



HAUT-COMMISSARIAT DE LA REPUBLIQUE
EN POLYNESIE FRANÇAISE

**Direction de l'ingénierie publique
et des affaires communales**

Pôle Juridique et Financier

Bureau Juridique des Communes

Affaire suivie par : Bertrand RAVENEAU

bertrand.raveneau@polynesie-francaise.pref.gouv.fr

N° HC /DIPAC/PJF/BJC /br

NOTE

Objet : Tarification différenciée des services publics

Les communes ont l'obligation de mettre en place des services publics à caractère industriels et commerciaux afin d'assurer l'ensemble des services de proximité qui sont actuellement très peu mis en œuvre (traitement des déchets en 2011, eau potable en 2015, assainissement en 2020).

D'autres services à caractère industriel et commercial peuvent être assurés par les communes mais ils ne sont pas obligatoires (services publics de distribution d'énergie électrique, services locaux de transport de personnes, stationnement payant hors de la voie publique, abattoirs, services créés en raison d'une carence du secteur privé et correspondant à un besoin de la population ; cuisine centrale...).

D'une manière générale, un service public est présumé administratif à moins qu'une loi n'ait reconnu son caractère industriel et commercial ou que ce caractère résulte de la combinaison des trois critères dégagés par la jurisprudence (*CE 16 novembre 1956 Union syndicale des industries aéronautiques*, *CE 20 avril 1956 époux Bertin*) :

L'objet du service consiste en une activité de production de biens, de distribution ou de prestations de services susceptibles d'être exercée par une entreprise privée ;

- les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont similaires à celles des entreprises privées exerçant dans le même secteur ;
- le service tire principalement ses ressources de redevances perçues auprès des usagers pour un coût de prestation proche du coût réel.

Sans méconnaître le principe d'égalité devant le service public, est-il possible d'établir :

- des tarifs différents pour les usagers d'un même service public?
- des critères de différenciation entre les candidats à cet accès ?

Un tarif social tient compte des revenus des usagers et de la taille de sa famille alors qu'une différenciation tarifaire tient compte d'une différence de statut entre des catégories d'usagers.

I) Le principe de la tarification des services publics

A) Le principe d'égalité des usagers devant le service public

Parmi les trois principes du service public (continuité, mutabilité ou adaptation, égalité ou neutralité appelés aussi lois de Rolland), celui d'égalité devant le service public a valeur constitutionnelle (*décision du Conseil Constitutionnel du 27 décembre 1973*).

En vertu du principe d'égalité devant les charges publiques, les usagers d'un service public doivent être traités de la même manière s'ils se trouvent dans la même situation juridique (*CE, 29 décembre 1911, Chomel*).

Ce principe s'applique tant aux services publics administratifs (*CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire ; CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques*) qu'aux services publics industriels et commerciaux (*CE, 14 janvier 1991, Bachelet*). La modulation des tarifs selon des critères étrangers à la nature du service et aux rapports entre l'utilisateur et le service est donc en principe illégale.

Cependant, il existe des possibilités de déroger à ce principe en autorisant une modulation tarifaire, admise dans l'arrêt du 10 mai 1974 (*Denoyez et Chorques*), relatif aux tarifs du service de bacs reliant alors l'île de Ré au continent (l'exploitation d'un bac constituant un service public administratif).

Le CE va faire évoluer cette égalité formelle vers une égalité réelle, qui prend en compte la situation réelle des usagers car le service public veut donner à tous une chance de recevoir les mêmes services que les autres.

B) Les dérogations au principe d'égalité

En matière de tarification appliquée par les services publics locaux, la jurisprudence tant constitutionnelle que administrative (*décision du Conseil constitutionnel Taxation d'office du 27 décembre 1973 et arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1974, Denoyez et Chorques*) admet la compatibilité de l'application du principe d'égalité avec des différences de traitement entre les usagers.

Ces modulations de tarif ne doivent pas être arbitraires en raison de l'article 1^{er} de la Constitution qui pose l'égalité au sens large, d'où un contrôle très rigoureux du juge administratif.

Ce principe s'applique aussi bien pour les SPA que pour les SPIC.

Il existe trois cas dérogatoires pour que les services publics (SPA et SPIC) puissent opérer un traitement différencié:

- **lorsque la loi le prévoit expressément** (*CE 06/02/04 Association La Raison du plus faible* sur la loi du 13 décembre 2000 solidarité et renouvellement urbain fixant des tarifs sociaux de transport applicable en métropole, autre exemple concernant la loi du 12 juillet 1978 sur les ouvrages d'art qui prévoit la gratuité des tarifs ou l'instauration de tarifs différents selon les usagers).

- **lorsqu'il existe un intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service ;**

Le juge administratif estime que l'intérêt général doit permettre l'accès au plus grand nombre d'usagers (ex : création d'un SPIC pour gérer une piscine afin de développer la promotion du sports et des loisirs aux bénéficiaires des administrés répondant à une nécessité d'intérêt général ; cf réponse ministérielle à l'Assemblée Nationale du 4/01/2005 : mise en place d'un nouveau service de liaisons maritimes justifiant une différenciation tarifaire par un effort commercial ; cf *réponse du Piac de Lyon du 15 décembre 2008* au préfet de la Vendée, principe admis dans un *avis du CE du 24 juin 1993* sur le nouveau tarif voyageurs du TGV Nord Europe justifié par des fins expérimentales).

- **lorsqu'il existe entre les usagers des différences de situation facilement appréciables et en rapport direct avec l'objet du service** (*Arrêt de principe du CE du 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, et CE 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés* : admet l'établissement d'un tarif différent entre les usagers justifié par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau dans cette partie de la commune et par les conditions de son exploitation pour répondre à des besoins liés à sa vocation touristique).

Ce principe implique que toutes les personnes se trouvant placées dans une situation différente à l'égard du service public peuvent être traitées différemment.

La possibilité d'instaurer des services différenciés pour les usagers dépend de la qualification du service public en cause.

La jurisprudence permet de distinguer des catégories parmi les usagers des SP, qui peuvent faire l'objet d'un traitement différent et ceci à deux égards.

1) La tarification des SPA à caractère facultatif

Sur cette base, ont été acceptées par le juge administratif des modulations tarifaires en ce qui concerne les services sociaux et culturels (cantines scolaires, crèches municipales, centres de loisirs, bibliothèques, musées, écoles de musique...).

De manière générale, la jurisprudence admet pour les services publics administratifs facultatifs, des **tarifs différenciés**:

- **selon que les intéressés sont ou non domiciliés dans la commune** (*CE 5 octobre 1984, commune de Lavelanet* - une cantine scolaire et *CE 2 décembre 1987, commune de Romainville* - une école de musique).

Lorsqu'ils participent au financement du service local en tant que contribuables, les résidents permanents se trouvent dans une situation différente par rapport aux non résidents. Il

est donc légitime qu'ils bénéficient d'un tarif préférentiel en contrepartie de leur effort fiscal (tel ne peut être le cas d'un SPIC).

La « domiciliation » doit être entendue au sens de « lien suffisant avec la commune ». Le bénéfice de l'avantage tarifaire ne doit pas être limité aux seuls résidents, et ne peut donc être refusé aux personnes qui, sans habiter dans la commune, y travaillent ou y sont scolarisés (CE 13 mai 1994, Commune de Dreux- une école de musique).

- **s'ils sont fondés sur le revenu des usagers quelque soit la nature du SPA concerné** (CE 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre- conservatoire de musique municipale);

C'est une jurisprudence qui a évolué puisque la modulation tarifaire en fonction des revenus n'était jusqu'alors admise que pour des services publics facultatifs à vocation socio-éducatifs (CE 26 avril 1985, Ville de Tarbes- école de musique, CE 20 janvier 1989, CCAS de la Rochelle- crèche).

- **dans tous les cas, le tarif appliqué ne doit pas dépasser le coût effectif du service rendu** (CE 20 mars 1987, commune de la Ciotat et CE 2 décembre 1987, commune de Romainville- école de musique , CE 2 avril 1997, commune de Montgeron- cantine scolaire).

Le principe d'égalité entre usagers d'un service public interdit les discriminations entre les personnes appartenant à une même catégorie d'usagers, mais n'interdit nullement, entre usagers appartenant à des catégories différentes, l'établissement d'une différence de traitement.

2)Le principe d'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux (SPIC)

Les solutions sont plus complexes pour les services publics industriels et commerciaux.

Pour un SPIC, le critère de contribuable est inopérant pour justifier une discrimination tarifaire, car selon l'article L 2224-1 du C.G.C.T : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ».

Il est interdit aux communes de prendre en charge sur leur budget propre des dépenses au titre de ces services (art. L. 2224-2 du C.G.C.T.) sauf dans trois cas :

- lorsque la collectivité impose des **contraintes particulières de fonctionnement**. Ces contraintes doivent se traduire par des sujétions particulières en termes d'organisation et de fonctionnement du service (ex : ouverture d'un parking à des périodes de très faible affluence ou situé dans un secteur moins attractif pour des raisons liées à des opérations d'urbanisme, service de transport public de personnes assurant des lignes pendant la fin de semaine ou les jours fériés, service public maritime assurant la desserte des îles en garantissant la continuité territoriale, maintien d'une ligne de transport déficitaire mais indispensable pour satisfaire les besoins de la population ...) ;

- lorsque 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 pas être financés sans augmentation excessive des tarifs. Cette faculté concerne plus particulièrement les

investissements de départ, notamment pour les services d'eau et d'assainissement, les stations d'épuration, les châteaux d'eau ou les stations de pompage, et les extensions importantes des réseaux ;

- lorsque la suppression de toute prise en charge par le budget communal entraînerait une **hausse excessive des tarifs**.

Cette prise en charge ne peut avoir pour effet de se traduire par une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation constaté a posteriori : **elle revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée**. La commune ne doit pas se retrouver en situation de concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises privées. La décision de prise en charge doit faire l'objet d'une délibération motivée, ce qui sous-entend que le motif invoqué ne peut être que l'une des trois raisons précitées. Enfin la délibération doit fixer, au préalable et à partir de ce moment, le régime de la prise en charge (règles de calcul, modalités de versement des dépenses du service prises en charge par les communes, exercices d'imputation) ; cf *CE du 9 novembre 1988, commune de Piseux*.

Mais, il est également possible de déroger à l'interdiction de prise en charge par le budget de la collectivité de certaines dépenses des SPIC suivants :

- services de distribution d'eau potable, d'assainissement et de traitement des déchets dans les communes de moins de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 10 000 habitants ;

- services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices, quelle que soit la population des communes ou des EPCI compétents ;

- services publics d'élimination 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, quelle que soit la population des communes ou des EPCI compétents.

Ces SPIC peuvent donc être librement subventionnés.

Hormis les six cas dérogatoires précédemment cités, les SPIC, quel que soit leur mode de gestion, sont soumis au principe de l'équilibre financier au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers :

- seuls les usagers du service doivent en supporter le prix ;
- les dépenses du service doivent être couvertes par les ressources propres du service ;
- le principe d'équilibre financier s'impose, quel que soit le mode de gestion du service.

Le principe de l'équilibre financier est une règle propre aux services publics à caractère industriel et commercial. Il ne s'applique pas aux services publics administratifs, qu'ils soient en régie ou délégués.

Les principes dégagés par la jurisprudence administrative :

La modulation de tarification ne peut porter alors que sur une différence de consommation .

La tarification ne peut être différente:

- **entre résidents et non-résidents (saisonniers)** (CAA de Lyon 13 avril 2000, Commune de Saint-Sorlin d'Arves pour le SPIC de remontées mécaniques) ;

Le CE annule:

- une distinction tarifaire concernant le SP de l'eau (CE 28 avril 1993, Commune de Coux et CE 14 octobre 2009, Commune de Saint-Jean d'Aulps).

Les abonnés individuels et collectifs peuvent légalement se voir appliquer le même tarif progressif (CE 14 octobre 2009, Commune de Saint-Jean-d'Aulps).

- une distinction concernant l'usage d'un parc de stationnement (CE 12 juillet 1995, Commune de Maintenon). Il a été jugé illégal un tarif des parkings prenant en compte la qualité de résident ou non dans la commune.

Une commune ne peut pas instituer de tarifs différents à raison du lieu de résidence des usagers dans la mesure où le financement de ce service est assuré non par le contribuable mais par l'utilisateur (CAA Lyon 13 avril 2000, Commune de Saint Sorlin-d'Arves- des remontées mécaniques).

En général, il ne peut y avoir de différences tarifaires selon le domicile en faveur des habitants car le SPIC doit s'équilibrer financièrement et aucun usager ne doit payer plus que le contrepartie du service rendu.

- **selon le niveau de ressources de l'utilisateur.**

Il ne peut y avoir de discrimination tarifaire selon les ressources des usagers car il n'existe ni différence de situation vis-à-vis du SP, ni motif d'intérêt général.

II) La tarification sociale

A) Le refus d'une modulation tarifaire pour les SPIC

Si la jurisprudence reconnaît donc la possibilité de mettre en place une tarification sociale pour tous les services publics administratifs facultatifs, elle le refuse pour les services publics industriels et commerciaux. Cela semble logique puisque les services publics industriels et commerciaux se financent par le biais d'une rémunération sur les usagers, par un prix tandis que les services publics à caractère administratif sont pour le principal financés par des recettes fiscales;

Ainsi, le prix acquitté par l'utilisateur doit être en fonction du service rendu et ne peut donc faire l'objet de modulation selon le niveau de ressources de l'utilisateur. De plus, si certains usagers bénéficient de tarifs inférieurs aux coûts, l'équilibre budgétaire du service supposerait que, par compensation, d'autres usagers puissent se voir fixer des tarifs supérieurs aux coûts; ce qui serait contraire au principe d'égalité.

En définitive, la modulation tarifaire d'un service public industriel et commercial :
- constituerait une rupture du principe d'égalité devant le service public si l'existence de tarification différentielle n'est pas justifiée par une différence objective liée à la situation des usagers ou un motif d'intérêt général ;

- serait également contraire au principe selon lequel la redevance versée par les usagers d'un service public industriel et commercial correspond à l'exacte contrepartie d'une prestation rendue.

Au regard de ces dispositions, la solution la plus adéquate est celle de l'instauration d'un tarif unique accompagné d'un dispositif social. Ainsi sera respecté le principe d'égalité devant les charges publiques et celui de l'équilibre du budget du service public industriel et commercial.

B) Une compétence accordée aux communes dans le cadre d'un accompagnement social

La commune dispose de certaines compétences dans le domaine de l'aide sociale. Pour autant ces dernières restent relativement résiduelles. La commune joue pourtant un rôle important en matière de prise en charge de l'action sociale.

L'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française précise que dans les conditions définies par les "lois du pays" et la réglementation édictée par la Polynésie française, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, les communes peuvent intervenir en matière d'aide sociale.

Le statut de 2004 organise **la possibilité de délégations de compétences de la Polynésie française vers les communes**. Ces délégations de compétence ne peuvent s'exercer, comme les précédentes, qu'avec l'accord du conseil municipal concerné.

Le II de l'article 43 détermine les compétences à exercer avec l'appui de la Polynésie française. A la différence de la première catégorie de compétences propres aux communes, ce ne sont pas des compétences exclusives. Elles sont partagées avec la Polynésie française : les communes peuvent exercer en quelque sorte une option **dans les conditions définies par les lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française**.

La réglementation édictée par la Polynésie française, peut par conséquent prévoir les modalités de l'intervention des communes, lorsque celles-ci souhaitent mettre en œuvre la possibilité que leur offre la loi organique.

Dans tous les cas, une véritable politique sociale adaptée aux ménages à faibles revenus devra être mise en place. Ainsi, en matière d'eau potable, le rapport 2008 de l'AFD (Agence Française de Développement) sur l'eau potable dans six communes de Polynésie française présente des politiques et préconise des mesures particulières permettant d'améliorer l'accès des ménages défavorisés aux services de l'eau, tout en conservant les incitations à une utilisation rationnelle de l'eau. Il propose donc:

- des mesures tarifaires, qui visent à adapter le montant de la facture d'eau et/ou
- des mesures visant à augmenter le revenu du ménage, et donc sa capacité de payer sa facture d'eau.

Ces mesures pourraient donc s'appliquer à tous les services publics industriels et commerciaux et d'ailleurs prendre la forme d'un **versement d'aide personnalisée** pour l'accès à l'eau. Concrètement, dans le cas où le pays garderait cette compétence, cette aide indirecte pourrait être versée par le biais de la CPS.

Dans le cadre d'une délégation de cette compétence aux communes, ces dernières pourraient envisager de créer un centre communal ou intercommunal d'action sociale prévu par l'article L 2573-32 du CGCT.

Ainsi, la CPS ou le centre communal d'action sociale devrait alors analyser les demandes d'aides et les familles les plus démunis pourront en bénéficier. Il appartiendra aux décideurs (pays ou communes) de définir les critères (durée de résidence, montant maximum du revenu, le nombre de personne à charge) ou décider du seuil des mesures de solidarité à mettre en œuvre ou du plafond de dépenses à ne pas dépasser.

	SPA/SPIC	DISTINCTION SELON LES RESSOURCES	DISTINCTION SELON LE DOMICILE
EAU POTABLE	SPIC	NON	NON
ASSAINISSEMENT	SPIC	NON	NON
CONSERVATOIRE et ECOLE de MUSIQUE	SPA	OUI	OUI
PARKING	SPIC	NON	NON
PISCINE	SPA	OUI	OUI
CANTINE SCOLAIRE	SPA	OUI	OUI
THEÂTRE	SPA	OUI	OUI