



**Avis n° 06-A-06 du 20 mars 2006
relatif au projet de décret fixant les règles tarifaires
pour la restauration scolaire dans l'enseignement public**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la demande d'avis du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie enregistrée le 15 novembre 2005 sous le numéro 05/0084 A, en application de l'article L. 410-2 du code de commerce, relative à un projet de décret sur les tarifs de restauration scolaire ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales ;

Vu la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 sur l'exclusion ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 02-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du gouvernement, entendus lors de la séance du 7 février 2006 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Le ministre chargé de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce, d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif aux règles de fixation des prix de la restauration scolaire dans les établissements publics d'enseignement.
2. Le projet de décret tire les conséquences du transfert par la loi 2004-809 du 13 août 2004 de l'ensemble du secteur de l'éducation publique, hormis les activités d'enseignement proprement dites, aux collectivités territoriales (la commune pour les écoles, le département pour les collèges, la région pour les lycées).
3. Il en découle la nécessité d'abroger et de remplacer le décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000, qui prévoyait la fixation annuelle des tarifs de la restauration scolaire dans les établissements publics d'enseignement, par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

I. Les règles tarifaires ne doivent pas préjuger du mode de gestion du service par la collectivité

4. L'analyse concurrentielle du décret tarifaire soumis à l'avis du Conseil doit s'attacher à la pleine application par ce texte de la double règle posée en la matière par l'article 82 de la loi du 13 août 2004.
5. En premier lieu, la loi effectue la distinction entre l'encadrement et la surveillance des élèves, d'une part, et les autres activités non éducatives, d'autre part.
6. La surveillance est directement assurée par la personne publique responsable et ne peut pas être réalisée par un prestataire extérieur. Ayant pour but d'assurer l'ordre et la sécurité dans l'établissement scolaire, elle s'apparente à une mission de police. En revanche, la production et la distribution des repas scolaires peuvent être confiées à une entreprise spécialisée : elles relèvent d'une activité marchande.
7. Le décret tarifaire doit en conséquence distinguer les charges respectives de ces deux activités, seules les charges relatives à la production des repas devant être reprises dans le tarif.
8. En second lieu, la réglementation tarifaire intervient dorénavant sur la base d'une habilitation législative conférée par le dixième de l'article 82 de la loi de 2004 : « *Le chef d'établissement assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret détermine les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies* ».
9. Il résulte de ce texte que les règles tarifaires doivent intégrer les critères de prise en compte de plusieurs modes d'exploitation possible et d'orientation vers les coûts de production des repas.

10. Le décret proposé, mais aussi les mesures d'application adoptées par les collectivités territoriales, doivent respecter le principe de neutralité des règles tarifaires par rapport aux diverses solutions possibles pour assurer la restauration scolaire : l'affectation directe d'agents à cette tâche par la collectivité, la mise en place d'une régie individualisée (telle par exemple, la caisse des écoles pour les communes), la passation d'un marché public ou le recours à une délégation de service public.
11. Il importe donc que le décret tarifaire ne comporte pas de dispositions susceptibles de défavoriser un mode de gestion particulier et que les règles de calcul des tarifs soient transparentes afin de permettre le libre accès des candidats dans le cas où il est choisi de recourir à un prestataire externe.

II. La mise en œuvre de l'orientation des tarifs vers les coûts prévus par la loi

12. Les règles tarifaires prévues intègrent deux préoccupations : éviter les prix excessifs et imputer aux tarifs les seules charges de l'activité de restauration.

A. LE PLAFONNEMENT DU PRIX DU REPAS

13. L'article 2 du projet de décret fixe un prix maximum pour le repas scolaire, qui est égal au coût de la prestation par usager, en tenant compte d'une éventuelle modulation des tarifs.
14. La possibilité de moduler les tarifs payés par les usagers représente un critère supplémentaire par rapport aux principes posés par la loi du 13 août 2004.
15. Cette modulation peut toutefois se fonder sur le dispositif prévu par l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 sur l'exclusion, mais est assujettie par cet article au même encadrement des tarifs qui plafonne le prix le plus élevé au coût de production du repas : « *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. 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* ».
16. Le fait de retenir le coût par usager comme prix plafond assure la neutralité des règles tarifaires par rapport aux différents modes de gestion possibles, en reportant sur une contribution budgétaire, spécifique à la collectivité, le financement de préoccupations sociales ou plus généralement de missions de service public, au lieu d'utiliser à cette fin la politique tarifaire. Les différents modes d'exploitation de la restauration scolaire pourront être comparés par les collectivités au regard de leurs mérites spécifiques.

17. Les règles tarifaires présentent ainsi l'intérêt d'ouvrir la possibilité d'une mise en concurrence entre modes de gestion, avec pour effet une meilleure connaissance du coût du service par la collectivité et une amélioration des prestations.
18. Toutefois, le lien établi par le projet de décret entre le prix du repas et son coût de production devrait aussi intégrer les économies d'échelle existantes, lorsque la production des repas s'adresse concomitamment à plusieurs catégories de bénéficiaires (par exemple, les écoles, le personnel municipal, les usagers de maisons de retraite ou de l'hôpital). Ces débouchés supplémentaires doivent être pris en compte pour déterminer le coût du repas et fixer les tarifs de la restauration scolaire, afin de faire bénéficier les parents d'élèves des économies d'échelle obtenues.
19. La rédaction de l'article 2 devrait, en conséquence, prévoir la répercussion dans le tarif de la baisse du coût d'un repas liée à un éventuel élargissement du cercle des usagers au-delà des seuls élèves. Il serait, donc, préférable de viser dans le décret « *le coût par usager de la production d'un repas* », au lieu de la formule proposée du "*coût par usager de la prestation concernée* [sous-entendu la restauration scolaire] ».

B. L'IDENTIFICATION DES COÛTS REPRIS DANS LE PRIX DU REPAS

20. Les coûts utilisés pour fixer le tarif de restauration scolaire sont définis à l'article 3 du projet comme les « *charges effectivement supportées au titre du service de restauration, déduction faite des subventions de toute nature bénéficiant au service* ».
21. L'absence de prise en compte des subventions éventuellement accordées à l'activité de restauration pour calculer les tarifs est un facteur de transparence. Elle permet d'avoir une meilleure connaissance du coût de l'activité pour les prestataires extérieurs candidats à la gestion du service. De plus, les conditions de financement de l'activité sont rendues indépendantes de son mode d'exploitation, la nature des recettes et les règles pour leur calcul étant identiques.
22. L'effectivité de cette orientation des tarifs vers les coûts de production demande toutefois de modifier la rédaction du projet de décret sur deux points, afin de lever toute ambiguïté.
23. Une contradiction apparaît dans les termes employés aux articles 2 et 3 du projet de décret. Le prix de vente est fixé par référence au coût de production d'un repas (article 2), mais ce coût est lui-même défini par rapport aux charges du service de restauration (article 3). Des dépenses extérieures à la production du repas - provenant notamment des charges de surveillance des élèves - pourraient être ainsi imputées au prix facturé à l'utilisateur, ce qui remettrait en cause la transparence tarifaire voulue par le législateur. Il paraît, donc, souhaitable d'utiliser dans les deux articles la production du repas comme référence commune pour le calcul du tarif.
24. Par ailleurs, la mention à l'article 3 des charges « *effectivement* » supportées implique de fixer la signification de cet adjectif. L'objectif de cette formulation était certainement de faire apparaître que le coût est égal aux charges supportées après déduction des subventions versées.

25. Pour éviter toute incompréhension, le texte proposé pour l'article 3 devrait être simplifié dans les termes suivants : « *Le coût s'entend des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant au service* ».
26. Sous réserve des modifications proposées plus haut, le Conseil de la concurrence émet un avis favorable au projet de décret qui lui a été soumis.

Délibéré sur le rapport de M. Debrock, par M. Lasserre, président, Mmes Aubert et Perrot ainsi que M. Nasse, vice-présidents.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le président,
Bruno Lasserre

© Conseil de la concurrence