

# Les enjeux de la tarification des services publics locaux

Par **Jean-Louis Vasseur**, avocat associé chez Seban et associés

Les enjeux de la tarification des services publics locaux sont considérables en cette période de profonde crise économique. La tarification des services publics, est, en effet, l'un des instruments dont les collectivités peuvent faire usage pour poursuivre leur action en direction de leurs administrés, en dépit de la baisse des financements dont elles disposent, sans avoir à faire peser un poids trop lourd sur les contribuables locaux.

La tarification est un système relativement souple dans la mesure où il rend possible de moduler les tarifs selon les usagers, selon les besoins qui s'expriment, selon les moyens dont ils disposent. Certaines collectivités ont été jusqu'à instaurer une « tarification solidaire », pour certains services, c'est-à-dire la gratuité ou, tout au moins, des tarifs qui rapprochent du service public local gratuit. Elle est un moyen particulièrement efficace pour la réalisation d'objectifs sociaux. Elle joue, ainsi, un rôle fondamental en matière de restauration scolaire, compétence dont les collectivités ont hérité en application de la loi du 13 août 2004. Elle joue, également, un rôle incitatif en facilitant, au travers d'une politique adaptée, une consommation de services publics spécifiques, tels les services sportifs ou culturels. On notera que c'est à l'occasion d'une procédure dans le domaine culturel, que la jurisprudence a permis l'introduction de critères sociaux dans la tarification des écoles de musique (CE, 29 décembre 1997, n° 157500, commune de Nanterre), avec le succès que ces écoles ont connu depuis lors.

## Financement du service public local

Le financement de nombreux services publics locaux relève d'une logique fiscale. C'est le

cas, par exemple, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le service est financé par l'impôt, et le montant payé est totalement indépendant de l'utilisation du service. Mais le financement du service public local peut aussi relever d'une autre logique.

### L'usager paie, alors, en fonction de son utilisation du service

C'est ce que permet la tarification des services publics locaux, dont le support juridique est la redevance pour service rendu. Aucun texte, ni aucun principe, n'interdit à une collectivité locale de mettre en place une redevance en contrepartie des services publics locaux qu'elle décide de proposer à sa population. S'agissant des services publics à caractère industriel et commercial, la mise en place d'une telle redevance est même obligatoire puisque la loi impose que les services concernés soient financés dans le cadre d'un budget annexe ; par les redevances perçues sur l'usager et non par le contribuable depuis le budget général de la collectivité. Mais cette exigence est parfois écartée.

### L'interdiction du recours au budget de la collectivité n'est pas applicable à tous les Spic

C'est le cas des services de distribution d'eau et d'assainissement dans les com-



© SolStock/istock

munes de moins de 3 000 habitants ou les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, où l'équilibre par l'usager est rendu difficile compte tenu de l'importance des coûts fixes.

Le budget de la collectivité intervient alors, en complément des redevances réunies auprès des usagers.

L'interdiction ne s'applique pas non plus aux services publics d'assainissement non collectif lors de leur création et cela durant au maximum cinq ans et, enfin, aux services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, lors de leur création et pour leurs quatre premiers exercices.

En principe, seul l'usager doit contribuer au financement du service et assurer l'équilibre économique de son activité. Mais lorsqu'il s'agit de services administratifs, ils peuvent parfaitement aussi être financés par le contribuable.

Les enjeux du choix de la tarification dans ces circonstances apparaissent fondamentaux dans la mesure où il n'est pas possible aux collectivités d'espérer voir leurs ressources et leurs dotations s'élever dans la période actuelle ou bien même dans un futur proche. Ne payer que ce qu'ils utilisent ou consomment est, en revanche, favorable pour la plupart des administrés, sauf, naturellement, dans les domaines où les besoins doivent être satisfaits à l'échelle trop vaste.

## Tarification : respect de certaines règles

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, la gratuité ne fait pas partie des principes du service public local. Elle n'en a jamais fait partie, même si les habitudes, les traditions et les conditions locales ont pu longtemps le laisser penser. Le tarif fixé par la collectivité territoriale est donc un prix. Ce dernier doit être établi selon des critères objectifs et rationnels (CE, 16 juillet 2007, n° 293229), et doit respecter les règles de la concurrence. Depuis 1986, la liberté des prix est de rigueur. Mais cette liberté ne pourra s'exercer que dans des limites assez étroites

Le tarif « doit être établi selon des critères objectifs et rationnels » (CE, 16 juillet 2007, n° 293229). En l'occurrence, le prix doit correspondre au service rendu, c'est-à-dire qu'il ne peut comprendre des éléments non rattachables à l'exécution du service effectivement délivré à l'usager.

Il doit respecter les règles de la concurrence, la redevance doit correspondre au service rendu (ce qui interdit d'intégrer dans le calcul de la redevance des éléments qui ne se rattachent pas à l'exécution du service effectivement délivré à l'usager).

Le tarif ne peut pas dépasser le prix de revient du service, il doit correspondre très exactement à ce prix de revient. C'est sou-

ligner encore que la collectivité ne peut dégager de profit de son exploitation.

Enfin, la règle la plus importante : le tarif fixé doit respecter le principe d'égalité entre les usagers du service public local.

Toutes les personnes se trouvant placées, dont les enfants, dans une situation identique à l'égard du service rendu doivent être régies par les mêmes règles.

Il s'agit d'un principe constitutionnel (Cons. Cons., décision du 27 juin 2001-446 C, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse). La discrimination, par exemple, au regard de la nationalité, dans la fixation du tarif, est illégale (code général de la propriété des personnes publiques, art. L.2122-1).

Le juge administratif a ainsi annulé la délibération d'un CCAS décidant de refuser l'octroi d'une allocation de congé parental d'éducation, il n'existait aucune différence de situation objective, non plus qu'aucun motif d'intérêt général justifiant une telle discrimination (CE, 30 juin 1989, commune de Paris, n° 78113).

L'égalité des usagers se traduit par l'obligation d'une égalité de traitement, incluant la question du tarif d'accès applicable (CE, 28 mars 1997, n°s 179049, 179050, 179054, Société Baxter).

Cela ne veut pas dire, naturellement que les administrés devront se voir obligatoirement appliquer un même tarif

.../...

.../... Le principe d'égalité n'interdit pas un traitement différent.

Mais à la condition que la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers se justifie par l'existence entre les usagers de différences de situation appréciable, ou bien s'impose en raison de la loi ou encore que la différence de tarif soit justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions de l'exploitation du service public (CE, 26 avril 1985, n° 41169).

Toutes les différenciations de tarifs ne sont pas nécessairement illégales, comme on vient de le voir. Le juge administratif a admis que le lieu de domiciliation pouvait être considéré comme une différence appréciable justifiant une différenciation tarifaire (CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, n° 71028).

Hors de ces conditions, finalement assez nombreuses, les modulations de tarifs qui seraient pratiquées, seraient analysées comme discriminatoires et donc prohibées. On ne saurait, par exemple, fixer un tarif réduit en faveur des agents municipaux pour l'accès à une crèche municipale. Ces agents ne sont pas dans une situation différente de celle des autres usagers (TA Marseille, 15 février 1991, rec. 620).

En revanche, le juge administratif a admis que le lieu de domiciliation peut être considéré comme une différence appréciable justifiant une différenciation tarifaire (CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, n° 71028) ;

Le juge administratif s'assure, lorsqu'il est saisi, que le tarif le plus élevé n'excède pas le coût réel du service rendu aux usagers (CE, 5 octobre 1984, n° 47875).

Le service public est, il convient de le rappeler, fondé sur ce principe selon lequel le coût réel du service est observé.

La loi du 5 octobre 1998 de lutte contre l'exclusion admet, toutefois, 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 et que les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager et au nombre de personnes vivant au foyer.

La loi n'exclut également pas toute possibilité de forfaitiser et le juge admet par exemple la fixation d'une participation mensuelle forfaitaire, il l'admet, ainsi, pour l'accès à un service d'études surveillées. Il admet aussi la légalité de l'accès au service des seules personnes habitant la commune.

## Fixation des tarifs

La compétence revient à des autorités différentes, selon le mode de gestion retenu par la collectivité territoriale.

Celle-ci peut gérer directement le service public par le biais d'une régie, dotée de la seule autonomie financière.

Dans ces conditions, c'est le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation, qui fixe la tarification des prestations et produits de la régie, lorsqu'il s'agit d'un service public administratif (code général des collectivités territoriales (CGCT), art. R.2221-97) ou des redevances dues par les usagers, lorsqu'il s'agit d'un service public industriel et commercial (art. R.2221-72 paragraphe 6).

La collectivité territoriale peut confier à une régie autonome dotée de la personnalité morale, le soin de la gestion du service.

Dans ce cas, la tarification des prestations et produits de la régie (CGCT, art. R.2221-61) ou des redevances dues par les usagers (art. R.2221-38) est fixée par le conseil d'administration de la régie.

La collectivité peut également décider de déléguer la gestion du service public à une personne privée.

Dans ce cas, l'alinéa 4 de l'article L.1411-1 du CGCT prévoit que « la collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'usager ».

L'avant-dernier alinéa de l'article L.1411-2 du code précité précise également que la convention de délégation de service public « stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ».

La fixation du niveau et de la structure tarifaire constitue une prérogative de l'autorité délégante, qui ne peut « être laissée à la discrétion du concessionnaire » (cour administrative d'appel de Lyon, 20 mai 1999, SA Comalait industries, req. n° 95LY00795), même si le tarif du service public fait souvent l'objet dans les faits d'une négociation entre les parties.

Les secteurs de l'électricité et du gaz dérogent néanmoins aux règles applicables aux contrats de concessions classiques, dans la mesure où, en vertu des articles L.341-3 et L.452-3 du code de l'énergie, les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité et de gaz sont fixés par une autorité administrative indépendante, la commission de régulation de l'énergie (CRE). Celle-ci élabore les tarifs d'accès aux réseaux en veillant à donner aux gestionnaires de réseaux les moyens d'accomplir au mieux leurs missions de service public et de s'assurer d'une maîtrise raisonnable des coûts pour ne pas alourdir excessivement les charges pesant sur les consommateurs.

## Normes européennes

La Cour de Justice de l'Union européenne pourrait, éventuellement, soulever à l'avenir des questions délicates dans ce domaine de la tarification des services publics locaux.

La Cour de Justice a déjà eu l'occasion de préciser que, selon elle, la discrimination tarifaire fondée sur le critère de la résidence que le Conseil d'État admet pour des tarifs différenciés d'une école de musique en fonction du domicile de ses élèves (CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, n° 71028), ne devrait être admise que si elle était justifiée par « des raisons impérieuses d'intérêt général » (CJCE, 16 janvier 2003, Commission/Italie C- 388/01).

La CJCE a considéré que cette pratique était contraire à l'article 49 du traité de Rome qui « prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toute forme dissimulée de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat ».

### Une question de budget aussi

Dans le contexte actuel, marqué par de fortes contraintes budgétaires, les problèmes liés à l'équilibre financier des services publics locaux, à la tarification des services publics locaux, prennent une dimension nouvelle. Avec les restrictions financières, les collectivités cherchent les moyens d'atteindre l'équilibre financier des services ou tout au moins, la limitation des déficits enregistrés. La tarification, qui permet de réguler les effets de ces restrictions, occupe, dans ce débat, une place essentielle et cette place promet de se développer encore.