que, par une politique de formation des personnels et d'harmonisation des équipements, elle favorise le développement partagé des ressources documentaires, la création de services communs, la définition d'une action culturelle cohérente avec la nature des établissements et de leurs missions, ni redondante avec d'autres actions publiques, ni concurrentielle avec le secteur privé ?

En d'autres termes, et si le meilleur choix de gestion était tout simplement que les collectivités locales se réapproprient leurs bibliothèques ?

résultant d'une tarification sur l'inscription des administrés (dissuasion pure et simple des publics les plus précaires, usage d'une seule carte pour plusieurs personnes, etc.), l'on constate alors que, rapportées aux dépenses de personnel, les recettes des tarifications sont marginales. Elles entraînent, en outre, des frais de gestion (temps de traitement des recettes ou de l'examen des documents susceptibles d'obtenir une exemption, paiement des régies de recette, etc.), qu'il convient de déduire des recettes, et qui le plus souvent les dépassent... En bref, la tarification n'allège pas de façon significative la charge de la collectivité, mais elle réduit, en revanche, le nombre des bénéficiaires d'un service dont le coût de fonctionnement demeure constant.

LES TARIFICATIONS PROCÈDENT DE L'ENCHAÎNEMENT DE MESURES SUCCESSIVES ET CONJONCTURELLES JAMAIS RÉEXAMINÉES

Améliorer les performances

Plutôt que de sacrifier ainsi l'efficience aux ressources, il serait plus profitable de rechercher l'optimisation des •••

27

••• moyens. Est-il bien raisonnable que l'on perde du temps à faire du catalogage ou à bricoler des notices récupérées, alors que la BnF fournit désormais gratuitement, et en ligne, toutes les données nécessaires à la constitution d'un catalogue local ? Est-il sérieux de concevoir des bâtiments sans trop se soucier de la relation entre configuration des espaces et des services et coûts de fonctionnement ? N'est-il pas temps d'automatiser la circulation des documents, en tirant parti des opportunités offertes par les systèmes de type RFID. Certes, ces mesures pourraient appeler quelques investissements. Mais ces derniers ne sont pas alors à fonds perdus. Ils contribuent à une rationalisation de la gestion visant, par exemple, à ouvrir plus largement au public et à confier l'accueil à du personnel qualifié, à dépenses de fonctionnement constantes. Il est ainsi possible qu'une bibliothèque dont les services sont gratuits obtienne des performances meilleures en matière d'heures d'ouverture et de taux d'usagers actifs, pour un coût par usager inférieur à la moyenne nationale.

L'objectif des tarifications

Dans le domaine de l'efficacité, la question est tout d'abord de savoir quel est l'objectif de ces tarifications. La chose est si malaisée qu'il est permis de penser qu'en dehors des positionnements idéologiques, et à ce titre rarement évalués, du type « le paiement responsabilise », ou de stratégies visant à limiter le bénéfice d'un accès sans contrepartie aux administrés d'une autre collectivité, les tarifications procèdent le plus souvent d'un malentendu, voire de l'enchaînement de mesures successives et conjoncturelles jamais réexaminées. La jungle de la tarification des divers types de supports et les services constitue le témoignage le plus visible de ces incohérences. La question devient alors de savoir pourquoi, à la différence des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la Scandinavie – pays où les préoccupations de gestion ne sont pas, que nous sachions, interdites de cité... – les tarifications sont devenues si courantes en France.

Il est à craindre que la vraie raison en soit le désintérêt pour un service que l'on en est progressivement venu à considérer comme marginal vis-à-vis des enjeux majeurs des politiques publiques locales, au bénéfice d'une vision abstraitement « culturelle » et consumériste de l'institution.

La question de la gratuité des bibliothèques serait-elle l'arbre qui cache la forêt ? ■



ET SI LES ÉCONOMIES DÉMARRAIENT PAR LA CULTURE ?

Depuis 2004, le baromètre BVA/Institut Paul Delouvrier sur « Les services publics vus par leurs usagers » permet, tous les six mois, de mieux sonder la satisfaction des Français et les attentes des usagers, en vue de « *stimuler la modernisation de l'action publique* ». On peut trouver sur le Net ce dernier sondage ou sa synthèse.

Quand on demande aux Français « *Parmi les domaines suivants d'intervention de l'État, sur lesquels les pouvoirs publics devraient-ils faire porter prioritairement leur effort ?* », seuls 5 % d'entre eux citent la culture (6 % en 2005). À titre de comparaison, l'éducation est une priorité pour 42 % des citations. Retrouvez l'intégralité de ce texte sur www.territorial.fr, rubrique « réseaux » puis lettre d'information culture du 15 janvier 2007.

Pour aller plus loin sur le sujet :

- **Organisation internationale de normalisation, ISO 2789, Information et documentation :** Statistiques **internationales de bibliothèques, quatrième** édition, 2006 **(F).**
- ***Manuel** théorique et pratique d'évaluation des bibliothèques et centres documentaires*, Giappiconi **Thierry, préf.** de Jacques **Bourdon, Paris, Éd. du Cercle de la librairie, 2001 (Collection Bibliothèques. ISSN 0184-0886).**

Pour débattre :

La liste de discussion « Documentation ». Pour vous abonner www.territorial.fr, rubrique « réseaux ».

Biblio-Fr : http://biblio-fr.info.unicaen.fr/

ADBS : http://listes.adbs.fr/sympa/info/adbs-info

98

Localtis.info DOCUMENT n° 8

Gratuité des cantines : une fausse bonne idée ?

Restauration scolaire
Publié le mardi 9 janvier 2007

L'initiative lancée par deux élus de Seine-Saint-Denis d'offrir la gratuité de la cantine pour tous les élèves du primaire et la proposition de loi tendant à généraliser un tel dispositif suscite des réserves, dont celle de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes.

L'initiative lancée la semaine dernière par la communauté de communes Le Bourget-Drancy, en Seine-Saint-Denis, a fait grand bruit : celle d'instaurer la gratuité de la cantine pour tous dans les écoles élémentaires des deux communes. "Nous créons un droit à un repas équilibré, quotidien et gratuit", a expliqué Vincent Capo-Canellas, maire du Bourget et président de la communauté de communes. Cette mesure, qui concerne quelque 3.000 enfants, est une "mesure sociale juste", a de même fait valoir Jean-Christophe Lagarde, le député-maire de Drancy, jugeant "faussement social" le système basé sur les quotients familiaux.
Cette initiative n'entend pas rester isolée puisque Jean-Christophe Lagarde a dans le même temps déposé à l'Assemblée une proposition de loi visant à instaurer partout en France la gratuité de la restauration scolaire pendant toute la durée de la scolarité obligatoire. Une période transitoire de trois ans serait fixée avant l'application définitive du dispositif. La proposition de loi prévoit que les charges induites pour les collectivités compétentes seraient intégralement compensées par l'Etat et imputées sur la TIPP. Dans son exposé des motifs, le député-maire souligne que dans la mesure où "un nombre important de familles ne peut plus inscrire leurs enfants à la cantine faute de revenus suffisants ou a du mal à en acquitter le prix", certaines collectivités "ont mis en place des mécanismes visant à prendre en charge partiellement le coût de la restauration scolaire pour les familles aux plus faibles revenus". Or, estime-t-il, nombre de communes pauvres du fait de la concentration sur leur territoire de familles modestes y renoncent, "faute de ressources financières suffisantes pour couvrir le coût d'une telle mesure".

Une proposition inadaptée ?
Cette proposition soulève évidemment un certain nombre de questions, notamment dans le sens où elle tend à faire de la restauration scolaire un service public "universel". Elle n'a d'ailleurs pas manqué de susciter des réactions, dont celle de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (Andev) qui, tout en soutenant l'objectif de "permettre aux enfants qui en ont le plus besoin de déjeuner à la restauration scolaire", juge les moyens proposés "totalement inadaptés".
L'association présidée par Claudine Paillard, directrice de l'éducation de la ville de Rennes, tient tout d'abord à rappeler que la restauration scolaire n'étant pas "un service obligatoire", instaurer la gratuité reviendrait à "donner une sur-prime" aux familles qui habitent les communes qui disposent d'un tel service. En outre, estime-t-elle, la gratuité conduira nécessairement à une demande croissante de fréquentation des cantines... et risque du coup de "s'accompagner d'une augmentation des refus d'accès, privilégiant souvent les parents qui travaillent et non pas forcément les plus modestes".
Enfin, l'Andev considère que la gratuité pour tous favoriserait au final "essentiellement les familles dont les revenus sont les plus confortables". Mieux vaut, en ce sens, continuer de miser sur les systèmes de tarification liés aux ressources des familles tels que ceux que pratiquent déjà de nombreuses communes - que ces systèmes aillent jusqu'à la gratuité pour les familles les plus pauvres ou bien conservent une participation minimale même très faible.

Quand la gratuité génère des économies
"Jusqu'à présent il existait des tarifs différenciés selon le quotient familial, qui va jusqu'à la gratuité dans certains cas. Mais certaines villes sont revenues sur ce principe, préférant la notion de franc symbolique, mettant en avant la notion de dignité humaine", explique de même Christian Hébert, président de l'Association nationale des directeurs de restauration municipale (ANDRM). A Marseille par exemple, 20.000 enfants bénéficient d'un tarif réduit et 1.200 autres d'une gratuité totale. La ville de Saint-Nazaire pratique elle aussi l'exonération totale pour certaines familles, tandis que d'autres villes ont préféré opter pour une possibilité de gratuité à titre exceptionnel et temporaire uniquement.
A Drancy (avant la création de la communauté de communes, qui vient d'être installée), les tarifs s'échelonnaient jusqu'ici entre 50 centimes et 3,22 euros, 73% des familles payant le tarif maximum. La gratuité des cantines coûtera globalement 1,1 million d'euros à l'EPCI, où l'on souligne toutefois que des économies seront dégagées, pour 600.000 euros, entre autres grâce à la fin des facturations et frais administratifs.
La FCPE, principale fédération de parents d'élèves, s'est déclarée ce 9 janvier être "d'accord" avec l'idée de gratuité des cantines scolaires mais "pas dupe" de l'annonce faite par les élus de Drancy et du Bourget "au début d'une année d'élections législatives". Une généralisation causerait "une obligation très lourde financièrement", que les collectivités "ne pourront prendre en charge seules". Quant à demander à l'Etat de "garantir l'égalité entre les territoires en transférant aux collectivités concernées les sommes correspondantes"... "Chiche !", s'exclame la FCPE.

29

C.M.

Liberté des tarifs
Alors que les collectivités locales n'ont longtemps eu que de toutes petites marges de manoeuvre dans leurs politiques de tarification, un décret du 29 juin 2006 est venu instaurer le principe de la liberté des tarifs de la restauration scolaire, chaque collectivité compétente déterminant donc désormais elle-même le tarif applicable sur son territoire. Toutefois, les prix pratiqués ne peuvent être supérieurs au coût par usager des charges supportées pour la fourniture des repas.

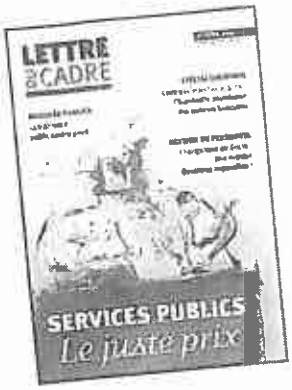
Localtis © Tous droits réservés

30

DOCUMENT n° 9

SERVICES PUBLICS : *le juste prix*





C'est souvent sous la contrainte que l'on se pose les bonnes questions et que l'on remet en jeu sa stratégie. Définir la part de l'usager et celle du contribuable est à mi-mandat une préoccupation majeure pour les villes. Positionner le curseur entre ces deux sources de recettes doit être le fruit d'un travail exigeant et très professionnel de marketing public... avant de partir à la recherche des recettes perdues.

La conjoncture financière des collectivités en général et des communes en particulier n'est pas au mieux.
L'autofinancement communal est en nette réduction depuis deux ans et la dette communale a repris son envol alors même que le mandat est loin d'être achevé.
Après avoir augmenté la fiscalité en début de mandat, les collectivités recherchent de « *nouveaux relais de croissance* ». Nombreuses sont celles qui œuvrent sur la fiscalité locale afin d'optimiser les bases d'imposition et pister d'éventuelles scories des services fiscaux. Nombreuses sont celles qui ont rationalisé leur gestion afin d'en réduire les dépenses. Un autre aspect de la gestion locale souvent négligé mais potentiellement fructueux reste l'optimisation des recettes des services au public.

Une élasticité tarifaire...

Les collectivités locales, et notamment les communes, ont stratifié au fil du temps nombre d'actions ou de services, qui relèvent du facultatif et même de l'industriel et commercial. Dans la mesure où ces compétences ne sont pas régaliennes, il n'y a aucune raison de ne pas ouvrir le sujet de leur paiement. Les services d'eau et d'assainissement ou d'ordures ménagères doivent s'équilibrer ; pourquoi pas des actions moins essentielles ?

Les recettes dites d'urbanisme méritent d'être étudiées dans le détail et concernent les occupations temporaires du domaine public dont on peut distinguer les redevances liées aux travaux de construction ou réhabilitation d'immeubles et celles relatives aux installations, situées en rez-de-chaussée des façades et formant saillie sur le domaine.
Ainsi pour un grand chantier, la facturation d'une occupation de 250 m² pendant 1 an s'étale de 2 200 euros jusqu'à 29 900 euros. L'échafaudage de 15 mètres pendant 2 mois implique une redevance de 78 euros à Nice contre 1 320 euros à Perpignan ; la mise en place d'une benne de 6 m³ pendant une semaine sur le domaine public coûte de 5 à 95 euros selon les communes.
Ces quelques exemples d'élasticité tarifaire démontrent à eux seuls le potentiel d'ajustement tarifaire – et donc de recettes – qui sommeille.

.../...

PAR CHRISTOPHE JEANTEUR (FARMAN & PARTNERS) ET OLIVIER NYS



PISCINES : COMPAREZ LES PRIX

Il y a 20 ans, une place de cinéma coûtait autant qu'une entrée à la piscine... On en est très loin aujourd'hui, même pour les réalisations les plus récentes.

... et donc un gisement financier

Il en va de même des activités publiques les plus courantes : les tarifs des centres nautiques n'ont pas suivi ces dernières années le budget de loisirs que la population a augmenté suite à la densification du temps non travaillé. Il y a 20 ans, une place de cinéma coûtait autant qu'une entrée à la piscine... On en est très loin aujourd'hui, même pour les réalisations les plus récentes.

Même constat pour les patinoires. Par contre, les communes gérant des stations de ski n'ont pas hésité à ajuster chaque année leurs tarifs, malgré la concurrence frénétique régnant dans ce secteur.

Le secteur culturel n'aime pas parler tarifs. Résident pourtant dans ces activités nombre de niches de recettes qui ne sont pas autant d'atteintes à l'accès à la culture, mais simplement une contribution symbolique au développement culturel.

Les tarifs des bibliothèques, souvent modestes quand ils existent, n'ont pas suivi l'incroyable effort que les collectivités locales ont entrepris ces dernières années en faveur de l'offre numérique. CD et DVD ont envahi les rayons des médiathèques, renouvelant par là même la fréquentation. Les collectivités doivent réfléchir à leur tarification assise sur l'abonnement et/ou un coût d'emprunt.

Une simple mesure de personnalisation des cartes d'abonnement avec photo peut avoir de lourds effets mettant fin à la « libre circulation » des cartes anonymes...

Les écoles artistiques, qu'elles soient de musique, de danse ou d'arts plastiques, présentent en France une grande hétérogénéité. Sans remettre en cause leur accès aux familles les plus modestes grâce à une tarification selon le quotient familial, une refonte tarifaire est souvent possible. Rappelons deux chiffres communément admis comme médians en France : un élève en conservatoire de musique coûte 1 800 euros par an, et n'y participe qu'à hauteur de 300 euros.

Les expositions d'arts plastiques, dont le coût a fortement augmenté ces dernières années (transports, assurances...), méritent un certain intérêt car la sensibilité de la fréquentation au tarif est très faible.

C'est une problématique différente pour les spectacles vivants, moins captifs et qui doivent faire l'objet d'une très fine segmentation de la tarification.

« LA GRATUITÉ A UN PRIX »

En matière culturelle, les grandes expositions lyonnaises font l'objet d'une tarification étudiée. « *Il n'y a pas de raison que des collectionneurs, qui viennent depuis Paris voir l'exposition Andy Warhol et s'acquittent de 100 euros de TGV, payent le tarif 3e âge à 3 euros*, explique Jean-Baptiste Fauroux, DGS de la ville de Lyon. *La mauvaise politique, c'est un tarif bas pour tout le monde : les plus aisés viendront toujours car ils sont insensibles au prix. Un système de prix uniforme est une injustice complète* ». La ville considère qu'elle peut à la fois augmenter les recettes de ces événements et garder des tarifs privilégiés pour certaines catégories de public.

Le suivi des recettes oblige également les responsables de l'exposition à suivre la fréquentation et à s'y adapter. « *La gratuité a un prix*, conclut Jean-Baptiste Fauroux : *elle est toujours payée par quelqu'un* ».

JEAN-BAPTISTE FAUROUX, DGS VILLE DE LYON



Mettre en place une politique tarifaire

Parmi les activités qui offrent souvent des opportunités, deux activités traditionnelles, mais aux ressorts différents, permettront d'illustrer très concrètement notre propos : les marchés forains, vieille tradition française que l'on trouve encore dans la plupart des communes de France, et le stationnement de surface qui hante chaque automobiliste.

La première étape est de dresser un bilan économique de l'activité, en rapprochant ses recettes et l'ensemble des coûts occasionnés : charges directes, coûts de personnel, usage d'autres services de la collectivité (énergie, nettoyage, etc.).

Pour le stationnement payant, cela consistera à évaluer les coûts liés au matériel (parcmètres) et à leur maintenance, aux agents releveurs, au contrôle du stationnement (police municipale et/ou brigade ad hoc), au recouvrement, et enfin à une frange des services gestionnaires.

De cette analyse, il ressort souvent un coût net pour la collectivité !!! Elle permet aussi de forger un outil de simulation économique d'une nouvelle politique.

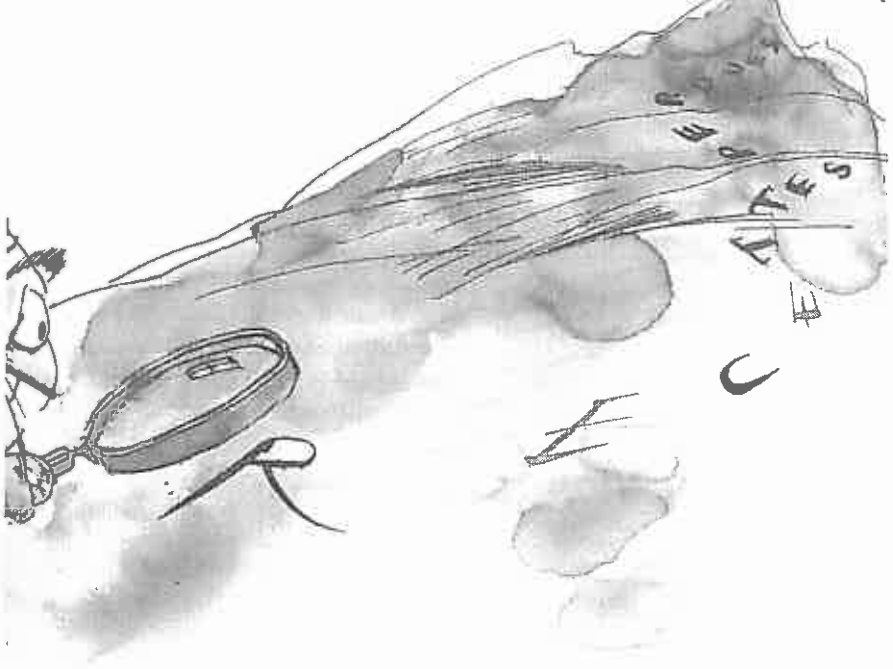
Prendre des points de repère à l'extérieur

Cet exercice, souvent appelé « *benchmarking* », permet de positionner le service, en termes d'offre quantitative et qualitative (nombre de places, fréquence...), de nombre d'usagers et de tarifs, relativement à ceux pratiqués par d'autres collectivités ou établissements comparables. Selon le service, le champ de comparaison pertinent est local, national ou international.

> « La dette communale a repris son envol alors même que le mandat est loin d'être achevé »

Les droits de place des marchés dans les principales villes de France s'échelonnent entre 0,27 euro par mètre linéaire et par jour à 3,37 euros, avec une moyenne située autour de 1,30 euro.

La problématique du stationnement est quelque peu différente : elle se pose



GRATUITÉ DANS LES TRANSPORTS : DÉMAGOGIE OU LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ?

Pour les uns, il s'agit d'une mesure démagogique entraînant une dégradation du service ; pour d'autres, elle constitue un levier de développement. Tout est question de discours. Pourtant, on constate qu'à très court terme, la gratuité des transports peut faire exploser la fréquentation qui diminue ensuite. Mais le transfert modal vers le bus reste minime et on observe une certaine inefficacité de cette politique sur l'usage de la voiture. En effet, la gratuité engendre une mobilité inutile et une saturation des bus avec l'obligation d'augmenter l'offre et sans forcément qu'ils se substituent aux transports en voiture. Or, l'intérêt général n'est pas que l'on se déplace plus, mais que ce soit de préférence avec les TC. Pour les réseaux qui ont abandonné la gratuité, c'est le développement de l'offre qui est devenu la priorité.

En outre, la gratuité dégraderait l'image des transports et développerait les incivilités, reste à savoir si elles sont générées par le fait que le service n'a pas de coût apparent ou simplement parce que la fréquentation est plus importante.

Du côté des « pro-gratuité », ceux-ci mettent en avant la vocation sociale de la gratuité souvent très ancienne. Les décisions les plus récentes touchent aux idées de mobilité durable, de service à apporter à l'habitant.

Le rééquilibrage modal est rarement une motivation ; par contre, la redynamisation du centre-ville est un objectif fort : « *favoriser la vie en centre-ville en le rendant plus accessible à tous par les TC* ». Restent les notions de rentabilisation du réseau et l'incontournable motivation électorale sous couvert de solidarité sociale.

Hugues Périnel



LA REDEVANCE SPÉCIALE DES DÉCHETS NON MÉNAGERS

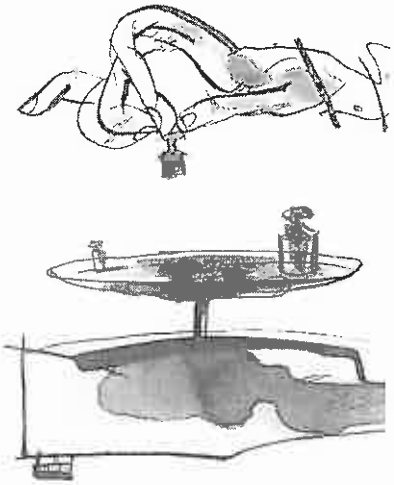
Elle permet en particulier de faire payer les services de l'État ou les collectivités qui sont exonérés de taxe foncière et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (c'est le cas des hôpitaux ou des écoles).

certes en termes de tarifs – ils s'étalent de 0,50 euro l'heure à 3 euros – mais surtout en termes de densité.
Ainsi, si Paris compte 62 % de places payantes réservées aux véhicules, les agglomérations de province vont de 0 % à 33 % (Lille). Pour certaines villes, Lyon (15 %) ou Marseille (12 %), confrontées de surcroît à des soucis de fluidité de la circulation, le cœur du travail réside évidemment moins dans le tarif que dans une extension du stationnement payant.
Autre indicateur d'évaluation : le nombre de places payantes pour 1 000 habitants, qui s'étale de 6 à 68.
L'enquête comparative auprès des autres collectivités et établissements permet d'obtenir non seulement des statistiques mais aussi de véritables études de cas sur les méthodes et les solutions les plus performantes.

Écouter les usagers actuels et potentiels

L'idéal est de mener une enquête de terrain auprès des usagers afin de connaître leurs attentes sur le service et d'évaluer indirectement le niveau d'acceptabilité du tarif. Il est intéressant aussi d'enquêter auprès de non-usagers afin d'identifier la réserve d'usagers potentiels et les facteurs susceptibles de déclencher leur usage. Pour ce qui concerne le stationnement, les résidents d'un quartier peuvent se révéler favorables à la mise en place d'un stationnement payant qui supprimera les « voitures-ventouses » et leur permettra de trouver plus facilement des places, mais souhaiter parallèlement des abonnements à tarifs préférentiels.

Cette connaissance permet de segmenter les usagers, de cibler en conséquence les catégories tarifaires, les mesures d'amélioration et la communication, et d'anticiper les réactions.



Développer un tarif

Il s'agit alors d'adapter le tarif, c'est-à-dire non seulement d'ajuster son niveau mais aussi de refondre sa structure de manière à :
- moduler en fonction du coût et de la valeur des prestations ; par exemple il n'y a pas de raison de tarifer au même niveau le droit de place sur un marché phare qui est un espace commercial demandé et sur un marché marginal qui survit difficilement ;
- segmenter en fonction des catégories d'usagers ; c'est ainsi que la formule de l'abonnement est adaptée aux usagers récurrents dont la fréquence d'usage présente une forte élasticité au prix ;
- moduler selon la politique mise en place ; en matière de stationnement, les quartiers commerçants exigent un taux de rotation des véhicules et donc un tarif élevé sans exception pour les abonnés ; quelques rues plus loin, les tarifs des abonnés seront imbattables.

EXEMPLE DE PROGRAMME D'AMÉLIORATION DES MARCHÉS FORAINS

. Sécurité :	. Circulation :	. Propreté :	. Électricité :
augmenter le nombre de patrouilles	mieux assurer l'enlèvement des voitures garées sur les emplacements réservés	installer des toilettes ; assurer le nettoyage tous les jours	améliorer le système de bornes d'alimentation électrique



En même temps qu'on distingue de nouvelles catégories, il convient d'homogénéiser d'anciennes catégories devenues obsolètes dans l'intérêt de la lisibilité et de la simplicité de gestion.

Dans certains cas, le coût net du service et le tarif relativement modeste de la collectivité permettent d'envisager une hausse importante comprise entre 60 et 100 %. Dans d'autres cas, les tarifs peuvent être ajustés à la baisse, pour relancer la fréquentation d'un établissement ou lorsque la priorité est de lutter contre le refus de payer. C'est ainsi que, dans le stationnement payant, l'augmentation des tarifs s'est accompagnée d'une chute des recettes dans de nombreuses villes du fait du relâchement du contrôle. Dans le même sens, un tarif de stationnement doit être conçu en relation avec la sanction coercitive : avec une amende plafonnée à 11 euros, l'automobiliste peut être tenté de ne pas assumer une matinée de stationnement facturée 3 euros l'heure. Au pire des cas, l'amende équivaut à ce qu'il aurait mis dans l'horodateur ! ! !

Un élève en conservatoire de musique coûte 1 800 euros par an, et y participe à hauteur de 300 euros

On peut même parfois supprimer le tarif : quand la recette est structurellement inférieure au coût de son prélèvement et de sa gestion... cela arrive aussi.

Accompagner l'augmentation de tarif d'une amélioration du service

Au-delà de la résorption des déficits, un investissement dans l'amélioration du service est évidemment le meilleur moyen de rendre acceptable une augmentation de tarif.

En matière de stationnement, l'amélioration de service n'est pas chose aisée ; elle est néanmoins possible : élargissement des modes de paiement des horodateurs, plus d'informations, fluidification du stationnement... De manière plus coquine, mettre en place un stationnement dans un quartier en bouleversement, en réfaction, ou à l'occasion

. Information :	. Développement : adhérer à une association organisant des campagnes de publicité, des actions de promotion des marchés et des formations pour les jeunes commerçants
installer de nouveaux panneaux	

À MONTREUIL, UN QUOTIENT FAMILIAL PRENANT EN COMPTE LES CHARGES DE LOGEMENT

Montreuil a mis en place un guichet unique d'accueil des familles pour toutes les activités des enfants : inscription scolaire, inscription et facturation de la restauration collective, centres de loisirs, centres de vacances et crèches. Pour Montreuil, la question des tarifs touche au « vivre ensemble » et à l'expression de la solidarité qu'elle entend promouvoir entre les habitants. La réflexion sur le quotient familial est la résultante de ce choix politique : il s'agit de mettre en place des tarifs différents en fonction de la situation des familles et non pas du coût de l'activité. Le quotient familial est calculé sur certains critères pendant un an. Durant cette période, il peut être révisé si la situation de la famille change : naissance, perte d'un emploi...

De plus, des dérogations sont possibles, décidées par les élus, vers des tarifs minimums (mais non gratuits) pour s'adapter aux situations les plus difficiles.

Neuf tarifs différents sont appliqués par la ville en fonction du quotient familial (17 tarifs pour les centres de vacances). La formule de calcul : les revenus de la famille, moins les charges de logement, divisé par un certain nombre de parts. Les charges d'habitation sont prises en compte de la manière suivante : pour les locataires, il s'agit du loyer total, charges locatives comprises, plafonné à 20 % des ressources ou 304 euros ; pour les accédants à la propriété, un forfait de 304 euros plus 121 euros pour les charges locatives ; pour les propriétaires non accédants, un forfait de 212 euros pour les charges. Les parts sont calculées comme suit : 1 part pour un adulte, 1,5 part pour un couple, 1,25 part pour le premier et le second enfant, et 1 part pour les suivants.

ISABELLE VADALA, RESPONSABLE DU SERVICE ÉDUCATION — 01 48 70 65 89



UN TARIF FORFAITAIRE ANNUEL

L'actualité du débat sur la tarification des services dans les bibliothèques municipales s'est aiguisée avec le droit de prêt et la rémunération des auteurs. De nombreuses villes ont opté pour un tarif forfaitaire annuel permettant de récupérer une partie des coûts fixes, tout en étant acceptable pour le public.

de l'arrivée d'un nouvel équipement public facilite la mesure. On s'assurera que le coût de ce programme n'excède pas le supplément de recettes attendu de l'augmentation de la fréquentation et, le cas échéant, du tarif.

Communiquer

La communication commence dès la phase d'étude en amont, notamment si elle comporte une enquête de public. C'est un élément clé de réussite lors de la mise en œuvre. Il est souvent souhaitable de prendre l'initiative de la concertation, notamment avec des corps constitués ou des organes représentatifs, d'être attentif à détecter les oppositions avant qu'elles ne se coalisent, et à les désamorcer par l'écoute et par l'objectivité du dossier.

Beaucoup de collectivités ont le sentiment d'avoir exploré ces pistes de travail mais peu ont réussi à avancer, souvent confrontées qui à un calendrier politique inopportun, qui à des résistances locales... Ces sujets de gestion locale globale doivent être sérieusement étayés afin de légitimer toute décision, mais ils doivent être traités car ils relèvent de l'équité entre usager et contribuable. ■

À NÎMES, LA FIN DES BIBLIOTHÈQUES GRATUITES

La municipalité de Nîmes fait désormais payer l'accès à ses bibliothèques et ses musées, et en premier lieu au Carré d'Art : 12 euros pour les Nîmois, 24 euros pour les non-Nîmois et 50 euros pour les collectivités, associations et écoles, « *sauf s'il s'agit d'une démarche pédagogique ou conventionnée avec la ville* ».

« *Nous étions l'une des dernières grandes villes en France à ne pas faire payer l'accès à la bibliothèque* », souligne l'adjoint à la culture Daniel-Jean Valade. Opérationnelle depuis le 1er février 2005, cette mesure concerne 36 000 inscrits dont la moitié peut bénéficier d'une exonération sur présentation des pièces justificatives. Et de citer les exemples de Nantes, Lyon, Valenciennes, qui pratiquent un système d'abonnement souple doublé d'un abonnement annuel de base. Selon les élus nîmois, l'échantillon de villes « étudiées » permet de fixer le tarif moyen pour un adulte habitant la ville-centre à 12, 75 euros.

CONTACT : mairie de Nîmes
04 66 76 70 01

LA REDEVANCE SPÉCIALE DES DÉCHETS NON MÉNAGERS : UN FINANCEMENT PEU UTILISÉ

L'enlèvement des déchets ne provenant pas des ménages, mais dont les caractéristiques sont assimilables aux déchets ménagers, doit être financé par une redevance spéciale[1]. Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu, notamment de la quantité des déchets éliminés.

Elle permet en particulier de faire payer les services de l'État ou les collectivités qui sont exonérés de taxe foncière et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (c'est le cas des hôpitaux ou des écoles).
Or, cette redevance (obligatoire) reste peu appliquée... Peut-être parce qu'elle est mal connue mais surtout parce qu'elle n'est pas simple à mettre en place. La collectivité doit préparer sa mise en œuvre (quels types de déchets concernés ? quel coût ? quelle gestion ?...) ; elle doit identifier les redevables potentiels, faire accepter la redevance par une sensibilisation, par une présentation claire des objectifs, de la tarification, puis par la signature d'une convention (volontaire)... Or, politiquement, ce n'est pas simple d'imposer les commerçants !

En revanche, les enquêtes menées auprès des collectivités l'appliquant (Sartrouville, Rouen, Orléans, l'agglo de Melun) montrent qu'elles en sont satisfaites.

JOËL GRAINDORGE

1. La loi du 13 juillet 1992 a en effet modifié la loi du 15 juillet 1975, en substituant à la possibilité d'instituer la redevance spéciale l'obligation de le faire à compter du 1er janvier 1993.

CRÉDOC DOCUMENT n° 10

CONSOMMATION et MODES DE VIE

37

ISSN 0295-9976

N° 179 – novembre 2004

Quel « prix » pour le Louvre ?

La stratégie tarifaire au service de l'élargissement du public

Bruno Maresca

En vingt ans, les musées ont été révolutionnés autant par l'explosion de la fréquentation que par les grands projets qui ont modernisé les anciens musées et en ont créé de nouveaux. Le Louvre est l'exemple même de cette mutation : à la suite de sa transformation entre 1989 et 1994, son public a doublé. L'évolution de son statut vers plus d'autonomie lui permet une plus grande efficacité pour s'engager dans de grands chantiers parmi lesquels le renouvellement de la politique des publics revêt une importance essentielle. La direction du musée s'est appuyée sur le CRÉDOC pour repenser sa politique tarifaire, en particulier pour explorer la valeur que le public donne à la visite du Louvre. L'enquête du CRÉDOC montre un écart important entre le prix actuel (8,50 €) et la propension à payer (entre 10 et 12 €) de ceux qui estiment que le Louvre vaut plus, compte tenu de la richesse de ses collections. Plutôt que de s'aligner sur les tarifs des musées les plus chers, comme le Met de New York ou les musées du Vatican, le Louvre a opté pour des tarifs modérés. Par cette politique, le Louvre peut continuer à apparaître, aux yeux de tous les publics, comme un grand musée très accessible. Parallèlement, il met en place une offre de manifestations et d'incitations tarifaires de nature à pousser le public national à fréquenter régulièrement ce lieu privilégié.

Le Louvre et la « fièvre muséale »

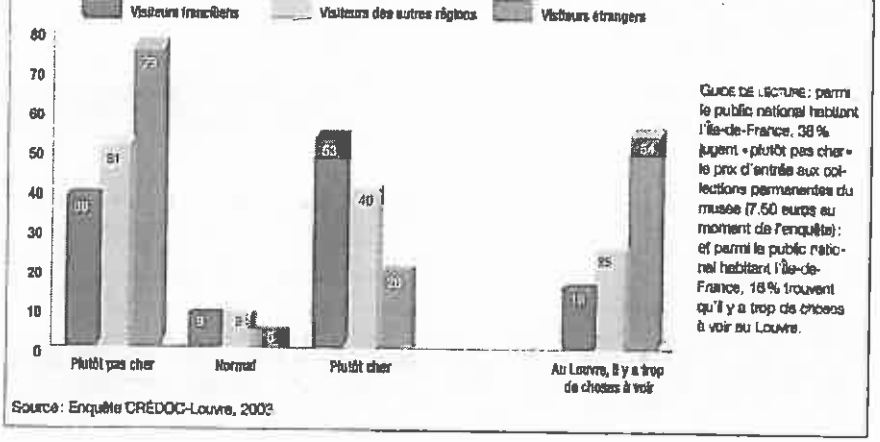
Entre les années 1970 et 1990, beaucoup de nouveaux musées ont été créés, beaucoup de musées anciens ont été modernisés, et leur mode de gestion s'est transformé pour accompagner le développement d'une plus grande diversité d'activités culturelles, pédagogiques et commerciales. Le Grand Louvre est l'archétype de ces transformations. Sa mutation architecturale a conduit au doublement de la fréquentation, de 3 millions en 1989 à plus de 6 millions en 1994. Son rayonnement événementiel, à travers les expositions temporaires, alimente une double ambition, culturelle et économique. Le grand public est aujourd'hui au cœur de sa gestion. Les espaces commerciaux sur le site du Louvre suscitent un niveau élevé de dépenses : selon l'enquête du CRÉDOC auprès des publics du musée, 44 % des visiteurs français et 51 % des étrangers réalisent des achats. Pour les visiteurs qui paient l'entrée du musée, le volume d'achat est de 25 euros (moyenne de ceux qui dépensent), tandis que pour ceux qui entrent gratuitement, principalement des jeunes, le montant moyen est de 17 euros.

Les musées drainent des publics multiples

Pour les étrangers, public le plus nombreux (64 % au Louvre en 2003), comme pour la majorité des nationaux habitant en province, la visite des grands musées est une étape incontournable du séjour touristique à Paris. Bien que beaucoup de touristes ne soient pas spécialement

Pour les étrangers, le Louvre n'est pas cher. Les Franciliens, au contraire, le jugent plutôt cher

Appréciation portée sur le prix d'entrée aux collections permanentes du Louvre
Ces données sont tirées de l'enquête réalisée en novembre 2003 par le CRÉDOC à l'entrée du musée, auprès de 860 visiteurs, dont 170 étrangers non francophones.



Guide de lecture : parmi le public national habitant l'Île-de-France, 38 % jugent « plutôt pas cher » le prix d'entrée aux collections permanentes du musée (7,50 euros au moment de l'enquête) ; et parmi le public national habitant l'Île-de-France, 18 % trouvent qu'il y a trop de choses à voir au Louvre.

Source : Enquête CRÉDOC-Louvre, 2003

des amateurs d'art – la moitié vont peu au musée dans leur pays (26 % n'y sont pas allés en un an, 24 % n'y sont allés qu'une ou deux fois) –, ils ne rateront pas l'occasion de voir la Joconde, quel qu'en soit le prix (coût d'entrée, affluence...). Peu nombreux sont ceux qui reviendront plusieurs fois au Louvre, à la différence des Français (parmi le public national, 76 % des visiteurs sont déjà venus au cours des 5 dernières années).

Le public de proximité, Parisiens et Franciliens, présente un profil et des comportements assez différents. La grande majorité sont des habitués (63 % des visiteurs franciliens du Louvre sont allés au moins six fois dans un musée dans l'année), attirés par les événements (expositions, animations exceptionnelles) qu'organisent les musées de la capitale. À l'inverse des touristes, le public de proximité est très sensible au prix et donc aux aubaines tarifaires, ce qui explique le succès des dimanches gratuits, une fois par mois.

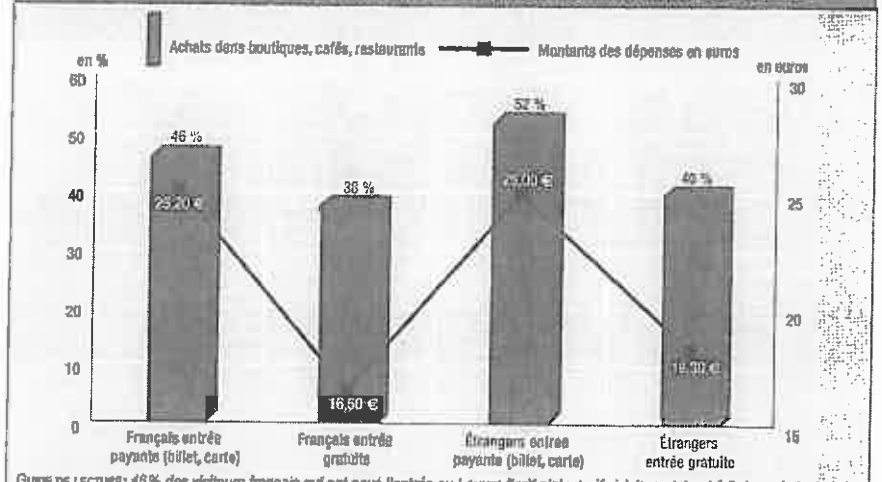
La différence de comportements entre public de passage et public de proximité joue fortement sur l'attitude à l'égard de l'offre et des prix du musée : l'enquête montre que les étrangers ont le sentiment qu'il y a beaucoup de choses à voir au Louvre, voire trop pour la moitié d'entre eux et, qu'en regard, le prix d'entrée n'est pas élevé. Les Franciliens ont le point de vue exactement inverse (la moitié d'entre eux jugent l'entrée «plutôt chère») et les habitants des autres régions un jugement intermédiaire, tant sur le prix du Louvre que sur l'ampleur des collections.

Politique tarifaire : des objectifs difficiles à concilier

La dualité du public, entre étrangers et nationaux, pose aujourd'hui des questions complexes pour la gestion des musées, en particulier pour élaborer la politique tarifaire. Si un million de Franciliens et un million de provinciaux vont au Louvre chaque année ce qui en fait, de loin, le musée le plus visité par les Français, il n'en reste pas moins que 60 % des Français ont déclaré, en 2002, n'avoir jamais visité le Louvre (cette proportion étant la même dans toutes les classes d'âge). Et si le musée accueille chaque année au moins 500 000 scolaires, cela ne représente qu'une partie du flux des nouveaux élèves (750 000 nouveaux enfants sont scolarisés chaque année).

La réflexion engagée par le Louvre sur la politique tarifaire vise à soutenir les grands projets actuels de l'établissement : premièrement, faire vivre et accroître les collections (nouveau département de l'Islam, antenne du Louvre en région), deuxièmement, entretenir et développer

50 % des visiteurs achètent dans les espaces commerciaux du Louvre



Guide de lecture : *46 % des visiteurs français qui ont payé l'entrée au Louvre (tarif plein, tarif réduit, carte) ont fait des achats dans les espaces commerciaux du musée ; leur dépense moyenne est de 25,20 euros.*

Source : Enquête CRÉDOC-Louvre, 2003.

les espaces pour moderniser les conditions de visite (espace d'accueil du public sous la pyramide), et troisièmement développer une politique incitative pour faire venir au musée un large public issu de toutes les couches sociales (développement de l'offre et de l'accessibilité culturelle pour tous les publics).

Dans le contexte actuel de prise d'autonomie des musées, les deux premiers objectifs nécessitent de s'appuyer sur la maximisation des recettes potentielles de la billetterie. Élargir le public, en revanche, requiert plutôt la modération du tarif d'entrée pour tenir l'objectif de démocratisation. Bien que, dans la plupart des pays développés, les musées aient fortement relevé leurs tarifs depuis vingt ans, les politiques tarifaires restent néanmoins très diverses, entre l'option de la gratuité (musées nationaux anglais, musées municipaux parisiens) et celle de tarifs élevés (12 euros pour des musées d'art publics comme le Met à New York ou ceux du Vatican).

Le «juste prix» du Louvre va jusqu'à 12 euros pour certaines catégories de public

Par comparaison avec les autres grands musées d'art ayant un rayonnement international, le Louvre a conservé des tarifs modérés en regard de l'importance de ses collections. C'est pourquoi les trois-

La visite du Louvre est 30 % moins chère que celles des musées du Vatican et du Met de New York

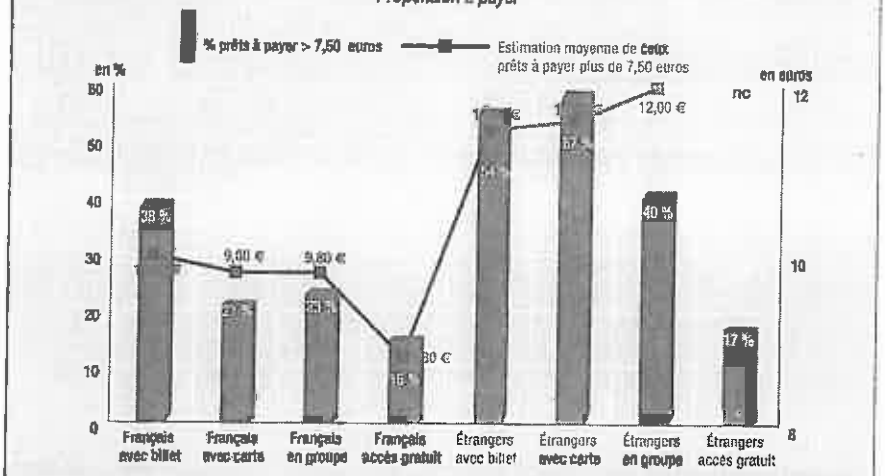
Parmi les musées publics de renommée internationale, les prix d'entrée les plus chers sont ceux du Metropolitan Museum de New York et des musées d'art du Vatican. Le musée de l'Hermitage à Saint Pétersbourg, le musée Guggenheim de Bilbao, le Rijksmuseum d'Amsterdam, sont également plus chers que le Louvre. De plus, certains pratiquent une tarification pour le public étranger de passage nettement plus onéreuse que pour le public national, comme au musée d'art de l'Hermitage et au musée d'antiquité du Caire. À l'opposé, les musées nationaux anglais et, depuis peu, les musées municipaux de Paris ont adopté le principe de la gratuité pour tous les publics.

Tarifs d'entrée aux collections permanentes (en euros au 1er octobre 2004)	Plein tarif	Tarif réduit
Musée du Vatican (Rome)	12,00	8,00
The Metropolitan Museum of Art (New York) *	12,00	7,00
Musée de l'Hermitage (St Pétersbourg) **	10,50	3,50
Musée Guggenheim (Bilbao)	10,00	6,00
Rijksmuseum (Amsterdam)	9,00	5,85
Musée du Caire (Caire)	8,50	4,00
Galleria Borghese (Rome)	8,50	5,25
Museum of Art (Philadelphie)	8,10	5,00
Galleria des Offices (Florence)	8,00	4,00
Musée du château de Versailles (Versailles) ***	7,50	5,30
Musée d'Orsay (Paris)	7,00	5,00
Musée national d'art moderne (Paris, Beaubourg)	7,00	5,00

* Tarif «conseillé». ** Tarif pour les étrangers différent de celui des nationaux. *** Tarifs depuis février 2004. **** Visite du château (circuit des Grands Appartements).

Pour ceux qui estiment que le Louvre pourrait être plus cher, le «juste prix» se situe entre 9 et 12 euros

Propension à payer



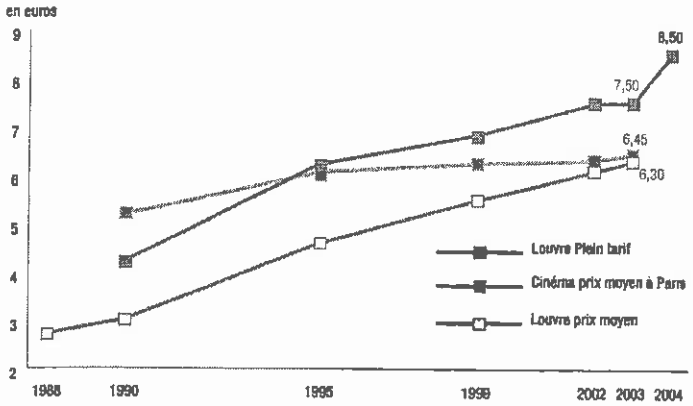
GUIDE DE LECTURE : *38 % des visiteurs français entrés au musée en ayant acheté un billet (tarif plein ou tarif réduit) auraient accepté de payer plus de 7,50 euros; leur estimation moyenne du prix qu'ils seraient prêts à payer atteint 10 euros.*
NB. *Le plein tarif au moment de l'enquête était de 7,50 euros. En ce qui concerne les cartes: pour les Français, il s'agit essentiellement de la carte des Amis du Louvre; pour les étrangers, il s'agit de la carte Musées-Monuments.*
nc : *Non calculé, effectif trop faible.*
Source : Enquête CRÉDOC-Louvre, 2003.

quarts des étrangers (75 %) estiment que son prix d'entrée est plutôt «pas cher» et, notamment, moins cher que les musées payants de leur pays (67 %).
En réalité, plus la visite est vécue comme un moment exceptionnel, plus le sentiment que le musée n'est pas cher l'emporte. À l'inverse, plus les visiteurs ont une fréquentation régulière des musées – c'est le cas des Parisiens – plus le prix du Louvre leur paraît élevé et est ressenti comme un frein pour y venir régulièrement. De ce fait, les Franciliens sont majoritaires parmi les titulaires de la carte des Amis du Louvre (au total, près de 60 000 adhérents en 2004), de la carte Louvre jeunes (plus de 18 000 adhérents de moins de 26 ans) et parmi le public des dimanches gratuits (33 000 visiteurs en moyenne par dimanche); la part du public qui entre gratuitement (jeunes de moins de 18 ans, étudiants en art, professionnels de la culture) y est, d'ailleurs, deux fois plus élevée que parmi les provinciaux et les étrangers.
Le prix que le visiteur consent à payer n'est pas la simple évaluation de la valeur des collections qu'il peut y voir. Le «juste prix» intègre également, selon les cas, soit l'anticipation de visites multiples, soit, au contraire, l'idée de son caractère exceptionnel. Ceci explique que la part des visiteurs qui seraient disposés à payer plus que le prix actuel du musée est plus importante parmi les étrangers (46 %) que parmi les nationaux (33 % des nationaux primo visiteurs, 21 % des nationaux qui sont déjà venus). Les confrontations qu'induit le développement du tourisme international expliquent que les montants que donnent ceux qui seraient disposés à payer plus rejoignent le prix des musées étrangers les plus chers: 11,50 euros en moyenne pour les étrangers, 10 euros pour les Français.

Le prix d'entrée au Louvre a rattrapé le prix de la place de cinéma à Paris

Depuis vingt ans, le renchérissement de la gestion des collections, de l'entretien des espaces d'exposition et des services pour l'accueil du public ont obligé la plupart des grands musées à pratiquer une hausse régulière de leurs tarifs. Pour le Louvre, entre 1989 et 2003, la hausse a été de 8 % par an, en moyenne, pour le tarif plein (sur la même période, l'indice des prix a augmenté de 2,3 % par an). En 2004, le prix d'entrée du musée du Louvre a rattrapé le prix moyen de la place de cinéma pratiqué par les salles parisiennes.

Évolution comparative du prix d'entrée au Louvre et au cinéma à Paris



NB. Le prix moyen est calculé en divisant la somme des recettes de billetterie par le nombre d'entrées (source Musée du Louvre et source CNC pour le cinéma).

Source : Enquête CRÉDOC-Louvre, 2003.

Le Louvre a opté pour une politique de prix moyens

Les tarifs du Louvre ont longtemps été très modérés au point qu'ils sont restés jusqu'en 2000 en dessous des prix pratiqués dans les cinémas. Entre 1989 et 1994, un certain rattrapage a accompagné la mutation qui a donné naissance au Grand Louvre. Depuis peu, l'autonomie plus complète acquise par le musée lui impose d'utiliser 20 % des recettes du droit d'entrée pour enrichir ses collections. Cette exigence nécessite une réévaluation régulière des tarifs. Le relèvement, en février 2004, du droit d'entrée à 8,50 euros a été étayé par l'estimation du consentement à payer, que le CRÉDOC a mesuré directement auprès du public. Le prix retenu par le musée correspond à la valeur moyenne que donnent les visiteurs nationaux qui découvrent pour la première fois le Grand Louvre. Si ce prix est un peu plus élevé que la propension à payer des Français qui connaissent déjà le Louvre (8 euros), il reste nettement plus bas que celle des étrangers (moyenne de 9,30 euros pour l'ensemble des étrangers). Parallèlement, 34 % des visiteurs (1 945 000 en 2003) continuent à bénéficier de la gratuité.

L'importance de la dimension événementielle

La politique tarifaire ne se limite pas à fixer un prix d'entrée, elle vise aussi à moduler les tarifs pour favoriser la fréquentation sur

certaines plages horaires (nocturnes) et de certaines catégories du public national, en particulier ceux qui viennent encore insuffisamment: les provinciaux, les scolaires, les publics «contraints» (handicapés...).
La mesure de la gratuité pour les publics les moins favorisés n'est pas toujours un instrument suffisant: en témoignent le faible nombre des chômeurs et des Rmistes qui viennent au Louvre (de l'ordre de 40000 par an) et la faible évolution de l'origine sociale des visiteurs, les dimanches gratuits.
L'enquête du CRÉDOC montre que les incitations susceptibles de faire venir le public français sont d'abord les manifestations et journées exceptionnelles, essentiellement les expositions temporaires, les événements comme la Nuit blanche, mais aussi les journées gratuites. Les motivations diffèrent, néanmoins, selon qu'il s'agit d'un public occasionnel ou d'un public d'amateurs. Les visiteurs occasionnels profitent des occasions de séjour à Paris, mais n'envisagent une visite au Louvre que s'ils disposent de suffisamment de temps: ils ont envie de revoir le Louvre pour le cadre et pour les grandes œuvres et sont attirés par l'opportunité des dimanches gratuits plutôt que par les expositions. Pour les amateurs, ce sont les expositions qui sont incitatives ainsi que des parcours thématiques permettant de découvrir des collections ou encore des œuvres moins connues.

La diversité du public engage à multiplier les formules d'incitations tarifaires

Les visiteurs se révèlent très réceptifs au programme d'animations que développe le musée. Ainsi, 70 % des Français comme des étrangers seraient disposés à payer plus cher que le tarif actuel pour venir en nocturne bénéficier d'une animation exceptionnelle. Bien que la visite en nocturne soit le fait d'une minorité (30 %), elle offre aux yeux des visiteurs tous les atouts d'une visite idéale: assurance de meilleures conditions de visite et ambiance particulière.
De même, 70 % du public seraient intéressés par des visites thématiques, guidées par un livret ou accompagnées par une personnalité, ou des visites qui seraient couplées à un programme de concerts, de films, etc. La visite avec une personnalité a la faveur du public français (75 %), le guidage thématique plutôt celle des étrangers (73 %).
Pour toutes ces innovations, la propension à payer des visiteurs intéressés est élevée: pour le public national, 11 euros en moyenne pour la visite accompagnée, 10 euros pour une nocturne exceptionnelle. Même si ces évaluations ne présument pas du comportement réel, elles traduisent la forte sensibilité de la majorité du public au programme événementiel du musée.

Celui-ci est important pour stimuler la fréquentation de proximité. L'idée d'une carte annuelle qui donnerait un accès privilégié à l'ensemble des événements constituant la «saison du Louvre» serait incitative pour 32 % des Franciliens, qui retiennent cette idée parmi un éventail d'innovations tarifaires (contre 16 % des Français des régions et 19 % des visiteurs étrangers). ■

Réorganiser la grille tarifaire pour la rendre plus efficace

En s'appuyant sur les résultats de l'enquête du CRÉDOC, dont l'objectif premier a consisté à évaluer la propension à payer des visiteurs du musée, le Louvre a fait le choix d'une augmentation tarifaire modérée (à 8,50 €) comparée aux prix relenus par certains grands musées. En contrepartie, le principe du tarif réduit (après 15 h et le dimanche) a été abandonné, ainsi que certaines mesures de gratuité catégorielles peu efficaces. Le tarif réduit (à 6 €) est désormais réservé aux nocturnes (entre 18 h et 22 h) pour favoriser leur fréquentation. Ces options permettent de réorienter la politique tarifaire en direction du public francilien, jeune et actif, notamment par le report de la nocturne du lundi au vendredi soir, par la gratuité offerte aux 18-25 ans lors de cette nocturne, et par la programmation d'événements à destination des jeunes visiteurs dans les salles du musée et à l'Auditorium.

S'adapter à la diversité des attentes du public en multipliant les innovations tarifaires

Parmi les six formules tarifaires proposées aux visiteurs interrogés, les formules retenues en 1er ou en 2e choix	Visiteurs franciliens %	Visiteurs des régions %	Visiteurs étrangers %
Billet jumelé entre plusieurs musées ou monuments	60,0	62,6	71,0
Carnet de billets à tarif réduit	37,6	36,8	17,2
Carte «professionnelle» pour ceux qui ont à venir souvent au musée	37,6	28,2	18,3
Carte d'abonnement à la saison du Louvre	31,8	16,0	10,9
Billet d'entrée valable trois jours	14,1	30,7	48,5
Forfait combinant trajet (train, avion) et billet d'entrée	12,9	23,3	24,9

Guide de lecture: 60,0 % des visiteurs franciliens ont retenu, parmi 6 propositions d'innovation tarifaire, la formule du billet jumelé entre plusieurs musées ou monuments; les visiteurs étrangers sont plus nombreux à être intéressés par cette formule (71,0 % d'entre eux).
Source: Enquête CRÉDOC-Louvre, 2003

Parmi les pistes d'innovations tarifaires qui ont été proposées aux visiteurs interrogés par l'enquête du CRÉDOC, la formule qui rencontre la plus large adhésion, y compris de la part des Franciliens, est l'idée du billet jumelé pour plusieurs musées et monuments. Elle traduit la réactivité des touristes à toutes les offres qui leur permettent de multiplier les lieux visités, ce que permet en particulier la carte Musées-Monuments utilisée essentiellement par les étrangers.
De manière complémentaire, l'idée du billet d'entrée au Louvre valable pendant deux ou trois jours est appréciée des touristes étrangers. Quant au forfait combinant le billet d'entrée avec le voyage, en train ou en avion, formule de plus en plus répandue pour les grands événements, il serait incitatif auprès des provinciaux.
Le public de proximité, et notamment les jeunes, est réceptif aux effets d'aubaine. Pour eux, la formule la plus séduisante est le carnet de billets à tarif réduit, à l'image de ce qu'offrent les cinémas. Enfin, le principe d'un abonnement annuel pour la saison du Louvre attire plutôt les amateurs de musées pour qui tout événement est une incitation à revenir.

Pour en savoir plus

- Rapports d'activités du musée du Louvre, disponibles en ligne sur le site www.louvre.fr

CRÉDOC
Consommation et Modes de Vie
●
Publication du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
●
Directeur de la publication: Robert Rochefort
●
Rédacteur en chef: Yvon Rendu
●
Relations publiques: Brigitte Ezvan
Tél.: 01 40 77 85 01
relat-presse@credoc.fr
●
Diffusion par abonnement uniquement
30,49 euros par an
Environ 10 numéros
●
142, rue du Chevaleret, 75013 Paris
●
www.credoc.fr

Réalisation La Source: 01 45 21 09 61

41

DOCUMENT n° 11

Nouvelles relations contractuelles

Instaurer la gratuité des réseaux urbains de transports par des péages virtuels

- La mise en place d'un réseau urbain de transport est coûteuse et suppose que les pouvoirs publics puissent récupérer le bénéfice de leurs investissements.
- Le «shadow toll» évoque en réalité un «péage virtuel», permettant d'instaurer une gratuité des transports tout en s'inspirant d'une sorte de partenariat public-privé.

Alors que les plans de déplacements urbains (PDU) de toutes les villes de France de plus de 100 000 habitants visent à réduire la pollution en limitant de manière drastique la circulation automobile, les exécutifs locaux s'interrogent sur les moyens à mettre en œuvre pour inciter les citadins à davantage utiliser les transports publics urbains. En les rendant gratuits?

La question de la gratuité des transports publics n'est pas nouvelle. La première initiative en la matière est celle de la ville de Boulogne dans les années 1970. Depuis lors, outre quelques expérimentations aussi éparses que disparates, cette problématique revient régulièrement sur le devant de la scène, à l'occasion notamment de campagnes électorales.

Recourir à la gratuité des transports urbains

Il convient de souligner que la gratuité des transports publics urbains se pratique déjà, au moins partiellement ou temporairement.

- Partiellement, car comme l'a démontré l'étude menée en 2000 par l'Union des transports publics (UTP), 90% des réseaux urbains de province pratiquent la gratuité sur leurs lignes pour au moins une catégorie sociale de leurs voyageurs, au premier rang desquels les salariés de l'entreprise exploitant le réseau, les enfants et les jeunes de moins de 28 ans, les personnes à faible revenu (1) et les personnes âgées.
- Temporairement, car l'article L.223-2 du Code de l'environnement (article 13 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) autorise les autorités organisatrices des réseaux de transports à prendre toutes mesures de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, l'interruption de la circulation des véhicules privés et la gratuité des transports collectifs.

Le principe de gratuité des transports urbains ne fait toutefois pas l'unanimité. Parmi les critiques généralement soulevées à son encontre, citons – pêle-mêle – le fait que:

- des transports publics de qualité coûtent beaucoup d'argent et qu'il faut bien que quelqu'un paye le service rendu aux usagers;
- l'absence de redevance perçue sur les usagers du service priverait les réseaux de transport d'une source indispensable au financement des infrastructures existantes et, *a fortiori*, nouvelles;
- la gratuité engendre déconsidération du service, incivilité et vandalisme. Enfin, sur le plan juridique, la mise en place d'un tel schéma aboutirait *ipso facto* au changement du régime juridique du contrat d'exploitation du réseau de transports: schématiquement, l'on passerait ainsi de la souplesse d'une convention de délégation de service public, aux caractères rigides et peu incitatifs d'un marché public de services.

Pour répondre à ces griefs, la gratuité du réseau de transport pourrait être recherchée grâce à un montage contractuel répandu ailleurs en Europe, mais encore peu connu en France, le *shadow toll* (termes traduits en français par «péage virtuel», «péage public» ou encore «péage fictif»).

L'essentiel

- La gratuité des transports publics urbains est présentée comme un outil d'aménagement et de redynamisation des centres-villes.
- En supprimant la perception des redevances auprès des usagers, la gratuité porte en germe le risque de limiter les possibilités d'utiliser des schémas de Partenariat public privé (PPP) pour la réalisation et la gestion des infrastructures et des services de transports urbains.
- Dans ce contexte, le système des *shadow tolls*, dans lequel la collectivité paie pour le compte de l'usager un «ticket virtuel» à un opérateur réalisant l'ouvrage ou exploitant le service, pourrait permettre aux collectivités de bénéficier des avantages du PPP, en impliquant des opérateurs privés dans le financement et la gestion de projets d'envergure gratuits ou non rentables.

Le péage virtuel comme outil de gratuité

Considéré comme une alternative intéressante à la maîtrise d'ouvrage publique classique, ce schéma s'applique aux projets généralement considérés comme n'étant pas susceptibles de faire l'objet d'un Partenariat public privé (PPP) finançable au moyen de fonds privés (exemple: certaines sections d'autoroutes non rentables ou les périphériques et ouvrages d'art urbains).

D'un point de vue financier, un projet exploité en *shadow toll* consiste à faire peser sur un opérateur la construction et/ou l'exploitation, à ses risques et périls, d'une infrastructure, d'un ouvrage ou d'un équipement public dont il est impossible de faire supporter le coût d'utilisation par les usagers.

L'opérateur perçoit, en fonction du nombre d'utilisateurs du réseau de transports (bus, par exemple), mesuré par des bornes de comptage, un droit de péage. Toutefois, à la différence d'une concession de service public traditionnelle, cette redevance n'est pas perçue auprès des utilisateurs directs du service, mais auprès de la collectivité publique concédante qui s'acquitte de ces redevances, en totalité ou en partie, pour le compte des utilisateurs du service (2).

L'un des principaux avantages de ce système est d'offrir aux collectivités publiques, désireuses de s'engager sur la réalisation d'une infrastructure ou l'achat d'un équi-



pement de transport non rentable ou gratuite pour les usagers, une alternative au marché de travaux, qui fait traditionnellement peser sur elle de très importants risques de dépassement des délais et des coûts de construction.

Des avantages à mesurer

Bien que le mécanisme des *shadow tolls* ait fait l'objet de critiques notamment en ce qu'il pouvait, dans certains cas, aboutir à renchérir le coût d'un projet pour la collectivité du fait de la rémunération de la prise en charge du risque de trafic par l'opérateur, de nombreux acteurs du secteur public ont souligné l'avantage de ce type de projets, en particulier:

- une meilleure maîtrise des coûts de construction (et plus précisément une moindre propension au dépassement des coûts de construction initiaux par rapport à un marché public classique, dans lesquels les dépassements significatifs des prévisions de coûts initiales sont *in fine* quasi systématiques);
- une plus grande rapidité de mise en œuvre;
- une moindre exposition du secteur public aux risques du projet.

Du point de vue de l'opérateur, le mécanisme économique et financier d'une convention de péages virtuels est identique à celui d'une concession classique. En effet, l'opérateur doit financer, construire, équiper et/ou exploiter, à ses risques et périls, le réseau concerné. A l'instar d'un concessionnaire classique, il supporte l'intégralité des risques de l'opération, à savoir principalement celui d'un dépassement des coûts et des délais de construction, mais aussi et surtout celui d'une mauvaise estimation des prévisions de trafic, qui seront à la base de son engagement: si le réseau enregistre un trafic faible ou nul (pour cause de retard de construction ou d'équipement, d'insécurité, etc.), l'opérateur ne pourra rentabiliser ou couvrir son investissement. En revanche, la source de ses revenus sera non pas les utilisateurs eux-mêmes, mais la collectivité concédante, ce qui améliore notablement le risque de crédit pris par l'opérateur sur son débiteur.

Un montage juridique à bien maîtriser

Le montage juridique et financier d'une convention de *shadow toll* est donc établi selon le schéma propre à toute concession, sous réserve toutefois que les mécanismes d'évaluation des péages acquittés par la personne publique (i.e. la structure du système de tarification du «ticket virtuel») ne faussent pas la philosophie du système, en étant établis de manière à couvrir en tout état de cause et quel que soit le trafic, les coûts minimum d'équipement, de construction et d'exploitation du réseau.

Par ailleurs, une concession de *shadow tolls* doit également prévoir certaines adaptations par rapport au régime classique de la concession, en particulier en ce qui concerne l'application de la théorie de l'imprévision, afin de ne pas retirer au système l'une de ses valeurs essentielles, à savoir le transfert maximal du risque de construction et de l'exploitation du réseau.

« Le shadow toll pourrait assurer un service de transports de qualité »

La question de l'opportunité du recours à un tel mécanisme doit être analysée au regard de multiples facteurs, tant financiers que juridiques.

D'un strict point de vue juridique, la mise en place d'un *shadow toll* dans ce contexte pourrait susciter certaines critiques, particulièrement en France, en raison:

- de l'interdiction faite aux collectivités publiques de prendre en charge, dans leur budget, les dépenses des services publics industriels et commerciaux (3);
- du risque de confusion de ce modèle avec la technique du marché d'entreprise de travaux public récemment interdite par l'article 10 du nouveau Code des marchés publics.

Toutefois, la portée de ces critiques paraît pouvoir être tempérée. En effet, le service public des transports urbains n'est pas, par principe, industriel et commercial. Par ailleurs, les prises de position récentes de la Commission européenne (4) et de la CJCE (5), sur la définition de la concession et des autres délégations de service public, aboutissent à qualifier de concession une convention de péages virtuels, en raison de la nature du risque économique sur l'exploitation pris par l'exploitant.

Les diverses expériences de la gratuité appliquée aux réseaux de transports urbains (Châteauroux, Vitré, Compiègne et Colomiers) démontrent qu'elle agit comme un outil de l'aménagement, contribuant à la redynamisation du centre-ville et à la diminution de la pollution, grâce à une hausse très sensible de la fréquentation des bus, et ce, au détriment de l'usage des véhicules privés.

Dans le cadre d'un *shadow toll*, la gratuité du service ne serait pas exclusive de la réalisation de nouveaux équipements et infrastructures sur financement privé. De même, grâce à des indices de performances servant d'assiette à un supplément de rémunération pour l'exploitant (sécurité, propreté, exactitude, lutte contre l'absentéisme, etc.), le *shadow toll* pourrait en outre assurer un service de transports de qualité.

LUDOVIC BABIN ET BRUNO CANTIER
AVOCATS À LA COUR, CABINET LOVELLS ■

(1) La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite «SRU», prévoit que les personnes «dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du Code de la sécurité sociale», bénéficient de titres de transports à prix réduit (50% minimum).

(2) Il est possible d'envisager un péage virtuel partiel, l'usager payant une partie du prix du ticket de transport (tarif social). Il convient de rappeler qu'en moyenne, le voyageur ne débourse que le tiers du prix réel de son transport. Selon le STIF, en Ile-de-France, l'usager paie environ 35% du prix réel du voyage.

(3) Articles L. 2224-1 et L. 3241-2 du Code général des collectivités territoriales.

(4) Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire du 12 avril 2000, JOCE C/121-2 du 29 avril 2000.

(5) Voir à cet égard les conclusions de l'avocat général Pergola et de l'avocat général Fennely, respectivement sur les affaires «Gemeende Arnhem» *(CJCE, 10 novembre 1998, Gemeende Arnhem c/ BFI Holding, aff. C-360/96)* et «Telaustria AG» *(CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-324/98)*.

43

DOCUMENT n° 12

La Semaine Juridique Edition Générale n° 41, 7 Octobre 1998, I 168

LA GRATUITÉ DES SERVICES PUBLICS À L'ÉGARD DES USAGERS

Etude par Guillaume BLANC
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine, Landwell & Partners (Paris)

par Michel LECERF
Avocat au Barreau de Paris, Associé Cabinet Landwell & Partners de Paris

Sommaire

Les services publics, et même ceux qui relèvent des missions régaliennes de l'État, peuvent donner lieu à rémunération.

L'État peut ainsi financer ses dépenses, et notamment les dépenses de fonctionnement d'un service public dont il assure l'exercice, par diverses ressources, sans se limiter aux ressources fiscales. L'instrument de financement privilégié en dehors de l'impôt est généralement la redevance, c'est-à-dire un prélèvement de nature non fiscale, puisque proportionnel au service en contrepartie de l'exécution duquel il est exigible.

Mais encore faut-il que cette "facturation" des services publics aux usagers respecte les conditions restrictives dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel : les services publics donnant lieu à rémunération ne doivent pas être fournis essentiellement au bénéfice de l'intérêt général et les services publics ne peuvent donner lieu qu'à une rémunération trouvant sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par ce service.

1.

1. - 1 - Les récents contentieux au sujet de la participation d'entreprises aux frais de leur contrôle par l'autorité publique (V. l'exemple des concessionnaires d'autoroutes) ou au sujet des secours répétés d'alpinistes ou de spéléologues ne font que souligner la vulnérabilité du principe de la gratuité des services publics, même au coeur des services publics dits administratifs [Note 1]. En réponse au souci exprimé par certains élus locaux de limiter certaines dépenses liées à des services publics d'exécution obligatoire pour les autorités publiques, il est utile de rappeler les conditions dans lesquelles les services publics peuvent donner lieu à une rémunération.

2. - En dehors de certains services d'intérêt général astreints sur le fondement de dispositions législatives expresses à ne pas exiger de rémunération en contrepartie des prestations relevant obligatoirement de leur mission [Note 2], les services publics peuvent être exécutés à titre onéreux.

3. - En effet, il n'existe aucun principe à valeur supra législative de gratuité des services publics, avec la conséquence sur le plan du droit des finances publiques que ces services peuvent tirer leurs ressources de produits qui n'ont pas une nature fiscale, la gratuité des services publics n'ayant pas d'autre signification réelle que "le financement du service par l'impôt et non pas par un prix perçu sur l'usager" [Note 3].

4. - 2 - Au contraire, il résulte d'un texte à valeur de loi organique que l'État peut exiger une contribution en contrepartie du service qui est rendu.

5. - L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 prise sur la base de l'article 92 de la Constitution [Note 4] dispose en effet aux termes de ses articles 3 et 5 que les *"ressources permanentes de l'État"* comprennent non seulement les *"impôts ainsi que le produit des amendes"* mais aussi les *"rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours"* ainsi que les *"produits divers"*.

6. - Ainsi qu'en a jugé le Conseil d'État *"les principes généraux contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et, relatifs, notamment, d'une part, à la conservation de la sûreté des habitants par l'État et, d'autre part, au financement des dépenses de l'Administration par une contribution commune répartie sur tous, ne font pas obstacle à ce qu'en application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les charges d'un service public déterminé soient financées par ses usagers au moyen d'une redevance qui trouve sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par ce service"* [Note 5].

44

7. - Les services publics, et même ceux qui relèvent des missions régaliennes de l'État, peuvent donc donner lieu à rémunération.

8. - L'État peut ainsi financer ses dépenses, et notamment les dépenses de fonctionnement d'un service public dont il assure l'exercice, par diverses ressources, sans se limiter aux ressources fiscales. L'instrument de financement privilégié en dehors de l'impôt est généralement la redevance, c'est-à-dire un prélèvement de nature non fiscale, puisque proportionnel au service en contrepartie de l'exécution duquel il est exigible.

9. - Il convient de rappeler qu'une redevance se définit comme un prélèvement *"demandé à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve* [sa] *contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage"* Note 6. La redevance permet donc de compenser les frais spécifiques liés à la prestation d'un service par la perception d'une contrepartie auprès des bénéficiaires de cette prestation Note 7.

10. - Mais encore faut-il que cette "facturation" des services publics aux usagers respecte les conditions restrictives dégagées par les jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel depuis les débuts de la Ve République.

11. - Les services publics donnant lieu à rémunération ne doivent pas être fournis essentiellement au bénéfice de l'intérêt général (1) et les services publics ne peuvent donner lieu qu'à une rémunération trouvant sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies (2).

2. 1 - La gratuité des prestations de service public fournies essentiellement au bénéfice de l'intérêt général

12. -

13. - 3 - Les services publics assurés dans l'intérêt général se trouvent exclusivement financés par des contributions obligatoires, relevant de la catégorie des *"impositions de toutes natures"* dont l'article 34 de la Constitution réserve la compétence au législateur, à l'exclusion de toute compétence du pouvoir réglementaire.

Pour que la rémunération du service public soit légale, elle doit avoir pour contrepartie, à la différence de l'impôt ou de la taxe, l'utilisation d'un ouvrage public ou d'un service rendu par l'Administration, c'est-à-dire le bénéfice d'un avantage qui excède les services d'intérêt général que les autorités publiques doivent fournir gratuitement aux usagers. En sens inverse, ne peuvent donner lieu à rémunération les prestations de service public fournies essentiellement dans l'intérêt général (A), cette condition étant réalisée dès lors que les bénéficiaires de la prestation ne peuvent être isolés de la collectivité (B).

A. - A - Le service public effectué essentiellement dans l'intérêt général ne peut donner lieu à rémunération

14. -

15. - 4 - Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler récemment le lien nécessaire qui existe entre la nature de service d'intérêt général qui s'attache aux missions régaliennes de l'État et son financement par des ressources fiscales. Il "admet que certains services publics aspirent à se procurer des ressources propres et soient aptes à en bénéficier pour des raisons déterminées qui s'ajoutent aux tâches normales des administrations... Mais il attire l'attention du Gouvernement sur le risque d'altération de la notion de service public autour de laquelle notre Administration est construite, si se développait la tendance à instituer des ressources annexes qui seraient demandées aux usagers ou bénéficiaires en contrepartie de la mission naturelle des services" Note 8.

Or, le Conseil d'État a été amené à refuser la qualification de redevances aux contributions demandées en contrepartie de l'exercice par l'État d'un service de police, s'agissant des redevances couvrant les frais du contrôle exercé dans le cadre de la police spéciale du transport aérien. Il a ainsi jugé qu'une redevance ne pouvait être légalement perçue *"qu'à la double condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne soient pas effectuées essentiellement dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées, et, d'autre part, que ladite redevance trouve sa contrepartie dans la prestation directement rendue"* Note 9. En l'espèce, le Conseil d'État a conclu à l'illégalité des redevances pour frais de contrôle aérien, au motif qu'elles servaient à financer une mission de police obligatoire, destinée essentiellement à l'ensemble des usagers, et servaient donc plus l'intérêt général que l'intérêt particulier des compagnies aériennes.

Le Conseil d'État a réitéré le même raisonnement dans l'arrêt *Mme Wajs, M. Monnier*, ce qui l'a conduit à annuler le décret qui avait approuvé le cahier des charges annexé à une convention de concession passée entre l'État et des sociétés

45

d'autoroute, sur le fondement de l'illégalité des dispositions de ce cahier des charges, prévoyant le versement, par les sociétés concessionnaires, d'une somme destinée à supporter les frais de fonctionnement de la gendarmerie [Note 10].

"Considérant que l'exercice, par la gendarmerie nationale, des missions de surveillance et de sécurité des usagers qui, par nature, incombent à l'État donne, par là même, lieu à des dépenses qui sont étrangères à l'exploitation du réseau concédé", le Conseil d'État a jugé *"que ces dépenses ne sauraient, dès lors, faire l'objet d'un remboursement"* par le biais du versement d'une partie du produit des péages [Note 11].

B. - B - Une rémunération ne peut pas être exigée d'usagers, et notamment d'entreprises qui ne sont pas les principaux bénéficiaires du service d'intérêt général en contrepartie duquel elle est perçue

16. -

17. - 5 - Dans une décision du 10 août 1918, *Société Ciné National* [Note 12], le Conseil d'État, après avoir rappelé le principe selon lequel les missions de police (en l'espèce municipale) doivent être mises à la charge de la généralité des contribuables, a jugé que certaines entreprises *"constituent des industries qui nécessitent, en ce qui concerne la police et le danger d'incendie, une surveillance toute spéciale excédant les besoins normaux auxquels sont tenus de pourvoir, aux frais de la commune, les services organisés pour la protection des lieux publics ou privés ; que ces frais supplémentaires sont exposés, non seulement dans un but d'utilité publique, mais aussi dans l'intérêt même de ces entreprises ; qu'à ces divers points de vue, la charge ne saurait en incomber au budget communal, mais doit être supportée par les intéressés eux-mêmes".*

6 - Cette motivation de principe a été reprise par la suite [Note 13].

Dans une décision plus récente, le Conseil d'État a admis la légalité d'une redevance versée au profit d'une commune, au motif que l'existence et le fonctionnement d'un marché de la brocante impliquait, *"compte tenu de son importance et de ses caractéristiques, des interventions particulières de la commune dans les domaines de la circulation, de la sécurité, de la salubrité (...) qui excèdent les besoins normaux des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général"* [Note 14]. La Cour de cassation, de son côté, retient, pour admettre la rémunération des services de police, le critère de *"l'utilisation quotidienne et délibérée qui est faite du service"* [Note 15].

Il s'agit chaque fois, en effet, d'admettre le bien-fondé d'une contrepartie financière à des *"prestations spécifiques du service, soit facultatives, soit nécessitées par les exigences propres de certains usagers* [qui] *vont au-delà de l'usage normal et général du service et (...) bénéficient spécialement à certains usagers"* [Note 16].

Comme l'explique D. Broussolle, "derrière la justification de services excédant la normale transparaît l'idée de services répondant non à des nécessités d'intérêt général, mais aux besoins de certaines catégories d'usagers. Distinction difficile : l'Administration sert rarement ceux-ci sans conforter l'intérêt des tiers et de la collectivité ; le cas du contrôle aérien est topique. Aussi suffit-il que les usagers soient les bénéficiaires non pas exclusifs, mais principaux" [Note 17] pour que la redevance exigée soit considérée comme légitime.

7 - C'est pourquoi, pour classer un service rendu dans la catégorie des services qui ne peuvent donner lieu à rémunération en raison de ce qu'ils relèvent essentiellement de l'intérêt général, il suffit de démontrer que d'autres personnes que le redevable bénéficient également ou principalement de ce service.

Il en a été ainsi jugé à propos d'une redevance destinée à faire rembourser, par les propriétaires de terrains situés dans une zone industrielle, les dépenses d'équipement exposées par les communes qui présentaient aussi de l'intérêt pour les entreprises installées dans la zone alors même que celles-ci n'avaient pas été soumises à la redevance [Note 18]. Pour la même raison, le Conseil d'État a dénié le caractère de redevance à une contribution réclamée aux producteurs de vins d'appellation d'origine contrôlée à l'occasion du contrôle exercé sur ces vins, car, en dépit du service rendu aux producteurs, les principaux bénéficiaires du service rendu étaient les consommateurs de ces vins [Note 19].

8 - Pour la même raison encore, la mise à la charge de la victime d'un accident de la route des frais de son transport à l'hôpital par les sapeurs-pompiers a été jugée illégale, au motif que *"ce transport était le prolongement normal des missions de secours d'urgence"* qui incombent aux sapeurs-pompiers [Note 20]. De même, pour une contribution spécifique des sylviculteurs, destinée à financer le service de lutte contre les incendies de forêts, lequel ne peut être organisé que dans l'intérêt général de la population [Note 21], ou encore pour l'institution de redevances pour services rendus par les agents des services vétérinaires dans leur mission de contrôle de la qualité des produits commercialisés par les professionnels, au motif que, dans ce dernier cas, cette mission *"est instituée non dans le seul intérêt des professionnels qui y sont soumis, mais essentiellement dans un intérêt général de protection de la santé publique"* [Note 22].

46

Comme le souligne Y. Gaudemet, "il paraît exclu que la redevance puisse être mise à la charge de patrimoines autres que ceux des usagers bénéficiaires de ces prestations spécifiques" Note 23. Dans l'affaire *Mme Wajs, M. Monnier* (1996), le Conseil d'État n'a pas admis le remboursement des frais de sécurité dans la mesure où la protection des postes de péage ne se faisait pas dans l'intérêt du seul exploitant, puisque, comme l'ont relevé les commentateurs, *"la perception des péages a pour objet de financer une infrastructure construite et exploitée pour le compte de l'État"* et "qu'il était également difficile de justifier que les frais de gendarmerie soient payants pour l'usager des autoroutes concédées et gratuits pour l'usager des autoroutes sans péage" Note 24.

9 - Toute autre solution serait contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques Note 25.

Au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, les différences de traitement *"ne peuvent en effet se concevoir qu'à la condition de recouvrir des situations des usagers elles-mêmes différentes au regard de la prestation fournie, ou encore pour des motifs d'intérêt général"*, et sont sanctionnées lorsqu'elles ne peuvent reposer sur ce fondement Note 26.

Mais le juge ne se contente pas seulement de vérifier que la nature de la prestation de services légitime une participation de ses bénéficiaires spécifiques aux charges qu'elle occasionne pour l'Administration. Il veille à ce que la rémunération soit équivalente à l'utilisation que fait l'usager de la prestation en contrepartie de laquelle cette rémunération est exigée.

3. 2 - Quand le service public donne lieu à rémunération, la rémunération doit être la contrepartie directe et proportionnelle de la prestation fournie par le service

18. -

19. - 10 - Il ne suffit pas que la rémunération ait un objet licite sous la forme d'une contrepartie réelle et non fournie essentiellement dans l'intérêt général, car le juge exige également que cette contrepartie soit suffisante pour légitimer une rémunération.

La rémunération doit être la contrepartie directe et proportionnelle de la prestation rendue par le service public.

A. - A - Les services publics ne peuvent donner lieu qu'à une rémunération perçue en contrepartie directe de la prestation qu'ils fournissent

20. -

21. - 11 - Le Conseil d'État a appliqué ce raisonnement en matière de redevances perçues en contrepartie de services rendus à des entreprises concessionnaires, en particulier s'agissant des péages d'autoroutes Note 27.

Dans un avis du 23 mars 1993, le Conseil d'État a indiqué que *"les actions de financement auxquelles les sociétés concessionnaires d'autoroutes peuvent contribuer doivent présenter un lien suffisamment étroit avec l'autoroute concédée et tendre à des objectifs dont la réalisation est nécessaire à la bonne exploitation de celle-ci"* et que tel n'était pas le cas de l'affectation du produit des péages à des actions de mise en valeur économique et de valorisation des paysages : *"même si le développement économique de la région traversée peut concourir à l'accroissement du trafic de l'autoroute et donc à un meilleur équilibre financier de la société concessionnaire, cet objet ne peut être regardé comme un lien direct et suffisant avec la réalisation et l'exploitation de l'autoroute"* Note 28.

De la même manière, le Conseil d'État a annulé le décret du 11 janvier 1984 instituant une redevance pour atténuation des nuisances phoniques à la charge des transporteurs aériens, au motif que les travaux d'insonorisation avaient *"essentiellement pour objet la protection des populations riveraines"* et que le prélèvement exigé des transporteurs aériens n'était *"la contrepartie d'aucune prestation servie par l'exploitant d'aérodrome aux exploitants d'aéronef"* Note 29.

12 - Le Conseil d'État a repris ce raisonnement, le 30 octobre 1996, dans l'arrêt *Mme Wajs, M. Monnier*, dans lequel il s'est prononcé sur la validité du décret qui avait approuvé le cahier des charges annexé à une convention de concession conclue entre l'État et des sociétés d'autoroute, prévoyant le versement, par les sociétés concessionnaires, d'une somme destinée à supporter les frais de fonctionnement de la gendarmerie. Se référant à l'avis de 1993, le Commissaire du Gouvernement a conclu que *"la solution dégagée (...) conduit (...) à partir du péage, dont le montant doit correspondre au service rendu, pour déterminer la nature des charges qui peuvent être imposées aux concessionnaires"*. En conséquence de quoi le Conseil d'État a jugé, en l'espèce, que, si les conventions de concession et les cahiers des charges qui leur sont annexés peuvent *"autoriser le concessionnaire à percevoir des péages en vue d'assurer le remboursement*

47

des avances et des dépenses de toute nature faites par l'État et les collectivités ou établissements publics, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien et l'extension de l'autoroute, la rémunération de l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire", ceci n'autorise pas l'État à exiger la rémunération de n'importe laquelle de ses dépenses. Il a encore jugé que *"les avances ou dépenses dont l'État, les collectivités et les établissements publics peuvent demander le remboursement doivent présenter un lien suffisamment étroit avec la concession en cause et tendre vers les objectifs dont la réalisation est nécessaire à la bonne exploitation de celle-ci"* Note 30.

13 - Comme le soutenait, en l'espèce, le Commissaire du Gouvernement, les frais de gendarmerie n'étaient pas suffisants pour constituer en eux-mêmes une prestation spécifique de l'État, pouvant justifier une rémunération particulière, sous la forme d'une redevance car *"lorsque l'ouvrage n'est pas concédé, l'État, soit par la gendarmerie, soit par les compagnies républicaines de sécurité, assure les mêmes missions de police et de route, de surveillance de la voie et du trafic, d'intervention en cas d'accidents"* Note 31.

Cette condition de lien suffisamment étroit entre l'objet du service et la rémunération qui en est la contrepartie implique que ce lien soit direct, c'est-à-dire que la redevance doit être l'exacte contrepartie de la prestation directement rendue à ceux qui l'acquittent.

Un prélèvement ne peut ainsi être qualifié de redevance s'il ne correspond qu'en partie à un service rendu. Ainsi, le Conseil constitutionnel, pour admettre la qualification de redevance donnée à un prélèvement, a expressément relevé que les droits perçus pour l'entrée dans les musées nationaux et pour l'autorisation d'y photographier ont *"uniquement le caractère de rémunération perçue à l'occasion d'un service rendu"* Note 32. En sens inverse, il a qualifié de taxes des "redevances" réclamées à propos d'un contrôle exercé sur les organismes d'HLM, au motif que ces "redevances" ne correspondaient qu'en partie à un service rendu Note 33.

Cette condition de lien direct entre le prélèvement, d'une part, et le service rendu, d'autre part, a été reprise dans des arrêts récents, rendus en matière de rémunération de services de sécurité. Ainsi, la redevance exigée des transporteurs aériens a été considérée comme illégale en ce qu'elle était destinée à rémunérer *"des dépenses qui ne correspond* [aient] *pas à des prestations directement rendues aux compagnies"* Note 34.

B. - B - Les services publics ne peuvent donner lieu qu'à une rémunération proportionnée à la prestation qu'ils fournissent

22. -

23. - 14 - Dès lors qu'elle constitue la contrepartie d'un service rendu qui peut donner lieu à rémunération, une redevance doit être strictement proportionnée au coût de ce service. Le montant d'une redevance "doit être proportionnel au surcoût supporté par l'Administration, ce sont les prestations spécifiques fournies, les services rendus qu'il s'agit de rémunérer. L'avantage qu'en retire l'usager pour sa propre exploitation n'entre pas en ligne de compte" Note 35. C'est ainsi que des redevances d'assainissement sont légales, *"dès lors que leur assiette est directement liée au volume d'eau prélevé par l'usager du service d'assainissement"* Note 36. De même, le Conseil d'État vérifie-t-il la proportionnalité du montant des redevances avec le *"coût réel de fourniture"* Note 37 et la correspondance précise entre le montant du droit et le coût des prestations effectuées au bénéfice des usagers débiteurs Note 38. Symétriquement, la redevance ne peut pas faire l'objet d'exonérations ou de réductions qui seraient sans lien avec le service rendu Note 39.

15 - Pour apprécier la légalité du montant des redevances, il faut donc vérifier les éléments de calcul invoqués, puis apprécier le calcul lui-même. Seul ce double test permet d'apprécier la proportionnalité du montant des redevances avec les coûts réels du service en contrepartie duquel elles sont perçues.

Comme l'a fait valoir le Commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions rendues dans l'affaire *Mme Wajs, M. Monnier*, précitée, "en amont même de la question de savoir s'il y a ou non disproportion manifeste entre le coût du contrôle et le montant des sommes exigées, l'Administration doit justifier devant le juge les éléments de calcul permettant de vérifier la correspondance entre les sommes exigées et le coût des opérations de contrôle (...)".

Dans le cas d'espèce, le Commissaire du Gouvernement a conclu à l'erreur de droit, du fait qu'étaient inclus, dans les frais du service donnant lieu à redevance, des éléments étrangers au service rendu. Selon, en effet, le Commissaire du Gouvernement :

24. - *"Il ressort des éléments d'information fournis par le ministre que le montant des sommes n'a pas été calculé sur la base de la part marginale de l'activité des forces de gendarmerie correspondant aux services rendus dans l'intérêt essentiel du concessionnaire mais a inclu les missions régaliennes de police des routes"* Note 40.

25. - Dans un tel cas, l'illégalité des bases de calcul découle directement de l'illégalité de l'objet de la rémunération : le

48

montant d'une redevance est illégal quand il recouvre des frais généraux ou autres dépenses qui relèvent d'une mission d'intérêt général.

Sur le même fondement, le Conseil d'État a annulé des redevances pour frais de contrôle aérien dont le montant était calculé notamment par référence à des dépenses liées à la formation des pilotes et à la certification des appareils qui ne correspondaient pas *"à des prestations directement rendues aux compagnies*, [et] *ne pouvaient de ce fait être légalement incluses dans la base de calcul de la redevance contestée"* Note 41.

Mais, le plus souvent, les bases de calcul sont jugées illégales parce que l'Administration refuse d'apporter les éléments de droit qui justifieraient leur détermination. Incapable de vérifier les bases de calcul retenues par l'Administration, le juge n'a même pas à vérifier si ces bases ont été limitées à la partie des prestations de l'État qui correspondrait à un surcoût justifiant une rémunération. Il se borne alors à relever l'absence de justificatifs pour déclarer la redevance illégale.

Ainsi, dans l'affaire *Mme Wajs*, précitée, le Conseil d'État n'a pas eu à se livrer au travail d'identification des bases de calcul présenté par le Commissaire du Gouvernement et a annulé la redevance en cause, au motif que *"les frais, fixés de manière forfaitaire, l'avaient été sans aucune justification du coût des frais de contrôle par l'État des sociétés concessionnaires"* et *"que l'Administration qui, dans ses écritures, n'apportait aucune justification relative au montant du remboursement litigieux, n'avait ainsi pas mis le juge à même d'exercer son contrôle sur les bases de calcul dudit montant"*.

Une fois les bases de calcul établies, le contrôle du montant de la redevance amène le juge à sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation des coûts qui peuvent donner lieu à rémunération afin de s'assurer que les redevances sont bien d'un montant proportionnel aux prestations en contrepartie desquelles elles sont exigées.

4. Conclusion

26. -

27. - 16 - Les conditions de la gratuité ou de l'onérosité des services publics doivent être impérativement respectées car il découle du régime de rémunération applicable aux services publics des conséquences considérables au niveau de la compétence des autorités habilitées à réglementer le financement des services publics : "c'est la nature du prélèvement qui détermine le niveau de la norme appropriée pour l'instaurer et non l'inverse" Note 42.

Dès lors que les prélèvements en cause ne sont pas de véritables redevances, ils doivent être inclus dans la catégorie des *"impositions de toutes natures"* qui relèvent de la compétence exclusive du législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution Note 43.

Comme le résume J.-M. Auby, "il résulte de ces principes que lorsque l'usager d'un service public ou d'un ouvrage public se voit réclamer à l'occasion d'une prestation une "redevance", contribution, taxe, etc., établis par acte administratif, le juge est amené à se demander s'il s'agit bien d'une redevance. S'il en va autrement, il va considérer qu'il est en présence non d'une redevance pour service rendu, mais d'une "imposition de toute nature", nécessitant l'intervention du législateur" Note 44.

Note 1 CE, 8 nov. 1929, M. Puynaire : Rec. CE, p. 970.

Note 2 La Constitution ou la loi peuvent rendre la gratuité obligatoire pour certains services publics spécifiques ; V. pour l'exemple de l'enseignement primaire public CE, 10 janv. 1986, Cne de Quingey : Rec. CE, p. 3.

Note 3 Y. Gaudemet, note ss CE, 21 oct. 1988, Synd. nat. des transporteurs aériens c/ Min. chargé des transports : RD publ. 1989, p. 1465.

Note 4 JO 3 et rectif. 11 janv. 1959.

Note 5 CE, 21 oct. 1988, préc. note (3).

Note 6 CE, 21 nov. 1958, Synd. nat. des transports aériens : Rec. CE, p. 572 ; D. 1959, p. 475, note Trotabas : AJDA 1958, p. 471. - Cons. const., 24 oct. 1969, déc. n° 69-57 L : Rec. Cons. const., p. 32 ; - 6 oct. 1976, déc. n° 76-92 L : Rec. Cons. const., p. 59 ; RD publ. 1977,

49

p. 465, comm. Favoreu et Philip

Note 7 À la différence de la taxe parafiscale, qui peut être exigée indépendamment de l'utilisation par son débiteur du service au bénéfice duquel le produit de la taxe est destiné. Pour un exemple, V. les développements de L. Philip sur la différence entre taxe et redevance pour enlèvement des ordures ménagères dans son ouvrage Finances Publiques, 1994, p. 87.

Note 8 Études et documents du Conseil d'État, 1988, p. 218, activités de la section des finances.

Note 9 CE, 10 févr. 1995, Chambre syndicale du transport aérien, req. n° 145607 : JCP G 1995, IV, 2548, obs. M.-Ch. Rouault ; AJDA 1995, p. 403, note Broussolle.

Note 10 Concl. Comm. Gouv. J.-D. Combrexelle, CE, 30 oct. 1996 : AJDA 1996, p. 973, note D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; CJEG 1997, p. 63 . JCP G 1997, IV, 891, obs. M.-Ch. Rouault. Sur les redevances dues par les délégataires de service public, V. E. Gintraud et G. Gouaislin ; Dr. adm. 1997, chron. 19.

Note 11 CE, 30 oct. 1996, préc. note (10).

Note 12 Rec. CE, p. 853.

Note 13 V. CE, 17 déc. 1937, Garnier et Legris : Rec. CE, p. 1053 ; - 22 déc. 1949, Sté Ciné Lorrain : Rec. CE, p. 584.

Note 14 CE, 19 févr. 1988, Sté Pore Gestion et JLP : Rec. CE, p. 77.

Note 15 Cass. crim., 1er janv. 1951, Daronat : RD publ. 1951, p. 497.

Note 16 Y. Gaudemet, note ss CE, 21 oct. 1988, préc. note (3).

Note 17 D. Broussolle, note ss CE, 10 févr. 1995, préc. note (9).

Note 18 CE, 22 oct. 1976, Cies françaises Thomson, Houston, Hotchkiss, Brandt : Rec. CE, p. 437.

Note 19 CE, 22 déc. 1978, Synd. viticole des Hautes Graves de Bordeaux : Rec. CE, p. 525 ; D. 1979, p. 125, note Delvolvé.

Note 20 CE, 5 déc. 1984, Ville de Versailles c/ Lopez de Arias : Rec. CE, p. 399 ; AJDA 1985, p. 104, obs. J. Chapuisat.

Note 21 CE, 18 janv. 1985, Mme d'Antin de Vaillac : RD publ. 1985, p. 804, note J.-M. Auby.

Note 22 CE, 10 déc. 1982, Chambre syndicale des centres agréés d'abattage et de conditionnement des produits de basse-cour : Rec. CE, p. 414.

Note 23 Y. Gaudemet, note ss CE, 21 oct. 1988, préc. note (3)

Note 24 D. Chauvaux et T.-X. Girardot, note ss CE, 30 oct. 1996, Mme Wajs, M. Monnier : AJDA 1996, p. 973. - V. aussi T. confl., 8 juill.1963, Sté Entreprise Peyrot : Rec. CE, p. 787.

Note 25 CE, 5 oct. 1984, Commissaire de la République de l'Ariège : Rec. CE, p. 315, concl. Delon.

Note 26 V., par ex., CE, 21 oct. 1988, préc. note (3).

Note 27 CE, ass., 14 févr. 1975, épx Merlin : Rec. CE, p. 110.

Note 28 Études et Documents du Conseil d'État, 1993, p. 368.

Note 29 CE, 13 nov. 1987, Synd. nat. des transporteurs aériens : Rec. CE, p. 355 : RD publ. 1988, p. 274, concl. O. Van Ruymbeke.

Note 30 CE, 30 oct. 1996, Mme Wajs, M. Monnier, préc. note (10).

Note 31 CE, 30 oct. 1996, préc. note (10).

Note 32 Cons. const., 10 mai 1966, déc. n° 66-38 L : Rec. Cons. const. 1966, p. 26.

Note 33 Cons. const., 16 nov. 1977, déc. n° 77-100 L : Rec. Cons. const. 1977, p. 65.

Note 34 CE, 10 févr. 1995, Chambre syndicale du transport aérien, req. n° 148035 : JCP G 1995, IV, 2547, obs. M.-Ch. Rouault ; AJDA 1995, p. 403, note Broussolle [C'est nous qui soulignons].

Note 35 Y. Gaudemet, note ss CE, 21 oct. 1988, préc. note (3).

50

Note 36 Cons. const., 29 déc. 1983, déc. n° 83-166 DC : RD publ. 1986, p. 395, note Favoreu.

Note 37 CE, 24 juin 1985, Cne de Marseillan, req. nos 33 855, 33 889, 33 890, inédit.

Note 38 CAA Marseille, 1re ch. 12 mars 1998, Cne de Montfort-sur-Argens, n° 96MAO2203.

Note 39 CE, 27 févr. 1998, req. n° 160932, Cne de Sassenay c/ Loup : RJF 4/1998, n° 514.

Note 40 CE, 30 oct. 1996, préc. note (10).

Note 41 CE, 10 févr. 1995, préc. note (35).

Note 42 D. Chauvaux et T.-X. Girardot, note ss CE, ass., 30 oct. 1996, Mme Wajs, M. Monnier : AJDA 1996, p. 973.

Note 43 Cons. const., 6 oct. 1976, préc. note (6). - CE, 20 déc. 1985, Synd. nat. des industries de l'alimentation animale, req. n° 28227, inédit.

Note 44 J.-M. Auby, note ss CE, 18 janv. 1985, préc. note (22).

© LexisNexis SA

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

51

Références

DOCUMENT n° 13

Conseil d'Etat
statuant
au contentieux

N° 168702 168734 169631 169951
Publié au recueil Lebon

ASSEMBLEE

M. Denoix-de-Saint-Marc, président
Mme Bechtel, rapporteur
Mme Denis-Linton, commissaire du gouvernement
SCP Rouvière, Boutet, Avocat, avocats

lecture du mercredi 10 juillet 1996
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu 1°, sous le numéro 168 702, la requête et le mémoire enregistrés, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 14 avril 1995, présentés par la société "Direct Mail Promotion" D.M.P.), dont le siège social est ..., représentée par son président directeur général en exercice domicilié audit siège ; la société D.M.P. demande que le Conseil d'Etat :
1° annule le décret n° 95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) ;
2° condamne l'Etat à lui verser sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 la somme de 15 000 F ;
Vu 2°, sous le numéro 168 734, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés comme ci-dessus les 18 avril 1995 et 8 août 1995, présentés pour la société Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.), dont le siège est ..., représentée par son président-directeur général domicilié audit siège ; la C.E.G.E.D.I.M. demande que le Conseil d'Etat :
1° annule le décret n° 95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) ;
2° condamne l'Etat, sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991, à lui verser la somme de 30 000 F ;
Vu 3°, sous le numéro 169 631, la requête et le mémoire enregistrés comme ci-dessus le 22 mai 1995, présentés pour la société Direct Mail Promotion (D.M.P.), dont le siège est ..., représentée par son président-directeur général en exercice ; la société D.M.P. demande que le Conseil d'Etat :
1° annule l'arrêté en date du 21 mars 1995 du ministre de l'économie relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion de données du système national d'identification du répertoire des entreprises et de leurs établissements ;
2° condamne l'Etat à verser à la société D.M.P. la somme de 15 000 F au titre de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 ;
Vu 4°, sous le numéro 169 951, la requête et le mémoire enregistrés, comme ci-dessus le 16 juin 1995, présentés par la société Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.) ayant son siège social ..., représentée par son président-directeur général en exercice ; la société C.E.G.E.D.I.M. demande que le Conseil d'Etat :
1° annule l'arrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie et des finances relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion des données du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements ;
2° condamne l'Etat sur le fondement de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 à lui verser la somme de 30 000 F ;
Vu les autres pièces des dossiers ;
Vu le code de la propriété intellectuelle ;
Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et notamment ses articles 5, 17 et 19 ;

Vu le décret n° 73-314 du 14 mars 1973 portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements ;

52

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;
Vu la loi du 10 juillet 1991 et notamment son article 75-I ;
Après avoir entendu en audience publique :
- le rapport de Mme Bechtel, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Rouvière, Boutet, avocat du Centre d'études de gestion de documentation d'informatique et de marketing (C.E.G.E.D.I.M.),
- les conclusions de Mme Denis-Linton, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes susvisées ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;
Sur la légalité du décret du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'INSEE :
Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : "La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle a été instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. - Le produit des ... rémunérations pour services rendus ... et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année" ;
Considérant, d'une part, que le décret attaqué, pris en Conseil d'Etat, qui fixe dans son article 1er le principe d'une rémunération de la fourniture par l'INSEE à des particuliers ou à des organismes privés ou publics autres que l'Etat de certaines prestations qu'il énumère a pu, sans violer les dispositions précitées de l'ordonnance du 2 janvier 1959, renvoyer à un arrêté du ministre des finances le soin de fixer les tarifs applicables à ladite rémunération ; que, d'autre part, le fait que la loi de finances pour 1995 n'aurait pas prévu ni évalué le produit de cette rémunération comme le prescrit le deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité du décret attaqué ; qu'enfin la circonstance que le produit des prestations de l'INSEE serait reversé au budget général, en vertu d'ailleurs du principe de non-affectation des recettes énoncé à l'article 17 de l'ordonnance, ne saurait faire regarder cette ressource de l'Etat comme une imposition, que seule la loi aurait pu instituer ;
Considérant, en second lieu, qu'aucune disposition de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n'imposait la consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés avant l'édiction du décret attaqué ; que l'article 35 de la même loi, qui a pour objet d'organiser l'accès des personnes physiques aux traitements portant sur des informations nominatives les concernant, ne saurait, eu égard aux dispositions du décret attaqué, être utilement invoqué par les requérantes ;
Considérant, en troisième lieu, que si ce décret a été pris sur le seul rapport du ministre chargé des finances, la circonstance qu'il abroge dans son article 3 une disposition figurant au décret du 14 mars 1973 n'imposait nullement que fussent consultés ou que fissent rapport les ministres ayant fait rapport pour ce dernier texte ;
Considérant, en quatrième lieu, qu'en prévoyant que peut donner lieu à rémunération la fourniture de certaines prestations, le décret attaqué n'a pas violé le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services rendus par l'INSEE énumérés à l'article 1er du décret attaqué fassent l'objet d'une rémunération ; que le moyen tiré de la violation d'un "principe de gratuité du service public administratif" ne peut en tout état de cause être que rejeté ; que les requérants ne peuvent davantage invoquer utilement les dispositions de la loi susvisée du 17 juillet 1978 qui s'appliquent à l'accès des personnes aux documents administratifs en vue de favoriser la transparence de l'administration et ne concernent pas la commercialisation des données que celle-ci élabore ;
Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Direct Mail Promotion et la société CEGEDIM ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué serait illégal et à en demander l'annulation ;
Sur la légalité de l'arrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie relatif aux conditions de tarification s'appliquant à la diffusion des données du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) :
En ce qui concerne la légalité externe :
Considérant que le décret ayant pu, comme il a été dit ci-dessus, légalement déléguer au ministre chargé de l'économie le soin de fixer les tarifs des redevances dues au titre des prestations qu'il énumère, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué aurait été pris par une autorité incompétente ;
En ce qui concerne la légalité interne :
Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le décret du 17 février 1995 a pu légalement autoriser la rémunération des services rendus par l'INSEE et, entre autres, de la communication de données extraites de fichiers qu'il détient et de la cession de droits de production ou de diffusion de ces données ; que si les requérants font valoir que la rémunération litigieuse a pour objet et pour effet de procurer à la personne publique titulaire des données un bénéfice excessif, le profit financier résultant éventuellement, pour l'Etat, de ladite rémunération doit être apprécié au regard de l'ensemble des règles législatives régissant tant les services rendus que l'exercice éventuel de droits privatifs venant s'ajouter au coût des services ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'une rémunération perçue à l'occasion de la communication par l'Etat à des tiers de données publiques en vue de leur commercialisation puisse être assortie, au titre des produits prévus à l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, de la perception de droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle, à la condition que cette communication puisse être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une oeuvre de l'esprit ;
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le répertoire "SIRENE", créé et exploité par l'INSEE,

direction du ministère de l'économie et des finances, en application du décret susvisé du 14 mars 1973, constitue non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises ; qu'en outre l'INSEE ajoute aux données brutes qui lui sont fournies par les entreprises des informations qu'il élabore, relatives notamment au chiffre d'affaires, au taux d'exportation et à l'implantation géographique de ces entreprises ; que l'ensemble ainsi susceptible d'être cédé par l'INSEE aux sociétés requérantes en vue de sa rediffusion par celles-ci, constitue une base de données qui doit être regardée comme une oeuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'INSEE, donc de l'Etat ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué a pu légalement, dans son article 6, soumettre, sans violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à une autorisation préalable de l'INSEE ainsi qu'à la signature d'une convention particulière, la rediffusion des informations du répertoire SIRENE ; que la licence de rediffusion instituée par cet article ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité devant les charges publiques, les entreprises ayant vocation à rediffuser les informations tirées du répertoire SIRENE se trouvant en tout état de cause dans une situation différente des tiers demandant l'accès initial à ce répertoire ; qu'enfin l'article 8 de l'arrêté, qui reconnaît au bénéfice de l'INSEE des "droits privatifs" "sur les produits informationnels tirés du répertoire SIRENE ainsi que sur les supports d'enregistrement qu'il utilise", et qui soumet, au titre de ces droits privatifs, les bénéficiaires d'une licence de rediffusion à l'obligation d'acquitter à l'INSEE une redevance de rediffusion, dont le montant est fixé à l'article 15 de l'arrêté et qui doit donner lieu à la signature d'un contrat, ne méconnaît aucune disposition du code de la propriété intellectuelle ;
Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant comme il l'a fait le coût de l'abonnement initial et des mises à jour pour l'accès au répertoire "SIRENE", et en précisant le montant de la redevance qui sera contractuellement due par les bénéficiaires de la licence de rediffusion prévue par l'article 8 de l'arrêté attaqué, le ministre de l'économie ait fixé des tarifs dont le montant serait manifestement disproportionné par rapport au coût des services ainsi rendus par l'INSEE ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;
Sur l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :
Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, soit condamné à verser aux sociétés requérantes les sommes qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;
Article 1er : Les requêtes susvisées sont rejetées.
Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Direct Mail Promotion, à la société Centre d'études de gestion de documentationS d'informatique et de marketing, au ministre de l'économie et des finances et au Premier ministre.

Analyse

Abstrats : 01-02-01-03-07,RJ1 ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - VALIDITE DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPETENCE - LOI ET REGLEMENT - ARTICLES 34 ET 37 DE LA CONSTITUTION - MESURES RELEVANT DU DOMAINE DU REGLEMENT - MESURES NE CONCERNANT PAS L'ASSIETTE, LE TAUX ET LES MODALITES DE RECOUVREMENT D'IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE -Redevance pour services rendus par l'Etat (article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) - Notion de services rendus - Existence - Fourniture par l'Institut national de la statistique et des études économiques de prestations à des organismes privés ou publics autres que l'Etat (1).
18-02-01-01 COMPTABILITE PUBLIQUE - BUDGETS - BUDGET DE L'ETAT - RESSOURCES -Redevance pour services rendus par l'Etat (article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) - (1),RJ1 Notion de services rendus - Existence - Fourniture par l'Institut national de la statistique et des études économiques de prestations à des organismes privés ou publics autres que l'Etat (1). (2),RJ1 Tarification tenant compte de l'exercice de droits privatifs venant s'ajouter au coût des services - Légalité (1).
19-03-06 CONTRIBUTIONS ET TAXES - IMPOSITIONS LOCALES AINSI QUE TAXES ASSIMILEES ET REDEVANCES - AUTRES TAXES OU REDEVANCES -Redevance pour services rendus par l'Etat (article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) - (1),RJ1 Notion de services rendus - Existence - Fourniture par l'Institut national de la statistique et des études économiques de prestations à des organismes privés ou publics autres que l'Etat (1). (2),RJ1 Tarification tenant compte de l'exercice de droits privatifs venant s'ajouter au coût des services - Légalité (1).
19-08-02 CONTRIBUTIONS ET TAXES - PARAFISCALITE, REDEVANCES ET TAXES DIVERSES - REDEVANCES - Redevance pour services rendus par l'Etat (article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) - (1),RJ1 Notion de services rendus - Existence - Fourniture par l'Institut national de la statistique et des études économiques de prestations à des organismes privés ou publics autres que l'Etat (1). (2),RJ1 Tarification tenant compte de l'exercice de droits privatifs venant s ajouter au coût des services - Légalité (1).
26-04-03,RJ1 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS - DROIT DE PROPRIETE - PROPRIETE LITTERAIRE ET ARTISTIQUE -Droits privatifs relevant de la propriété intellectuelle nés de contrats relatifs à la communication par l'Etat de données publiques constituant des oeuvres de l'esprit - a) Tarification des services rendus par l'Etat tenant compte de l'exercice de ces droits privatifs - Légalité au regard de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 - b) Existence - Droits nés de la communication de données extraites du répertoire S.I.R.E.N.E. (1).

Résumé : 01-02-01-03-07, 18-02-01-01(1), 19-03-06(1), 19-08-02(1) Aucun principe général du droit ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que certains services rendus par l'Institut national de la

statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), et notamment les fournitures de données publiques, fassent l'objet d'une rémunération. Légalité du décret en Conseil d'Etat n° 95-171 du 17 février 1995, pris sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui prévoit la possibilité d'instituer de telles rémunérations pour la fourniture par l'I.N.S.E.E. à des particuliers ou à des organismes privés ou publics autres que l'Etat des prestations qu'il énumère, et renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'économie pour la fixation du tarif de ces redevances (1).

54

18-02-01-01(2), 19-03-06(2), 19-08-02(2), 26-04-03 Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne font obstacle à ce qu'une rémunération perçue à l'occasion de la communication par l'Etat à des tiers de données publiques en vue de leur commercialisation puisse être assortie, au titre des produits prévus à l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de la perception de droits privatifs fixés par contrat et relevant de la propriété intellectuelle, à la condition que cette communication puisse être regardée, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une oeuvre de l'esprit. Le répertoire "Sirène", créé et exploité par l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), direction du ministère de l'économie et des finances, constitue non une simple collection de données mais un ensemble organisé et structuré d'informations relatives à l'identité et à l'activité des entreprises. En outre l'I.N.S.E.E. ajoute aux données brutes qui lui sont fournies par les entreprises des informations qu'il élabore, relatives notamment au chiffre d'affaires, au taux d'exportation et à l'implantation géographique de ces entreprises. Dans ces conditions, ce répertoire constitue une base de données qui doit être regardée comme une oeuvre collective pouvant légalement inclure des droits relevant de la propriété intellectuelle au profit de l'Etat. Légalité des dispositions de l'arrrêté du 21 mars 1995 du ministre de l'économie et des finances, pris sur le fondement du décret du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'I.N.S.E.E. (1), qui soumettent la rediffusion des données issues du répertoire "Sirène", à l'obtention préalable d'une licence de rediffusion et au versement au titre des droits privatifs d'une redevance dont le montant, qui doit donner lieu à la signature d'un contrat, est fixé par l'arrêté à un niveau qui n'est pas manifestement disproportionné par rapport au coût des services ainsi rendus par l'I.N.S.E.E..

1. Rappr. CE, 1995-01-06, Société Direct Mail Promotion et autres, T. p. 620

Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

55

Références

Conseil d'Etat
statuant
au contentieux

DOCUMENT n° 14

N° 88032 88148
Publié au recueil Lebon

SECTION

M. Odent, président
M. Gerville-Reach, rapporteur
M. Boutet, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 10 mai 1974
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

REQUETE DU SIEUR DENOYEZ Z... TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT DU 7 JUIN 1972 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS A REJETE SA DEMANDE DIRIGEE CONTRE LA DECISION DU 3 JUIN 1971 DU PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME REFUSANT D'UNE PART DE LE FAIRE BENEFICIER DU TARIF APPLIQUE AUX HABITANTS DE L'ILE DE RE PAR LA REGIE DEPARTEMENTALE DES PASSAGES D'EAU, D'AUTRE PART DE LUI RESTITUER UN TROP-PERCU DU PRIX DEPUIS 1964 ET ENFIN D'ABROGER LE TARIF DES CARTES D'ABONNEMENT EN VIGUEUR DEPUIS JANVIER 1972 SUR LA LIAISON LA PALLICE-SABLANCEAUX, ENSEMBLE A L'ANNULATION DE LADITE DECISION ET DU TARIF "ABONNEMENT" DE 1972 ; REQUETE DU SIEUR X... EDOUARD TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT DU 7 JUIN 1972 PAR LEQUEL LEDIT TRIBUNAL A REJETE SA DEMANDE DIRIGEE CONTRE LA DECISION DU 27 OCTOBRE 1971 DU MEME PREFET REFUSANT DE LUI ACCORDER LE BENEFICE DU TARIF APPLIQUE AUX HABITANTS DE L'ILE DE RE PAR LA REGIE DEPARTEMENTALE DES PASSAGES D'EAU, ENSEMBLE A L'ANNULATION DE LA DITE DECISION ; VU L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ;
CONSIDERANT QUE LES REQUETES SUSVISEES DU SIEUR Y... ET DU SIEUR X... PRESENTENT A JUGER LA MEME QUESTION ; QU'IL Y A LIEU DE LES JOINDRE POUR Y ETRE STATUE PAR UNE SEULE DECISION ;
SUR LES CONCLUSIONS DES REQUETES TENDANT A L'ANNULATION DES DECISIONS DU PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME : CONS. QUE LES SIEURS Y... ET X..., TOUS DEUX PROPRIETAIRES DANS L'ILE DE RE DE RESIDENCES DE VACANCES, ONT DEMANDE AU PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME DE PRENDRE TOUTES DISPOSITIONS POUR QUE LA REGIE DEPARTEMENTALE DES PASSAGES D'EAU, QUI EXPLOITE LE SERVICE DE BACS RELIANT LA PALLICE A SABLANCEAUX ILE DE RE , LEUR APPLIQUE DORENAVANT NON PLUS LE TARIF GENERAL MAIS SOIT LE TARIF REDUIT RESERVE AUX HABITANTS DE L'ILE DE RE, SOIT, A DEFAUT, LE TARIF CONSENTI AUX HABITANTS DE LA CHARENTE-MARITIME ; QUE, PAR DEUX DECISIONS, RESPECTIVEMENT EN DATE DES 3 JUIN ET 27 OCTOBRE 1971, LE PREFET A REFUSE DE DONNER SATISFACTION A CES DEMANDES ; QUE, PAR LES JUGEMENTS ATTAQUES, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS A REJETE LES REQUETES INTRODUITES CONTRE CES DECISIONS PAR LES SIEURS Y... ET X... ;
CONS. QUE LE MERITE DES CONCLUSIONS DES REQUETES EST SUBORDONNE A LA LEGALITE DES TROIS TARIFS DISTINCTS INSTITUES, SUR LA LIAISON ENTRE LA PALLICE ET L'ILE DE RE, PAR LE CONSEIL GENERAL DE LA CHARENTE-MARITIME ET MIS EN VIGUEUR PAR UN ARRETE PREFECTORAL DU 22 MAI 1970 ;
CONS. QUE LA FIXATION DE TARIFS DIFFERENTS APPLICABLES, POUR UN MEME SERVICE RENDU, A DIVERSES CATEGORIES D'USAGERS D'UN SERVICE OU D'UN OUVRAGE PUBLIC IMPLIQUE, A MOINS QU'ELLE NE SOIT LA CONSEQUENCE NECESSAIRE D'UNE LOI, SOIT QU'IL EXISTE ENTRE LES USAGERS DES DIFFERENCES DE SITUATION APPRECIABLES, SOIT QU'UNE NECESSITE D'INTERET GENERAL EN RAPPORT AVEC LES CONDITIONS D'EXPLOITATION DU SERVICE OU DE L'OUVRAGE COMMANDE CETTE MESURE ;
CONS., D'UNE PART, QU'IL EXISTE, ENTRE LES PERSONNES RESIDANT DE MANIERE PERMANENTE A L'ILE DE RE ET LES HABITANTS DU CONTINENT DANS SON ENSEMBLE, UNE DIFFERENCE DE SITUATION DE NATURE A JUSTIFIER LES TARIFS DE PASSAGE REDUITS APPLICABLES AUX HABITANTS DE L'ILE ; QU'EN REVANCHE, LES PERSONNES QUI POSSEDENT DANS L'ILE DE RE UNE SIMPLE RESIDENCE D'AGREMENT NE SAURAIENT ETRE REGARDEES COMME REMPLISSANT LES CONDITIONS JUSTIFIANT QUE LEUR SOIT APPLIQUE UN REGIME PREFERENTIEL ; QUE, PAR SUITE, LES REQUERANTS NE SONT PAS FONDES A REVENDIQUER LE BENEFICE DE CE REGIME ;
CONS., D'AUTRE PART, QU'IL N'EXISTE AUCUNE NECESSITE D'INTERET GENERAL, NI AUCUNE DIFFERENCE DE SITUATION JUSTIFIANT QU'UN TRAITEMENT PARTICULIER SOIT ACCORDE AUX HABITANTS DE LA

CHARENTE-MARITIME AUTRES QUE CEUX DE L'ILE DE RE ; QUE LES CHARGES FINANCIERES SUPPORTEES PAR LE DEPARTEMENT POUR L'AMENAGEMENT DE L'ILE ET L'EQUIPEMENT DU SERVICE DES BACS NE SAURAIENT, EN TOUT ETAT DE CAUSE, DONNER UNE BASE LEGALE A L'APPLICATION AUX HABITANTS DE LA CHARENTE-MARITIME D'UN TARIF DE PASSAGE DIFFERENT DE CELUI APPLICABLE AUX USAGERS QUI RESIDENT HORS DE CE DEPARTEMENT ; QUE, PAR SUITE, LE CONSEIL GENERAL NE POUVAIT PAS LEGALEMENT EDICTER UN TARIF PARTICULIER POUR LES HABITANTS DE LA CHARENTE-MARITIME UTILISANT LE SERVICE DE BACS POUR SE RENDRE A L'ILE DE RE ; QUE, PAR VOIE DE CONSEQUENCE, LES SIEURS Y... ET X... NE SAURAIENT UTILEMENT SE PREVALOIR DES DISPOSITIONS ILLEGALES DU TARIF DES PASSAGES POUR EN DEMANDER LE BENEFICE ; QU'ILS NE SONT, DES LORS PAS, SUR CE POINT, FONDES A SE PLAINDRE QUE, PAR LES JUGEMENTS ATTAQUES, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS A REJETE LEURS REQUETES ;

SUR LES AUTRES CONCLUSIONS DE LA REQUETE DU SIEUR Y... : CONS., D'UNE PART, QUE LES CONCLUSIONS EN INDEMNITE ET LES CONCLUSIONS TENDANT AU REMBOURSEMENT DU TROP-PERCU QUE LE SIEUR Y... IMPUTE A L'APPLICATION QUI LUI A ETE FAITE DES TARIFS EN VIGUEUR NE SAURAIENT, EN CONSEQUENCE DE CE QUI A ETE DIT CI-DESSUS, ETRE ACCUEILLIES ;

CONS., D'AUTRE PART, QUE LES CONCLUSIONS TENDANT A L'ANNULATION DES TARIFS D'ABONNEMENT ETABLIS POUR L'ANNEE 1972 ONT ETE PRESENTEES POUR LA PREMIERE FOIS EN APPEL ; QU'ELLES SONT, PAR SUITE, IRRECEVABLES ;... REJET AVEC DEPENS .