



TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Dans un contexte de raréfaction des financements, les communes peuvent utiliser l'instrument de tarification afin de financer leurs services publics locaux.

La tarification des services publics locaux n'est pas contraire au service public. D'ailleurs, la gratuité des services publics n'est ni un principe à valeur constitutionnelle (CC, 12 juillet 1979, Ponts à péage), ni un principe général du droit (CE, 10 juillet 1996, Direct Mail Promotion).

En réalité, les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC) ne sont pratiquement jamais gratuits. Quant aux Services Publics Administratifs (SPA), ils ne le sont que lorsqu'un texte le prévoit ou le sous-entend.

Cette subtilité entre SPA et SPIC est importante pour envisager la tarification des services publics locaux. Un SPA est un service public présumé de nature administrative, il est soumis à un régime de droit public. *A contrario*, le SPIC a pour objet une activité de production, de distribution ou de prestation de service, il est soumis au droit privé.

Ce dossier juridique brosse plusieurs aspects de la tarification des services publics locaux. Ainsi, il sera abordé le champ de la tarification et la compétence pour fixer le tarif, puis, la détermination du tarif et l'instauration de tarifs différenciés et, enfin, l'évolution de la tarification.

Champ de la tarification des services publics locaux

- *Services publics administratifs*

En général, les SPA locaux, lorsqu'ils sont obligatoires, sont financés par le budget de la commune.

Les SPA sont gratuits pour l'utilisateur lorsqu'un texte le prévoit et donc financés par le budget. À titre d'exemple, l'enseignement primaire public doit être gratuit en vertu d'une loi du 16 juin 1881. Néanmoins, même lorsqu'une loi prévoit la gratuité d'un SPA, la jurisprudence admet que l'administration fasse payer les usagers de celui-ci, dès lors qu'ils bénéficient de prestations particulières excédant les prestations normales. Par exemple, une commune peut faire payer aux exploitants de salles de spectacles la surveillance de leurs établissements par la police municipale (CE, 29 décembre 1949, Ciné Lorrain).

En revanche, lorsque les SPA sont facultatifs, la commune peut instaurer une redevance pour service rendu, par exemple les cantines scolaires.

- *Services publics industriels et commerciaux*

L'article L.2224-2 du CGCT dispose que les communes ne peuvent pas financer les SPIC locaux sur leur propre budget. Par conséquent, la redevance est obligatoire pour les SPIC locaux.

Néanmoins, ce même article permet aux communes de subventionner un SPIC lorsque :

- Les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

- Le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, la détermination du tarif,
- Après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Enfin, l'article L.2224-2 du CGCT prévoit que cette interdiction n'est pas applicable :

- Dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;
- Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices.
- Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.

Compétence pour fixer le tarif

- *Gestion en régie du service public local*

Le conseil municipal est compétent pour instaurer et fixer le tarif d'une redevance. Il peut déléguer au maire le soin de fixer, dans les limites déterminées par l'assemblée délibérante, les tarifs des redevances. L'article L.5211-10 du CGCT dispose que le conseil communautaire d'un EPCI ne peut déléguer cette compétence à son président.

- *Gestion déléguée du service public local*

L'article 32 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession dispose que « *le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ». Le délégataire n'est pas compétent pour fixer le tarif de la redevance.

À travers le rapport annuel fournit obligatoirement chaque année par le délégataire, la commune contrôle les tarifs appliqués par ce dernier. En effet, ce rapport contient une annexe comportant un compte rendu technique et financier.

Par ailleurs, à partir du 1^{er} octobre 2018, la commune devra rendre accessible les données essentielles du contrat sur son profil acheteur et les données relatives à l'évolution du tarif du service d'une année à l'autre. Par conséquent, l'utilisateur disposera d'un certain droit de regard sur la fixation et l'évolution du tarif.

La détermination du tarif

La fixation du tarif pour service rendu est en principe libre mais certaines règles doivent être respectées.

Le tarif doit :

- Respecter le principe d'égalité entre usagers du service public
- Être établi selon des critères objectifs et rationnels
- Correspondre au service rendu
- Respecter le principe d'équivalence avec la valeur de la prestation ou du service
- Respecter les règles de la concurrence

- *Ce que doit recouvrir la tarification*

Le tarif ne peut pas dépasser le prix de revient du service, il doit correspondre exactement au prix de revient. La commune ne peut pas dégager de profit de son exploitation.

Pour les SPIC, mis à part quelques exceptions, la redevance à la charge des usagers couvre l'intégralité du service.

En revanche, pour les SPA, certains services ne peuvent pas être pris en charge par l'utilisateur. Dans les cas où la redevance est autorisée, la commune peut décider que la redevance ne couvre pas l'intégralité des coûts du service.

- *La règle de l'équivalence*

La tarification répond à la règle de l'équivalence et non du plafonnement. C'est-à-dire que le montant d'une redevance peut excéder le coût du service rendu mais doit coïncider à la valeur de celle-ci. En effet, dans le calcul du tarif, la commune prend en compte le coût du service mais peut décider d'autres critères afin de tenir compte de la valeur du service.

- *Le principe d'égalité entre les usagers du service public local*

Toutes les personnes placées dans une situation identique à l'égard du service rendu doivent être régies par les mêmes règles. Il s'agit d'un principe constitutionnel. L'égalité des usagers se traduit par l'obligation d'une égalité de traitement. Néanmoins, le principe d'égalité n'interdit pas un traitement différent.

- *L'encadrement du tarif de certains services publics*

Certains tarifs de services publics locaux sont encadrés. À titre d'exemple, l'article R.351-53 du Code de l'éducation dispose que les tarifs des cantines scolaires « *ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service* ».

- *L'application du droit de la concurrence*

Dans le cas d'un SPIC, la commune doit veiller à ce que le tarif du service ne constitue pas un abus de position dominante. En effet, les SPIC sont, pour la plupart, dans le champ concurrentiel, ils doivent par conséquent respecter le droit de la concurrence.

La possibilité de fixer des tarifs différentiels

Le principe d'égalité ne signifie pas que tous les usagers doivent toujours être traités de la même façon. La commune peut appliquer un tarif unique pour toutes les catégories d'utilisateurs sans distinction.

Néanmoins, si des différences sont effectuées, celles-ci doivent être justifiées par des critères objectifs.

La commune peut fixer des tarifs différentiels dans trois cas :

- Elle y est autorisée par la loi
- La différenciation est justifiée par l'intérêt général
- Il existe une différence de situation objectivement appréciable entre les usagers

- *La différenciation fondée sur des raisons géographiques ou locales*

Le tarif peut varier selon la zone géographique desservie par le service. En effet, la jurisprudence admet une différenciation tarifaire entre les usagers de deux parties d'une même commune en raison de spécificités de l'exploitation du service.

Cette différenciation se justifie, par exemple, par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau à une partie d'une commune ou encore par les conditions de son exploitation.

En outre, le lieu de résidence de l'utilisateur peut justifier l'application d'un tarif préférentiel d'un SPA. Il faut que celle-ci soit fondée à l'aune de la nature même du service public local et en rapport avec ses conditions d'exploitation. Le critère de la résidence est admis par la jurisprudence lorsque le service est en partie financé par le budget de la commune.

Enfin, un arrêt de principe du Conseil d'État en date du 10 mai 1974 consacre la possibilité de fixer un tarif préférentiel pour les usagers locaux d'un service.

À noter que les agents communaux ne peuvent bénéficier de tarifs préférentiels ou de gratuité des services publics locaux si ce n'est pas aussi le cas des résidents.

- *La différenciation fondée sur des raisons sociales*

Lorsque la loi prévoit une tarification sociale, celle-ci doit obligatoirement être mise en œuvre.

Aucune disposition ne s'oppose à l'instauration de tarifs préférentiels.

Pour les SPA, l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 dispose que « *les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer* ».

Une commune assurant la gestion d'un service public administratif à caractère facultatif et à vocation sociale, éducative ou culturelle peut instaurer un tarif social.

Pour les SPIC, la loi régit la modulation des tarifs au cas par cas.

La tarification des services publics basées sur des critères sociaux peut donner lieu à des réductions tarifaires diverses, pouvant aller de 50 à 80% sur les titres d'accès au service. Les collectivités sont libres d'apprécier les différences de tarifs fixés. À titre d'exemple, il est possible de fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles pour les écoles de musique, les crèches ou encore les cantines.

Les communes peuvent aussi instaurer la gratuité pour certains usagers, à l'instar des chômeurs.

Afin de bénéficier de la tarification sociale, l'utilisateur doit répondre à certains critères fixés par la commune. Cette dernière peut fonder le bénéfice de la tarification sociale d'un SPA sur, entre autres, le revenu imposable de l'utilisateur. Pour les SPIC, la loi prévoit bien souvent des tarifs sociaux, il convient donc de les appliquer.

Quoi qu'il en soit les critères pour bénéficier du tarif social ne peuvent être fondés sur une discrimination. À titre d'exemple, une commune ne peut pas conditionner la réduction d'un tarif de restauration scolaire d'enfants scolarisés à la régularité du séjour des parents. En revanche, la jurisprudence admet que l'on puisse réserver la gratuité des musées aux résidents réguliers sur le territoire national âgés de 18 à 25 ans car cela peut se justifier pour une raison d'intérêt général justifiant l'accès à la culture des jeunes usagers

L'évolution de la tarification

Pour diverses raisons, un tarif peut être amené à évoluer.

- *La fusion de deux collectivités et le transfert de compétence*

Lorsque deux communes fusionnent, le tarif des services doit être rapidement fusionné.

La collectivité qui reprend la compétence, par exemple un EPCI, n'est pas liée par la politique tarifaire de la commune devenue incompétente. Ainsi, l'EPCI peut mettre en place de nouveaux tarifs, instaurer une des tarifs sociaux, voire la gratuité. Mais, dans tous les cas, le tarif devra être homogène sur l'ensemble du territoire communautaire.

- *L'amélioration du service*

Une amélioration du service profitant immédiatement aux usagers peut justifier une augmentation tarifaire (CE, 5 février 2014, n° 371121). Cependant, des améliorations à venir ne peuvent justifier une augmentation tarifaire. Autrement dit, l'augmentation tarifaire ne peut servir à financer une future amélioration du service (CE, 6 mars 1970, n°75157).

- *L'inflation*

Souvent, les contrats de concession prévoient la possibilité de variation des tarifs mais cette dernière n'est possible qu'en fonction de paramètres en lien avec le secteur d'activité. Cette possibilité de variation ne doit pas entraîner une hausse des tarifs excédant l'évolution réelle des coûts d'exploitation.