

Consentement à l'impôt ou au tarif ?

Des visions contrastées de la solidarité locale

Françoise Navarre, Université Paris XII Val de Marne,
décembre 2008, 101 pages, bibliogr., ann.
PUCA 1085

Quel est le rapport des habitants au paiement des services publics locaux, comme mode d'expression des enjeux de solidarité inscrits dans un territoire, comme dimension constitutive d'une citoyenneté locale ? L'instauration en 2007 de la gratuité pour la restauration scolaire, dans les écoles élémentaires de quelques communes de la Seine St Denis, suivie d'une proposition de Loi engageant vers sa généralisation à l'ensemble du territoire national ont suscité des débats vifs entre élus et dans leurs associations. La gratuité, généreuse dans son principe et apparemment aisée dans sa mise en œuvre, n'allait donc pas de soi. Ces débats ont été à l'origine de questionnements sur les représentations et les expressions de la solidarité et de la citoyenneté qui s'opposaient à cette occasion ?

La fourniture de repas aux élèves est un service facultatif, laissé à l'initiative locale. Dans les faits, modes de vie aidant, il prend un caractère quasi-systématique. Il s'agit en outre d'un service dit administratif ou social. Rien n'impose de ce fait son équilibre budgétaire. Les recettes provenant des familles, lorsqu'elles s'acquittent des factures de cantine, ne représentent qu'une part du financement du service. La restauration collective des enfants est financée par le budget général des Villes, alimenté en grande partie par les contributions locales. Les tarifs

(alors dits au quotient familial) sont généralement modulés selon les ressources et les compositions familiales.

De la sorte, le service fait doublement jouer des mécanismes de « solidarité ». Les uns se nouent entre des contribuables, qui financent avec leurs impôts un service dont ils ne bénéficient pas nécessairement, et les usagers. Les autres se tissent entre les familles, le poids budgétaire des dépenses de cantine variant selon leur situation.

Les élus, « gouvernants » ont à se prononcer sur l'importance respective de ces deux mécanismes. Ils fixent de la sorte **la règle locale du jeu de la « solidarité »**, au nom de la mission citoyenne dont ils sont investis. Les « gouvernés » s'inscrivent dans ce dispositif, en supportent le poids de façon plus ou moins équitable, pour des bénéfices variables.

La gratuité ne serait qu'une figure extrême des dispositifs généraux, supposant une acceptation -citoyenne- d'une contribution fiscale qui ne procure pas d'avantages directs. Ce consentement sert à garantir l'accessibilité du service à tous. Il vient mettre le doigt sur une tension entre « l'individuel » et « le collectif ». Il faut en effet renoncer à des biens propres pour un mieux-être général.

L'objectif de la recherche ne consiste pas à apporter des éléments additionnels de connaissance sur les mérites respectifs des impôts, des tarifs et de la gratuité.

Le travail effectué consiste bien plutôt à mobiliser ce référentiel conceptuel et théorique et à étudier si et comment « gouvernants » et « gouvernés » s'en saisissent lorsqu'ils sont amenés à justifier, dans le champ de l'expression publique, les avis qu'ils formulent à propos de la restauration scolaire et de sa tarification, pris comme un exemple de service public local.

L'étude vise également à examiner si les dispositions tarifaires, leurs modifications, leurs injustices éventuelles, les inadaptations dont

elles sont sources... sont suffisantes pour conduire les parents à des actions, dans l'arène collective et dans le champ de la « citoyenneté ». Par hypothèse, les « classes moyennes », diversement traitées au regard de l'impôt, occupent une position singulière. Elles sont exposées à des effets de seuil, à des différenciations tarifaires qu'elles accepteraient difficilement. De la sorte, elles ont toute chance de se mobiliser particulièrement sur le terrain de la restauration scolaire, porteur d'enjeux, en raison notamment des liens étroits que « la cantine » entretient avec « l'école ». Qu'en est-il dans les faits ?

Une méthodologie simple a été adoptée afin d'apporter des éléments d'éclairage, cohérents avec les perspectives énoncées. Le terrain d'études retenu est celui des 106 communes (de plus de 9 000 habitants) des départements de l'Essonne, des Hauts de Seine et de la Seine St Denis. Elles constituent un échantillon représentatif des situations franciliennes, au regard des critères descriptifs choisis - richesse fiscale et sociale, couleur politique du groupe majoritaire dans l'équipe municipale, proportion des professions intermédiaires dans leur population - critères dont on fait l'hypothèse qu'ils jouent sur les options adoptées localement en matière de tarification, et sur la façon dont elles sont perçues.

Pour chaque commune, ont été collectées des informations caractérisant le mode de gestion et le mode de tarification du service de la restauration scolaire. Ces données ont servi à bâtir un cadre « objectivant ». C'est ainsi que, pour chacune des Villes, une courbe a été établie qui représente les taux d'effort des familles (pour la restauration scolaire), en fonction de leur quotient familial et/ou leur ressources. Des estimations ont été faites pour évaluer les tarifs applicables, dans chaque commune, à des « familles moyennes types ». Ce cadre apparaît comme un préalable au recueil des points de vue des « gouvernants » et des « gouvernés ». Les points de vue se construisent bien, au moins pour partie, au regard des éléments de réalité auxquels ils sont confrontés.

Le premier constat est celui d'une grande diversité des pratiques locales de gestion. Si la formule de la régie fait l'objet d'un fort attachement, c'est le recours à un prestataire privé qui est néanmoins le mode dominant (près de 60 % des cas). Le choix du mode de gestion n'a pas, en première analyse, d'incidence sur les prix des repas facturés aux familles.

La formule de la tarification « au quotient familial » est de loin la plus répandue. Elle est présentée comme le mode de tarification garantissant l'égalité de traitement des usagers : le prix est d'autant plus élevé que le quotient familial est fort. En fait, de façon contre-intuitive⁶, **dans de nombreux cas le dispositif peut être qualifié de « régressif ».** Il est favorable aux familles à revenus élevés, davantage parfois qu'à celles disposant de faibles ressources. Les familles aux budgets « moyens » sont, certes de façon diverse selon les lieux, souvent « mal traitées » au jeu des tarifs. De façon générale cependant, les modes de tarification sont favorables à tous. Le prix moyen d'un repas facturé aux parents est proche de 3 € ; sa fourniture coûte, à la collectivité, aux alentours de 8 €⁷. La « cantine » est résolument « solidaire », même si tous n'en bénéficient pas de façon semblable.

Dans ce tableau général, des Villes présentent des spécificités en matière de dispositifs d'ensemble (gratuité, tarif unique, taux d'effort constant...), d'autres s'inscrivent au contraire dans les dispositions communes. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des élus de ces localités et/ou des responsables de Services impliqués dans la restauration scolaire, ainsi que des représentants d'associations de parents d'élèves, porteurs à la fois d'un point de vue individuel et collectif. Une enquête par voie de questionnaire, administrée à un panel large de parents, a été envisagée pour saisir directement les expressions des « gouvernés ». Elle n'a pu se dérouler. Les propos recueillis auprès des représentants des parents, mobilisés, ne sont pas nécessairement représentatifs. Ils illustrent néanmoins une forme de mobilisation

⁶ en raison du désajustement de la progression des tarifs par rapport à celle des quotients

⁷ les estimations produites et/ou citées valent pour l'échantillon de communes considéré ; elles sont plus ou moins « robustes » et ne peuvent de ce fait être tenues pour généralisables

citoyenne. Une attention particulière a par ailleurs été accordée à une « guerre des cantines » dans une des Villes de l'échantillon.

Quelques communes ont modifié, ou envisagent de modifier, leurs dispositifs tarifaires pour aller vers davantage de simplicité de gestion et d'équité. La plupart conservent un système hérité du passé qui, à la suite d'ajustements successifs, n'est plus nécessairement adapté aux réalités sociales des familles. Les gammes de tarifs sont souvent choisies en référence à ce qui se fait dans les localités voisines. On veille assurément à réduire les injustices mais on cherche surtout à minimiser les changements de situation, sources éventuelles de mécontentements avec des risques électoraux élevés.

Les références économiques et financières sont rarement mobilisées. Le coût du service, en particulier, n'est pas un paramètre servant aux régulations. La nécessité de maintenir un niveau constant de ressources tarifaires est invoquée pour justifier les changements, même si cela limite leur portée. La perte de ressources, dans des budgets tendus, est un argument opposé à la gratuité. Une opacité certaine entoure les éléments tangibles d'information, à même de fonder la rationalité des choix. Des principes de proportionnalité et d'équivalence sont posés, sans être conduits à leur terme. Les évaluations manquent. La faible place accordée aux éléments d'ordre économique interroge, à l'heure où les tensions pesant sur les finances publiques – locales - sont vives. N'est-il pas temps de mobiliser davantage ces éléments afin de desserrer les contraintes actuelles et/ou à venir ?

Les « gouvernants » puisent principalement dans le registre de l'équité, de la justice, de la responsabilité..., voire de la « solidarité » et de la « citoyenneté », pour donner poids à leurs choix politiques. Les « gouvernés » font référence à ces mêmes principes, notamment lorsqu'il s'agit par exemple de justifier leur opposition -quasi généralisée- à la gratuité.

La tarification de la restauration scolaire ne fait guère l'objet de débat, de l'avis même des représentants des parents. Il est probable qu'elle convienne dans l'ensemble aux familles qui, implicitement ou explicitement, se

désignent comme faisant partie des « classes moyennes ». Pour deux enfants, la facture mensuelle moyenne est d'environ 65 €, soit à peu près 2 % d'un budget familial (moyen). Les parents reconnaissent que ce montant dépasse les possibilités financières de certaines familles. Ils hésitent à avancer un prix, symbolique, acceptable pour les budgets les plus serrés. « Gouvernants » et « gouvernés » partagent ces incertitudes. Comment en effet se prononcer à la place de ceux dont on ne partage pas le vécu, et qui sont peu présents dans les dispositifs associatifs « traditionnels » ?

La question de la gratuité générale ou exceptionnelle (valant pour des situations de grande difficulté), celle des tarifs dits « sociaux », ne sont-elles pas des façons de rechercher des solutions quand le problème de fond n'est pas abordé ? Figurant une égalité formelle devant un service, ne viennent-elles pas signifier l'absence ou les difficultés de la coproduction d'une égalité réelle, où l'autre, égal et différent, est présent ? Les déclinaisons actuelles données à la « solidarité » ne souffriraient-elles pas d'un déficit de « citoyenneté » ?

La restauration scolaire ne possède apparemment pas un fort pouvoir mobilisateur. Sa tarification fait souvent figure d'enjeu de second ordre ; certains problèmes sont peut-être résolus par des traitements, au cas par cas, sous forme d'aide sociale. Il arrive que la « cantine » devienne l'objet d'un conflit local opposant parents et municipalité. Il semble alors que la restauration scolaire cristallise des oppositions latentes davantage qu'elle ne les crée.

Le mouvement collectif des parents, ceux des « classes moyennes », achoppe sur le pouvoir séparateur du calcul individuel des gains et pertes à escompter du passage - envisagé - d'un tarif unique à une tarification au « quotient familial ». Le poids institutionnel, la disponibilité de temps et d'informations ne jouent guère en faveur des parents. Tout se passe comme si la mobilisation personnelle en faveur de la cantine s'inscrivait dans une trajectoire d'engagements associatifs, vers d'autres expressions dans le débat public. La « solidarité » autour de la cantine nourrirait de la sorte une forme de « citoyenneté ».