

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 00-A-08 du 25 avril 2000

relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre, enregistrée le 24 mars 2000 sous le n° A-300, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis portant sur un projet de décret relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la loi n° 98--57 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre l'exclusion ;

Vu le décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement ;

Vu le décret n° 87-654 du 11 août 1987, relatif aux prix des cantines scolaires et de la demi-pension pour les élèves de l'enseignement public ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Le projet de décret relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public soumis au Conseil doit se substituer au décret n° 87-8654 du 11 août 1987, actuellement en vigueur. Le Conseil de la concurrence est saisi par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 susvisée, relative à la liberté des prix et de la concurrence, aux termes duquel « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence* ». Dans son précédent avis du 8 juillet 1987 relatif au projet de texte qui devait aboutir au décret du 11 août 1987, le Conseil de la concurrence avait estimé que la concurrence par les prix dans le secteur de la restauration scolaire était effectivement limitée en raison d'une situation de monopole, au sens du deuxième alinéa de l'article 1^{er} précité de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, dès lors que l'établissement qui propose aux élèves le service de restauration scolaire s'adresse en fait à une clientèle captive au sens économique, c'est-à-dire à des clients qui n'ont, dans les faits, d'autre choix que de se restaurer auprès du seul restaurant situé dans l'établissement.

I - Le projet de décret et le secteur de la restauration scolaire des élèves de l'enseignement public :

La réforme envisagée par le présent projet procède de deux objectifs. Le premier vise à étendre aux collèges et lycées la pratique de la modulation des tarifs de la restauration scolaire dans le but de garantir aux catégories sociales défavorisées un meilleur accès à ce service public. Cette modulation tarifaire, déjà admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat s'agissant des écoles primaires gérées par les communes, est désormais autorisée par l'article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre l'exclusion, aux termes duquel : « *Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service.* ». Le second objectif vise à éviter que le surcoût financier induit par cette modulation tarifaire ne soit exclusivement supporté par les finances des collectivités publiques concernées, et notamment par une contribution accrue du fonds social pour les cantines mis en place à partir de l'année 1997 dans les collèges et les lycées, en transférant partiellement la charge de ce surcoût sur les usagers plus aisés, qui pourront ainsi payer un prix proche du coût réel du service rendu. Ce double objectif exige un assouplissement du régime d'encadrement des tarifs tel qu'il résulte du décret du 11 août 1987.

Le projet soumis à l'appréciation du Conseil, comme le décret du 11 août 1987, ne prévoit pas la fixation d'un prix en valeur absolue ni de fourchette de prix, mais autorise le ministre chargé de l'économie à fixer par arrêté un taux moyen de hausse annuelle applicable à l'ensemble des tarifs pratiqués, taux fonction de l'évolution des coûts des salaires, du prix de l'énergie et des prix des produits alimentaires, avec deux dérogations possibles dont le régime est assoupli par rapport à l'état actuel de la réglementation. Ainsi, alors que le décret du 11 août 1987 dispose qu'une hausse maximale applicable à une catégorie déterminée d'usagers ne peut excéder le double du taux moyen, le projet énonce que « *Pour une catégorie d'usagers la variation maximale du prix des repas ne peut excéder à la hausse le taux moyen de plus de dix points* ». Ensuite, là où le décret du 11 août 1987 dispose que le préfet peut autoriser une modification des tarifs supérieure de cinq points à la variation moyenne définie par le ministre de l'économie, lorsque le prix moyen payé par l'utilisateur est inférieur ou égal à 50 % « *du coût du repas.* », le projet de décret substitue à cette définition du coût celle de « *coût de fonctionnement du service.* ». Cette seconde modification du texte est destinée à permettre aux collèges et aux lycées de bénéficier de cette marge supplémentaire d'augmentation des tarifs qui leur est actuellement interdite du fait de l'assimilation par les services préfectoraux de la notion de coût du repas à celle de coût des produits alimentaires, alors que le régime comptable du service annexe d'hébergement sur la base duquel est déterminé le tarif de la demi-pension, tel qu'il résulte du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 actuellement en vigueur, implique que les élèves des collèges et des lycées supportent nécessairement plus de 50 % du coût des produits alimentaires.

La restauration collective suppose la mise en œuvre de deux opérations distinctes qui peuvent être ou non associées dans l'exploitation d'un service de restauration scolaire : la confection et la distribution des repas. Ces deux étapes ne se situent pas sur le même marché, peuvent être gérées indépendamment et faire intervenir des sous-traitants, soit sous forme de marchés publics de fourniture de repas, soit sous forme de gestion déléguée à un opérateur privé.

Près de 950 millions de repas sont servis chaque année aux élèves de l'enseignement public, soit, sur une base de quatre repas par semaine pour 35 semaines par an servis dans 28 400 points de restauration scolaire :

	Nombre		Nombre d'élèves	Pourcentage	Nombre de repas par jour
	Établissements	restaurants			
Maternelles et élémentaires	52 800	22 400	6,6 millions	53,7 %	3,5 millions
Collèges	7820 EPLE	6000	3,4 millions	27,6 %	3,3 millions
Lycées			1,5 million	12,3 %	
Lycées professionnels			0,8 million	6,4 %	
Total	60 620	28 400	12,2 millions	100 %	6,8 millions

Depuis les lois de décentralisation, les communes sont responsables de la construction et de l'entretien des écoles maternelles et élémentaires. A ce titre, elles ont en charge la construction, l'entretien et la gestion des cantines attachées à ces écoles. Dans environ 60 % des cas, la distribution des repas est assurée en régie directe et, dans 40 %, en gestion déléguée. Environ 53 % des enfants scolarisés en école maternelle et élémentaire fréquentent la cantine et les tarifs des repas pratiqués par les communes varient généralement dans une fourchette de 0 F à 40 F. Enfin, le coût estimé de la restauration scolaire varie, selon l'option de gestion choisie par la commune, dans une fourchette allant de 15F à 50 F TTC par repas, exceptionnellement davantage.

Les services de restauration sont exploités à 98 % en régie directe dans les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées), lesquels ne pratiquent pas actuellement de modulation tarifaire en fonction des revenus. Cependant, les élèves socialement défavorisés ont accès à des aides personnelles sous forme de bourse ou, depuis la rentrée 1997, du fonds social pour les cantines (290 millions de F en 1997). Les tarifs pratiqués par les collèges et les lycées varient, selon les établissements, dans une fourchette de 15 F à 20 F. La fréquentation moyenne de la demi-pension se situait à 52.2 % au plan national pour l'année scolaire 1995-96 et, dans le cas des collèges, les données les plus récentes montrent une augmentation de la fréquentation moyenne nationale qui s'établit pour l'année scolaire 1998-99 à 56,7 %.

Données 1998-99 concernant les collèges	Taux de fréquentation
Secteur géographique	
secteur rural	83,1%
Villes de 200 000 à 2 millions habitants	47,2%
Année de naissance	

1983	44,3%
1987	63,3%
Ensemble	56,7%

II - Sur l'existence d'une limitation de la concurrence par les prix :

En premier lieu, de nombreux parents d'élèves des établissements d'enseignement public sont, du fait des contraintes qui s'imposent à eux, dans l'obligation d'organiser la restauration de leurs enfants à l'extérieur du domicile au cours de l'année scolaire. Il est constant, d'une part, que le service de la restauration scolaire est exploité en situation de monopole de droit dans l'enceinte de l'établissement et, d'autre part, que l'ensemble des enfants des écoles maternelles et élémentaires, de même que les élèves des lycées et collèges de moins de quinze ans, inscrits en demi-pension, ne peuvent pas quitter l'établissement scolaire durant l'arrêt des cours et restent obligatoirement sous la responsabilité et la surveillance du personnel enseignant et d'encadrement de l'établissement. Il est donc possible de distinguer, pour chaque établissement, d'une part, une population d'enfants pour lesquels les familles ne disposent pas d'alternative économique au restaurant scolaire et se trouvent donc en situation de clientèle captive par rapport à lui et, d'autre part, une population d'enfants pour lesquels cette alternative existe. En revanche, les élèves âgés de plus de quinze ans, qu'ils soient ou non inscrits en demi-pension, ne sont pas astreints à l'obligation de rester dans l'enceinte de l'établissement et sont, par suite, libres de s'adresser à des restaurateurs extérieurs à l'établissement, lorsque cette offre existe.

En second lieu, la restauration scolaire des élèves de l'enseignement public est un service public administratif à caractère facultatif exploité en monopole de droit dans l'établissement scolaire et soumis à un régime tarifaire purement administratif dont le but est d'assurer le respect du principe d'égal accès de tous les usagers au service public. Le tarif demandé aux élèves résulte d'une décision administrative prise par un offreur essentiellement guidé par un objectif d'intérêt public. L'article 147 précité de la loi n° 988657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre l'exclusion, qui autorise la pratique, dans un but social, de la différenciation tarifaire en fonction des ressources des élèves, permet aux exploitants de restaurants scolaires de proposer aux élèves des prix inférieurs à la moyenne des coûts variables. Plus généralement, cet objectif d'égal accès de l'ensemble des élèves assigné par la loi au service de la restauration scolaire conduit à une sous-tarifcation du prix du repas payé par l'utilisateur au regard de son coût réel, lequel est financé grâce à l'apport de ressources complémentaires provenant des budgets des collectivités publiques. Ainsi, les contraintes légales et réglementaires précitées pesant sur les conditions de formation du prix du service public administratif de la restauration scolaire procèdent d'objectifs d'intérêt général propres à ce service, qui demeurent étrangers à un opérateur guidé par le seul souci de rentabilité.

Il résulte de tout ce qui précède que, s'il ne peut être soutenu que les exploitants de restaurants scolaires jouissent, dans leur ensemble, d'une situation de monopole économique, dès lors qu'une partie des élèves peut accéder effectivement à une offre de restauration substituable, en termes de commodité et de prix, à celle proposée dans le cadre scolaire, il n'en reste pas moins que, hormis cette population, marginale au regard de l'ensemble des élèves scolarisés dans l'enseignement public, la plupart d'entre eux sont dans une situation de clientèle captive au sens économique et que, par suite, le service de la restauration scolaire est généralement exploité en situation de monopole économique. Par conséquent, la concurrence

par les prix dans le secteur de la restauration scolaire est effectivement limitée par l'existence, tant d'une large situation de monopole économique que de dispositions législatives ou réglementaires, au sens du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 susvisée.

III - Sur le dispositif de réglementation des prix envisagé :

Il convient d'observer, en premier lieu, que les possibilités de différenciation tarifaire envisagées par le projet de décret auront nécessairement pour effet de réduire l'écart de prix entre le tarif de service public le plus élevé et les prix de marché. Il n'est pas exclu que, sur le segment du marché où existe une concurrence extérieure à l'établissement, le nouveau régime ait pour effet d'inciter les élèves aisés à se détourner du restaurant scolaire au profit d'une offre de restauration extérieure à l'établissement, devenue plus compétitive en termes de prix, risquant d'entraîner du même coup une baisse des ressources du service public administratif alors que le projet se propose précisément d'augmenter celles-ci.

En deuxième lieu, au plan de l'efficacité économique générale du dispositif, il n'est pas établi que le choix en faveur d'une action directe de sous-tarification et de modulation des prix en fonction des revenus, constitue la voie la plus adéquate pour faire de la redistribution de revenus dans un but social. En effet, aux possibles effets induits de ce dispositif sur les conditions de formation des prix dans le secteur considéré, s'ajoute une absence d'incitation des exploitants à une meilleure productivité et à contrôler plus étroitement leurs coûts. Toutefois, il y a lieu de constater que le choix en faveur d'une action de redistribution sociale par les prix est prévu par la loi du 29 juillet 1998 ; le projet constitue donc la seule voie réglementaire autorisée, compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales.

En dernier lieu, en vertu de l'article 147 précité de la loi du 29 juillet 1998 susvisée relative à la lutte contre l'exclusion, les exploitants de restaurants scolaires ont la faculté de faire supporter à certaines catégories d'usagers un tarif égal « *au coût par usager de la prestation concernée* ». La situation de monopole économique constatée ci-dessus permet aux exploitants de restaurants scolaires de déterminer librement ledit coût indépendamment de toute considération de marché et d'en faire supporter la charge, quel qu'en soit le niveau, aux usagers. A ce titre, les dispositions de l'article 2 du projet tendant à substituer à la notion de « *coût du repas* » actuellement en vigueur, celle de « *coût de fonctionnement du service* » ne peut qu'accroître ce risque alors que, par ailleurs, l'article 147 précité de la loi du 29 juillet 1998 retient la notion plus restreinte de « *coût par usager de la prestation concernée* » et que la jurisprudence du Conseil d'Etat s'attache à contrôler l'existence et la consistance de la relation d'équivalence économique entre le tarif demandé et le coût réel du service rendu.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Frédéric Beaufaÿs, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, Mme Flüry-Herard, MM. Bidaud, Ripotot, Robin et Sloan, membres.

Le rapporteur général adjoint,

Jacques Le Pape

La présidente,

Marie-Dominique Hagelsteen