



Pū Ti'aauraa e Faaineineraa Tōro'a

République française  
Polynésie française

## CONCOURS EXTERNE DE CONSEILLER (Catégorie A)

### SESSION 2013

---

#### Sujet :

Les collectivités locales doivent-elles remettre en cause la gratuité dans les services publics ?

---

#### Proposition de corrigé :

##### Introduction :

Le contexte : Crise économique depuis 2008 ; Resserrement budgétaire des collectivités locales (*Définition de collectivité locale \* voir en fin de corrigé*) consécutif à la phase II de la décentralisation (depuis 2004) : transferts de compétence non compensés financièrement et localement à la différence des communes de métropole, celles du fenua ne disposent pas de ressources propres, du moins pas suffisamment.

**Problématique soulevée :** *Le contexte économique et les charges grandissantes qui reposent sur les collectivités locales poussent ces dernières à la nécessité de repenser le bien-fondé de la gratuité d'un certain nombre de leurs services*

##### Annonce du plan

Introduction

I-A –Service public : définition- histoire et grands principes

I-B- la gratuité, concept hérité du XIXe siècle : principe, définition,

I-C - Le principe de la tarification des Services Publics

II-A - Le rôle de la tarification, de la gratuité comme instrument de choix stratégiques.

II-B- Au Fenua, passer de la gratuité par laxisme au gratuit par choix stratégique si les contraintes budgétaires l'autorisent.

II – C Stratégies d'un échelon d'un territoire qui peuvent peser sur la commune

Conclusion

## I- DEFINITION- HISTOIRE ET GRANDS PRINCIPES

**I-A** Le service public n'est pas un concept international : il est essentiellement européen et français. Quelle est sa **définition** ?

Il s'agit de l'ensemble des activités présentant un caractère essentiel et un intérêt général suffisant pour qu'elles soient accessibles au plus grand nombre à un prix abordable, et dans des conditions similaires.

### I-A1-LA CONCEPTION FRANÇAISE DU SERVICE PUBLIC : ORIGINE ET ÉVOLUTIONS

1 Les grandes réformes administratives et juridiques (code civil) de la Révolution et de l'Empire sont d'inspiration libérale.

Cela conduit à séparer clairement ce qui est public et ce qui est privé. L'intérêt général est le monopole de l'action publique. Les activités lucratives relèvent de la sphère privée. D'où le contrôle étroit (décret en Conseil d'Etat) sur des organismes de droit privé (les fondations) mais qui, par dérogation, s'occupe d'actions sans but lucratif.

2 Ce modèle a beaucoup évolué avec l'intervention sociale puis économique de l'Etat, de la fin du 19ème siècle jusqu'à la création de l'Etat providence après la guerre, et les nationalisations massives du début des années 80. Alors à son paroxysme, le secteur public, c'est-à-dire ce que gèrent ou contrôlent les acteurs publics, en particulier l'Etat, correspond, à ce moment-là, aux 2/3 du PIB français.

3 Aujourd'hui, avec les privatisations réalisées depuis 1986, le secteur public s'est considérablement réduit : l'Etat et les autres acteurs publics réalisent ou contrôlent très peu d'activités lucratives. En revanche, le service public (à bien distinguer du secteur public) conserve une place très importante.

*A lire la jurisprudence, le service public peut se définir comme une activité d'intérêt général assurée par une personne publique ou du moins sous le contrôle d'une personne publique. Il arrive que le Conseil d'Etat ne se contente pas de la réunion de ces deux éléments et en exige un troisième critère. C'est le cas dans un arrêt **Narcy** du 28 juin 1963 ; outre le critère de l'intérêt général et le critère organique d'un rattachement direct ou indirect de l'activité à une personne publique, le Conseil d'Etat a exigé que le gestionnaire du service dispose de prérogatives de puissance publique. Lorsque ces trois critères sont réunis (intérêt général, présence de prérogatives de puissance publique, mise en oeuvre par une personne publique d'un pouvoir de contrôle et direction sur les modalités d'exécution de cette activité), le juge estime qu'il est en face d'une mission de service public. Cependant, le critère tiré de l'existence de prérogatives de puissance publique reste secondaire car le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits ne le mentionnent pas systématiquement.*

### I-A2-LES PRINCIPES REGISSANT LES SERVICES PUBLICS

Tout service public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, est soumis à certains principes régissant son fonctionnement. Ces derniers (qu'on appelle aussi **les "lois de Rolland"**) sont au nombre de trois. Il s'agit des principes de continuité du service public, de l'adaptation constante du service public et d'égalité qu'il convient de préciser.

**Principe de continuité du service public** : c'est probablement la plus importante des lois de Rolland. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision DC n°79-105 du 25 juillet 1979, a reconnu une valeur constitutionnelle au principe de continuité du service public. Ce dernier suppose que le service fonctionne normalement de manière continue. Selon l'importance du service, la continuité peut signifier la permanence de l'activité, ou dans une moindre mesure l'établissement d'un service minimum.

**Principe d'égalité** : depuis longtemps reconnu par le juge administratif, c'est également un principe à valeur constitutionnelle (C.C. Décision DC 79-107 DC du 12 juillet 1979). Ce principe comporte plusieurs aspects ; il joue aussi bien à l'égard des sujétions que le service impose, qu'à l'égard des avantages qu'il procure. Il s'applique donc aussi bien aux usagers, candidats-usagers, agents ou fournisseurs.

**Principe de l'adaptation constante du service public** (dit aussi principe de mutabilité) : ce principe signifie que le service doit constamment s'adapter aux évolutions susceptibles d'affecter l'intérêt général. En effet, l'intérêt général n'est pas figé : dès lors le service public doit s'adapter à ses nouvelles exigences

## I-B LA GRATUITE EST UN CONCEPT HERITE DU XIXE SIECLE

### I-B 1-LE PRINCIPE DE GRATUITE :

S'il n'existe pas en droit, il est souvent associé pour les usagers à la notion de service public dont la fixation des prix échappe au marché (par exemple le coût du ticket de métro ou la gratuité du service des pompiers).

Il semble y avoir aujourd'hui un consensus autour de l'idée que la gratuité n'est pas un principe fondamental du service public pour les usagers.

Mais, suivant une vieille règle il peut y avoir « gratuité » pour les services publics qui sont imposés aux usagers [au sens relatif, parce qu'il y a financement par impôts, « face cachée de la gratuité », et autres prélèvements].

Par tradition, la notion de tarif se pose pour le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux (les SPICS ont obligation d'équilibre de leur budget)

Pour les services publics administratifs il existe une grande variété de pratiques. Le tarif représente le montant des droits à acquitter pour une prestation de service (certains services publics sont financés intégralement par le tarif : le service de l'eau, le service de l'assainissement). Mais dans le service public, le prix n'est pas nécessairement calculé à partir du coût de revient de l'activité pour l'organisme concerné.

Il représente aussi un instrument de solidarité, de cohésion sociale et territoriale (tarif social, réduction tarifaire et d'accessibilité au service.

Par ailleurs, en vue d'assurer l'égalité des citoyens devant le service public il est permis une modulation des tarifs.

La construction européenne entraîne aussi une **redéfinition de la notion de service public**, qui préserve la mission de service public, tout en assouplissant le régime de sa mise en œuvre. Une notion nouvelle, celle de « **service universel** », se profile désormais à l'horizon européen : il s'agit d'assurer à tous les citoyens de l'Union européenne l'accès à un service d'une certaine qualité et à **un prix abordable**.

### I-B 2-DEFINITION DE GRATUITE

La notion de gratuité est souvent galvaudée puisque, dans la réalité, rien n'est tout à fait gratuit. Le mot **gratuit** est le plus souvent employé en tant qu'adjectif pour qualifier un produit ou un service qui peut être obtenu sans donner d'argent en contrepartie

**Gratuit mais Payés par l'impôt**, certains services publics apparaissent gratuits, leur coût étant pris en charge par la collectivité : l'enseignement<sup>1</sup>, l'intervention des pompiers, certains services de santé, les transports publics dans certaines localités... Dans le transport, l'usage de la voirie publique est gratuit sauf les rares cas de voies à péage

**Gratuit mais Compris dans le prix**, l'article est vendu avec un autre bien ou service, de manière indissociable. Par exemple, une voiture est vendue avec la climatisation comprise ou « pour un euro de plus » ; autre exemple, une salle de mariage est gratuitement fournie à condition de payer le traiteur. En réalité, le prix indiqué pour le premier article couvre les frais de l'ensemble.

**Gratuit mais Payée par un don**, la gratuité du produit ou service rendu peut aussi participer d'une volonté plus ou moins « altruiste », « philanthropique », « solidaire » ou « charitable », sans recherche de profit. Ce type de gratuité peut être le fait de particuliers bien sûr, d'associations privées à but non lucratif. Si ses auteurs parviennent à ne pas faire payer leurs biens et services aux bénéficiaires, c'est grâce au bénévolat, aux dons mais aussi aux subventions de la part des pouvoirs publics, ou l'octroi par la collectivité publique donatrice de remises fiscales, souvent proportionnées au montant du don et plafonnées, grâce à un justificatif fiscal

remis par l'organisation bénéficiaire, et à la récupération, le partage ou le [recyclage](#) de biens non indispensables à leur propriétaire.

## I-C LE PRINCIPE DE LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS

Le principe d'égalité est corrélé au principe de gratuité, qui pourtant ne s'applique qu'à de rares organismes ; ainsi, les SPA (services publics administratifs) mettent à la disposition du public des services gratuits en totalité pour certains, en partie payants pour d'autres (afin de couvrir tous les frais occasionnés par les activités mises en place).

Au contraire, les SPIC (services publics industriels et commerciaux) afin que leurs budgets soient équilibrés en recettes et en dépenses (article L 2224-1 du CGCT) au moyen des seules redevances venues des usagers, ce qui rend nécessaire la mise en place d'un prix à l'entrée. Il existe quelques cas dérogatoires où la commune va pouvoir prendre en charge des dépenses d'un SPIC :

- Lors de l'institution d'un SP d'élimination des déchets, d'un SP d'assainissement (maxi 4 ans)
- lorsque ce sont des SP de distribution d'eau potable, d'assainissement et de traitement des déchets dans les communes de moins de 10 000 hab ou des EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 10000hab
- lorsque la commune impose des contraintes particulières de fonctionnement. (maintien d'une ligne de transport déficitaire mais indispensable pour satisfaire les besoins de la population...)
- lorsque la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune entraînerait une hausse excessive des tarifs.
- lorsque le fonctionnement du SP exige la réalisation d'investissements qui entraînerait une augmentation excessive des tarifs.

## II Gratuité, tarification ou coût du SP

La participation des usagers pour les activités mises en place

Ex : *service Etat civil, le service est gratuit mais il arrive que des communes fassent payer les fournitures.*

### II-A- Le rôle de la tarification ou de la gratuité comme instrument de choix stratégiques.

L'exemple le plus éloquent est celui du transport scolaire, dont la gratuité est parfois remise en cause ces dernières années. 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 : 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.

Le transport scolaire (mission facultative qui « *prolonge le service public de l'Éducation nationale* ») (*Selon la [déclaration universelle des droits de l'homme](#), l'enseignement élémentaire et fondamental doit être gratuit*), met en évidence la difficulté de l'équation : introduire une contribution financière des familles risque d'aggraver les phénomènes de désertification rurale. Il est vrai que 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.

### Autres exemples : gratuité ou de modulation incitative.

Plusieurs villes proposent des services de transport en commun gratuits pour les usagers. Ainsi la ville d'[Aubagne](#) ou de Tallinn, capitale de l'[Estonie](#) proposent même un réseau de [tramway](#) en accès gratuit.

[Compiègne](#) et [Châteauroux](#) ont fait de même mais avec des buts plutôt socioéconomiques (« redynamiser le centre-ville, améliorer le pouvoir d'achat, réduire l'isolement...**inciter la population à ne plus prendre son véhicule personnel** pour se rendre dans un centre ville»).

**Autre redevance incitative** : exemple du grand Besançon, on mesure le poids des ordures et le rythme. Ainsi « celui qui investit réellement dans la gestion du tri voit son compteur tourner moins vite » et on assiste à une facturation, conduite par des agents assermentés, des responsables des dépôts sauvages qui imposent une gestion de ces derniers.

**Pour prendre le contre-pied des schémas les plus couramment rencontrés quant à la prise en charge de service public.**

Intéressant aussi les propos de Albert Jacquard lors d'un entretien conduit par Jacques Lacarrière diffusé le 24/09/1993:

« Il faut tout repenser autrement. Un tout petit exemple, un peu pittoresque, j'y pense quand je suis en voiture. Pourquoi est-ce que dans les rues de Paris je peux circuler ? Parce qu'il y a un certain nombre de centaines de milliers de braves gens qui sont sous terre dans le métro. Ils me rendent service en étant là, s'ils n'étaient pas dans le métro, ils seraient dans les rues et je ne pourrai plus bouger, ce serait complètement engorgé. Par conséquent, le métro rend service aux gens qu'il transporte mais il rend encore plus service aux gens qu'il ne transporte pas. Par conséquent, ce service, il faudrait le payer. Par conséquent, c'est parce que je ne prends pas le métro mais ma voiture que je dois payer le métro. Et à la limite on peut dire que le prix du billet de métro devrait-être négatif puisque les braves gens qui descendent sous terre rendent service aux autres en leur permettant de circuler à peu près tranquillement. Alors, à défaut d'être négatif, ça pourrait au moins être nul. Et j'imagine que voilà une action facile à faire qui consisterait à faire payer le métro parisien par ceux qui utilisent leur voiture. C'est juste, c'est économiquement parfaitement justifiable et pourquoi est-ce qu'on ne le fait pas ? On n'ose pas revenir en arrière sur des idées reçues. Ce n'est qu'un petit exemple pittoresque mais je crois que l'essentiel aujourd'hui, sinon on va à la catastrophe, c'est de remettre à plat toutes nos idées reçues. » Rediffusée sur France Culture, *A voix nue* le 27/09/13 *Hommage à Albert Jacquard* 5/5, 19,5ème minute

**II-B Au Fenua, passer de la gratuité par laxisme au gratuit par choix stratégique si les contraintes budgétaires l'autorisent.**

Méconnaissance des textes, non application des textes, laxisme quant au recouvrement des factures laissent s'installer dans la population une impression de totale gratuité des SP.

Désormais la connaissance des textes, l'organisation plus conforme des services et l'arrivée de nouvelles compétences des communes de PF: eau assainissement, traitement des déchets selon calendrier du CGCT et sans l'accompagnement de tous les moyens financiers, matériels et humains incitent les communes à mettre en œuvre le principe de tarification, à faire accepter à leur population via un effort de communication et de partage la nécessité de paiement des services publics.

Si les contraintes budgétaires l'autorisent alors seulement elles pourront réfléchir soit à la gratuité soit à rechercher les artifices pour des tarifications différenciées.

**II – C Stratégies d'un échelon d'un territoire qui peuvent peser sur la commune**, maillon le plus en proximité avec la population, pour des effets à moyen terme sur un autre type de collectivité locale voir au niveau pays ou national.

Prenons l'exemple de l'initiative en matière de sport santé à Strasbourg, ou à Blagnac .... qui génèrent pour les communes des coûts d'investissement en termes de formation de personnels accompagnateurs ou d'infrastructures et qui à terme devraient réduire sensiblement les dépenses de santé au niveau national.

Modification des rythmes scolaires : décision de l'Etat, mise en œuvre obligatoire par les communes avec parfois une harmonisation nécessaire des pratiques avec les communautés de communes qui ont pris cette compétence.

On constate un morcellement des compétences entre les niveaux de collectivités en métropole ou sur le fenua, entre l'Etat, le pays et les collectivités communales.

Ex : le contrat de redynamisation des sites de défenses à Arue : débat sur la compétence entre le pays, la commune, un syndicat mixte...

☞ Toute décision devrait nécessairement être le résultat de réflexion globale à l'échelon des territoires voir avec les associations et le privé.

### **Conclusion :**

Désormais la question du financement du service public se pose avec une acuité particulière pour les collectivités locales. De moins en moins incitées à la prodigalité, ces dernières s'interrogent ou vont le faire sur des arbitrages quant à la gratuité de certains de leurs services publics.

Mais la suppression de certaine gratuité pourrait générer des effets pervers qui remettraient en cause la notion même d'égalité d'accès au service public.

En outre, les approches sont peu harmonisées entre les différents échelons communaux, territoriaux et intercommunalités et il est urgent de procéder à une réflexion de fond, globale sur des projets de Territoire pour mutualiser les services et /ou les prioriser amenant ainsi des services publics plus lisibles et plus efficaces.

Cette proposition de corrigé peut être jugée comme très académique mais il peut être accepté des plans plus pratico-pratiques....

### Néanmoins, on devra trouver pour avoir la moyenne

- La définition de collectivité locale
- La définition du SP et ses grands principes (lois de Rolland)
- La définition de gratuité et le fait que rien n'est gratuit débat : qui paye ? l'usager ou le contribuable ? (ou donateur exceptionnellement)
- Le principe de tarification avec la différence entre SPA et SPIC et les dérogations possibles
- Tarification ou gratuité : un levier, une stratégie financière, politique, économique... pour les collectivités locales

<b>Métropole</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Depuis 90-95, principes de tarification différenciée, couverture des frais occasionnés et stratégie délibérée et incitative</li></ul> <u>Ex :</u> Transport gratuit ou moins cher, parking gratuit, coût des ordures au poids etc .... <ul style="list-style-type: none"><li>• La crise économique et les difficultés des familles</li></ul> Retour au choix de la cantine gratuite pour les communes, certains CG et CR	<b>Fenua</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Du Gratuit par laxisme du SP au paiement du SP en application des textes</li><li>• Mais transfert de compétences selon calendrier du CGCT et les communes n'ont pas de marges de manœuvres financières</li></ul> Paiement des SP à l'équilibre des coûts occasionnés  Recherche de solutions dans les dérogations et les textes pour une tarification différenciée
---	---

Malgré le morcellement des compétences entre les niveaux de collectivités, nécessité de réflexion globale quant aux stratégies au niveau des territoires voir avec les associations et les privés....



\* Les collectivités territoriales sont des **personnes morales de droit public distinctes de l'État** et bénéficient à ce titre d'une **autonomie juridique et patrimoniale**. Les collectivités territoriales apparaissent dans la Constitution de 1946 et l'expression sera reprise dans le texte de 1958. Elles sont aussi désignées sous le nom de "collectivités locales". Si la Constitution a souhaité privilégier les "collectivités territoriales" (art. 34 al. 13 et art. 72), de même que le code général des collectivités territoriales créé en 1996, les deux expressions sont employées de manière équivalente dans le langage courant. Selon l'alinéa 3 de l'article 72, les collectivités territoriales **s'administrent librement** dans les conditions prévues par la loi. **Elles ne possèdent que des compétences administratives**, ce qui leur interdit de disposer de compétences étatiques, comme édicter des lois ou des règlements autonomes, bénéficier d'attributions juridictionnelles ou de compétences propres dans la conduite de relations internationales. Leur gestion est assurée par des conseils ou **assemblées délibérantes élus au suffrage universel direct** et par des organes exécutifs qui peuvent ne pas être élus. **C'est la loi qui détermine leurs compétences** et non les collectivités elles-mêmes. Le législateur ne doit pas méconnaître le principe de leur libre administration et les priver de ce que le Conseil constitutionnel qualifie d'attributions effectives ou de compétences propres, sans en donner pour autant une liste. Afin de les distinguer des établissements publics, y compris ceux gérant les différentes coopérations locales, les collectivités territoriales doivent bénéficier d'une **compétence générale leur permettant de prendre en charge toute affaire d'intérêt local**. Les collectivités de droit commun correspondent à des **catégories qui ont vocation à se rencontrer sur l'ensemble du territoire**, que ce soit en métropole ou outre-mer. En font partie à ce jour les **communes**, les **départements** et les **régions** (art. 72 al. 1er de la Constitution). Ces collectivités, pour relever d'une catégorie, doivent posséder des caractéristiques identiques. Chaque commune relève, par exemple, de la catégorie communale car elle est dotée d'un conseil municipal et d'un maire (déc. n° 82-149 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1982). Mais ces catégories peuvent connaître des **dérogations** : certaines collectivités, tout en ayant les caractéristiques générales de la catégorie, présentent des spécificités pour des raisons diverses. Tel est le cas des grandes villes françaises, **Paris, Marseille et Lyon** qui, du fait de l'importance de leur population, sont divisées en arrondissements. Il existe ainsi 20 arrondissements à Paris, 9 à Lyon et 16 à Marseille (regroupés en 8 secteurs). Mais le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision précitée du 28 décembre 1982, que ces arrondissements n'étaient pas une nouvelle catégorie de collectivités territoriales car ils ne bénéficiaient pas de la personnalité juridique. C'est aussi le cas des **départements et régions d'outre-mer** qui, tout en étant régis par un article spécifique de la Constitution (art. 73), peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et à leurs contraintes particulières.

