

UNIVERSITÉ  
PARIS XII  
VAL de  
MARNE



Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les  
Institutions locales  
Institut d'Urbanisme de Paris  
Université Paris-Val de Marne  
Site du Mail des Mèches  
61, avenue du Général de Gaulle. 94010 Créteil cedex. France  
Tél: ++33 (0) 1 4178 4826

## **Consentement à l'impôt ou au tarif ?**

### Des visions contrastées de la solidarité locale

Recherche menée pour le Plan Urbanisme Construction Architecture

Programme Citoyenneté urbaine

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

MAPA D 07.39 (0701047) du 10 décembre 2007

**Françoise NAVARRE**

Décembre 2008



« La restauration scolaire est un sujet éminemment  
politique »  
M. C., responsable de Service



Elodie Vittu a, d'avril à juillet 2008, largement participé au travail présenté, donnant une impulsion décisive à son démarrage.

Elodie, merci

Nous adressons de vifs remerciements à tous ceux que nous avons sollicités et qui ne ménageant ni temps ni informations, ont contribué de la sorte à l'avancement de cette recherche.



## Sommaire

<b>1 – Introduction</b>	p. 9
<b>2 – Citoyenneté et solidarité, des acceptions particulières ?</b>	p. 13
1 – Citoyenneté et solidarité au regard des impôts et des tarifs	p. 13
2 – Citoyenneté et solidarité au regard de la restauration scolaire	p. 21
<b>3 – Méthode adoptée</b>	p. 27
1 – Un objet limité	p. 27
2 – Un terrain d'études particulier	p. 27
3 – La construction d'un cadre « objectivant »	p. 30
4 – La conduite d'explorations détaillées	p. 32
5 – Un point de vue spécifique, celui des « gouvernés »	p. 32
<b>4 – La restauration scolaire, des modalités de gestion et de tarification diversifiées</b>	p. 37
1 – Le mode de gestion	p. 37
2 – Le mode de tarification	p. 47
<b>5 – Le point de vue des « gouvernants »</b>	p. 65
1 – Les catégorisations à l'œuvre, les relations avec les « gouvernés »	p. 66
2 – Les réactions face aux courbes produites et face aux changements	p. 69
3 – La gratuité, diversement servie ou desservie	p. 72
4 – Un voile d'opacité difficile à soulever	p. 76
<b>6 – Le point de vue des « gouvernés »</b>	p. 81
1 – Les difficultés, une enquête qui ne trouve pas sa place	p. 81
2 – Les représentants des parents d'élèves, inégalement mobilisés	p. 84
3 – Un cas singulier : la relation d'une « guerre des cantines »	p. 87
<b>7 – Eléments de conclusion</b>	p. 97
<b>Liste des Annexes</b>	p. 103
Annexe 1 – Construction d'une typologie de communes	p. 105
Annexe 2 – Tarifs pour des situations « moyennes »	p. 113
Annexe 3 – Grilles d'entretien et liste des entretiens réalisés	p. 117
Annexe 4 – Coûts et prix des repas, estimations	p. 127
Annexe 5 – Questionnaire, maquette envisagée	p. 131
<b>Références bibliographiques</b>	p. 135



## 1 – Introduction

Début 2007, le député J. C. Lagarde<sup>1</sup> a déposé une proposition de Loi<sup>2</sup> visant à instaurer la gratuité de la restauration scolaire. Le projet faisait suite aux initiatives prises par quelques communes de la Seine St Denis<sup>3</sup> au bénéfice des élèves scolarisés dans leurs classes primaires. Avec la gratuité, chaque enfant est assuré d'avoir au moins un repas par jour. Les ressources des familles sont parfois si contraintes que les tarifs des restaurants scolaires, pourtant modiques, sont prohibitifs. La mesure, simple dans ses apparences, servant *a priori* des idéaux de solidarité et de justice, aurait pu être tenue comme allant de soi. Dans les faits, les perspectives qu'elle ouvrait ont suscité des débats au sein des élus et de leurs associations. Le projet, un moment envisagé, n'a de la sorte pas connu de prolongement décisif.

Les polémiques ont probablement tenu aux effets d'annonce associés à la mesure, dans un contexte marqué par la proximité d'échéances électorales, propice aux considérations partisans. Plus globalement, toutes tendances politiques confondues, les élus se sont opposés à ce qui leur apparaissait comme une restriction de leur autonomie de décision. La restauration scolaire est un service public local de leur ressort ; ils entendent conserver la latitude dont ils disposent actuellement pour l'organiser, pour demander paiement aux familles ou les en exonérer.

La contestation ne s'en tenait pas là. La mesure sous-entendait, de l'avis de ses opposants, un risque d'exacerbation des disparités fiscales et financières entre localités. Avec la gratuité, les communes les plus démunies allaient être privées d'une part de leurs ressources. Elles verraient leurs difficultés s'accroître lorsqu'il s'agirait de fournir le service en question. Il participe pourtant pleinement de la mission éducative qu'elles ont à cœur de remplir. Les collectivités les plus aisées pourraient par contre, sans dommage, continuer à fournir des prestations de qualité.

Pour les unes comme pour les autres, la perte de recettes tarifaires portait en germe la nécessité d'un financement par les budgets locaux, largement dépendants de ressources d'origine fiscale. La gratuité aurait alors comme contrepartie une inévitable augmentation de la pression exercée sur les contribuables locaux. Il s'agit là d'une marge de manœuvre que les élus manient avec parcimonie, tant elle leur semble lourde de coûts politiques et électoraux. La gratuité mérite-t-elle de tels risques quand, finalement, les tarifs semblent plutôt bien acceptés ? Vaut-elle de mécontenter des contribuables, qui ne sont pas nécessairement des parents, quand le bénéfice escompté ne s'impose pas d'emblée ? Il ne concerne finalement une minorité de familles et d'enfants.

La restauration scolaire ne peut manquer d'apparaître comme un service public local encore simple dans ses principes, limité dans ses perspectives, comparativement à d'autres domaines prioritaires dans l'arène locale. Il est de portée bien plus modeste que l'éducation dans son ensemble, dont le coût pour les familles et pour les collectivités attire l'attention, tout autant que les enjeux dont elle est porteuse.

A la faveur de l'actualité, cependant, le service « des cantines » condense des considérations à la fois antinomiques et complémentaires : la gratuité, figure majeure de la « solidarité », vient heurter des considérations tenant à la « citoyenneté », aux limites qui lui sont prêtées lorsqu'elle fait appel aux ressorts fiscaux. La mise en pratique de la « citoyenneté » est pourtant l'une des conditions nécessaires à l'exercice de la « solidarité ».

Sur le plan théorique, les interrogations relatives à la gratuité ne sont pas nouvelles. Elles se posent pratiquement dans les mêmes termes, quelles que soient la nature de la prestation fournie et celle de l'entité publique chargée de l'assumer, Le caractère équitable de la gratuité, la « solidarité » qu'elle

---

<sup>1</sup> député-maire de la commune du Drancy

<sup>2</sup> proposition de Loi n° 3572 du 1/02/07 visant à instaurer la gratuité de la restauration scolaire couvrant la durée de la scolarité obligatoire

<sup>3</sup> Le Bourget, Drancy et Noisy le Sec ont mis la mesure en place début 2007

sous-entend nécessairement, voire même ses aspects incitatifs (Faure, Mathieu, 2006), sont rapidement mis à mal. Toute production des services a en effet un coût. A cela, il faut des ressources, notamment d'origine fiscale, dont la progressivité n'est pas assurée. La gratuité procure certes des avantages à tous quant à l'accessibilité au service. Il n'est pas exclu qu'elle crée des désavantages, en particulier pour les contribuables les plus exposés aux variations de pression fiscale et qui ne sont pas nécessairement les plus privilégiés. La gratuité, d'apparence généreuse, est alors à même de générer, indirectement, des injustices.

Un système de tarification, proportionné à la situation des usagers, apparaît comme préférable. Il assure un lien indéniable entre les quantités consommées par chacun et le prix qu'il acquitte pour cela, lorsque le service en question se prête à facturation. Tel est bien le cas de la restauration scolaire, les consommations étant aisément identifiables, imputables à des usagers précis.

La fourniture de repas aux élèves est par ailleurs reconnue comme un service à caractère administratif et social. Rien n'impose son équilibre financier : les factures acquittées par les parents n'ont pas nécessairement à couvrir les dépenses consenties par la collectivité pour l'alimentation de leurs enfants. Les dispositions légales<sup>4</sup>, fixant un prix plafond pour les repas, sous-entendent un financement général par l'intermédiaire des budgets locaux. Elles impliquent la mise en œuvre de mécanismes de « solidarité », plus ou moins intenses. De l'argent versé par les uns doit être mis au service des autres, en quantité variable. Ainsi, même lorsque le service est payant, le périmètre de ceux qui participent à son financement est plus large que celui de ses bénéficiaires directs. Le paiement est à la fois individualisé et socialisé. La gratuité ne fait que forcer le trait.

La restauration scolaire constituerait de la sorte un cas d'école tout à fait approprié pour apprécier l'importance des différentes sources de financement mobilisées, comparant leurs mérites respectifs selon leur origine. Son étude en ces termes apporterait des contributions additionnelles, d'essence économique, relatives à l'un des domaines de l'action publique locale, peu ou mal connu.

Tel n'est pas l'objectif poursuivi. L'objet consiste bien plutôt à interroger les présupposés et implicites fondant les décisions de ceux qui ont à organiser le service, et les réactions de ceux qui le fréquentent.

Les « gouvernants », responsables de la fourniture de la restauration scolaire, sont contraints à des choix quant à son mode de financement. Ils ont à se prononcer sur la part des charges revenant à la collectivité, sur celle restant à recouvrer auprès des usagers. Au nom de considérations en termes d'équité, ils peuvent encore choisir de solliciter différemment les usagers, au vu de leur situation. Ces options ne s'imposent pas de fait. Les débats entre élus suffisent à montrer qu'elles font, localement, l'objet de traitements spécifiques auxquels chacun est attaché.

Quels sont alors les argumentaires mobilisés par les « gouvernants » pour rationaliser leurs choix, ou bien pour expliciter les politiques qui sont les leurs ? La « solidarité » (en termes de financements) étant indispensable, comment justifient-ils le plus ou moins grand recours qu'ils en font ? Quels éléments de réalité, économiques ou financiers, mobilisent-ils pour donner forme et contenu à la mission citoyenne dont ils sont investis, en tant qu'élus ?

Au-delà, leur point de vue quant à la « solidarité », telle qu'elle peut s'exercer localement, est-il également partagé par les « gouvernés » ?

Ces derniers acceptent-ils aisément des traitements différenciés, soit en termes d'impôts, soit en termes de tarifs, sans que les bénéficiaires qu'ils en retirent soient proportionnés à l'effort qui leur est demandé ? Leur acceptation plus ou moins forte de ces échanges trouve-t-elle un écho dans leurs prises de position, individuelles ou collectives, au sein de l'espace public des débats ? Les conduit-elle à se mobiliser, sous forme d'actions ou de revendications, lorsque les dispositions auxquels ils sont confrontés heurtent leur acception de l'équité, de la justice ? Se prononcent-ils alors davantage en tant que contribuables, en tant usagers, ou bien plus largement en tant que citoyens quand, peu ou prou, ils occupent simultanément ces différentes positions ?

---

<sup>4</sup> le coût unitaire de fourniture d'un repas constitue ainsi le prix plafond qui puisse être appliqué aux usagers (principe rappelé par le Conseil de la Concurrence, 2006)

Les éclairages recherchés sur les choix ou expressions, qu'elles soient celles des élus « gouvernants » ou bien celles des habitants « gouvernés », ne prennent sens qu'au regard des aspects de réalité tenant au service lui-même.

L'on peut en effet se demander si les prises de position des uns et des autres sont proportionnées à l'importance effective de la prestation. Les arguments dont usent les élus sont-ils en rapport avec l'importance budgétaire du service, avec son évolution, avec les choix en termes de gestion qu'il nécessite ? Les points de vue des familles, voire leur absence, sont-ils à mettre en relation avec le poids des dépenses de cantine de leurs enfants ? Vont-elles bien au delà, lorsqu'elles portent appréciation sur les différenciations dont elles font l'objet et/ou dont elles bénéficient ? Apporter des éléments de réponses à ces questionnements, tel qu'on se le propose, comporte alors nécessairement une étape de connaissance, de description analytique du service au centre de l'étude, point de convergence des expressions des « gouvernants » et des « gouvernés ».

Les vocables de « citoyenneté » de « solidarité » sont volontiers polysémiques, donnant lieu à des acceptions différentes selon les champs disciplinaires (Maillard, 2005). Les mises en perspective proposées sont à considérer au regard du cadre conceptuel au sein duquel les notions, ou bien même encore les valeurs, sont placées (partie 2). Ces précisions et limitations servent de guide à l'exploration conduite. Elles président aux orientations méthodologiques retenues (partie 3). Ces dernières, encore simples dans leur principe, se veulent néanmoins cohérentes avec le parti pris d'observation et d'explicitation des déclinaisons locales des figures de « citoyenneté » et de « solidarité », telles que se les approprient les acteurs locaux. En raison de l'autonomie financière et de gestion dont disposent les collectivités locales, les pratiques tarifaires adoptées constituent pratiquement autant de cas de figure spécifiques. On trouve néanmoins à les ordonner autour de quelques modalités fédératrices, autour de thèmes plus particulièrement sensibles (partie 4). Les élus, selon leur appartenance partisane et leurs conceptions propres, composent avec les réalités locales et avec les dispositions existantes ou bien encore tentent de les engager dans des perspectives plus conformes à leurs objectifs. Quelles expressions choisissent-ils alors, de façon à servir au mieux leurs interventions (partie 5) ?

Les enfants sont les bénéficiaires effectifs de la restauration scolaire. Si l'on voulait rendre compte de l'efficience du service, voire de son efficacité, il faudrait mettre en regard les avantages qu'il crée (sur le plan de la santé, de l'éducation...) et les moyens utilisés pour cela. Les satisfactions individuelles des enfants, le bien être collectif résultant du dispositif valent-ils les investissements qu'on lui consacre ? Les élèves seraient alors porteurs d'une part des informations essentielles... Lors des premières années de leur scolarité, leurs marges de manœuvre sont limitées. Ils sont largement tributaires de la carte scolaire, fixant leur lieu de scolarisation. Les décisions ou contraintes de leurs parents priment généralement lorsqu'il s'agit de fréquenter la cantine. Les parents, ou adultes tutélaires, supportent le poids des dépenses qui en résultent. En tant que tels, ces derniers deviennent les interlocuteurs pertinents, au regard des dimensions économiques et financières. Leurs avis sont assurément dépendants des relations qu'ils nouent avec leurs enfants, des rapports que ces derniers entretiennent avec l'institution scolaire... Selon leur situation sociale, les parents eux-mêmes entourent l'éducation d'enjeux de portée différente (Chauvel, 2004). Ce sont autant de médiations, individuelles, familiales et collectives, influant les prises de position relatives à la « cantine », dans son lien avec l'institution scolaire. Les prises de position des adultes se colorent par ailleurs de teintes spécifiques, variables selon les dispositions propres au contexte local. Un prix unique pour tous, des tarifs contrastés et évolutifs... ne suscitent probablement pas les mêmes réactions.

Autant pour pressentir que les positions des parents concernés par la restauration scolaire et sa tarification ont toutes chances d'être fortement différenciées. Ces particularités sont assurément primordiales pour qui s'intéresse aux positions des « gouvernés ». L'observation puis l'explicitation de ces modalités singulières supposent des dispositifs et savoir-faire particuliers. En leur absence, il est proposé de rechercher s'il existe des figures récurrentes, traversant les propos de représentants locaux de fédérations de parents d'élèves. Les représentants en question ne véhiculent assurément

pas toutes les expressions citoyennes possibles. Leur représentativité, sous l'angle tant statistique que sociologique, est assurément discutable. Ils sont néanmoins porteurs d'une « parole collective ». Pour se faire entendre dans le débat public, cette parole doit s'abstraire des expressions personnelles, en s'étayant à des registres à portée plus générale. Celui de la « citoyenneté » et/ou celui de la « solidarité », ressortant de dimensions individuelles tout autant que collectives, est à même de servir de lien fédérateur. A ce titre, les propos des représentants méritent d'être entendus (partie 6).

A terme (partie 7), sur la base des mises en perspective des réalités d'un service public local, assurément spécifique et telles qu'elles ont pu être observées, quelques réflexions à vocation synthétique sont esquissées. Elles portent sur la mobilisation des « gouvernants », sur celle des « gouvernés » dans le champ de la sphère locale et quotidienne. De façon plus globale, sont posées quelques interrogations quant aux modes de financement locaux ; ces derniers sont bien, finalement, à la base de la problématique d'ensemble.

## 2 – Citoyenneté et solidarité, des acceptions particulières ?

Les acceptions de la notion de « citoyenneté » sont nombreuses. L'usage complémentaire d'un qualificatif est souvent nécessaire pour préciser un contenu que l'on peut entendre de plusieurs façons. Ainsi est-il fait état d'une « citoyenneté fiscale », liant les droits et devoirs des individus à leur contribution en termes d'impôts.

La notion de « solidarité » est tout aussi polysémique. A cette dernière, l'on peut, en particulier, associer l'idée de redistribution. De l'argent est prélevé sur les uns, versés à d'autres dont on estime qu'ils en ont besoin ou que l'on entend, à un titre ou à un autre, privilégier.

La gratuité d'un service public fait jouer à plein les mécanismes de redistribution : des prestations sont offertes à un ensemble d'usagers, sans qu'ils aient à participer directement aux charges que sa production impose. Il revient à la collectivité productrice de trouver les fonds nécessaires. Elle puise pour cela dans ses ressources. Des bénéficiaires sont offerts aux uns, profitant de la gratuité, au prix de charges pour d'autres, contribuant au financement, le plus souvent via les impôts qu'ils acquittent.

L'instauration de tarifs, à la charge des usagers, est une façon de limiter la portée des transferts, d'instaurer des liens entre ce qui est consommé et son financement. Elle constituerait un intermédiaire entre la « citoyenneté », associée à l'impôt, et la « solidarité », dont la gratuité serait une figure-type.

Sans toutefois prétendre à quelque exclusivité, l'économie pourrait de la sorte se saisir des notions de « citoyenneté » et de « solidarité », en les reliant à des mécanismes de financement qui lui sont familiers. Il n'en reste pas moins à préciser comment « gouvernés » et « gouvernants » sont à ce titre interpellés. Il importe également d'examiner par quelles voies le service de la restauration scolaire, en particulier, se prête à la mobilisation de ces différentes dimensions.

### 1 - Citoyenneté et solidarité, au regard des impôts, des tarifs et de la gratuité

La littérature économique est abondante lorsqu'il s'agit d'évaluer les fondements, les finalités et les mérites comparatifs des modes de financement des services publics, locaux en particulier.

Si l'on en revient aux fondements théoriques (Colliard, 2007), la gratuité irait de pair avec le caractère public des biens ou services fournis par les collectivités : le fait que la consommation de ces biens soit indivisible<sup>5</sup> s'opposerait à toute possibilité de tarification. Seuls les biens publics dits « mixtes », proches des biens privés, se prêteraient à une individualisation des consommations, et par voie de conséquence, à un paiement en provenance des usagers, fonction de leur usage. Nombre de services publics locaux, ne serait-ce que parce qu'ils concernent un public restreint, tombent dans la catégorie des biens « mixtes ». Ainsi en irait-il de la fourniture des repas aux écoliers. Les capacités d'accueil sont limitées ; ce qui est consommé par les uns n'est plus disponible pour les autres.

La possibilité de rendre un service public payant ne signifie pas pour autant qu'il devienne sujet à tarification. On peut quantifier la consommation d'éducation par chaque élève, l'éducation reste cependant largement gratuite. La décision ressort d'un arbitrage politique : l'usage du service en question doit être aussi large que possible, tant il comporte d'externalités positives, bénéfiques à l'ensemble du corps social et à son bien être. Son financement est alors largement socialisé.

Comme en matière d'éducation, la puissance publique peut décider de rendre le service de la restauration scolaire gratuit, garantissant de la sorte une large accessibilité. Les prix ne sont plus là pour indiquer l'importance de la demande. En leur absence, la quantité produite, résultat d'une décision, n'est pas nécessairement optimale. Elle peut être excédentaire, bénéficiant alors à ceux qui pourraient supporter le coût d'accès au service, à ceux également qui n'en retirent pas nécessairement un bénéfice. Il s'ensuit des coûts inutiles.

---

<sup>5</sup> consommé par un, il est toujours disponible pour les autres ; la consommation de chacun ne peut être individualisée

Rendre le service payant permet de disposer de signaux relatifs à la demande. La puissance publique risque cependant, dans cette alternative, d'exclure des usagers pour lesquels le service présente une utilité, quand leur inclusion ne générerait pas de coûts importants<sup>6</sup>.

Des « biens publics mixtes », tels le service de la restauration scolaire, font généralement l'objet d'un financement, mixte lui aussi, combinant des fonds de provenance diverse.

Lorsque le parti de la tarification est pris, la théorie économique fournit des indications quant à la part du financement à couvrir par des fonds publics, quant à celle à recouvrer auprès des usagers. Ces derniers ont, préférentiellement, à supporter ce qui relève des charges courantes, d'entretien, de gestion ainsi qu'aux achats directement liés à leurs consommations. Les dépenses initiales d'investissement, les immobilisations lourdes... seraient plutôt à financer par la collectivité dans son ensemble.

Les théories du choix public, des références au fédéralisme fiscal... conduiraient à nuancer les propos, apportant des compléments indispensables, notamment quant à la répartition des charges entre niveaux de gouvernement.

L'objet n'est pas d'entrer dans des perspectives économiques trop avancées<sup>7</sup> mais tout au plus, de les situer en tant que cadre de référence. La « théorie » sert, entre autres, à figurer les cas extrêmes : les biens publics qui, par exemple, ne se prêtent à aucune tarification et ceux qui, au contraire, peuvent donner lieu à un paiement intégral. Entre ces opposés se situe une gradation où l'arbitrage politique trouve place. Face à un besoin donné de ressources, il est possible de puiser plus ou moins dans les caisses alimentées par tous, d'en trouver un complément plus ou moins important auprès des usagers.

Tout se passe comme si « impôts », « tarifs » et « gratuité » formaient les sommets d'un triptyque, à profil variable, façonné par les décisions prises à leur endroit.

Les « gouvernants », dans leurs choix, ne sont pas entièrement mus par de seuls impératifs économiques. Le nier équivaldrait à méconnaître les apports de la sociologie institutionnelle et politique. Les décisions qui leur reviennent tiennent assurément compte de l'acceptabilité des « gouvernés » quant aux instruments financiers mobilisés. Elles font également référence aux attentes dont ils seraient porteurs en matière d'action publique.

Hypothèse peut alors être formulée que si la rationalité économique intervient pour orienter les choix des élus, lorsqu'ils ont à se prononcer sur des enjeux engageant des dimensions empreintes de « citoyenneté » et/ou de « solidarité », cette rationalité ne constitue que l'un des fondements de leur choix. Elle compose nécessairement avec les logiques propres aux « gouvernés » tout autant qu'aux réactions qui leur sont prêtées.

La complexité s'accroît lorsque l'on pénètre plus avant l'éventail des modes de tarification envisageables. Entre la gratuité et un prix identique pour tous les usagers, possibilité est offerte aux élus de moduler les tarifs en fonction de la situation des familles. Cette option « constitue une véritable tradition française, la prise en compte de la situation familiale des ménages ayant été récemment instituée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. » (Daniel et Olm, 2001).

Dans un souci d'équité et de façon à rendre accessible à tous un certain nombre de droits fondamentaux (dont ce qui relève de l'éducation, de la protection de la famille et de l'enfance), la loi en question autorise les élus à fixer les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif en fonction des revenus des usagers et du nombre de personnes composant la famille.

---

<sup>6</sup> Levêque F. (2000), « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public », CERNA, in Kirat. T. et Severin E., *Vers une économie de l'action juridique. Une perspective pluridisciplinaire sur les règles juridiques et l'action*, éd. CNRS

<sup>7</sup> spécifiant par exemple ce qu'il en est d'une tarification au coût moyen, d'une tarification au coût marginal...

Chaque localité est laissée libre de mettre en œuvre ou non cette possibilité, de procéder aux modulations comme elle l'entend<sup>8</sup>.

Les choix économiques et financiers s'exercent donc à un double niveau. A l'occasion d'un premier temps est fixée la part des ressources issues des budgets généraux, celle à attendre de la tarification. La « solidarité » s'exerce de l'ensemble des contributeurs au budget de la localité vers ceux qui fréquentent le service. Dans un second temps, les recettes tarifaires émanent des usagers, mais de façon différenciée, au nom de l'équité.

Un cadre d'ensemble est ainsi posé, quelques perspectives esquissées. Comment peut-on les mettre en perspective plus avant, lorsque l'on se place alternativement du point de vue des « gouvernants » puis de celui des « gouvernés » ? Ce panorama constitue un préalable indispensable, en ce qu'il précise les lignes problématiques selon lesquelles les uns comme les autres seront abordés, dans la réalité.

*a - Citoyenneté et solidarité, au regard des impôts, des tarifs et de la gratuité, du point de vue des « gouvernants »*

Au-delà de la seule autonomie financière garantie à leur collectivité d'appartenance, les élus locaux revendiquent volontiers une autonomie fiscale. L'exercice de leur mandat électif et citoyen est à leurs yeux indissociable de la possibilité de procéder à des choix en matière d'impôts. Ces choix cheminent selon des voies complexes (Leprince, Paty et Reulier, 2004), obéissant tant à des mécanismes de concurrence que d'imitation, au sein d'interactions spatiales, s'exerçant notamment entre collectivités de même nature.

Tout en le revendiquant, les élus exercent leur pouvoir fiscal avec modération. Aux limites effectives<sup>9</sup> qui s'imposent à eux, ils ajoutent celles qui leur sont propres. Les années pré-électorales sont ainsi régulièrement l'occasion de pauses dans l'élévation des taux d'imposition, tant les craintes de sanctions par les urnes sont fortes. Ces « menaces » ne font pas nécessairement leurs preuves.

Leur prépondérance et leur caractère partagé peuvent être tenus comme révélateurs des représentations que se font les « gouvernants » de la tolérance fiscale de leurs administrés. Ne s'agit-il pas là d'une position singulièrement réductrice ? Les comportements électoraux résultent en effet d'une multitude de « déterminants ». La pression fiscale locale et ses variations en font probablement partie mais n'en constituent pas obligatoirement l'essentiel.

Disposer de contributions fiscales suffisantes constitue, nous l'avons évoqué, l'une des conditions nécessaires à l'exercice de la « solidarité » locale. C'est l'un des maux nécessaires pour que puisse s'effectuer une redistribution d'un groupe social vers un autre. Tâche revient alors aux élus de faire accepter les charges que certains supportent, sans qu'ils bénéficient automatiquement d'avantages en contrepartie. Il leur appartient de persuader les contribuables aux taxes locales, lorsqu'ils ne sont pas parents, que le supplément d'impôt dont ils ont à s'acquitter est utile à la fourniture, accrue en nombre ou en qualité, de repas aux enfants scolarisés dans leur Ville.

L'opération de redistribution repose par ailleurs sur la délimitation d'un groupe de « contributeurs », d'un ensemble « d'ayant droit ». La catégorisation instaure des relations d'appartenance et d'exclusion qui ont besoin d'être légitimées. Elle porte en filigrane des formes de discrimination. La fiscalité et le maniement de ses produits sont alors loin d'être purement techniques. Ils possèdent tout au contraire un caractère social dont les « gouvernants » supportent les coûts ou reçoivent les bénéfices. Selon M. Bouvier<sup>10</sup>, la fiscalité est « un fait social et politique

---

<sup>8</sup> sous réserve cependant que le tarif le plus élevé ne dépasse pas le coût unitaire de la prestation

<sup>9</sup> les taux des impôts locaux sont plafonnés, leurs variations annuelles sont contraintes

<sup>10</sup> M. Bouvier, intervention au Sénat dans le cadre de la conférence débat organisée le 1er février 2007 par l'Observatoire de la décentralisation, « Les aspects politiques et financiers de la décentralisation » - Compte rendu disponible sur le site <http://www.senat.fr/ct/ct07-06/ct07-062.html>, consulté le 11/12/08

dans la mesure où elle participe d'une manière d'organiser la vie en société non pas en fonction de règles scientifiques qui, mises en action, produiraient des effets mécaniques, mais plutôt selon des cohérences (...) visant toutes cependant à instituer une solidarité entre les individus, un lien social. ». Les propos pourraient être étendus, lorsqu'il s'agit de tarification.

Les mécanismes jouent en effet de façon semblable lorsqu'il s'agit, à travers des modulations de tarifs, de garantir une équité horizontale (le tarif est le même pour ceux qui sont dans des situations identiques) ainsi qu'une équité verticale (le tarif progressant avec les revenus). L'objectif peut apparaître clairement, sans pour autant que les modalités de sa mise en œuvre s'imposent nettement (cf. infra).

Les règles à l'œuvre devront être explicitées, tout autant que les catégorisations effectuées, ainsi que la part d'arbitraire qu'elles comportent inévitablement. L'équité est, elle aussi, à géométrie variable. Il revient aux « gouvernants » d'assurer l'acceptabilité des usagers, leur adhésion à un partage différencié des charges, quand les bénéfices sont identiques, dans les apparences. Pour gagner l'adhésion, la rationalité (voire la rationalisation) ne devra-t-elle pas faire appel à un ensemble plus large de valeurs, construit autour de références telles que la « citoyenneté », la « solidarité », tout autant objectifs à atteindre que moyens pour y parvenir ? Comment sinon, les usagers accepteraient-ils de payer des prix différents quand leurs enfants consomment bien les mêmes repas ? Les ressources diffèrent sans doute d'un foyer à l'autre, tout autant que leur composition. Les variations dans le prix sont-elles bien à l'image de ce qui différencie les familles ? Il est à craindre que, « sans un supplément d'âme », la rigueur des calculs économiques ne suffise pas à expliciter les nuances !

Plus avant, la gratuité met sur un même plan, du point de vue des avantages provenant du service, des familles quand maints éléments les distinguent par ailleurs. Les différences sociales sont niées à l'intérieur du périmètre des usagers. Elles sont exacerbées à l'extérieur : des contribuables peu fortunés sont en droit de se demander si leurs impôts ne bénéficient pas à ceux qui, finalement, ont autant si ce n'est davantage de ressources qu'eux. Les arguments ont à être robustes pour atténuer tant les négations que les injustices, apparentes ou réelles...

Les partis que peuvent prendre les « gouvernants » comportent une multitude de risques : les options d'ordre fiscal et/ou tarifaire désignent des perdants et des gagnants, apparents ou réels. Quelle rhétorique mobilisent-ils pour justifier les compromis qu'ils établissent, lorsque les éléments de rationalité apportent difficilement des preuves de justesse ?

*b - Citoyenneté et solidarité, au regard des impôts, des tarifs et de la gratuité, du point de vue des « gouvernés »*

«Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Les citoyens disposent de droits (politiques, sociaux...) en contrepartie desquels leur sont imposées des obligations, dont celle du paiement d'impôts. La « citoyenneté fiscale » serait l'une des conditions nécessaires à l'existence de la « citoyenneté », entendue dans son sens large. Elle ne garantit en rien l'égalité dans et par l'impôt : le système fiscal peut être injuste, régressif...

Le paiement par les contribuables de leur dû suppose de leur part un consentement *a minima*, portant à la fois sur le volume du prélèvement et sur son usage. La majorité de nos impôts nationaux et locaux ne sont pas affectés à la couverture de dépenses précises. Ils ont tout au contraire une vocation générale, « universelle ».

A travers la fiscalité, l'obligation citoyenne s'assortit d'une acceptation du rôle de la puissance publique, de ses droits lorsqu'il s'agit des moyens à lui attribuer et de leur usage. Elle suppose un dessaisissement d'une part de citoyenneté individuelle, un renoncement à une liberté d'user totalement de ses biens, et une acceptation de son transfert vers des mandataires habilités.

L'impôt est associé à un échange (De Crouy Chanel, 2002). La contribution versée ouvre en effet un droit à l'accès à des services publics (fournis par une « collectivité-providence »<sup>11</sup>). Localement, c'est le prix à payer pour le panier de biens choisi<sup>12</sup>. Des avantages sont attendus tout autant que s'opère, simultanément, la perte d'un certain nombre de bénéficiaires. En raison précisément de l'universalité de l'impôt, celui-ci sert à des usages dont on ne profitera pas nécessairement ; ils bénéficieront davantage à d'autres, à ceux qui en ont besoin. Le consentement à l'impôt est en même temps un consentement à la « solidarité », à l'intérêt général. Il engage vers des dimensions tout à la fois individuelles et collectives, conjuguant possibilités et restrictions.<sup>13</sup> En cela, il symbolise un lien de dépendance et d'appartenance.

Les individus-contribuables sont supposés égoïstes et attachés à leur « propriété ». Ils développeraient de ce fait une forte allergie fiscale. Telle n'est cependant pas la seule modalité de réaction. Des collectifs se mobilisent, favorables à l'impôt, sensibles à sa nécessité en tant que vecteur de « solidarité », entendue comme fraternité<sup>14</sup>. La fiscalité serait finalement génératrice de « citoyenneté »...

Les protestations des contribuables, lorsqu'elles existent, doivent par ailleurs être différenciées. Elles ne visent pas obligatoirement l'impôt en tant que tel, portant alors soit sur l'usage fait de ses produits, soit sur ses variations, soit encore sur leur accumulation...

Le tarif lèverait pour partie quelques unes des limites imputables aux impôts. Le paiement du tarif, lorsqu'il existe, est certes obligatoire. Ce devoir ne vaut cependant qu'après un choix, celui de consommer ou non, en plus ou moins grande quantité, le service public proposé. Avec le tarif, l'usager achète un droit de regard sur l'usage fait de ses deniers. Son regard critique de citoyen peut trouver place, appréciant par exemple l'efficacité des dépenses publiques. Payant, il n'est plus totalement redevable de la « solidarité » collective. Ayant payé, il est libéré de ses obligations.

Le citoyen peut s'en trouver moins contraint, retrouvant d'une certaine façon des conditions proches de celles valant dans le marché des biens privés. L'analogie ne vaut néanmoins pas toujours.

En droit, les parents n'ont aucune obligation d'inscrire leurs enfants à la cantine. Dans les faits, le temps limité de la pause méridienne, les contraintes liées aux activités professionnelles (des deux parents bien souvent), l'évolution des structures familiales... laissent peu de marges de manœuvre. La fréquentation de la restauration scolaire devient quasi-obligatoire pour les enfants, tout autant que son paiement par les parents. Le tarif s'apparenterait alors à une taxe, spécifique dans son lien à un service donné. La facture, proportionnelle à la consommation, conserverait un aspect personnalisé. La modulation des tarifs selon la structure et les ressources familiales donnerait au paiement un tour individualisé, à même de renforcer son acceptabilité. Tous les impôts, notamment locaux, ne s'adaptent pas ainsi aux situations.

Le tarif, à la différence de l'impôt, renvoie alors à des dimensions individuelles, propres aux actes de consommation. A utilisation semblable, certains paient parfois plus/moins que d'autres. Les liens de dépendance et les mécanismes de « solidarité » s'exercent néanmoins dans un espace restreint, celui des usagers, faisant figure de pairs ou de rivaux. Les bénéficiaires des uns et des autres restent d'apparence semblable et d'ampleur encore limitée. « Citoyenneté » et « solidarité » trouveraient ainsi place, avec des incertitudes réduites, comparées à celles que crée l'impôt. En raison de son

---

<sup>11</sup> Etat-providence convient moins lorsqu'il est principalement traité des services publics locaux

<sup>12</sup> faisant ainsi référence au modèle de Tiebout

<sup>13</sup> la mutualisation des sommes acquittées par chacun accroît l'éventail des biens disponibles ; des règles collectives restreignent les potentialités, limitant leur accès à des ayant-droit

<sup>14</sup> « Nous, citoyens, lançons un appel à la vigilance et à la résistance. Nous voulons payer des impôts !! (...) Parce que nous sommes attachés à la liberté, à l'égalité, à la fraternité (que nous comprenons comme solidarité), parce que nous sommes attachés à la démocratie, nous souhaitons pouvoir choisir par le vote les personnes qui dirigent la ville, la région, le pays ou nous vivons. Et, lorsque nous avons choisi ces dirigeants nous souhaitons qu'ils aient les moyens de gouverner. » , Appel Citoyen pour les Impôts sur le Revenu, consulté le 5/12/08 à l'adresse

<http://www.recit.net/spip.php?article200>

universalité, ce dernier crée des avantages polymorphes qui, par ailleurs, diffusent dans tout le corps social. Il donne droit à une consommation générale, accessible à de « plus pauvres » et également à de « plus riches » qui ne le méritent pas nécessairement.

L'impôt comme le tarif insèrent les « gouvernés » dans un lien de dépendance à un collectif plus ou moins étendu. Ils leur donnent accès à un espace potentiel de consommations plus ou moins varié. En contrepartie, ils les contraignent à des renoncements, plus ou moins tolérables, plus ou moins injustes. Des limites sont-elles perceptibles au sein de ces gains, de ces pertes et de leur différentiel ?

Si elles existent, elles ne sont pas obligatoirement semblables pour tous.

Tout comme celui des « gouvernants », l'ensemble des « gouvernés » ne saurait en effet être considéré comme un tout homogène. Ainsi peut-on penser que les parents aux ressources élevées, ceux dont le capital social et/ou culturel est fourni... développent des attentes spécifiques au regard des repas collectifs de leurs enfants. Ces attentes trouvent néanmoins un terme : les familles en question disposent de latitudes pour se procurer, dans la sphère privée, des substituts à une cantine qui, dans ses contenus alimentaires, culturels ou symboliques, ne leur apporte pas satisfaction.

A l'opposé, les moins fortunés peuvent être considérés comme étant, de façon générale, les gagnants au jeu de l'impôt, du tarif ou de la gratuité. La taxe d'habitation est ainsi, par exemple, plafonnée en fonction des revenus des foyers. Les modulations tarifaires sont précisément (cf. supra) conçues pour rendre le service accessible au plus grand nombre. En dépit de ces adaptations, les prix seraient encore trop élevés, privant nombre d'élèves de la possibilité de prendre leur repas sur leur lieu d'études (Unicef, 2005). La gratuité leur serait en tous points bénéfique, tout autant que des dispositions permettant un égal accès de tous aux restaurants scolaires.

Entre ces deux extrêmes<sup>15</sup>, les catégories intermédiaires (les « classes moyennes » ?) occupent une position charnière au centre des dispositifs. Leurs ressources, sans être modestes, sont limitées. Elles les contraignent à être attentives à leur budget et à ses évolutions.

Les catégories en question pourraient alors être vues comme les perdantes du système de financement, quelle que soit sa nature. Comme tous, ces familles sont bénéficiaires lors d'un passage à la gratuité. Il n'est pas exclu qu'elles la considèrent comme injuste : ne profite-t-elle pas indûment à de plus fortunés qu'elles ? Elles sont en outre lésées au jeu de l'impôt local, considéré comme régressif (Fréville, 2003). Exposées des effets de seuil, elles ne sont pas nécessairement favorisées par l'instauration de quotients familiaux. Entre le prix plafond (obligatoirement inférieur au coût du repas) et le prix plancher (fixé pour rendre la restauration accessible aux plus « pauvres »), les modulations ne coïncident pas nécessairement avec les situations. Les parents concernés peuvent redouter qu'en étant, là comme ailleurs, un peu au delà des minima sociaux, ils tombent dans le régime commun et le supportent de plein fouet.

Tout se passe comme si dans l'entre deux, ces familles subissaient des charges sans en récolter les bénéfices. Autant parfois, pour attiser un sentiment d'injustice... Des enjeux, au départ financiers, centrés sur un service public local particulier, pourraient alors être à même de cristalliser des sensibilités plus vastes, de condenser des attentes à l'égard de l'action publique, de ses moyens et de ses représentants. Ces attentes et sensibilités sont-elles suffisamment prégnantes pour conduire à des prises de position, à des expressions sur la scène locale ?

Il s'agit là d'un groupe social, aux contours flous, probablement traversé par diverses interrogations, partageant vraisemblablement des aspirations contrastées. Il n'est pas, de façon générale, le plus mobilisé dans les conflits se déroulant sur les lieux de travail. Des préoccupations autour de « l'école », entendue dans son sens large, sont-elles à même de fédérer des revendications, allant jusqu'à des paroles portées dans le débat public ? La restauration scolaire pourrait-elle être l'un des thèmes propres à l'instauration d'une « solidarité », transcendant les vécus individuels et les questions du quotidien, conduisant à une action dans la vie de la « cité », dans le champ citoyen ?

---

<sup>15</sup> présentés sans les nuances qui conviendraient

Comment « gouvernants » et « gouvernés » se rencontrent-ils autour d'enjeux et de questions qui leur sont communes ? Quelles relations tissent-ils en ces occasions ? Comment justifient-ils leur position, dans un argumentaire qui doit conserver souplesse ? Chacun est amené à occuper, simultanément ou successivement, la position de parent, celle d'élu, celle encore de contribuable. La rhétorique doit alors être suffisamment souple. Elle doit réduire les contradictions dans les retours à attendre, soit des impôts, soit des tarifs.



## 2 - Citoyenneté et solidarité, au regard de la restauration scolaire

Le service de la restauration scolaire n'est pas premier dans les préoccupations des « gouvernants ». Il s'agit là, à la base, d'un service facultatif que les communes ne sont pas, de par les textes, tenues de rendre. Dans les faits, sa fourniture s'est généralisée, devenant pratiquement obligatoire. Les élus locaux pourraient difficilement justifier son absence quand, évolution des modes de vie aidant, il est l'une des conditions nécessaires au bon déroulement des activités scolaires des enfants, dans le rythme journalier imparti. Le repas est alors pratiquement constitutif de l'enseignement dans son caractère obligatoire, notamment lorsqu'il s'agit des élèves inscrits en cycle élémentaire. La pause méridienne, les activités et animations dont elle s'emplit, en font un prolongement direct du temps passé en classe. La collectivité peut lui assigner un rôle éducatif.

Sur le plan matériel, la production du service est certes coûteuse, source de charges. Celles-ci sont, en moyenne, loin de représenter l'un des premiers postes des budgets locaux<sup>16</sup>.

Côté parents, l'existence de restaurants scolaires est indispensable lorsque les contraintes familiales (temps, éloignement...) sont fortes. Hors ses aspects pratiques, maintes familles l'entourent assurément d'une étroite attention : le temps du repas est un moment de socialisation de l'enfant. Entretenant des liens étroits avec « l'école », ce temps peut être paré des valeurs et enjeux dont elle est porteuse<sup>17</sup>. En cela, il est susceptible d'être l'objet des mêmes attentes.

Son importance ne saurait cependant être sur-estimée : les enfants prennent, en moyenne, tout au plus quatre repas par semaine sur leur lieu de scolarisation.

Autant pour signifier que le service retenu n'occupe pas une place centrale, ni pour les uns, ni pour les autres. Il se situerait dans une position ambiguë (entre contraint et choisi, entre matériel et symbolique...). Le sujet mériterait alors une observation limitée. Sans toutefois la surestimer, une attention *a minima* semble pouvoir lui être accordée.

Historiquement<sup>18</sup>, la fourniture de repas aux élèves est née sous le signe de la charité. Elle s'apparentait à une « soupe populaire », à destination des enfants. Lorsque l'école prend son caractère obligatoire (avec J. Ferry dans les années 1880), le temps du déjeuner reste inorganisé, non prévu. S'il se structure progressivement, c'est essentiellement sous l'effet d'initiatives associatives et communales. Les enseignants demeureront longtemps chargés de responsabilités quant à l'organisation du service, la surveillance des élèves durant le moment des repas ressortant par ailleurs de leurs obligations.

Dès ses origines, la restauration scolaire apparaît comme traversée par des questions économiques et financières. Les préoccupations initiales consistent à « faire le nécessaire » avec le minimum de moyens, comptant avec le bénévolat.

L'on pourrait ajouter qu'elle demeure aujourd'hui encore, comme à ses débuts, inscrite dans une division institutionnelle des tâches. A l'Etat reviendrait le devoir « noble » de l'enseignement ; aux collectivités serait dévolue la mission, relativement accessoire, de fournir les repas. La séparation des rôles perdure à sa façon, dans une hésitation entre ce qui relève de l'obligatoire, ce qui tient davantage du facultatif.

La production des repas, le maniement et transport des denrées nécessaires, les conditions d'hygiène et de sécurité... donnent lieu actuellement à une large normalisation. Les dispositions, d'origine nationale et/ou européenne, sont légion<sup>19</sup>. La plupart d'entre elles (les circulaires par

---

<sup>16</sup> l'ensemble des dépenses du secteur « enseignement-formation » représentait en 2005 environ 12 à 13 % des dépenses totales des communes de plus de 10 000 habitants, le plaçant en 3<sup>ème</sup> position au sein des dépenses ventilées par fonction - source : DGCL (2008), *Les finances des communes de plus de 10 000 habitants en 2005*, doc. disponible en ligne

<sup>17</sup> référence pourrait être faite aux travaux sur le thème de Agnes van Zanten, CNRS

<sup>18</sup> Huc M. L.(2006), « La restauration scolaire : évolution et contraintes réglementaires », *Objectif Nutrition*, n° 80 , dossier thématique

<sup>19</sup> à titre d'exemples peuvent être mentionnés : la norme AFNOR sur la restauration scolaire, la circulaire interministérielle n° 2001-118 du 25 juin 2001 (BOEN spécial n°9 du 28 juin 2001 disponible à l'adresse

exemple) ont un caractère indicatif, ne s'accompagnant pas d'obligations. La restauration scolaire conserve sa situation intermédiaire. L'Etat peut difficilement imposer de règles strictes qui iraient à l'encontre de l'autonomie locale. S'il émettait des contraintes trop fortes, l'échelon national devrait probablement les assortir d'aides financières<sup>20</sup>. Dans la mesure où il emprunte aux diverses puissances publiques, à leurs objectifs de politiques comme à leurs moyens, le domaine demeure dans une forme d'entre-deux, du point de vue de sa normalisation. Chacun devra greffer à son endroit des justifications, servant son point de vue, entre une application au pied de la lettre et une observation plus distanciée.

Le service a réellement connu un début d'organisation dans les années 50. Les aspects d'ordre quantitatif et qualitatif autour des repas scolaires sont pris en compte, sur un mode encore largement teinté de considérations « hygiénistes ». Même à la faveur des évolutions récentes ou bien encore sous leur poids, l'alimentation des élèves est traversée de préoccupations en termes de santé, d'équilibre... Les enfants doivent pouvoir disposer des nutriments indispensables à leur croissance. Ce sont en outre des conditions requises pour le bon déroulement de leurs apprentissages scolaires.

« Or, on sait que quand un enfant mange mal, il étudie mal. » Mme L., élue

Plus avant, la restauration scolaire s'inscrit dans les dispositions du PNNS (Programme National de Nutrition et Santé). Les dimensions sanitaires de l'alimentation des enfants sont évolutives (de la lutte contre la dénutrition à celle contre l'obésité). Les dispositions foisonnent, se prêtant à être diversement connues et partagées. Ce substrat objectif ou objectivé, où trouve à se fonder l'intérêt général, est propre à étayer les argumentaires. Il est suffisamment variable pour servir des prises de position contrastées ainsi que des demandes particulières en termes de qualité et/ou de quantité. Des impératifs d'ordre économique et financier viennent fixer des butoirs à leur expansion. Les produits industriels sont ainsi souvent préférés en raison de leur facilité d'emploi. Ce sont les moins coûteux, notamment en termes de main d'œuvre. Il est difficile de s'en passer, même s'ils ne sont pas les mieux adaptés point de vue nutritionnel, voire tout au contraire..., mis à part en augmentant les dépenses.

Les préoccupations, connaissances et mobilisations évoluent progressivement. Ainsi, sous l'impulsion des enseignants<sup>21</sup>, en liaison avec les collectivités locales, l'on passe sensiblement, dans les années 60-70, des « cantines » aux « restaurants scolaires »<sup>22</sup>. L'objectif ne consiste plus seulement à offrir des repas aux enfants. Il importe également de réunir les conditions matérielles, le confort... dont profitent les adultes dans les lieux de restauration collective. Ce sont là autant d'investissements nouveaux et/ou supplémentaires revenant aux collectivités locales. Progressivement, au gré des moyens, on procède à l'isolation phonique, à l'aménagement des espaces et des locaux dédiés...

Les aspects qualitatifs, en tous points, deviennent objets de considération. Les côtés fonctionnels de la pause méridienne (alimentation, récréation), le temps qui leur sont impartis ont à composer avec des perspectives ludiques et éducatives. Des ateliers, des animations... prolongent à leur façon les apprentissages scolaires. Le moment du repas lui-même doit participer à l'éducation au goût, à la santé, aux liens et obligations sociales. L'ensemble de la « communauté éducative » est désormais acquis à cette cause. Les prestataires de service auxquels les collectivités s'adressent pour la fourniture des déjeuners s'emparent eux-mêmes de ces dimensions. Ils proposent des repas dits à

---

<http://www.education.gouv.fr/bo/2001/special9/note.htm>), les recommandations du GEM RCN en 2007, l'avis n°47 du CNA 5 Conseil National de l'Alimentation, etc.

<sup>20</sup> les tentatives de normalisation additionnelle doivent dorénavant être précédées d'une évaluation de leur incidence financière sur les budgets locaux, limités

<sup>21</sup> et de leurs associations, tout particulièrement la Fédération des Œuvres Laïques et la Ligue de l'Enseignement

<sup>22</sup> du fait de la bi-activité des parents plus fréquente là qu'ailleurs, ce « concept » a fait ses débuts dans les milieux urbains

thème, font de leurs interventions, respectueuses de la santé, de l'hygiène et des équilibres..., un vecteur de communication<sup>23</sup>.

Les parents et leurs représentants, à leur façon, se saisissent d'arguments, sur le thème de la qualité, de la variété des produits et de leurs origines..., pour interpeller les Villes, responsables.

Le bien-fondé de l'évolution apportée à la restauration scolaire, par les uns ou par les autres, ne saurait être discuté. Les intitulés flatteurs attribués aux mets produits en grand nombre ne cachent pas toujours leur fadeur, leur éloignement vis-à-vis des références familiales.

Les développements contiennent néanmoins en germe d'indéniables conséquences économiques. Les locaux doivent se prêter aux usages souhaités, des personnels d'animation et de service doivent être rémunérés, les denrées qui conviennent doivent être achetées... Qui, de la collectivité ou des familles, doit en supporter le coût ?

L'enjeu n'est plus seulement de fournir à chaque enfant un repas équilibré par jour. La prestation dans son ensemble doit transmettre des valeurs citoyennes. A titre de sensibilisation, les aliments « bio » s'invitent à la table des enfants. On inculque à ces derniers les méfaits du gaspillage... Attend-on d'eux qu'ils véhiculent ensuite ces « bonnes pratiques » vers leur famille ?

D'une certaine façon se jouerait de la sorte une forme de tension entre le collectif large (l'école et sa restauration) et celui, plus étroit que représente la famille. L'individualisation, dont cette dernière est siège, fait son chemin, mettant sa marque sur les habitudes et pratiques de consommation. Simultanément, les dimensions collectives prennent place, imposant d'autres modèles. Une prestation initialement familiale (faisant partie du « care »<sup>24</sup>), son rôle éducatif et socialisant sortent de leur cadre restreint. A la faveur d'évolutions sociétales, ils incombent à la collectivité. La prise de responsabilité se déplace sensiblement. Quelles dimensions initialement propres à la sphère privée peuvent être transposées vers la sphère publique, et inversement ? Chacun peut trouver satisfaction, ou non, dans le compromis qui s'instaure.

Au partage des responsabilités répond un partage des coûts. Les parents, auxquels revient « moralement » le devoir de nourrir leurs enfants, devraient assumer une part importante des dépenses qu'ils occasionnent pour la collectivité, lorsqu'elle prend le relais. Les Villes, quand elles produisent les repas, réalisent des économies d'échelle : les dépenses sont proportionnellement moins élevées que celles valant dans la sphère familiale. Les prix devraient être moindres. La différence est cependant difficile à estimer, les comparaisons limitées. Le service public se pare en outre de vertus (santé, éducation...) ressortant de l'intérêt général. Ce sont là autant d'externalités, par essence, délicates à évaluer ; les montants retenus demeureront sujets à caution.

La prestation prend par ailleurs le caractère de « bien tutélaire »<sup>25</sup>, dont on entend promouvoir l'usage. Il faut que chaque enfant mange, au moins une fois par jour, à la fois bon et bien... Le prix du repas ne doit alors pas constituer un frein pour les familles. La dépense doit également demeurer dans des limites acceptables pour les collectivités, impécunieuses ou confrontées de tous bords à des charges multiples. La fixation du tarif a toutes chances d'être contingente lorsqu'il s'agit de servir, simultanément, autant d'objectifs disparates.

La restauration scolaire ne concerne à peu près qu'un enfant sur deux<sup>26</sup>. Le service a néanmoins une ampleur non négligeable ; sa croissance a été rapide. 6 millions d'élèves en tout (pour l'ensemble

---

<sup>23</sup> la société Avenance a ainsi mis en place un site (cantines.com), comportant des espaces dédiés aux parents, aux enseignants et aux juniors. L'outil « crée du lien, simplifie la vie et favorise les bonnes habitudes alimentaires en milieu scolaire. », à l'adresse <http://www.cantines.com/Home/default.aspx>, consultée le 15/12/08

<sup>24</sup> ref.

<sup>25</sup> « Les biens tutélaire sont des biens qui sont jugés utiles à la collectivité, au nom de considérations sociales et politiques, et pour lesquels l'État estime que les individus ne sont pas disposés à affecter de leur propre chef suffisamment de ressources. C'est à ce titre qu'ils sont pris en charge ou subventionnés par la puissance publique. », source : Collard J.E. (2007), « La justification économique des services publics », *Regards croisés sur l'économie*, éd. La Découverte, pp. 44-46

<sup>26</sup> en 2006, 62 % des élèves des écoles primaires mangeaient à la cantine (source : SNRC, 2008) ; les pourcentages sont légèrement plus faibles en collège (54 %) et pour les lycées (56 %)

des degrés d'enseignement), soit près d'un milliard de repas par an servis dans 6 000 cantines... L'enseignement élémentaire compterait pour environ un tiers du total<sup>27</sup>.

La multiplication des lieux de production et de consommation, le volume des quantités à manier, des équilibres à garantir, de tous ordres et dans la continuité, impliquent indéniablement des tâches de gestion.

« Bien accueillir, bien manger, bien éduquer, bien gérer, sont les quatre axes développés », est-il affirmé par certaines Fédérations départementales des Œuvres Laiques<sup>28</sup>. Au sein de ces objectifs complémentaires, aucun ne peut être laissé au hasard.

Au titre des impératifs de gestion émergent, dans le débat public, la question des prix et celle des coûts. Le caractère tutélaire de la restauration est net : l'évolution annuelle des tarifs est demeurée fixée par arrêté<sup>29</sup>, jusqu'à une date récente où liberté a été rendue aux collectivités locales<sup>30</sup>. Spécialistes du domaine et parents<sup>31</sup> pointent par ailleurs du doigt les collectivités locales dont les investissements (au sens large du terme) dans le domaine seraient insuffisants. Nombre d'établissements scolaires apparaîtraient de la sorte comme de « mauvais élèves de la nutrition ». Il est estimé que, sans une dépense minimale pour l'achat des denrées, il est impossible de produire un repas qui réponde aux besoins de l'enfant. « Ce budget devrait représenter au minimum 50 % du budget global accordé à la restauration scolaire pour garantir une qualité satisfaisante, mais dans la pratique ce poste pèse entre 30 % et 50 % du coût total. »<sup>32</sup>

Une pression s'exerce à la hausse, posant inévitablement la question de son partage entre budgets publics (des collectivités) et privés (des familles).

D'autres voix s'élèvent soulignant le mécontentement, fréquent, chez certains parents. Lorsqu'ils n'ont d'autre choix que de « laisser leur enfant à la cantine » (en raison par exemple de leur rythme de travail), ces parents contestent l'obligation qui leur est faite de payer. Les puissances publiques oublieraient-elles l'obligation scolaire qu'elles leur imposent, ainsi que la gratuité qui lui est associée ? Les usages sont contraints, les consommateurs captifs : quel sens donner à leur paiement ?

Difficultés économiques et précarisation aidant, la question des prix et de la gratuité surgit : les factures des cantines pèsent trop lourdement dans maints budgets familiaux. L'égalité devant l'école ne vaudrait pas ou plus. Un devoir de « solidarité » *a minima* s'impose pour mettre fin à ces situations extrêmes, pour rétablir les droits de l'enfant (Unicef, 2005). Comme dans une forme de retour à l'histoire...

Le cheminement des idées et des pratiques se poursuit : répondant à une demande émanant des associations de consommateurs et de parents d'élèves, a été tout récemment lancée, sous l'égide du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, une enquête en ligne portant sur la nutrition en restauration scolaire dans les écoles primaires<sup>33</sup>. Parmi leurs tâches, les acteurs, dans la

---

<sup>27</sup> source : Gira Gira Foods Services 2002, cite par le Conseil National de l'Alimentation, Avis n°47 adopté le 26 mai 2004 par procédure écrite, Ministère de l'Agriculture

<sup>28</sup> c'est le cas en particulier de celle de l'Ardèche

<sup>29</sup> « Les prix des repas servis aux élèves des écoles maternelles et élémentaires ainsi que des collèges et lycées de l'enseignement public peuvent varier chaque année dans la limite d'un taux moyen sans que la hausse maximale applicable à une catégorie déterminée d'usagers puisse excéder le double du taux moyen. Ce taux est fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie en fonction de l'évolution des salaires, du prix de l'énergie et des prix des produits alimentaires. », selon les termes résultant de l'Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986. relative à la liberté des prix et de la concurrence ainsi que des arrêtés et décrets l'accompagnant

<sup>30</sup> selon les termes du décret n° 2006-753 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public abrogeant ceux qui valaient antérieurement

<sup>31</sup> de multiples enquêtes ont été successivement réalisées sur le thème ; l'enquête réalisée par UFC-Que Choisir (février 2005) figure parmi les plus récentes (un test a été effectué dans une centaine de communes, chacune étant étudiée sur une période de 20 jours)

<sup>32</sup> UFC-Que choisir (2007), *Obésité infantile, études à l'appui : l'urgence de lutter contre le fléau sanitaire du XXIème siècle*, rapport

<sup>33</sup> <http://restauration-collective.fr/spip.php?article513>, septembre 2008

concertation, « auront à coeur d'évaluer au mieux l'impact potentiel, tant sur les finances des collectivités que sur les modes de gestion et d'organisation de la restauration scolaire. »

Autour de la restauration scolaire se réunit la « communauté éducative », condensant une multitude de partenaires aux enjeux divers. Se penchant sur l'assiette de l'enfant, ils l'entourent de préoccupations, dépassant largement son contenu. Les obligations le disputent aux incitations, voire aux indications. Les arguments scientifiques croisent ceux qui ressortent davantage du sensible. Les dimensions financières, relevant essentiellement des collectivités locales et des parents, constituent l'un des aspects, et l'un des aspects seulement, d'un débat plus vaste.

Sur le plan économique, nous l'avons évoqué, aucune solution optimale et rationnelle, valant dans tous les contextes, ne s'impose d'emblée. Celle qui se dessine, localement, emprunte alors nécessairement à de tous autres domaines.

Quels sont alors ces arrangements locaux ? Quelles justifications parviennent-ils à trouver ? Les lignes directrices, repérées comme structurant l'ensemble, trouvent-elles des déclinaisons locales spécifiques ?

« Ce qui est difficile, en primaire, c'est que le service n'est pas obligatoire ; les communes le font parce qu'elles le veulent bien. Cela ressort du domaine de leur liberté. Les élus peuvent très bien décider de ne plus assurer le service si les 'plaintes' sont trop nombreuses. Certains peuvent jouer de cet équilibre incertain. Ce sont eux les décisionnaires. Le terrain est un peu glissant... Jusqu'où peut-on être exigeant ? » Mme A., FCPE



### 3 - Méthode adoptée

L'objectif poursuivi consiste à mettre en regard, sur un même objet d'observation, le point de vue des « gouvernants » et celui des « gouvernés ». Les prises de position des uns et des autres, les usages rhétoriques qu'ils font des notions centrales de « citoyenneté » et de « solidarité », leur mobilisation dans ces registres ne sont à même de prendre tout leur sens que si, au préalable, les éléments de réalité –significatifs- concernant le service public étudié sont mis à jour.

De cette façon pourra être évaluée la plus ou moins grande proportionnalité entre les réactions que le service suscite et l'importance de ses aspects économiques ou financiers. Pourront également être repérés quels sont, précisément parmi ces éléments économiques et financiers, ceux que l'on retient, ceux encore qui demeurent dans l'ombre.

La méthodologie adoptée se veut relativement simple, en cherchant à être adaptée aux objectifs poursuivis, à demeurer cohérente avec les points d'approche retenus.

1 – un objet limité : la restauration scolaire en classes élémentaires

Le parti est pris, d'emblée, de se cantonner à la restauration scolaire, valant pour les élèves fréquentant les classes élémentaires.

Les communes, compétentes et autonomes pour des choix dans ce domaine, le sont également pour la fourniture des repas aux élèves inscrits en classes maternelles. La fréquentation de l'école n'a pas, à ce stade, de caractère obligatoire. Elle relève principalement des choix des familles et n'est pas nécessairement régulière. Les parents ont quelque latitude pour mettre en œuvre des modalités d'évitement, des solutions alternatives pour la garde de leur(s) enfant(s) tout comme pour leur prise de repas. Leurs représentations et argumentaires ne sont alors pas nécessairement les mêmes que lorsqu'il s'agit de la « vraie » scolarisation, à l'âge de 6 ans. Pour les plus petits, les attentes à l'égard de la collectivité publique, en charge de la prestation, possèdent leurs spécificités. La connotation (les exigences ?) associée à des impératifs de réussite scolaire pèse moins lourdement, dans un système d'apparence moins contraint. Le moment de la restauration porte sans doute traces de ces nuances.

La fourniture des repas dans les collèges et lycées obéit à des modalités de gestion particulières, impliquant établissements et collectivités territoriales. La fréquentation des restaurants scolaires par les adolescents ressort de pratiques propres, spécifiques à cette classe d'âge. Les modes de tarification et de paiement en subissent l'influence<sup>34</sup>. Le secteur justifierait à lui seul une étude particulière, non envisageable dans le cadre du travail effectué.

2 - un terrain d'études particulier : un ensemble de communes franciliennes

L'on s'est proposé de retenir comme terrain d'études un ensemble de communes franciliennes.

A maints égards, la région Ile de France possède des particularités. Celles-ci valent assurément dans le domaine scolaire. Les observations présentées ne sont de ce fait pas nécessairement généralisables à l'ensemble du territoire national. Tel n'est cependant pas l'objectif poursuivi. L'essentiel consiste, dans un premier temps, à repérer des éléments sensibles, ayant quelque portée explicative et analytique, utiles à la formulation d'hypothèses et d'investigations complémentaires.

Il importe alors principalement de réunir des conditions assurant la validité des constats susceptibles d'être établis.

Des hypothèses ont été formulées, présidant à la caractérisation des situations locales et à la délimitation de l'échantillon des communes retenues. Ces hypothèses concernent les éléments de

---

<sup>34</sup> Direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires, Pôle d'appui scientifique à l'évaluation des risques, *Restauration scolaire – étude concernant l'équilibre et la qualité nutritionnelle des repas servis en collèges et lycées* (2005-2006), Afssa

contexte, à même d'influer significativement sur les contours donnés au service de la restauration, aux options de politique tarifaire retenues dans chaque localité.

On postule que les mesures adoptées localement ainsi que les réactions qu'elles suscitent dépendent, entre autres :

- de la richesse fiscale (potentielle) de la collectivité.

Les collectivités où les bases d'imposition ne sont guère abondantes ne sont pas nécessairement celles où la pression fiscale est élevée, et inversement. On ne saurait cependant nier qu'une certaine aisance financière est susceptible de laisser place à une souplesse relative dans les décisions. Toutes choses égales par ailleurs, la perte de ressources en provenance des usagers, résultant d'un passage à la gratuité ou de modulations tarifaires, est moins pénalisante là où la fiscalité est à même, sans trop de difficultés, de prendre le relais. Il peut suffire d'une faible augmentation de la pression fiscale pour compenser le manque à gagner, sans que ni les élus ni les contribuables en supportent de sur-coûts fâcheux ;

- de la « richesse » de leur population résidente.

Les revenus dont disposent les familles les pré-disposent à des attentes plus ou moins intenses en matière de services publics locaux. Elles en sont différemment captives, disposant d'une latitude variable pour recourir à des substituts privés. Les poids et les évolutions des factures diffèrent selon les moyens disponibles, ayant toutes chances d'être différemment acceptées et réglées. Les modalités de tarification et de facturation, si elles se veulent efficientes, ne serait-ce qu'en limitant le taux des impayés, ont bien à subir quelques inflexions pour s'adapter aux caractéristiques des usagers. Les ressources des familles, apparaissant comme un « condensé » des multiples déterminants/résultats des trajectoires individuelles et familiales, des attentes vis-à-vis de l'école..., méritent de la sorte d'être tenues en considération ;

- des appartenances partisans des élus.

L'attachement au caractère public des services et à leur rôle diffère selon les positions dans l'échiquier politique. Des conceptions plus ou moins libérales incitent à des recours variables aux impôts... De telles divisions traversent les débats nationaux. Tout porte à supposer que, sans qu'il s'agisse de répliques à l'identique, elles trouvent à s'exprimer à l'échelon local. Des proximités politiques ne sont ainsi pas étrangères à l'adoption de la gratuité dans les communes de Drancy, Le Bourget et Noisy le Sec. De telles solidarités de fait sont propres à conduire les communes en question à se démarquer de choix effectués par d'autres collectivités, d'une certaine façon rivales. Avec la gratuité, les trois communes ont ainsi par exemple nettement affirmé leur différence avec le Conseil Général ou bien avec le Conseil Régional (qui se prononçaient en faveur de la mise en place de tarifications fonction du quotient familial dans les collèges et lycées de leur ressort).

Au-delà, les appartenances partisans ont-elles des incidences fortes sur la mise en place de déclinaisons territoriales et particulières de politiques, dans le domaine qui importe ?

- de la présence de catégories intermédiaires.

Les « classes moyennes » occupent, tant au regard de l'impôt que du tarif, une position singulière. Les systèmes fiscaux ne leur sont en général pas favorables ; les modulations tarifaires ne correspondent pas nécessairement à leur situation.

Sensibilisées, elles sont susceptibles de développer une attention particulière aux variations des prélèvements dont elles sont redevables, à celles des prix qui leur sont demandés. La perspective de la gratuité est à même d'exacerber un sentiment d'injustice latent.

L'on peut se demander si des dispositions particulières sont prises à leur égard, plus ou moins bénéfiques, si des modes d'expression collective se développent, là où ces « catégories intermédiaires » sont particulièrement présentes.

Dans un souci de cohérence avec les postulats ainsi avancés, ont été recherchées des informations à même de qualifier chacune des dimensions proposées. Il s'agit :

- du potentiel financier par habitant des communes, disponible pour l'année 2006<sup>35</sup>
- du montant moyen du revenu fiscal de référence par foyer fiscal, disponible pour l'année 2005
- de l'étiquette politique<sup>36</sup> du groupe majoritaire à l'intérieur des conseils municipaux désignés lors des élections municipales de 2001 ; ces données ne sont disponibles, de façon détaillée, que pour les communes de plus de 9 000 habitants.

De ce fait, il a été choisi de retenir uniquement ces communes-là (soit 255 parmi les 1 300 que compte la Région). Ce sont les plus urbaines et d'une certaine façon, celles qui sont à même de disposer d'une certaine latitude pour conduire des politiques diversifiées.

A l'issue des consultations de mars 2008, de nouvelles équipes ont été désignées, certaines, déjà en place, ont été reconduites. Durant les premiers mois des mandats, période de l'étude, n'ont pas pu, en tout état de cause, se développer de profonds changements dans les dispositifs en place.

- de la part des « professions intermédiaires » au sein de la population des communes, telle qu'elle apparaît à l'issue du recensement de 1999, ces données étant les dernières disponibles. Le décalage temporel par rapport aux autres informations mobilisées est certain. Les caractéristiques socio-économiques des communes évoluent cependant lentement.

Les données rassemblées ont été soumises à des traitements multi-dimensionnels (Analyses en Composantes Multiples et Classification Ascendante Hiérarchique). Une typologie des 255 communes retenues a pu de la sorte être construite.

Les résultats des traitements, les profils des groupes-types et leurs caractéristiques, une représentation cartographique d'ensemble figurent dans l'Annexe 1.

La diversité des situations communales, eu égard aux dimensions tenues en compte, apparaît sans conteste. Elle s'ordonne cependant autour de quelques figures fédératrices, de quelques lignes de ressemblances. L'émiettement communal laisse place à des zones de ressemblances, représentant une forme de « hiérarchie » d'ordre socio-fiscal. Les appartenances partisans diffèrent à l'intérieur des groupes, ne les démarquant par ailleurs pas.

Dans le cadre imparti au travail, il n'était pas envisageable d'examiner les options en matière de restauration scolaire et de tarification dans les 255 communes.

Ont uniquement été retenues, pour des explorations plus approfondies, les 106 communes des départements de l'Essonne (91), des Hauts de Seine (92) et de la Seine St Denis (93) et ce pour plusieurs raisons :

- elles forment un ensemble de taille significative, comparé au nombre total des localités de la Région et tout particulièrement, de celles comptant 9 000 habitants et plus ;
- elles constituent un échantillon représentatif des situations-types repérées à l'issue des analyses d'ensemble effectuées (cf. supra), compte tenu des dimensions considérées comme étant à même de fonder des particularités au regard de la thématique étudiée.

Dans le tableau 1 figure la répartition des communes dans les groupes, tant pour les 255 initialement considérées que pour l'échantillon finalement retenu ;

- elles présentent une continuité territoriale, à même de laisser s'exprimer des phénomènes de mimétisme tout autant que d'opposition au sein des politiques conduites ;
- de façon pragmatique, elles sont relativement proches/centrales, minimisant à leur façon les déplacements envisagés.

---

<sup>35</sup> faut-il préciser que les relations entre chercheurs permettent d'obtenir ce type de données qui ne possède aucun caractère confidentiel (il est possible de disposer de l'information, en ligne sur le site de la DGCL, commune par commune...) ; les demandes adressées à la DGCL dans ce sens demeurent sans suite ; une solution consisterait à acquérir auprès de cette institution le Cdrom où figurent l'ensemble des données concernant la DGF et disponibles pour toutes les collectivités

<sup>36</sup> désignée par le terme de « nuance » dans les résultats présentés par le Ministère de l'Intérieur

tableau 1 – les communes selon leur groupe d'appartenance, ensemble et échantillon

	groupe 1	groupe 2	groupe 3	groupe 4	groupe 5	ensemble
échantillon (communes des dep. 91, 92 et 93)	31 29 %	24 23 %	17 16 %	13 12 %	21 20 %	106 100 %
communes 9 000 hab et plus	63 25 %	64 25 %	38 15 %	39 15 %	51 20 %	255 100 %

3 – la construction d'un cadre « objectivant » : le recueil d'informations et leur mise en forme

Il a été choisi, pour les 106 communes constituant le terrain d'études délimité, de recueillir des informations concernant le service de la restauration (en classes élémentaires) et tout particulièrement :

- son mode de gestion.

Au nom de leur autonomie de gestion, les communes peuvent rendre le service de différentes façons :

- ° soit elles-mêmes, avec leurs propres moyens et personnels, sous forme de régie ;
- ° soit en déléguant tout ou partie de la prestation à un intervenant privé, sous forme de concession ou d'affermage ;
- ° soit en recourant à prestataire dans le cadre d'un marché, formule convenant en général pour des prestations spécifiques (des achats de denrées...) et une durée limitée ;
- ° soit encore en s'associant avec d'autres collectivités et en confiant alors la fourniture des repas à un syndicat intercommunal.

Il peut être fait l'hypothèse que le mode de gestion retenu engage la collectivité vers des contraintes économiques et financières plus ou moins fortes, à même d'avoir un impact sur les prix pratiqués.

Ressortant principalement de missions éducatives, la surveillance des enfants ainsi que la conduite des activités durant la pause méridienne demeurent du ressort de la commune. Leur exercice est confié à des animateurs et selon les cas, à des enseignants.

- les dispositions tarifaires adoptées (entre gratuité, tarif unique et modulation des prix sur la base d'un quotient familial), ceci constituant un point central de l'analyse.

Divers éléments, à même de caractériser les politiques tarifaires et les modes de facturation, sont également à prendre en compte dans chaque cas et lorsque la situation s'y prête, tels :

- ° le tarif le plus faible et le plus élevé ;
- ° le nombre de tranches tarifaires (et leur ampleur) ;
- ° le mode de détermination du quotient familial.

Selon les lieux, le quotient familial est établi soit en début d'année scolaire, soit en début d'année civile et ce, en vue d'approcher du mieux possible les ressources familiales. Ces dernières sont en général appréhendées au travers des avis d'imposition. L'influence –de la période de référence valant pour les revenus- ne semble pas décisive, eu égard à l'étude conduite. Ce paramètre n'a donc pas été tenu en considération ;

- ° l'existence ou non de forfaits pour des périodes précises et/ou en fonction du nombre d'enfants déjeunant à la cantine ;
- ° le mode d'établissement de la facture (en fonction ou non du nombre de repas consommés) ainsi que la périodicité des paiements.

Une facturation englobant l'ensemble des prestations « consommées » par les enfants (accueil, centres de loisirs...) est susceptible de conduire à des montants élevés et de ce fait, à des taux d'impayés importants.

- ° les « catégorisations » effectuées au sein des familles, aboutissant à différencier ces dernières selon qu'elles résident ou non dans la commune où l'enfant est scolarisé, délimitant ou non celles qui sont à même de bénéficier d'un tarif dit « social »... ;
- ° les restrictions éventuelles posées pour la fréquentation des restaurants scolaires, ne l'ouvrant par exemple qu'aux enfants dont les deux parents sont actifs ;
- ° les modalités d'inscription à la restauration scolaire, selon par exemple que cette inscription est ou non concomitante à l'inscription scolaire ou bien, différemment, qu'elle donne lieu à une procédure particulière ;
- ° les modalités d'inscription pour les repas, tantôt effectuées au jour le jour, tantôt soumises à une obligation de déclaration préalable (sous 24 ou 48 h par exemple).

L'ensemble de ces informations n'est pas toujours disponible, de façon exhaustive, pour chaque situation locale. Il a été retenu de chercher à obtenir le plus grand nombre de données, en ciblant celles qui semblent instaurer les contraintes les plus fortes ou *a contrario*, le plus de souplesse soit en se plaçant du point de vue de la collectivité gestionnaire, soit encore de celui des familles bénéficiaires.

La collecte des informations a été effectuée :

- soit en consultant les sites internet des Villes. Celles-ci communiquent désormais de façon abondante selon ce mode au sujet des prestations qu'elles délivrent, et de la restauration scolaire en particulier. Les menus des restaurants sont ainsi affichés quasiment par toutes les collectivités (pour des périodes variables, allant de la semaine au mois). Les données concernant la tarification ne sont pas également disponibles. La présentation des activités du service est variable selon les lieux ;
- soit en s'adressant aux services concernés par la restauration, par voie téléphonique. La prestation, transversale, interpelle tout à la fois les services financiers, les services de l'enfance et/ou de l'éducation. Les uns et/ou les autres détiennent tout ou partie des données souhaitées, et sont de ce fait fréquemment à solliciter tour à tour. La démarche s'avère lourde et consommatrice de temps, lorsque plusieurs interlocuteurs sont ainsi concernés, avec des compétences plus ou moins affirmées ;
- soit en combinant les deux formes de recherche. Ceci a été la modalité la plus fréquente.

L'information est, dans le plus grand nombre de collectivités, largement publique. Paradoxalement, dans quelques cas, les demandes ont dû être accompagnées de courriers explicitant la démarche, adressés au Maire.

De façon générale, la recherche, effectuée entre mai et juillet 2008, a été efficace. L'information est exhaustive pour un peu plus de 95 % des communes.

La collecte n'a pu être menée à son terme et les informations demeurent lacunaires pour un petit nombre de communes. Des raisons diverses pourraient être avancées. Rien ne permet d'affirmer que les difficultés rencontrées tiennent à la teneur même du travail et/ou à la prestation concernée.

Les délais imposés par les consultations électorales du mois de mars, ont imposé un démarrage tardif des travaux, tant les informations, y compris lorsqu'elles avaient un caractère strictement technique (mode de gestion, nombre de repas...), étaient peu voire pas diffusées. Les « restrictions » se sont largement dissipées dans les mois qui ont suivi.

Les contacts avec les Services impliqués ont été plus ou moins aisés, la disponibilité et l'intérêt pour la démarche étant variables. La facilité avec laquelle ces relations se sont nouées a, pour partie, présidé au choix des localités objets d'investigations plus approfondies.

Les données réunies font état des dispositions en vigueur au cours de l'année scolaire 2007-2008.

A la suite de leur dépouillement et après une mise en forme systématique, elles ont été soumises à des traitements statistiques d'ensemble (cf. partie 4).

#### 4 – la conduite d’explorations détaillées, éléments de réalité et point de vue des « gouvernants »

La considération des données propres à chaque commune a conduit à repérer des figures « représentatives », s’écarterant peu des traits généraux ou bien, au contraire, des dispositions particulières méritant, en tant que telles, une exploration détaillée.

La liste de ces situations, les raisons principales ayant conduit à leur choix, figurent dans l’Annexe 3.

Des entretiens ont été réalisés dans les communes en question, soit avec les élus en charge du domaine, soit avec les responsables du(des) service(s) impliqué(s). L’objectif de ces rencontres consistait à :

- expliciter les options retenues en matière de gestion et de tarification du service, leurs évolutions récentes ou envisagées ;
- tenter de mettre en regard les points de vue exprimés, les justifications et/ou rationalisations prévalant en termes de « solidarité » et de « citoyenneté ».

A entre autres été mobilisé un schéma figurant les taux d’effort des familles selon leurs revenus (tel qu’il avait pu être construit sur la base des informations collectées lors du stade précédent du travail). Cet élément « d’objectivation » proposé à l’interlocuteur était un moyen de confronter les propos à la réalité de la politique tarifaire (plus ou moins progressive/régressive). La connaissance, variable, des aspects redistributifs des dispositions en cours, les propos que suscitait cette dimension ont été privilégiés. Ce sont, à notre sens, des éléments illustratifs de la plus ou moins grande distance/proximité entre les représentations (autour de valeurs telles que l’équité, l’égalité...) mobilisées à l’occasion des prises de décision et leur traduction concrète ;

- recueillir l’opinion des personnes rencontrées vis-à-vis de la gratuité du service, en tant que figure condensant les représentations, diversement acceptée.

Une grille d’entretien a été élaborée (cf. Annexe 3), en tant que base systématique d’exploration.

Les rencontres ont été mises à profit pour compléter les informations de base (cf. supra) et aussi et surtout, pour tenter de leur apporter les compléments nécessaires au regard des dimensions économiques et financières du service, du point de vue de la collectivité locale.

Il existe peu d’informations d’ensemble sur les coûts, les modes de gestion... des services publics locaux<sup>37</sup>. L’investigation conduite était l’occasion d’apporter quelques éléments de connaissance dans le domaine. Les informations en question (le poids des recettes tarifaires et des dépenses relatives au service, son coût effectif...) sont nécessaires pour apprécier l’efficacité des activités, leur importance effective au sein de la sphère des activités municipales. Il apparaissait comme essentiel de mettre en perspective, à nouveau, ces éléments de réalité avec les prises de position de ceux qui, à un titre ou à un autre, sont impliqués dans les prises de décision ou dans leur mise en œuvre.

Les observations formulées à l’issue de ces investigations sont détaillées dans la partie 4 du présent document ; les informations recueillies figurent à l’Annexe 4.

#### 5 – un point de vue spécifique, celui des « gouvernés »

Une place particulière, dans la consultation de recherche et dans le travail effectué, a été accordée au point de vue des « gouvernés ». Quel contenu donnent-ils à la « citoyenneté », à la « solidarité » ? Comment les mobilisent-ils sur le terrain de la restauration scolaire ? Leurs attentes et/ou revendications en la matière les conduisent-ils à des expressions et à des actions soutenues dans le domaine du débat et de l’action publics ?

Les thématiques étant les mêmes et de façon à saisir les points de convergence/divergence, les lignes directrices de la grille d’entretien utilisée lors des rencontres avec les « gouvernants » et/ou

---

<sup>37</sup> hors explorations thématiques et spécifiques, les informations les plus extensives et précises nous semblent être celles détenues et diffusées par l’IGD (Institut de la Gestion Déléguée)

les Services impliqués ont été reprises en tant que bases de construction d'un support adapté à des entretiens avec les « gouvernés » (cf. Annexe 3).

La grille ainsi établie a servi de support pour la conduite d'entretiens avec des représentants (soit à l'échelon national, soit au niveau départemental ou communal) de fédérations de parents d'élèves. Désignés par les parents, s'investissant dans le champ de l'éducation, mobilisés..., les délégués en question sont tout à la fois porteurs de « argumentaires » d'ensemble (les formulations de l'association à laquelle ils appartiennent), des positions du collectif qu'ils représentent, dans son expression locale, modulées par leur point de vue et situation propres.

Dès le stade de la formulation de la proposition de recherche, il avait été exclu d'effectuer des enquêtes de type sociologique. Les compétences mobilisables ne permettaient pas de l'envisager. Le travail proposé était davantage à considérer comme pouvant conduire à la formulation de premiers constats, prémices à des explorations plus approfondies. Les expressions, les réactions... collectives (ou leur absence) avaient d'emblée été retenues comme objets d'observation à privilégier.

Néanmoins, et comme cela semblait un dispositif méthodologique approprié pour recueillir les points de vue d'un ensemble large de parents, il a été tenté de mener une enquête auprès des parents. Auraient été destinataires les familles dont au moins un enfant est scolarisé en classe élémentaire. Les parents sont, de ce fait, potentiellement ou effectivement, concernés par la restauration scolaire. Les familles, de façon générale, ne sont pas nécessairement aussi « mobilisées » que les représentants qu'elles désignent ; elles sont néanmoins porteuses d'une « parole » propre, méritant alors considération au regard des thèmes étudiés.

Par souci d'homogénéité, il a été envisagé de réaliser l'enquête en question dans une même localité. Les résultats n'auraient pas, de ce fait, possédé de portée générale. Ils pouvaient cependant être tenus comme représentant, eu égard à un contexte local donné et au mode d'organisation du service en ce lieu, un point de vue d'ensemble, susceptible de présenter une variabilité/homogénéité significative. Une même enquête permettait en outre de mobiliser un matériau important, compte tenu du nombre élevé de familles et d'enfants scolarisés dans les communes de l'échantillon.

Le mois d'octobre semblait propice à la conduite du dispositif, les familles venant à ce moment là de recevoir la première facture de cantine de l'année scolaire.

Compte tenu de leur implication dans le domaine, il apparaissait difficile de conduire cette enquête sans l'aval des municipalités concernées. Plusieurs Villes ont été sollicitées dans ce sens et n'ont pas souhaité que l'enquête se déroule effectivement. Celle-ci n'a donc pu avoir lieu.

Cette forme de « refus » mérite d'être non seulement énoncée mais également explicitée (cf. infra – partie 6).

Du fait du manque d'obtention de ce matériau, des dimensions essentielles sont absentes du travail conduit, sans compensation possible.

Un cas de figure, illustratif de la mobilisation de parents autour de la restauration scolaire et de leur positionnement dans le débat public, a été considéré avec quelque détail. Hors toute visée généralisatrice, il explicite comment parents et élus, « gouvernés » et « gouvernants » peuvent s'opposer, si tel est bien le cas, à l'occasion d'une « guerre des cantines »<sup>38</sup> ?

La présentation faite se propose d'être analytique tout en demeurant au plus près des réalités observées et/ou telles qu'elles nous ont été présentées par les interlocuteurs rencontrés. Les propos de ces derniers sont, de ce fait, largement mobilisés, sous forme de citations, étayant notre construction.

Les avis ainsi émis et présentés n'ont pas vocation générale. Ils illustrent quelquefois des positions singulières. Quelle que soit leur représentativité, ils viennent élargir le champ des réflexions et interrogations.

---

<sup>38</sup> voire d'une « guéguerre » si l'on s'en tient aux termes employés par la presse relatant l'évènement

	dec 07	jan 08	fev.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept	oct	nov	dec 08	
<b>planning prévisionnel</b>														
	recherche bibliographique - état des lieux - collecte et traitement des informations d'ensemble – rencontres avec des élus													
					exploration des réalités – traitements locaux pour un nombre restreint de collectivités et de situations familiales									
								analyse des politiques du point de vue des familles – rencontres avec les participants (associations,,etc.)						
												rédaction rapport final		
<b>planning effectif</b>														
	recherche bibliographique - collecte et traitement des informations d'ensemble – rencontres avec quelques élus													
			construction typologie communes – choix et caractérisation echantillon											
					collecte informations modes de gestion et de tarification - traitements									
							réunion effet programme							
								entretiens élus, responsables Services, représentants fédérations parents						
										réunion effet programme				
											exploitation matériaux recueillis			
												réunion effet programme		
													rédaction rapport final	

Figurent ci-dessus le planning prévisionnel (établi à l'occasion de la proposition de recherche), le planning effectif.

Les différences essentielles tiennent :

- au démarrage tardif de l'étude, en raison de la « vacance » propre à la période pré- et post-électorale. Dans l'incertitude, la diffusion des informations est alors restreinte, les possibilités de contacts limitées, dans le domaine de l'action publique locale ;
- les temps nécessaires à l'obtention des données requises avaient été sous-estimés. Les allers-retours sont nombreux, coûteux en temps, lorsque les informations sont dispersées entre différents centres de responsabilité, pour une prestation qui, comme la restauration scolaire, relève de plusieurs compétences ;
- avaient été également mésestimés les délais indispensables pour une concrétisation effective des entretiens et ce, en raison de notre manque de familiarisation avec ce mode d'investigation.

Les réunions « effet de programme » sont doublement utiles :

- elles servent la mutualisation des réflexions dans le champ des finances locales, quand les travaux dans le domaine sont largement dispersés ;
- elles contribuent, dans la confrontation à des approches empruntant à d'autres champs disciplinaires mais portant également sur la « citoyenneté » et la « solidarité », à élargir les perspectives. La posture, centrée sur les finances locales, n'apparaît de la sorte plus aussi centrale. Il lui faut préciser ce qui est à même de fonder sa spécificité et sa contribution.



#### 4 – La restauration scolaire, des modalités de gestion et de tarification diversifiées

Compte tenu de l'autonomie de gestion dont disposent les collectivités locales, de la diversité des contextes locaux, il va de soi que les modalités de fourniture et de paiement de la restauration scolaire diffèrent largement au sein des 106 communes étudiées.

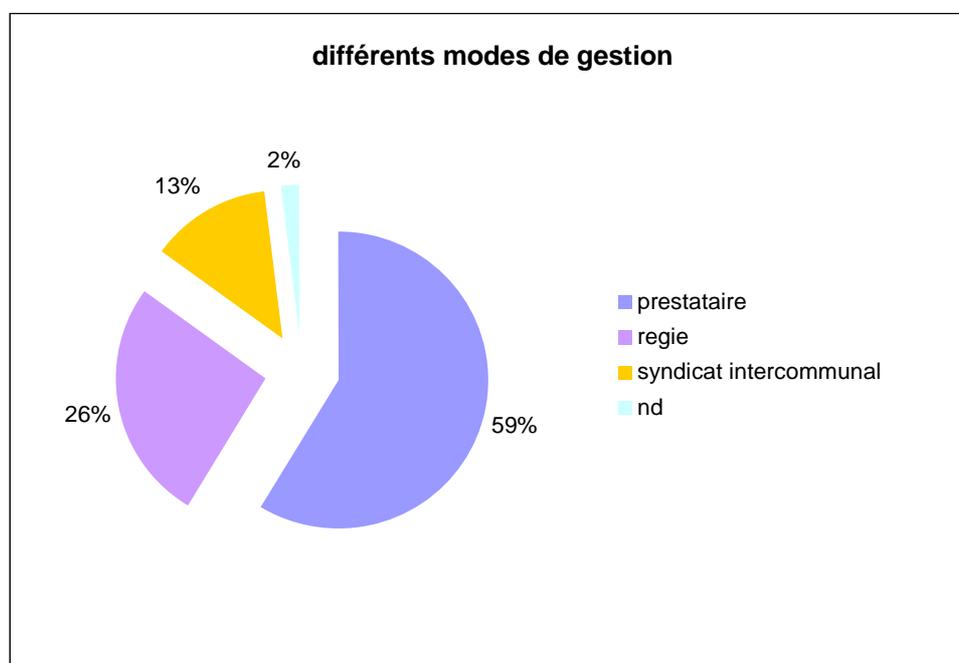
Chacune pourrait pratiquement être considérée comme un cas unique ! La variété se condense néanmoins autour de quelques figures récurrentes, au vu de dimensions significatives.

##### 1 – le mode de gestion

Tout porterait à supposer que, si les coûts de production sont élevés, les prix auxquels ils sont facturés aux familles sont également élevés. L'on pourrait également présumer que les prix diffèrent selon le mode de confection –public ou privé- des repas.

Il importe alors, en tant que préalable, de brosser un panorama des modes de gestion adoptés pour le service dans les Villes étudiées.

schéma 1 – modes de gestion de la restauration scolaire, 2007-2008, 106 communes



source : estimations sur la base des informations collectées

##### a – en majorité, l'intervention de prestataires privés

Comme le figure le schéma 1, les communes sont particulièrement nombreuses à confier la production des repas à un prestataire privé (près de 60 % de l'échantillon).

Dans ce cas, le plus fréquemment, il s'agit d'un marché ou d'un affermage, très rarement d'une concession. L'échantillon s'écarte peu des moyennes nationales, valant pour l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants (cf. tableau a – encadré 1).

Pour les communes étudiées, les prestataires les plus cités<sup>39</sup> sont en premier lieu le groupe Avenance puis les sociétés Sogeres et Scolarest. Les uns et les autres sont des figures majeures de la restauration collective et ont acquis une spécialisation dans le domaine scolaire. Les prestations fournies sont, selon les cas, plus ou moins étendues, allant de la simple fourniture des denrées à la gestion de l'ensemble des activités de production et de facturation. Elles comprennent ou non les activités d'une diététicienne, participant à la confection des menus.

<sup>39</sup> la liste n'est pas exhaustive ; elle compte notamment la Sodexho, OCRS, etc.

En cas d'externalisation, les repas sont généralement produits dans les locaux du prestataire, mais pas exclusivement<sup>40</sup>.

Quel que soit le mode de gestion, lorsque les cuisines centrales communales sont mobilisées, elles ont donné lieu à travaux encore récents, nécessaires pour les adapter aux réglementations en vigueur. Dans pratiquement la totalité des cas est adopté le mode dit de « liaison froide »<sup>41</sup>. Les installations, les offices présents dans les groupes scolaires ont dû être adaptés en conséquence.

L'objet n'est pas de prendre parti dans un débat sur les (des)avantages comparatifs de la gestion directe et de la gestion déléguée. Les éléments d'information disponibles, le nombre de configurations observées... sont largement insuffisants. Tout au plus avancera-t-on quelques unes des raisons évoquées -par les élus rencontrés et/ou par les représentants de leurs Services- pour justifier le recours à un prestataire privé, en les questionnant. Parmi elles :

- la technicité, croissante, du domaine est fréquemment le premier argument. Les compétences du personnel communal, sa disponibilité... ne sont pas toujours au rendez-vous pour garantir la qualité et la continuité du service. On préfère alors faire appel à des savoir-faire externes, voire aux équipements du prestataire.

La solidité de cet argument est quelquefois mise en doute. Les justifications techniques et le déficit (plus apparent que réel ?) des collectivités en la matière ne serviraient-ils pas les intérêts des prestataires, leur ouvrant un marché certain ? A leur façon, les élus ne se serviraient-ils pas de ces motifs pour se décharger d'une responsabilité pesante, quand le moindre faux-pas est possible et dommageable ? Si la qualité est médiocre et fait l'objet de critiques de la part des parents et/ou des enfants, attribuer les défauts au prestataire est moins coûteux -auprès des administrés- que lorsqu'ils sont directement imputables à la Municipalité elle même.

- les prestataires, du fait de leur connaissance des marchés, disposent d'un catalogue étendu de références ; ils sont à même de lancer des marchés d'ensemble auprès de fournisseurs, bénéficiant de prix inférieurs à ceux que les collectivités peuvent négocier isolément. La formule serait donc économe. On fait parfois allusion au caractère standardisé de leurs productions. L'argument est vite dénoncé par les prestataires<sup>42</sup> : l'ampleur de leur champ d'action, leur expérience... leur permettent d'offrir des interventions quasiment « sur-mesure », adaptées aux souhaits de chacune de leurs collectivités-clientes.

Les collectivités ne pourraient-elles utiliser les possibilités qui leur sont ouvertes pour mutualiser leurs achats ? De la sorte, les denrées acquises seraient tout à la fois moins coûteuses et plus variées. De tels avantages viendraient amoindrir la force de l'argumentaire privilégié, favorable aux prestataires.

- intervenant sur plusieurs sites, les prestataires de services réalisent des économies d'échelle. Ces dernières échappent aux collectivités, même lorsqu'elles produisent, quotidiennement, un nombre élevé de repas. Le coût unitaire de production par un prestataire serait alors moindre, inférieur à celui qui résulte d'un effort réparti sur une multitude de centres communaux de fabrication.

Cette réalité paraît dans un premier temps difficilement contestable.

Le prestataire pratique assurément une marge bénéficiaire qui réduit nécessairement la portée de la formule.

---

<sup>40</sup> rares sont les cas de délégation : plus rares encore sont les cas où le prestataire utilise –moyennant paiement- les locaux communaux pour produire une partie des produits qu'il livre à d'autres clients

<sup>41</sup> les repas sont préparés dans des locaux dédiés, réfrigérés puis transportés sur les lieux de consommation où ils sont réchauffés et servis

<sup>42</sup> que nous avons pu contacter

A nouveau, les communes ont toute latitude pour s'associer en vue de productions collectives, allant de la sorte vers la réalisation d'économies d'échelle. Certaines d'ailleurs le font, adhérant à un syndicat intercommunal, à périmètre d'intervention variable.

14 communes de l'échantillon ont choisi ce mode de faire, composant 3 ou 4 syndicats. Les circonstances exactes de leur association (plus ou moins ancienne) n'ont pas toujours été explicitées. Les informations d'ordre économique recueillies ne suffisent pas pour comparer, du point de vue de l'efficacité, les prestations des intervenants privés et celles des syndicats intercommunaux.

La formule du Syndicat demeure largement appréciée, ménageant une représentation de chaque commune-membre, dans des conditions encore proches de l'idéal-type que représente le service public en régie.

Allant toujours dans le sens de la réalisation d'économies d'échelle, quelques communes, à l'occasion d'un ré-aménagement, disposent d'une cuisine centrale dont la capacité excède leurs besoins. Elles « rentabilisent » leur investissement en produisant des repas pour d'autres collectivités, communes ou départements, voisins et se présentent comme concurrentielles vis-à-vis des prestataires privés.

Nos interlocuteurs (élus, services spécialisés, parents) se sont montrés, de façon générale, globalement satisfaits des prestations des intervenants privés. Il a été souvent fait état de l'appréciation portée par les enfants, telle qu'évaluée par la Ville elle-même ou par les prestataires, dans l'ensemble positive. Aucune défaillance majeure n'a été rapportée. Les prestataires sont considérés comme réactifs. Bon nombre de remarques tiennent au système adopté (la liaison froide) davantage qu'à la prestation dans son ensemble.

« Les communes ont des moyens de contrôle : sur les produits, le quotidien, le grammage,...

Mais, elles ne le font pas. Les collectivités ont une philosophie différente de celles des entreprises : à partir du moment où elles délèguent, elles se dégagent de toute responsabilité. » prestataire de services

Toutes les localités ne se déchargent pas de leurs missions, une fois le recours à un prestataire convenu. Le temps passant, la qualité, en cas d'externalisation, a fréquemment tendance à se dégrader. Pour parer à cet inconvénient, plusieurs communes mettent actuellement en place un dispositif de contrôle des marchés et des conventions conclues avec les prestataires.

Des appels à la concurrence ont lieu, à l'échéance des dispositifs contractuels. D'après les informations recueillies et pour le (petit) nombre de communes concernées, les prestataires en place sont généralement reconduits.

Les collectivités se saisissent quelquefois de cette échéance pour adapter leurs choix en termes de qualité, de nature des produits (des aliments « bio », des produits labellisés...), de nombre de composants dans les repas et... des prix !

Les formules d'appel à la concurrence sont suffisamment transparentes, les relations entre Villes suffisamment étroites pour que soient connus les montants des conventions conclues ici ou là. Les prix unitaires annoncés et à la charge des communes sont relativement proches. Les prestations étant à périmètre variable, les comparaisons sont délicates (cf. Annexe 4 où figurent les informations détaillées recueillies).

Les estimations effectuées sont fragiles. La nature exacte des prestations facturées n'a pas toujours été précisée. L'on pourrait avancer que les prix pratiqués par les prestataires sont en moyenne proches de 3 € par repas, variant entre à peu près 2,50 € et un peu plus de 5,50 €.

Dans tous les cas, l'intervenant privé ne participe pas à la détermination des tarifs pratiqués, ces décisions demeurant du ressort des élus.

La délégation n'a, en ce sens, pas d'incidence directe sur les prix. A une facture élevée du prestataire, l'élu peut répondre par un subventionnement important du service, appliquant aux familles des tarifs, volontairement bas.

La présence de personnels du prestataire dans les locaux municipaux, les factures et courriers adressés aux familles sous son sceau, les informations qu'il détient... brouillent cependant les repères. Pour un tiers extérieur et probablement pour les parents, la répartition des tâches entre le « public » et le « privé » n'est pas directement lisible. L'intrication génère sans doute de l'efficacité et vraisemblablement, quelque confusion.

Des explorations –encore sommaires- ont été effectuées en vue de mettre en évidence l'existence (ou non) de liens entre les tarifs pratiqués par les communes et le mode de gestion choisi pour la fourniture des repas.

Les résultats des estimations faites figurent dans le tableau 2 ci-dessous. Le tarif communal moyen est peu indicatif à lui-seul ? Ont également été retenus les tarifs que nous avons pu estimer, commune par commune, pour des configurations familiales-types.

tableau 2 – tarifs moyens estimés selon le mode de gestion choisi par les communes, pour différentes configurations familiales, 106 communes

	tarif moyen	2 parents, 2 enfants et des revenus moyens	1 parent, 2 enfants et des revenus moyens
<b>prestataire</b>			
moyenne	2,73	3,18	2,30
écart-type	0,83	0,95	0,88
coeff variation	30%	30%	38%
<b>régie</b>			
moyenne	2,89	3,31	2,30
écart-type	0,84	0,50	0,51
coeff variation	19%	15%	22%
<b>syndicat intercommunal</b>			
moyenne	2,40	2,97	2,07
écart-type	0,97	1,18	0,85
coeff variation	40%	40%	41%
<b>ensemble</b>			
moyenne	2,72	3,18	2,27
écart-type	0,79	0,89	0,79
coeff variation	29%	28%	35%

source : estimations sur la base des informations collectées

Les variations des résultats sont importantes lorsque l'on considère alternativement les communes selon le mode de gestion qui les caractérise. Les fluctuations sont sensiblement du même ordre lorsque l'on compare la moyenne des tarifs moyens communaux (dite tarif moyen) ou bien ceux que l'on a pu estimer pour des situations familiales-types.

Au vu du contenu du tableau 2, tout juste pourrait-on avancer que, toutes choses égales par ailleurs, à l'exercice en régie correspondraient les tarifs les plus élevés, l'inverse valant lorsque les repas sont produits par un syndicat intercommunal. Des explorations complémentaires, conduites sur de plus vastes échantillons, sont indispensables pour confirmer ou infirmer les constats formulés.

Dans la même veine, l'on pourrait ajouter que le recours à un prestataire, et à travers lui à l'initiative privée, n'est pas automatiquement synonyme de tarifs plus élevés.

Si le mode de gestion est à même d'avoir une incidence sur les prix pratiqués, il n'est qu'un des multiples facteurs « déterminants ». Son influence ne saurait être majorée.

### *b – l'attachement à la régie*

« La cuisine centrale est un véritable choix politique motivé par le souhait de produire chez soi. » M. Q., responsable de Service

Les Villes produisant elles-mêmes les repas représentent un peu moins du tiers de l'échantillon. Les quantités fournies sont quelquefois importantes (allant jusqu'à dépasser 8 000 repas par jour). Fréquemment, les Villes desservent non seulement les restaurants scolaires des classes élémentaires mais aussi ceux des écoles maternelles, les crèches, les centres de loisirs, les restaurants administratifs... ; elles assurent aussi la fourniture et la livraison de repas, à domicile, pour les seniors.

L'investissement peut donc être tout à fait conséquent, le fonctionnement analogue à celui d'une PME, publique et locale.

L'exercice en propre est parfois « un produit historique » (il en a toujours été ainsi et l'on n'a pas éprouvé le besoin de remettre cette formule en question ; on l'a adaptée aux exigences du moment). Dans un certain nombre de cas, la Ville fait montre d'un attachement ferme à l'égard de la formule. La régie apparaît alors comme le modèle le plus conforme à l'idéal dont on entoure le service public. Elle est présentée comme la seule formule permettant une réelle maîtrise de ce qui est produit. Une délégation s'accompagnerait inéluctablement d'une réduction du volume du personnel communal ; il s'agit là d'une issue que l'on n'est pas prêt à envisager. L'attachement au service public, rendu de la façon la plus publique, traverse alors toute la rhétorique concernant la production ainsi que toutes les actions (tarification, facturation...) qui l'entourent.

On prête au syndicat intercommunal, à la fois pratique et politique, les mêmes avantages.

L'on ne saurait tracer de trait univoque entre mode de gestion et nuance partisane des équipes élues en place. Ces dernières héritent parfois de choix dont il est difficile, voire impossible de se départir. Ainsi, lorsqu'au cours des mandats précédents, d'autres équipes ont pris le parti de la délégation (entraînant avec elle la disparition des équipements et des savoir-faire de la commune), les « coûts » d'un retour en régie apparaissent prohibitifs.

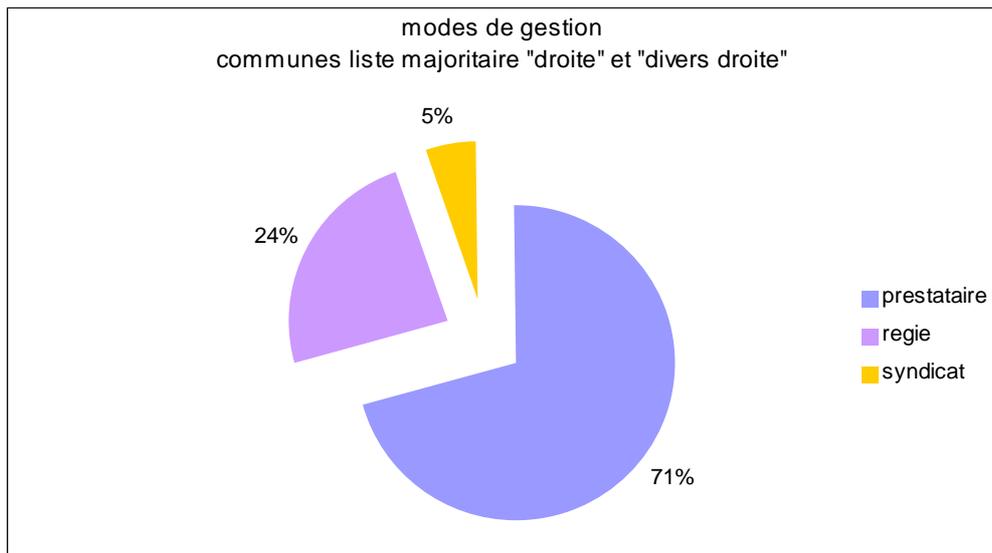
Hors ces considérations, l'attachement intense à la régie est, de façon privilégiée, propre à des équipes municipales « de gauche », plus ou moins héritières des formes antérieures de socialisme municipal. La généralisation est cependant impossible : il est par exemple des communes de la Seine St Denis, « de gauche », où l'on fait appel à des prestataires privés.

Avec toutes les réserves qui conviennent, l'on notera que, de façon générale et pour l'échantillon considéré, le recours à des prestataires privés est plus fréquent « à droite » qu'« à gauche » (tableau 3 - schémas 2 et 3). La carte 1 tendrait à laisser apparaître l'existence d'effets de mimétisme entre localités : des communes proches adoptent fréquemment des modes de gestion semblables. Il n'est pas à exclure que les similitudes constatées soient, au moins pour partie, imputables aux stratégies commerciales propres aux prestataires privés, « investissant » les territoires de façon à la fois concurrente et concertée<sup>43</sup>.

---

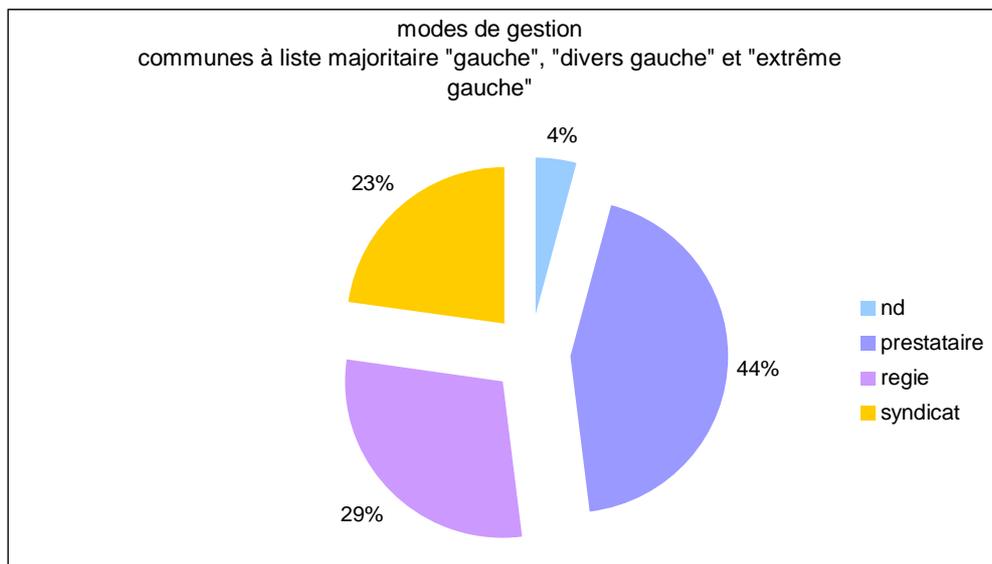
<sup>43</sup> le secteur procure d'autant plus de bénéfices que les collectivités-clientes sont nombreuses ; le bénéfice de chaque prestataire est d'autant plus élevé que celui de ses concurrents est faible

schéma 2 – modes de gestion, nuance majoritaire « droite et apparentés », 58 communes



source : estimations sur la base des informations collectées

schéma 3 – modes de gestion, nuance majoritaire « gauche et apparentés », 48 communes



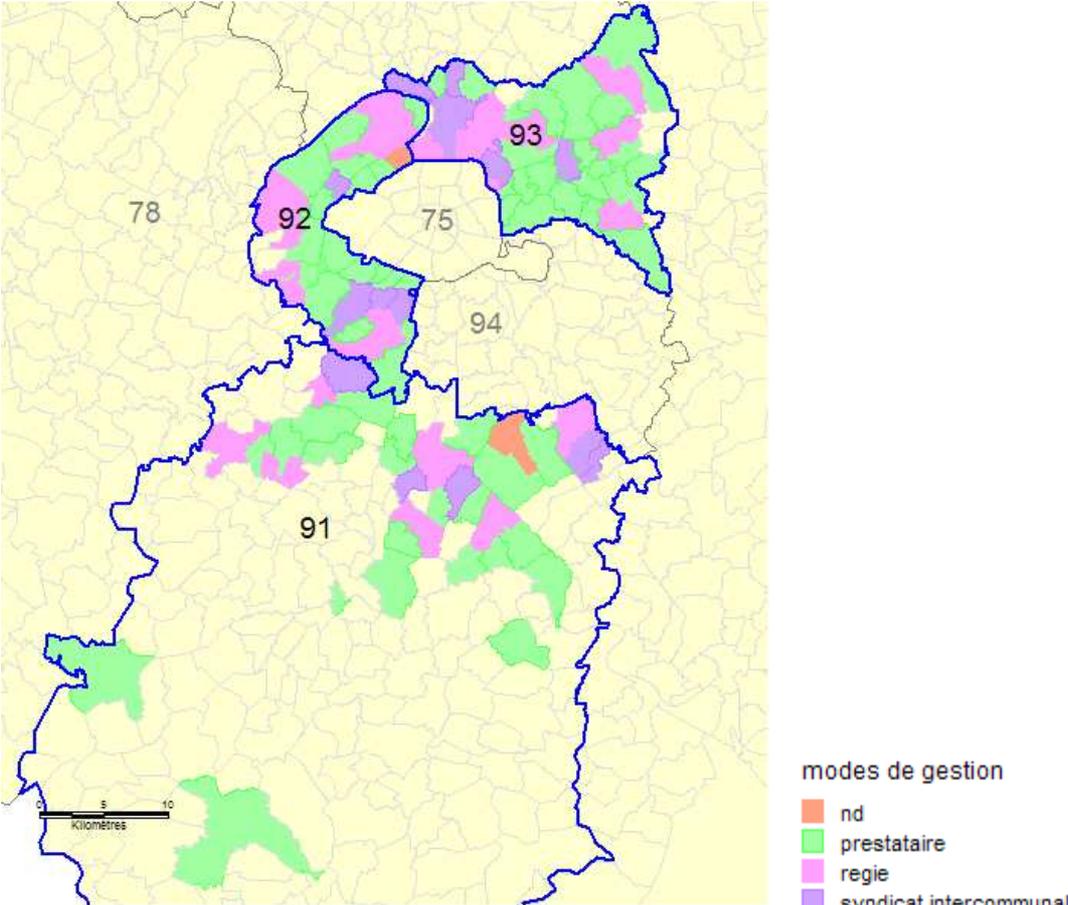
source : estimations sur la base des informations collectées

tableau 3 – nuances politiques majoritaires dans les équipes municipales désignées en 2001 et modes de gestion 2007, 106 communes

ensemble	nbe communes	en %
nd	2	2%
prestataire	62	58%
regie	28	26%
syndicat	14	13%
ensemble	106	100%
<hr/>		
LDD - "divers droite"		
nd		
prestataire	7	78%
regie	2	22%
syndicat		
ensemble	9	100%
<hr/>		
LDR - "droite"		
nd		
prestataire	34	69%
regie	12	24%
syndicat	3	6%
ensemble	49	100%
<hr/>		
LDG - "divers gauche"		
nd	1	
ensemble	1	100%
<hr/>		
LGA - "gauche"		
nd	1	2%
prestataire	21	46%
regie	14	30%
syndicat	10	22%
ensemble	46	100%
<hr/>		
LXG - "extrême gauche"		
syndicat	1	
ensemble	1	100%

source : estimations sur la base des informations collectées  
note : nd non déterminé

carte 1 – communes et modes de gestion



source : informations collectées

## encadré 1 – la restauration scolaire et ses modes de gestion

### les grands traits des différents modes de gestion

#### 1 – la régie directe

La commune assure le service avec ses propres moyens (locaux, personnels...).

#### 2 – l'externalisation

La collectivité s'adresse à un tiers, externe à son organisation propre.

##### a – la délégation

La collectivité délègue tout ou partie du service à un prestataire extérieur, appelé « délégataire ». La délégation se décline sous deux grandes formes.

##### (1) – la concession

Le prestataire construit les équipements, gère la prestation de restauration dans son ensemble, ainsi que le personnel.

La durée d'un contrat est en moyenne de 15 à 18 ans (elle doit être suffisamment longue pour que le délégataire puisse rentabiliser les investissements qu'il a réalisés).

##### (2) – l'affermage

Le délégataire est chargé de l'entretien courant des équipements, réalisés par la collectivité elle-même (ou bien résultant d'une concession). La prestation peut inclure des services annexes tels que la facturation, l'encaissement auprès des familles, des dispositifs de recouvrement des impayés<sup>44</sup>...

Les durées des affermages sont variables, intermédiaires entre celles des concessions et celles des marchés.

##### b – le marché

C'est la formule qui est choisie par les communes ne souhaitant pas avoir recours à une délégation et qui, néanmoins, veulent confier une partie des prestations à un tiers. Ce peut être par exemple la livraison des repas (uniquement) ou bien encore leur livraison et le service.

Les marchés sont renouvelés en moyenne tous les 1 à 5 ans.

Dans le tableau a figurent des indications quant à l'importance des différentes formules adoptées par les communes de plus de 10 000 habitants.

#### remarque

Quelle que soit la formule adoptée par la collectivité, celle-ci demeure totalement maître(sse) de la tarification auprès des usagers. Le prestataire n'intervient aucunement dans la surveillance des enfants, ni dans les tâches à vocation éducative.

tableau a : formes courantes de gestion, communes de plus de 10 000 habitants

	nombre	en %
régies (cuisines centrales)	environ 300	43 %
externalisation	environ 400	57 %
dont :		
marché	(environ 300)	(43 %)
affermage	(environ 40)	(6 %)
concession	(environ 60)	(9 %)
ensemble	environ 700	100 %

source : Avenance, 2008

### les arguments de vente développés par les prestataires (ou valant en leur faveur)

- des prix bas pour une qualité de services et pour une sécurité alimentaire garantie. (du point de vue des prestataires, c'est le critère principal leur assurant les marchés)
- la qualité des produits (allant de pair avec des « plans alimentaires », des propositions quant à la constitution de menus)
- l'équilibre des repas (tout au long de la semaine)
- l'hygiène (considérée désormais comme un acquis).

<sup>44</sup> à un premier stade, avant leur prise en charge par la Ville et les Services du Trésor Public



## 2 – Le mode de tarification

Les politiques tarifaires peuvent être analysées de multiples façons. Eu égard à l'objet même du travail conduit, l'exhaustivité n'est pas de mise. Au vu des précisions conceptuelles retenues, l'accent sera placé sur les éléments les plus « sensibles », les plus illustratifs de conceptions de la « solidarité » et de la « citoyenneté », sur les mieux à même d'influencer les relations qui se tissent entre « gouvernants » et « gouvernés ».

a – *essentiellement, des tarifs variant selon des tranches de quotient familial*

« Le quotient, c'est la solidarité entre les gens. » Mme L , élue

**tableau 4** – modes de tarification de la restauration scolaire, 2007-2008, 106 communes

	mode de tarification
gratuité	3 %
tarif unique	5 %
quotient familial et tranches	89 %
quotient familial et taux de participation	2 %
atypique	1 %
ensemble	100 %

source : estimations sur la base des informations collectées

La tarification en fonction du quotient familial est, de très loin, la modalité la plus pratiquée. Elle est considérée<sup>45</sup> comme la plus équitable. Le quotient familial intègre en effet, dans son calcul, les ressources et la composition de la famille.

Dans la quasi-totalité des cas, des tranches de quotient familial sont établies. A chaque tranche correspond un tarif. Le tarif s'élève quand le quotient familial croît.

Quelques communes (un peu moins de 5 % de l'ensemble) ont récemment modifié leur façon de faire : elles appliquent désormais un taux de participation, identique, à tout quotient familial. Il y a, dans ce cas, autant de prix que de situations familiales. Cette formule semble être celle qui prévaudra à l'avenir : les communes, encore nombreuses, s'engageant vers des changements de politique tarifaire, s'orientent vers cette voie.

La formule permet d'éviter les effets de seuil allant avec le mode antérieur. A taux de participation et à composition familiale inchangés, toute famille sait que si le prix croît pour elle d'une année à l'autre, c'est bien parce que ses revenus ont augmenté. Le gain en termes de lisibilité est certain.

Seules trois communes ont opté pour la gratuité : Drancy, Le Bourget et Noisy le Sec. Dans cette dernière, la nouvelle équipe municipale (désignée lors des consultations de 2008) a décidé de mettre fin à cette initiative : depuis la rentrée scolaire 2008 s'applique à nouveau une tarification en fonction du quotient familial.

Très peu de Villes pratiquent un tarif unique (5 % de l'ensemble). La formule est certes aveugle aux situations familiales. Elle possède en revanche l'attrait de la simplicité, l'avantage de l'égalité (de traitement) devant le service.

Une Ville présente un profil atypique : le tarif est unique, modulable cependant d'un quart à trois quarts, au vu d'une demande motivée adressée au CCAS (Centre Communal d'Action Sociale).

Ce système est en place depuis 2004. Auparavant, les familles achetaient des tickets pour la semaine à venir. La couleur du ticket était fonction des ressources familiales<sup>46</sup>. Des difficultés de gestion, un taux d'impayés élevé... ont conduit au changement. Les modalités actuelles présentent,

<sup>45</sup> dans les pratiques locales comme dans les recommandations formulées au niveau national. La Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005) a fait de l'accentuation de « l'effort de modulation des prix en cantines scolaires » l'un des objectifs des résolutions établies pour éradiquer la pauvreté des enfants

<sup>46</sup> la façon dont ces ressources étaient évaluées n'a pas été précisée lors de l'entretien ; la Responsable de Service rencontrée n'était pas en fonction à ce moment-là

sur ces plans, des avantages incontestables. La part des impayés a nettement diminué, passant de 30 % à 10 %<sup>47</sup>. Actuellement, dans cette commune, seule la restauration, en raison de son caractère « fondamental », fait l'objet de modulations « sociales ». Les prix des autres activités, à destination des enfants, sont uniques. La Municipalité revient cependant sur ses choix politiques antérieurs : l'introduction d'un quotient familial et celle de tarifications différenciées sont des priorités de la mandature en cours.

*b – pratiquement autant de modes de calcul du quotient familial que de communes*

Chaque Ville est libre de fixer les tarifs comme elle l'entend<sup>48</sup>. Elle l'est également lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les éléments entrant dans la détermination du quotient familial.

Tout se passe comme si chaque localité possédait ses propres critères d'appréciation de la « justice sociale » : les modes de calcul du quotient sont pratiquement aussi nombreux que les communes<sup>49</sup>.

Le quotient familial (QF) est certes bien toujours le rapport du montant des ressources de la famille et de son nombre de parts. Les évaluations tant du numérateur que du dénominateur du rapport varient cependant fortement.

° des ressources à périmètre variable

Certaines communes font le choix de la simplicité. Le montant des ressources retenu est alors celui qui figure sur le dernier avis d'imposition. Lorsque la famille n'est pas imposable ou lorsque sa situation a changé de façon sensible, on prend en compte les ressources des trois derniers mois. Il peut s'agir tout autant de revenus à caractère social (RMI...) que de revenus assimilés (pour les artisans, commerçants...).

Les différences commencent avec la prise en considération (ou pas) des allocations familiales. Elles sont, le plus souvent, intégrées au calcul. Ce sont bien des ressources définitives des familles, dépendant de leur composition mais pas de leurs revenus. Elles peuvent être affectées à la couverture de tous types de dépenses. A ce titre, on considère qu'elles participent du budget familial.

Sont généralement intégrées les prestations particulières telles que les allocations parentales (Allocation parentale d'éducation APE, Allocation de parent isolé API...).

« J'aimerais que l'on prenne en compte le coût du logement, ce qui est fait dans certaines communes (pas beaucoup) ; car certains ont un salaire moyen et paient un loyer énorme, d'autres sont en HLM. Donc, ce serait plus juste de prendre quand même le logement en considération. » Mme L., élue

Tantôt l'Allocation logement est intégrée, tantôt elle ne l'est pas. Dans le premier cas, de façon à s'approcher au mieux du « reste à vivre », on déduit le montant du loyer (en général hors charges) supporté par la famille. Le plus souvent, un plafond est fixé pour cette déduction. Les dépenses de logement des propriétaires ou accédants sont estimées de façon forfaitaire, fonctions de la taille du logement. Assimilée à des charges liées à l'occupation du logement, la taxe d'habitation est alors également déduite des ressources. Il s'agit là d'une contribution versée à la commune : elle réduit ce qui reste disponible pour les dépenses familiales. Elle peut, par ailleurs, être vue comme le prix déjà acquitté pour accéder à des services publics locaux. En la déduisant des ressources, on cherche à ne pas « pénaliser » la famille à deux reprises.

Dans la même logique (et souvent pour les mêmes communes), déduction est également faite du montant versé au titre de l'impôt sur le revenu.

De façon à prendre en compte les évolutions globales des modèles familiaux, sont ajoutées les pensions alimentaires reçues, déduites les pensions alimentaires versées.

<sup>47</sup> ces taux sont fréquemment mentionnés sans qu'il soit toujours précisé si le pourcentage s'applique aux montants facturés, au nombre de familles, à celui des repas...

<sup>48</sup> dans la limite d'un plafond à ne pas dépasser – cf. supra

<sup>49</sup> cf. étude Credoc (Daniel et Olm, 2001), doc. cité

° les abattements, en de rares cas

Il est des cas où un abattement forfaitaire est apporté aux ressources. Sa raison d'être n'est pas toujours explicitée.

Le plus souvent, il a été instauré de façon à accorder quelque avantage aux familles bi-actives. Cette situation se généralisant, la réduction perd de son sens. Les communes où cette pratique perdure envisagent sa suppression, à l'occasion d'une révision d'ensemble de leur mode d'évaluation (Daniel et Olm, 2001).

° des charges de famille diversement évaluées

A nouveau par souci de simplicité, le nombre de parts est égal au nombre de personnes présentes dans la famille. C'est la formule la plus fréquente.

Les enfants majeurs, disposant de ressources propres, ne sont, le plus souvent, pas comptabilisés.

Pour tenir compte des spécificités de leur situation, les familles mono-parentales voient généralement leur nombre de parts majoré d'une unité (le plus fréquent) ou bien d'une demi-part.

Certaines communes, généralement par défiance face à des déclarations qui leur semblent difficiles à vérifier, préfèrent ne pas accorder d'avantage ou d'avantage important aux parents se déclarant seuls à élever leur(s) enfant(s).

Les politiques tarifaires ne sont pas toujours aussi « familiales » ou favorables aux familles nombreuses : les enfants comptent, mais dans un nombre restreint de communes, comme une demi-part seulement. Parfois, la « valeur » de l'enfant, comme en matière d'impôt sur le revenu, dépend de son rang dans la fratrie.

Certaines Villes adoptent des politiques résolument sociales : le nombre de parts est majoré pour tenir compte de la présence d'enfant(s) handicapé(s).

° les changements en cours d'année, peu ou pas pris en compte

Dans pratiquement toutes les communes, les modifications dans les ressources et/ou dans les compositions familiales intervenues en cours d'année ne donnent pas lieu à une ré-évaluation du quotient. Elles sont prises en compte dans le calcul fait pour l'année suivante.

Intégrer tous les changements possibles engendrerait, de l'avis des Services communaux et/ou des élus, des coûts administratifs trop élevés.

° des formules plus ou moins complexes

« 60 % des parents ne donnent pas les documents nécessaires pour calculer le quotient familial car ils savent, d'office, qu'ils sont dans la tranche maximum. » Mme G. , directrice de Service

Les modalités d'établissement du quotient familial sont, on l'a évoqué, plus ou moins complexes selon les lieux. Les formules les plus élaborées ressortent d'une volonté (politique) d'être au plus près des réalités économiques et sociales des familles.

De l'avis même des interlocuteurs concernés rencontrés (élus et/ou responsables des services), la mise en oeuvre de ces dispositions –adoptées au nom de l'équité– bute sur des limites :

- les plafonds utilisés pour les dépenses de logement, par exemple, demandent à être régulièrement actualisés. En l'absence et c'est souvent le cas, les montants en question n'entretiennent plus de lien avec les réalités du marché local du logement.

L'on reconnaît volontiers, dans ces cas, que les formules étaient aptes à rendre compte des situations au moment de leur mise en place ; elles apparaissent en décalage avec les réalités familiales actuelles et avec leur complexité.

Qui plus est, elles ne sont pas nécessairement adaptées à la composition sociale de la commune d'aujourd'hui, probablement différente de celle qui prévalait au moment de leur mise en place. Un changement de dispositions, simplifiant le dispositif, apparaît comme

souhaitable. Il bouleverserait de façon quasi-aléatoire la répartition des familles face aux tarifs. Aussi est-il différé jusqu'à une révision d'ensemble, fondée sur des simulations préalables détaillées ;

- le nombre de documents administratifs à produire augmente avec celui des éléments intégrés dans le calcul. S'ils sont nombreux, la fourniture des justificatifs requiert du temps, demande des allers-retours entre « l'administration » et les « administrés ». La démarche est lourde pour les familles, dissuasive parfois. Si elle l'est pour les parents les plus roués aux démarches officielles, elle l'est très probablement pour tous ceux qui éprouvent des difficultés lorsqu'il s'agit d'entrer en contact avec l'appareil administratif.

« Encore que, et encore une fois parce qu'il s'agit de la restauration<sup>50</sup>, les familles sont capables de faire des démarches pour leur enfant.... ce qu'elles ne feraient peut être pas pour d'autres services. », Mme A., FCPE

Qui plus est, la complexité et l'abondance laissent place à des négociations entre les familles et les employés des Services concernés. La rigueur n'est pas nécessairement semblable pour tous. Les règles pourraient laisser d'autant plus place à des différences d'interprétation et d'application qu'elles sont plus nombreuses.

Les réflexions en cours des communes autour de leur politique tarifaire s'accompagnent le plus généralement d'interrogations à propos de leur mode d'évaluation du quotient familial. Elles cherchent à s'orienter vers la simplification. Plusieurs Villes envisagent de s'aligner sur les modalités d'évaluation du quotient retenues par la CAF (Caisse d'Allocations Familiales) et utilisées pour les services qu'elle gère (les crèches par exemple)<sup>51</sup> ou auxquels elle contribue.

L'adoption de ce mode de calcul unique et son application à toutes les prestations communales, seraient sources de gains en termes de lisibilité, tant pour les usagers que pour les gestionnaires locaux.

Ne taillant plus chacune une cote à leur mesure, les communes seraient perdantes en termes d'autonomie. Elles seraient cependant gagnantes sur le plan des coûts administratifs. Des accords semblent en effet possibles : la CAF mettrait à la disposition des communes les calculs qu'elle effectue pour les familles auxquelles elle verse des prestations. Les services communaux auraient uniquement en charge la détermination, selon le même mode, du quotient pour les familles –encore peu nombreuses- ne relevant pas de la CAF.

Les options familiales et natalistes poursuivies par la Caisse ne sont peut être pas les plus adaptées aux politiques communales, poursuivant des objectifs propres (Daniel et Olm, 2001). Les interrogations demeurent. Les réflexions cheminent.

Localement, avant toute modification, des simulations sont effectuées pour évaluer les implications du changement : combien de familles verraient leur situation évoluer de façon favorable ? combien seraient perdantes et, dans les deux cas, quelles sont ces familles ? Ce sont en effet « des bulletins dans l'urne » qui, selon les cas, seront gagnés ou perdus, avance une élue.

Tout autant que les coûts/bénéfices en termes d'équité, ceux qui en résulteront, sur le plan politique sont primordiaux. L'équité au sein des « gouvernés » n'est pas sans limites, du point de vue des « gouvernants ».

<sup>50</sup> c'est à dire notre attachement culturel à l'alimentation et son caractère « fondamental »

<sup>51</sup> à titre indicatif, « le quotient CAF » est établi en retenant :

pour un parent isolé ou pour un couple de parents	2 parts
pour le 1 <sup>er</sup> ou le 2 <sup>ème</sup> enfant	0,5 part
pour le 3 <sup>ème</sup> enfant	1 part
pour le 4 <sup>ème</sup> enfant et le(s) suivant(s)	0,5 part
pour un enfant handicapé	1 part

ces valeurs de référence reflètent bien le caractère familial des prestations servies par l'institution en question

### *c – des plages variables de tarifs*

Les communes appliquant un tarif unique n'ont pas toutes fait le même choix. Le tarif le plus faible vaut 2,34 €, le plus élevé 3,66 €. Au sein d'un groupe limité de (cinq) communes et d'une moyenne proche de 3 €, les variations sont donc fortes.

Elles le sont encore bien davantage lorsque l'on considère l'ensemble des communes de l'échantillon, appliquant des tarifs différenciés selon le quotient familial.

La moyenne des tarifs avoisine elle aussi 3 € (3,28€ plus exactement). Cette moyenne varie entre un minimum de 0,85 € et un maximum de 5,30 €.

Les valeurs mentionnées donnent certes des ordres de grandeur et illustrent la variabilité des tarifs. Elles ne sont cependant pas totalement représentatives des situations. Elles ont en effet été établies en considérant le tarif moyen communal, c'est-à-dire la moyenne des tarifs pratiqués pour chaque tranche de quotient familial, sans pondération par le nombre de familles ou par le nombre d'enfants ou bien encore par le nombre de repas revenant à chaque tranche de quotient/de tarif.

Des tarifs médians auraient dû être évalués, étant tout aussi significatifs, voire davantage, que les tarifs moyens.

Les informations permettant ce type d'évaluation (le nombre de familles dans chaque tranche tarifaire par exemple) sont rarement disponibles et/ou, malgré notre insistance, nous ont rarement été fournies. Elles sont détenues par le(s) Service(s) chargé(s) de la facturation ou par le Service financier. Le Service en charge de l'Education qui « communique » autour de l'éventail des prix, de celui applicable à chaque famille... n'est pas toujours tenu informé des résultats d'ensemble.

La difficulté est certaine. L'obscurité en question a assurément des répercussions sur la qualité de l'estimation produite dans le cadre de ce travail.

Au-delà, elle interroge, de façon majeure, sur les conséquences, en termes gestionnaires, de la division du travail au sein des Services des Villes. En l'absence de circulation des informations, les évaluations, les rationalisations sont impossibles. Pourrait-on formuler l'hypothèse que, dans nombre de cas, la construction de tels indicateurs de gestion est peu voire pas pratiquée ? La connaissance fine des réalités ne serait alors pas un des éléments-clés des choix de politiques...

Au-delà des tarifs moyens (et de leurs limites), les politiques tarifaires peuvent être caractérisées par l'importance du rapport entre le prix le plus bas et le plus élevé.

Quelques communes (environ 10 %) pratiquent un tarif dit « social ». Elles l'appliquent aux familles particulièrement en difficulté, sur le plan financier et/ou administratif. Le prix du repas, dans ces cas là, est de l'ordre de 0,20 €. Figurant dans la grille, il est associé à un quotient familial faible, correspondant dans tous les cas à des ressources d'un montant inférieur aux *minima* sociaux. Les façons de désigner les familles concernées varient selon les lieux. Le plus souvent, la demande émane des Services sociaux communaux. Elle peut également être formulée par les familles elles-mêmes. La désignation relève de la décision, au cas par cas, prise par le Maire lui-même ou par un Adjoint délégué au domaine.

La mesure est appliquée, là aussi de façon discrétionnaire, aux familles ayant accumulé des impayés.

Tous les tarifs dits « sociaux » ainsi que la liste des bénéficiaires potentiels comportent alors une part d'inconnu, un caractère officieux.

Si l'on excepte ces « tarifs sociaux », le tarif le plus faible s'établit, en moyenne, aux alentours de 0,90 €. Le tarif maximum est proche, quant à lui, de 4,50 € (4,39 €). Le tableau 5 indique les estimations faites, pour les communes concernées (hors tarif unique et gratuité).

Au final, en moyenne, selon la valeur de son quotient familial, une famille a toutes chances de payer entre 0,90 € à 4,39 € pour le repas de l'un de ses enfants<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> autrement formulé, la moyenne des tarifs les plus faibles est de 0,90 € et la moyenne des tarifs les plus élevés est proche de 4,39 €

tableau 5 – tarifs les plus faibles et tarifs les plus élevés, 2007-2008

	moyenne	minimum de la distribution	maximum de la distribution	ecart-type	coeff. variation
tarif communal le plus faible					
	0,90 €	0,30 €	2,18 €	0,37 €	0,40
tarif communal le plus élevé					
	4,39 €	2,84 €	7,06 €	0,83 €	0,19

notes :

° les estimations concernant le tarif le plus faible n'intègrent pas les tarifs dits « sociaux » (cf. supra) dont la moyenne est d'environ 0,20 €

° la commune qui pratique le tarif le plus faible correspondant au minimum n'est pas celle où le tarif le plus élevé est également le minimum ; la même remarque vaut pour les maxima

source : estimations sur la base des informations collectées

Les interlocuteurs rencontrés (élus et/ou services concernés) ignorent généralement ce qui fonde la valeur des tarifs extrêmes.

Le plus fréquemment, ceux-ci sont des « produits historiques ». Ils ont été fixés, il y a longtemps, correspondant aux réalités économiques et sociales du moment. Depuis lors, ils ont subi des actualisations annuelles successives.

Jusqu'à une date récente<sup>53</sup>, le taux d'évolution des tarifs des repas étaient contraints. Désormais, les collectivités déterminent librement les variations annuelles. Dans les faits, les tarifs évoluent sensiblement, de partout, à un rythme voisin de celui de l'inflation.

La logique d'évolution des prix, dans le service public, s'aligne donc largement sur celle qui vaut dans la sphère des biens privés. Elle s'ancre dans les représentations que se font les élus des réactions possibles des « gouvernés ». L'inflation, admise tout autant que subie, fixerait un seuil d'acceptabilité. Le dépasser conduirait à s'exposer à des coûts politiques que les « gouvernants » ne sont peut-être pas prêts à accepter.

Les tarifs les plus faibles sont plus variables que les tarifs les plus élevés (tableau 5).

Que les prix actuellement pratiqués résultent d'évolutions largement contraintes ou qu'ils aient été déterminés de façon indépendante, on constate que chaque localité fixe, à sa façon, le maximum qui puisse être demandé aux familles les moins fortunées. Les appréciations divergent. lorsqu'il s'agit de se prononcer sur ce qui est acceptable par les plus pauvres. Les acceptations de ce qui est « social » sont contingentes.

De la même façon, le tarif le plus élevé diffère selon les communes. Le maximum peut valoir un peu plus de 2 € (2,18 €) tout autant que près de 7€ (7,06 €). Les variations sont cependant moindres que celles touchant les tarifs les plus faibles. Cette modération est-elle à relier aux représentations de ce qui est admissible par les familles, en général les plus fortunées ?

Elus et/ou Services concernés reconnaissent que, lors de la fixation des tarifs ou de leur évolution annuelle, ils cherchent à demeurer proches de ce qui est pratiqué dans les localités voisines. « On n'est pas plus cher que... », nous dit-on fréquemment. Les interactions spatiales viennent fixer des limites. L'imitation le dispute à la concurrence : les communes tentent d'attirer des populations aisées, cherchent à retenir les « classes moyennes » qui viennent de s'installer sur leur territoire. Les populations en question sont sources de recettes fiscales, de mixité sociale... Des tarifs trop élevés risqueraient d'être dissuasifs quand, bien au contraire, on cherche à être attractif. Tout se passe comme si le choix d'un lieu de résidence par les catégories moyennes et supérieures était tributaire de l'offre publique locale, envisagée sous l'angle de ses prix... D'une certaine façon, on imagine bien que les populations en question votent avec leurs pieds...

<sup>53</sup> 2006, cf. supra

Le rapport entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus faible est propre à chaque commune, tout comme l'est le nombre de tranches tarifaires séparant les deux extrêmes.

La valeur du rapport est illustrative, à sa manière, d'une conception de la hiérarchie sociale, de son expression à l'intérieur du service public. Les « rapports sociaux » sont considérés comme plus ou moins contrastés ; ils sont plus ou moins reproduits dans le service, la collectivité modulant l'aide apportée à chacun avec une intensité variable.

Toutes choses égales par ailleurs, le nombre de tranches tarifaires a quant à lui des incidences sur l'importance des effets de seuil, inhérents à l'existence même de tranches. Dans quelques communes (environ 5 %), ce nombre atteint, voire dépasse la vingtaine. On cherche, à travers des tarifs nuancés, à être aussi proche que possible des situations familiales et sociales, considérées comme fortement variables. En moyenne, le nombre de tranches est proche de la dizaine : les tarifs s'adaptent aux différenciations sociales, sans imposer des coûts de gestion trop élevés.

Il est des communes où le rapport est faible et le nombre de tranches élevé (respectivement 4 et 14 par exemple) ; tout comme il en est où la situation est inverse (respectivement 14 et 3 par exemple). Toutes les combinaisons sont possibles. Elles sont révélatrices de prises en compte contrastées de la diversité sociale, actuelle ou passée.

#### *d- des mesures plus ou moins redistributives*

Pour les communes étudiées, le coût moyen de production d'un repas s'établit aux alentours de 8 € (cf. Annexe 4). Le « prix » (entendu comme tarif moyen) auquel il est facturé est inférieur à 3 €. Ces estimations montrent à elles seules que le service de la restauration scolaire est largement financé par le budget général des Villes. Une redistribution s'opère donc, de l'ensemble des contributeurs au budget vers les usagers de la restauration.

Toutes choses égales par ailleurs et notamment pour un coût donné, le transfert est d'autant plus élevé (respectivement faible) que le tarif, à l'intérieur de la gamme pratiquée, est faible. Le dispositif est alors globalement plus favorable aux « plus pauvres » qu'aux « plus riches ». Le système serait globalement « juste ».

Le constat est-il nuancé si l'on prend en considération le poids des « dépenses de cantine » à l'intérieur des revenus familiaux ?

Au vu des informations disponibles pour chaque commune a été construit un schéma représentant la variation des taux d'effort des familles en fonction de leurs revenus.

Le taux d'effort est considéré comme égal au poids de la facture mensuelle acquittée (pour 2 enfants déjeunant au restaurant scolaire 14 jours par mois, ce qui est la moyenne) dans les revenus de la famille, reconstitués à partir des règles adoptées par chaque commune pour établir le quotient familial.

Ce schéma « objectivant » a servi de support lors des entretiens, à titre de mise en regard des propos concernant la « solidarité » et la « citoyenneté » et de leur traduction effective en termes de tarifs.

Compte tenu de différences locales d'appréciation<sup>54</sup>, les courbes construites ne se prêtent pas à des comparaisons entre communes. On ne saurait, sur la base des taux d'effort évalués, désigner quelles sont les plus « généreuses », les plus « solidaires », etc.

Bien davantage, les calculs conduits illustrent quelles sont, commune par commune, les différences de traitement auxquelles sont « soumis » les usagers. Les politiques tarifaires peuvent être qualifiées :

- de « régressives », si le taux d'effort décroît quand les revenus s'élèvent ;
- de « progressives », si le taux d'effort augmente quand les revenus progressent.

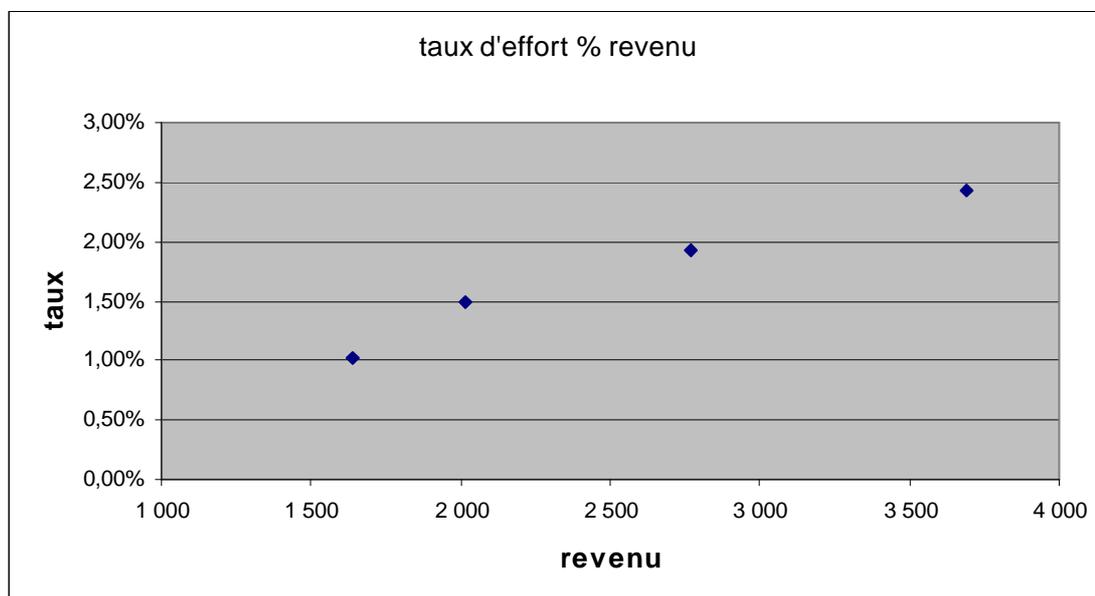
---

<sup>54</sup> en matière de revenus par exemple. Certaines communes considèrent les revenus imposables moyens, d'autres les revenus nets après impôt, d'autres encore la moyenne des revenus des 3 derniers mois...

De la sorte ont pu être délimités 4 grands groupes de communes<sup>55</sup>.

° (1) un groupe de communes (6 % de l'échantillon) où la politique tarifaire peut être qualifiée de « progressive » (cf. schéma type 1).

schéma type 1 – politique dite « progressive »



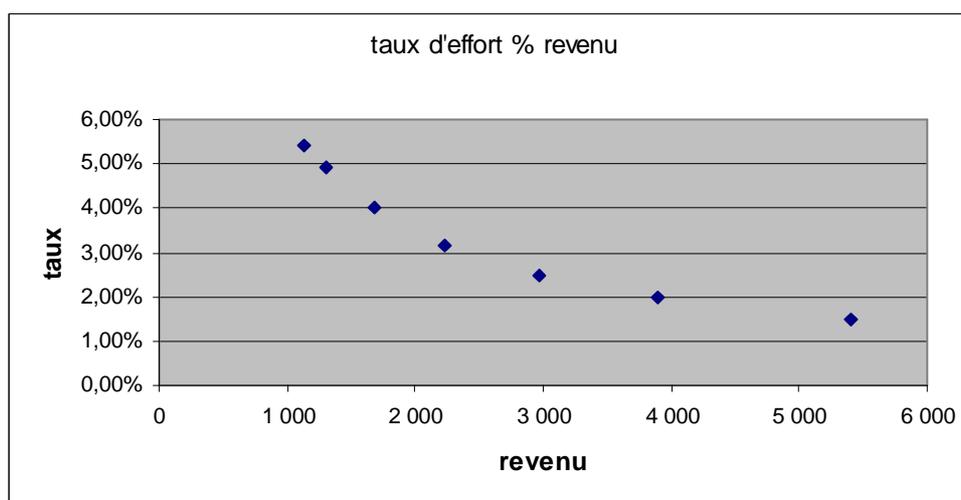
Le taux d'effort croît avec le revenu.

Les communes du groupe possèdent par ailleurs des traits semblables : le nombre de tranches tarifaires est plutôt faible ; le rapport entre les tarifs extrêmes l'est également.

Le système tarifaire, tout en étant peu nuancé, apparaît comme adapté aux réalités sociales, telles qu'elles peuvent être appréhendées à l'aune des revenus.

° (2) un groupe de communes (38 % de l'échantillon) où la politique tarifaire peut être qualifiée de « régressive » (cf. schéma type 2).

schéma type 2 – politique dite « régressive »



Le taux d'effort décroît nettement avec le revenu. *Caeteris paribus*, le système tarifaire est plus favorable aux familles aisées qu'à celles qui le sont moins.

<sup>55</sup> n'incluant pas, cela va de soi, les 3 communes où est pratiquée la gratuité

La forme de la courbe est contre-intuitive. On est en effet enclin à penser que, dès lors que les tarifs croissent avec les tranches de quotient familial, le système est nécessairement équitable. Dans les faits, il n'en va pas ainsi. Le désajustement entre la croissance des tarifs et celle des quotients (les premiers croissent moins rapidement que les seconds) aboutit à la situation représentée.

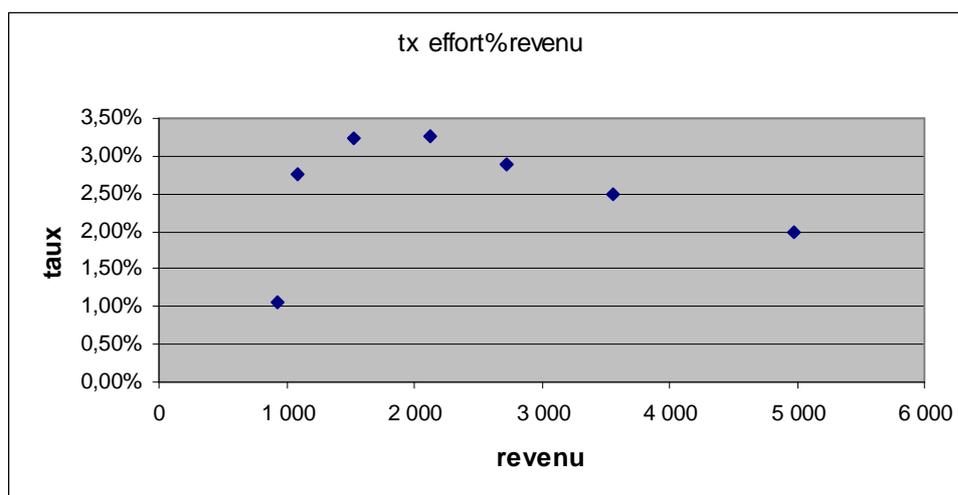
Il est à noter que, dans la quasi-totalité des cas, le constat est le même, que le raisonnement soit tenu en évaluant les taux d'effort par rapport au quotient familial ou bien par rapport au revenu de la famille. Pour les communes concernées<sup>56</sup>, quelle que soit la sophistication dont elles entourent l'évaluation du quotient, la forme de la courbe varie peu ou pas. L'aspect « régressif » l'emporte.

Au sein du groupe, hors la forme semblable de la courbe, les pratiques tarifaires diffèrent fortement. Les nombres de tranches, les rapports entre tarifs extrêmes, les tarifs moyens... sont variables.

Au vu des informations complémentaires recueillies (lors des entretiens), le système actuel est l'héritage d'un dispositif ancien. Les interlocuteurs rencontrés ignorent généralement à quelle date il a été mis en place. Il a résisté aux changements électoraux et aux mutations des personnels. Des actualisations non coordonnées des prix et des quotients ont, par accumulations successives, conduit aux caractéristiques actuelles. Elles ont également pu accentuer les « défauts » du dispositif initial.

° (3) un groupe de communes pratiquement aussi fourni que le précédent (36 % de l'échantillon) où la politique tarifaire peut être qualifiée de « progressive-régressive ». Elle emprunte en effet aux traits caractéristiques « idéaux » des deux groupes précédents (cf. schéma type 3).

schéma type 3 – politique dite « progressive-régressive »



Le taux d'effort croît dans un premier temps avec le revenu (le système apparaît « progressif ») ; il atteint un maximum puis décroît (le système apparaît alors « régressif »).

La croissance et la décroissance sont plus ou moins rapides ; elles sont diversement accentuées.

Le dispositif est favorable aux revenus extrêmes ; leur taux d'effort est parfois proche. Il peut en cela être tenu pour inéquitable.

Dans tous les cas, la courbe atteint un palier (plus ou moins étendu) pour les familles dont le revenu se situe, globalement, aux alentours de 2 000 €. Le système est défavorable à ceux qui gagnent un peu plus que les *minima* sociaux, à ceux également que l'on pourrait considérer comme la « frange inférieure des classes moyennes » (cf. infra).

Là encore et selon les précisions qui ont été apportées, le dispositif actuel résulte de modes de faire anciens. Ses traits caractéristiques sont à mettre au compte :

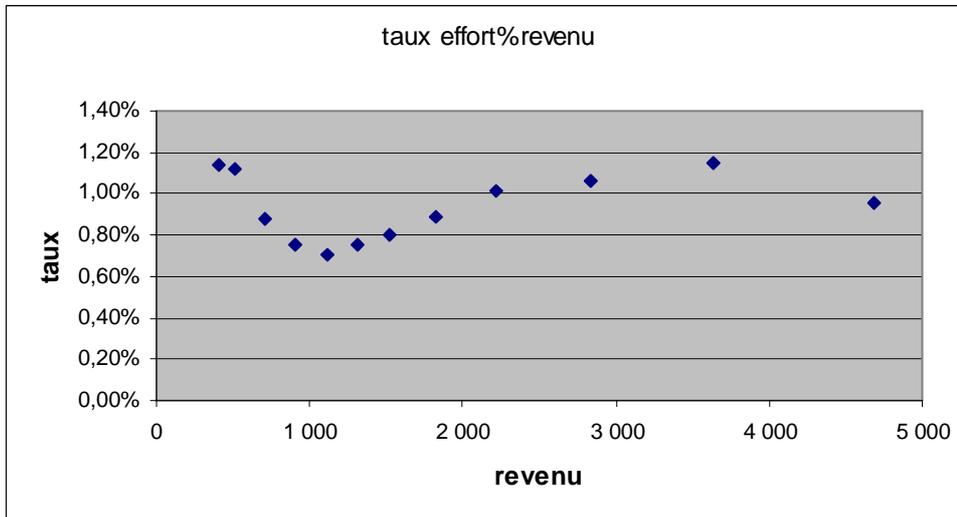
<sup>56</sup> le constat ne saurait être généralisé ; il est assurément des modes de calcul du quotient, à partir du revenu familial, qui ont un effet correctif. Le système pourrait être alors « régressif » au regard du quotient, « progressif » au regard du revenu

- d'actualisations différentielles des tranches de quotient et des tarifs correspondants ;
- d'aménagements des tarifs extrêmes, conçus pour être acceptables tant pour les « plus pauvres » que pour les « plus aisés », la limite supérieure devant par ailleurs demeurer inférieure au coût du service ;
- d'ajustements entre les extrêmes, les prix devant croître par intervalles successifs.

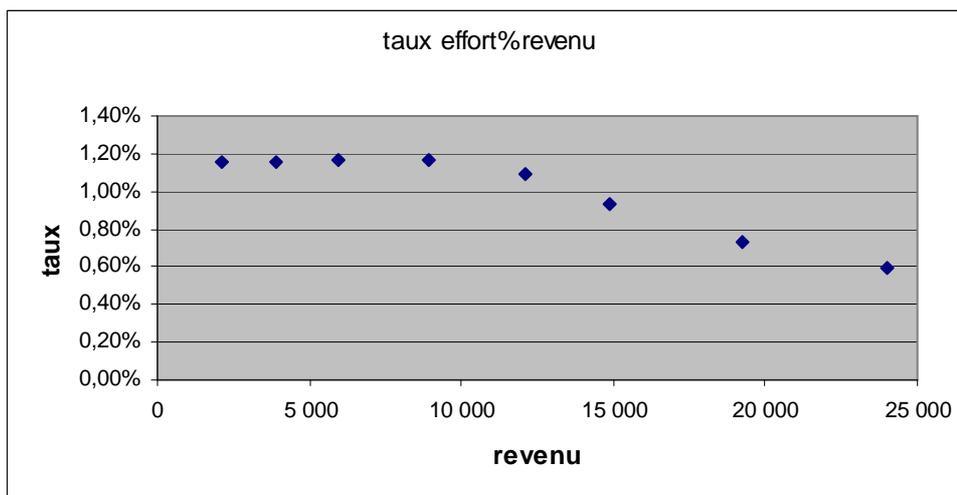
° (4) un groupe de communes (à peu près 20 % de l'échantillon) où la politique tarifaire peut être qualifiée de « atypique », au regard des figures précédemment décrites (cf. schéma type 4 et suivants).

schéma type 4 – politique dite « atypique »

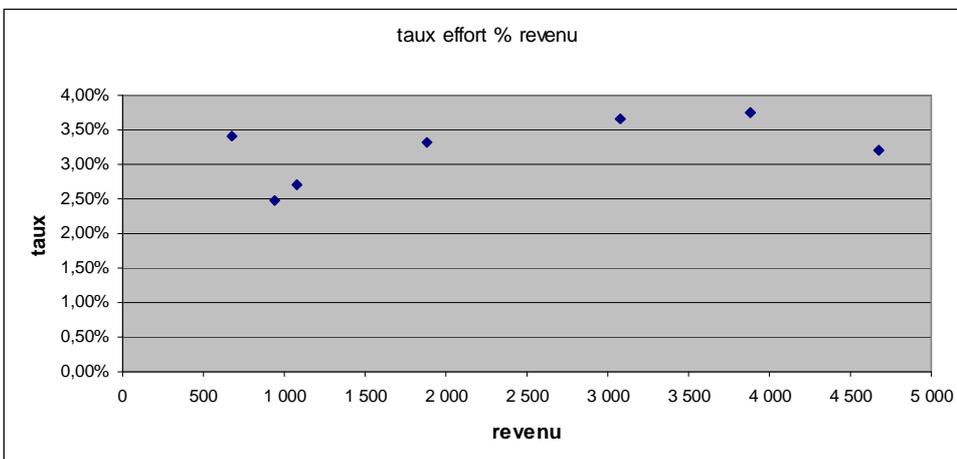
cas (a)



cas (b)



cas (c)



Comme le montrent les schémas ci-dessus, les courbes obtenues ne sont pas strictement identiques. Toutes ont cependant en commun d'introduire des variantes significatives par rapport aux politiques-types précédemment décrites.

Trois cas de figure peuvent être isolés.

- cas (a)

C'est, parmi toutes, la configuration la plus atypique. Elle emprunte au mode dit « régressif » tout comme au mode dit « progressif ». L'introduction de tranches intermédiaires, les aménagements en faveur de groupes de population à revenus donnés... viennent rompre la continuité. La mise en place de forfaits (pour un nombre fixé de repas par semaine), de tarifs dégressifs selon le rang des enfants... ont des conséquences assez variables, du point de vue de l'égalité de traitement. Des familles aux ressources voisines supportent des taux d'effort différents.

Les communes concernées sont peu nombreuses (à peine 8 % de l'échantillon).

- cas (b)

Sans que cela soit explicitement formulé, les tarifs sont établis de façon à ce que les taux d'effort (par rapport au revenu) soient sensiblement identiques pour un grand nombre de tranches tarifaires. Les familles aux revenus « intermédiaires » sont sollicitées de façon semblable.

L'existence d'un prix plafond brise l'allure constante de la courbe : le taux d'effort chute, à la faveur des familles les plus aisées.

Hors cet effet de l'extrême, les dispositions adoptées ressortent d'une cohérence certaine. L'éventail des tarifs ne peut, en tout état de cause, être aussi large que celui des revenus.

- cas (c)

Les communes concernées (5 % de l'échantillon) pourraient être qualifiées de « novatrices » (tout autant que « d'atypiques »). La plupart de ces systèmes tarifaires sont en effet d'implantation encore récente. Ils ont été mis au point soit à l'issue d'études conduites en interne, soit sur la base de propositions formulées par des bureaux d'études spécialisés. On les trouve tout autant dans des communes « de droite » que « de gauche ».

Les dispositions rompent avec celles qui prévalent dans les autres communes, ne serait-ce qu'en raison de la suppression des tranches de tarifs et de quotients.

Ces derniers continuent à être déterminés et restent à la base du dispositif. Par l'intermédiaire d'une formule mathématique, plus ou moins élaborée (une ou plusieurs fonctions affines), est calculé le prix à payer par chacun selon la valeur de son quotient familial.

Le taux d'effort (par rapport au revenu ou au quotient familial) est le plus souvent constant. Assurer sa progressivité accroîtrait le degré de complexité, réduirait la lisibilité.

Un prix plancher et un prix plafond sont fixés, ainsi que les quotients familiaux correspondants. Le dispositif n'est pleinement équitable qu'entre ces deux limites.

De l'avis des Services chargés de sa mise en œuvre, le mode de calcul du prix appliqué à chaque famille prend l'aspect d'une « boîte noire ». Du point de vue des élus qui en ont décidé ainsi, le dispositif paraît comme le mode le plus explicite, le plus équitable et le moins chargé en contestations. Les familles l'ont, selon eux, aisément accepté. Elles savent qu'à dispositif inchangé, les augmentations annuelles des factures sont à mettre au compte de la progression de leurs ressources.

Le système semble rencontrer les faveurs des Villes qui engagent des réflexions autour de leur politique tarifaire. Serait-ce, du point de vue des « gouvernants », le mode le plus « solidaire », le plus « citoyen » ?

C'est assurément celui qui garantit l'équité/l'égalité de tous les usagers dans le service. En cela, il peut être tenu pour citoyen, dans une perspective large, « républicaine ».

La formule de vérité, « à chacun son prix », instaure cependant une individualisation des consommations, à la manière de ce qui pourrait prévaloir pour des biens privés.

A coût de repas donné, les usagers les plus fortunés sont moins subventionnés que ceux disposant de ressources faibles (cf. supra). Les premiers supportent des taux d'effort plus élevés que les seconds. Un double mouvement de « solidarité » trouve place, à l'extérieur du service comme à l'intérieur. Il vaudrait d'estimer quel est le plus intense, quel est le plus acceptable. « citoyenneté » et « solidarité » ne trouveraient alors pas automatiquement à se conjuguer.

*d – des politiques tarifaires, diversifiées*

Sur la base des informations retenues et examinées successivement (cf. supra), une analyse multi-dimensionnelle a été tentée (Analyse en Composantes Multiples). Elle n'a pas fait apparaître de modèle interprétatif d'ensemble, de groupes distincts au sein desquels les politiques tarifaires des communes présenteraient de larges analogies.

Cette tentative conforte les observations premières, faisant état de l'extrême diversité des situations, des multiples combinatoires envisageables au regard des éléments caractéristiques des pratiques en matière de tarification.

Il n'est en outre pas à exclure que les analyses conduites n'aient pas porté sur un nombre pertinent de « variables » descriptives des pratiques. Il n'est pas exclu que les variables elles-mêmes ne soient pas totalement pertinentes.

Le rapport des tarifs extrêmes (en cas de tarification « au quotient familial »), le nombre de tranches tarifaires, le caractère « progressif »/ « régressif » des politiques, les tarifs moyens et ceux estimés pour des situations familiales-types ont été tenus comme à même de rendre des dispositions adoptées.

Tel n'est peut-être pas le cas. Des analyses complémentaires devraient être tentées, pour tester la validité des choix, pour parvenir à des résultats présentant une certaine « robustesse », infirmant ou confirmant la modélisation esquissée. Parviendrait-on ou non à réduire « l'irréductibilité du local » ?

Quoi qu'il en soit, il manque aux analyses conduites un certain nombre d'éléments descriptifs des réalités, comme la répartition des familles entre les tranches tarifaires, leur ventilation à l'intérieur de regroupements plus étroits...

En l'absence de ces données, l'estimation d'indicateurs illustratifs des disparités (de tarifs) entre usagers... est impossible.

Des informations de ce type et leur analyse relèvent des modalités d'application des politiques, davantage que de la définition même de ces politiques. Elles sont indicatives de l'adaptation (ou non) des mesures décidées par les « gouvernants » à la situation des « gouvernés ».

schéma 5a – effectif relatif des familles et taux d'effort en fonction du quotient familial, commune a

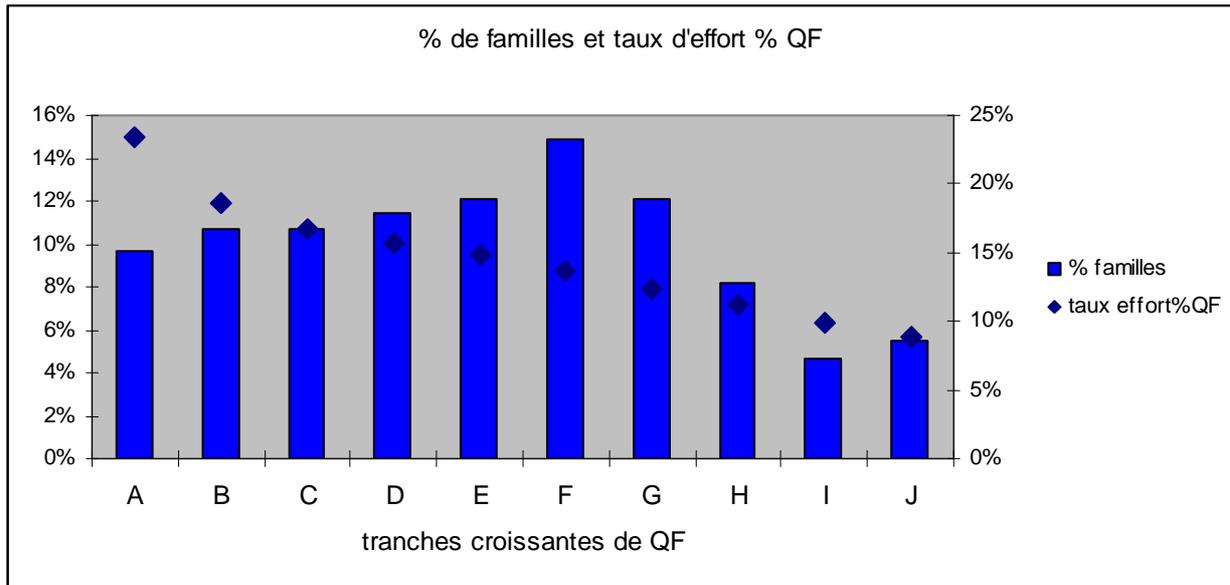
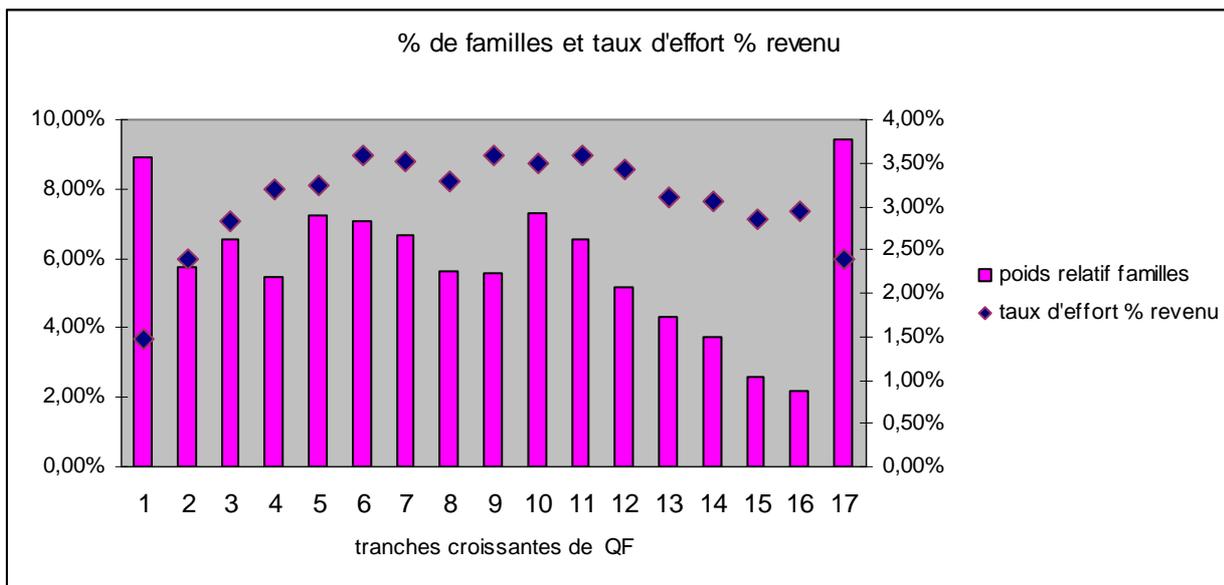


schéma 5b – effectif relatif des familles et taux d'effort en fonction du revenu, commune b



source : estimations sur la base des informations collectées

Les schémas 5a et 5b figurent deux communes de l'échantillon pour lesquelles on dispose d'informations relatives à la répartition des familles entre les différentes tranches tarifaires. Les représentations montrent, entre autres, qu'il n'est pas indifférent d'évaluer les dispositions tarifaires en tenant compte, ou pas, de cette répartition.

Dans la première situation (dite commune a), la part des familles « pauvres » supportant un taux d'effort élevé est importante. L'est également celle des familles supportant des taux d'effort faibles (tranches H à J). La situation semble nettement défavorable à tous ceux – et leur part est conséquente- qui sont parmi les moins fortunés.

La situation b présente d'autres traits caractéristiques : tout se passe aux extrêmes de la distribution, à la fois nombreux et avantagés au regard du taux d'effort. Les dispositions apparaissent peu favorables aux catégories moyennes, diversement réparties et supportant les taux les plus élevés.

Les traits des distributions ne sont assurément pas aussi caricaturaux que le laissent entendre les diagnostics, rapides, qui sont formulés. Les structures familiales, intégrées dans le calcul des quotients familiaux, introduisent des médiations, déformant la seule hiérarchie des revenus.

Néanmoins et nonobstant les modulations à introduire, l'on peut se demander si les répartitions, les variations des taux d'effort constatées sont conformes aux attentes des « gouvernants » ?

Des dispositions (tel un taux d'effort élevé pour les familles appartenant aux premières tranches tarifaires) apparaissent comme difficiles à justifier. Pourrait-on formuler l'hypothèse que les conséquences des décisions de politiques ne sont pas toujours évaluées ? Il serait, sinon, apporté des correctifs aux effets négatifs les plus criants.

L'on pourrait également penser que les décisions résultent de compromis, composant avec les héritages du passé, les amendant sans vraiment les transformer. Les arbitrages successifs, par accumulation, pourraient alors produire des effets « aberrants », non souhaités. Les dispositions actuelles ne seraient pas totalement conformes à de possibles idéaux en termes d'équité (et au-delà, en termes de « solidarité »), tout en les satisfaisant partiellement.

« La gratuité ne correspond pas à notre objectif de politique familiale. Nous voulons aider les familles qui sont en difficulté, mais nous attendons aussi la solidarité entre les familles. Cela correspond, selon nous, au principe d'équitabilité. C'est pourquoi, notre objectif est d'avoir autant de familles dans chaque tranche de quotient et surtout ne pas désavantager les tranches intermédiaires. Nous espérons que les tranches les plus faibles ne comptent pas tant de familles. » Mme L., élue

#### *d – les catégories moyennes, diversement traitées*

Plutôt que de poursuivre une quête –aléatoire- d'une modélisation d'ensemble, attention a été portée à des situations de familles « moyennes ».

Les catégories (« classes ») moyennes sont, on l'a évoqué, au centre des dispositifs et de nos observations. Elles sont susceptibles de développer des réactions propres au regard des pratiques tarifaires qui leur sont appliquées. Est-il précisément, toujours dans une perspective « objectivante », des modalités qui leur soient propres ?

Des estimations ont été conduites pour évaluer quel est, commune par commune, le tarif appliqué pour des « situations types » considérées comme des invariants.

Ces situations types retenues sont les suivantes :

1 – famille dite « CPL + 2 »

- 2 parents actifs et 2 enfants en classes primaires
- disposant de revenus imposables mensuels s'élevant à 3 000 €

2 – famille dite « MONO + 2 »

- 1 parent isolé, élevant seul ses 2 enfants en classes primaires
- disposant de revenus imposables mensuels s'élevant à 1 600 €

Le quotient familial applicable à chacune des ces deux « familles » a été évalué, conformément aux règles établies par chacune des communes.

Le tableau 6 rend compte des variations constatées au sein de l'échantillon, du point de vue des tarifs appliqués aux « familles moyennes ». Elles sont du même ordre de grandeur que celles constatées précédemment. Selon les localités, la situation faite aux familles « moyennes » diffère donc largement.

Celle des familles mono-parentales connaît des variations plus sensibles que celle des familles bi-parentales. Les nuances proviennent de différences, selon les communes, dans les nombres de parts attribuées aux parents isolés (ce peut être 1 ou bien 1,5 voire 2 – cf. supra) : les avantages qui leur sont consentis sont plus ou moins intenses.

tableau 6 – tarifs pour des familles « moyennes », 2007-2008

	moyenne	minimum de la distribution	maximum de la distribution	ecart-type	coeff. variation
tarif famille « CPL + 2 »	3,29 €	0,84 €	5,08 €	0,71 €	0,21
tarif famille « MONO + 2 »	2,30 €	0,50 €	4,95 €	0,68 €	0,30

note

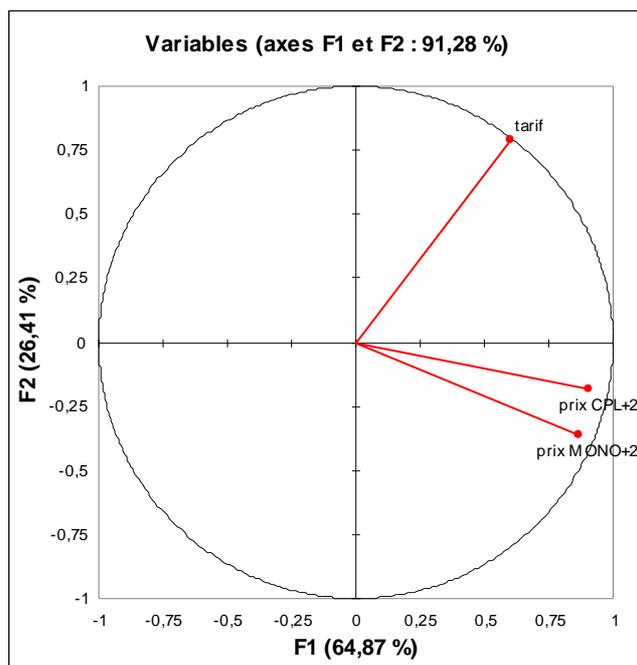
les calculs ont été conduits pour 91 communes (échantillon hors communes pratiquant la gratuité et communes pour lesquelles les informations n'étaient pas disponibles)

source : estimations sur la base des informations collectées

Une analyse complémentaire (Analyse en Composantes Principales - ACP) a été tentée de façon à examiner s'il existait des liens (ou non) entre la politique tarifaire d'ensemble des communes et la situation particulière qu'elles réservent aux familles « moyennes ».

L'analyse est très frustrante, portant uniquement sur trois variables : le tarif moyen dans la commune, ceux estimés pour les deux familles « moyennes ». Les résultats obtenus comportent principalement un caractère illustratif et leur solidité statistique pourrait être aisément remise en cause<sup>57</sup>. La représentation obtenue (le cercle des corrélations) contribuerait de la sorte davantage à avancer des hypothèses qu'à supporter des résultats définitifs.

schéma 6 – cercle des corrélations, ACP, nombre réduit de variables



La représentation pourrait être ainsi interprétée :

- les situations tarifaires faites aux familles « moyennes », qu'elles soient mono- ou biparentales sont largement semblables (le fait d'être « moyen » l'emporterait sur la structure familiale) ;
- les situations faites aux familles « moyennes » sont spécifiques, indépendantes du niveau de tarif (moyen) pratiqué localement (les particularités faites aux familles « moyennes » existeraient, que les Villes pratiquent des tarifs faibles ou bien élevés).

<sup>57</sup> lorsque 3 variables seulement sont tenues en compte, la probabilité est forte qu'elles soient toutes trois indépendantes/dépendantes, que deux d'entre elles s'opposent à la troisième

Figure en Annexe 2 une « analyse spatiale » des ressemblances/dissembances entre communes, au regard des tarifs appliqués aux « familles moyennes ». L'émiettement communal fond, laissant apparaître des périmètres, aux contours flous, où les situations sont semblables

Des analyses multi-dimensionnelles complémentaires ont été conduites, portant sur des variables plus nombreuses. Sans qu'elles soient totalement probantes, il apparaît que les liens observés, propres aux situations « moyennes », leur indépendance avec d'autres éléments descriptifs des politiques tarifaires communales (nombre de tranches, rapport entre tarifs extrêmes) subsistent, certes atténués.

Des dispositions seraient donc propres à ces catégories « moyennes », en tant que résultats de décisions et/ou produits des évolutions successives.

Les schémas représentatifs précédemment présentés (schémas types 1 à 4) laissaient sous-entendre les particularités constatées. Les politiques dites « progressives », une part des politiques dites « atypiques » ne sont pas favorables aux catégories moyennes. Les politiques dites « progressives-régressives » (présentes dans un peu plus du tiers des situations observées) leur sont nettement défavorables.

Les « gouvernants » inscrivent-ils, dans l'agenda de leurs préoccupations, ces situations moyennes ? Ou bien encore les figures extrêmes, interpellant dans le registre de la justice sociale pour les unes, dans celui des impacts électoraux<sup>58</sup> pour les autres, focalisent-elles l'attention ? Quelles sont à ce titre les options et les représentations des « décideurs » ? Quelle relation de proportionnalité entretiennent-elles avec les éléments de réalité au sein desquels elles peuvent être situées ?

Les « gouvernés » sont-ils sensibles à ces différenciations ? Sont-elles mobilisatrices, dans le registre des propos ou des actions ?

---

<sup>58</sup> répondre aux demandes des catégories dites supérieures, les attirer par l'intermédiaire d'aménités urbaines et de services publics locaux de qualité... sont susceptibles d'être des éléments de stratégie ; ils n'entrent pas directement dans les thématiques traitées



## 5 – Le point de vue des « gouvernants »

L'examen des modes de gestion et de tarification adoptés pour la restauration scolaire a donné l'occasion de faire état de points de vue exprimés par les « gouvernants ».

L'objet essentiel du travail consiste à donner la parole aux « gouvernés ». Ces derniers ont assurément des convictions propres. Leurs pratiques dans l'espace collectif, leurs expressions dans le débat public se construisent pour partie en regard des décisions et des argumentaires auxquels ils se trouvent confrontés. Leurs propos tirent alors partiellement sens à la lumière, précisément, des registres mobilisés par les « décideurs ».

Ceux-ci sont relayés par les Services chargés de la concrétisation des actions publiques adoptées.

Hors leurs convictions personnelles, les membres des Services sont situés à l'interface entre les « décideurs » et les « usagers ». En cela, ils sont directement confrontés aux difficultés éventuelles suscitées par la mise en œuvre de la « règle », telle qu'elle est définie. Il l'est pas à exclure qu'ils agissent parfois au nom d'options qu'ils ne partagent pas. En cela, ils peuvent se faire vecteurs de propositions de changements, alors plus ou moins transmises et acceptées dans l'espace des décisions.

L'évaluation des quotients familiaux, les formalités d'inscription, voire de paiement... sont objets d'une co-production entre ces Services et les parents. La proximité que les personnels municipaux entretiennent avec les familles les engage probablement vers une souplesse/rigidité variable<sup>59</sup>.

Leur position intermédiaire –d'intercesseurs ?- fonde un registre d'énonciation propre. Il a été choisi de l'entendre, en ce qu'il servait le point de vue des « décideurs », tout en ne pouvant s'y confondre.

Quel est alors le référentiel mobilisé par les « gouvernants » et par ceux qui les entourent, lorsqu'il s'agit des décisions et de leur mise en application ?

Les entretiens semi-directifs se prêtent difficilement à une hiérarchisation effective des thèmes centraux aux yeux des personnes rencontrées. Ils contraignent ces dernières à formuler des avis, en réponses à des questions qu'ils auraient peut-être omis de mentionner, dans un discours spontané.

Une présentation exhaustive du contenu des entretiens ne serait alors pas illustrative des domaines prioritaires pour les « gouvernants ».

Lui est préféré un examen des dimensions les plus structurantes des propos, en ce qu'elles mobilisent des représentations particulières construites au sujet des « gouvernés », telles les catégorisations dont ils sont l'objet, les formes de relations qui s'établissent avec eux.

Les réactions des élus sont diverses, lorsque leur est proposée une représentation du mode de tarification (vu au prisme des courbes que nous avons pu construire). Ces réactions sont illustratives de déclinaisons locales conférées à « l'équité », à « l'égalité de traitement ».... Elles rendent également compte des potentialités de changements et de leurs limites. Nous accordons à ce titre place à ces dimensions.

Une importance particulière est attribuée au traitement –politique- de la gratuité, en ce que cette dernière est centrale, condensant des options en termes de « solidarité » et de « citoyenneté ».

Les questions économiques et financières, l'attention qui leur est localement portée traversent l'analyse : sont-ce des éléments essentiels de justification des décisions ou bien les argumentaires empruntent-ils à un ensemble, à la fois plus vaste et plus idéologique, de principes et de valeurs ? Quelques éléments de réponse sont apportés à ces questionnements.

---

<sup>59</sup> Laville J. L. (2005), *Sociologie des services*, éd. Eres, 180 p.

1 – Les « catégorisations » à l'œuvre dans l'espace des usagers ; les relations avec les « gouvernés »

a - les « non résidents », un traitement spécifique, difficilement interprétable

« Les personnes qui n'habitent pas la commune paient souvent le plein tarif sauf s'il existe une convention avec leur commune de résidence pour qu'ils soient dans le même quotient que dans leur propre commune ; c'est un principe d'échange. »

Mme L., élue

Au sein des grilles tarifaires communales, les « non résidents » font, dans la quasi-totalité des Villes, l'objet d'une mention spéciale.

Un tarif particulier est appliqué à cette catégorie d'usagers, constituée des enfants résidant dans une commune différente de celle où ils effectuent leur scolarité et déjeunent. Ils paient soit le tarif maximum valant pour la tranche de quotient familial la plus élevée, soit, le plus fréquemment, un prix allant jusqu'à 1,5 ou 2 fois le maximum appliqué aux habitants.

On peut voir là une tentative pour internaliser les effets de débordements. Des usagers extérieurs à la commune doivent supporter des tarifs supérieurs à ceux valant pour les habitants ; ces derniers les financent déjà pour partie par le biais des impôts qu'ils acquittent.

En l'occurrence, le traitement de ces situations fait appel à des ressorts particuliers. Des conventions sont établies entre communes pour ces cas d'échanges (les déplacements d'usagers pouvant se faire dans les deux sens). Elles prennent des contenus spécifiques ; elles nécessiteraient de ce fait des exploitations *ad hoc*.

b – la définition des « ayant droit » de la restauration scolaire ; la règle et ses évitements

Les Villes se partagent, globalement en deux groupes.

Les unes affichent leur volonté d'ouverture de la restauration scolaire à tous les élèves. L'accessibilité généralisée ne se discute pas ; elle ressort d'une volonté politique. La justice sociale, l'égalité devant et dans l'enseignement imposent qu'il en aille ainsi. Des contraintes en termes de capacité d'accueil des locaux doivent céder le pas face à cet impératif. Des mesures restreignant l'accès sont considérées comme iniques.

« Si l'on manque de place, on reconstruit ou on fait des travaux. La municipalité ne veut surtout pas restreindre l'accès. » M. Q., responsable de Service

Les disponibilités financières de la commune ne sont pas toujours suffisantes pour procéder aux aménagements qui garantiraient l'accès à tous, dans de bonnes conditions. Les Services responsables et impliqués prennent la mesure des impératifs contradictoires, renforcés par une augmentation constante des effectifs. Le système, de lui-même, trouve une forme de régulation.

« [Les capacités d'accueil] sont dépassées dans la plupart des cas et on ne sait pas comment, à court terme, résoudre le problème. Il y a déjà 2 services.

Le Maire est fortement opposé à ce que l'on restreigne l'accès de la cantine aux seuls enfants dont les deux parents travaillent. Selon lui, tous les enfants devraient (pouvoir) manger à la cantine. La situation est bloquée...

Une solution, ce serait de construire un autre groupe scolaire. Mais ce n'est pas pour demain...

[Face à cela, les parents réagissent] Il y a du bruit, de l'agitation... Il se peut que cela en dissuade de laisser leurs enfants à la cantine.

On a fait des travaux d'insonorisation mais ça demeure très insuffisant. De toute façon, les offices eux aussi posent des problèmes de capacité, pas seulement les salles de restauration. Le problème est entier... » Mme K., responsable de service

A l'inverse, pour les autres, les règles de restriction sont clairement énoncées. Le plus fréquemment, la restauration est accessible, en priorité, aux enfants dont les deux parents travaillent. La mesure trouve probablement son origine dans le passage des ménages à la bi-activité. Cette situation devenant de plus en plus fréquente, l'avantage accordé au travail et/ou la compensation des activités salariées des mères de famille ne deviennent guère sélectifs. L'impératif est par ailleurs souvent

contesté. Les parents, à la recherche d'un emploi par exemple, sont-ils toujours disponibles pour accueillir leur enfant, le temps du déjeuner ?

« Les conditions sont que les deux parents travaillent. C'est une règle ancestrale. Pour le moment, nous ne pouvons pas la changer car nous n'en avons pas la capacité. Cependant, j'ai la volonté de tendre vers un accueil à 100 % pour arrêter la discrimination à cet usage.

Il faudrait voir si, en relâchant la bride, on a plus d'inscrits.

Mais, nous devons respecter nos coûts d'investissement ; on ne peut quand même pas pousser les murs ! » Mme L., élue

La règle perdure, en contradiction parfois avec l'idéal à atteindre.

Des aménagements sont mis en place, lorsqu'il s'agit de desserrer les contraintes. Le service des repas à table en primaire demeure dans certains cas, la seule modalité envisageable, en ce qu'il représente un moment de partage et de convivialité. Le Maire ou la communauté éducative, sollicitée, se sont prononcés dans ce sens.

Ailleurs, des vertus pédagogiques sont associées au self-service. Il est présenté comme une façon d'exercer les élèves des classes primaires à faire des choix, à conquérir une forme d'autonomie. Les principes masquent généralement d'autres réalités. Les aménagements à réaliser pour adapter les locaux à l'exercice de cette pratique sont certes coûteux. C'est cependant le prix à payer pour permettre, en retour, d'accroître le nombre de rotations, d'augmenter la quantité de convives reçus, et encore de minimiser les délais d'attente. Au sein de la journée scolaire, la durée de la pause méridienne est contrainte, valant le plus généralement 1,5 h. Le passage en « self » concilie les différents impératifs.

La règle de « rationnement », ferme dans ses termes, est d'application incertaine. A des difficultés éventuelles, des dérogations, au cas par cas, sont généralement accordées.

« Les conditions d'accès, c'est que les deux parents travaillent. Si seulement l'un des parents travaille, l'enfant peut manger à la cantine une fois par semaine. Mais il y a une jurisprudence car la loi impose le libre accès au service public, donc à la restauration scolaire. Sauf s'il y a un manque de place. Et nous n'avons pas de problème de place... » Mme G., directrice de Service

Les exclusions de la restauration scolaire, mises en vigueur dans certaines localités lorsque les factures demeuraient impayées, ont fait grand bruit. L'eau et le pain sec ne sont guère plus acceptables. Les avis de nos interviewés sont unanimes.

« Dans notre charte, et règlement intérieur, il y a 2 ans et même l'année dernière, il était envisagé d'exclure les enfants dont les parents ne paient pas. Mais cela ne s'est jamais produit. C'est humainement ingérable. » M. L., élu

« Le taux d'impayés est de l'ordre de 2 %, c'est la marge incompressible. Cela correspond à des situations difficiles et encore à du 'je m'en foutisme'. Mais il n'y a pas d'exclusion de la restauration scolaire, même pour les impayés. Ce serait politiquement stupide. Cela ferait la une des médias et de façon négative. Sur le plan personnel, je ne peux accepter qu'un enfant ne mange pas. » M. C., directeur de Service

Les règles sont diversement présentes, objets d'une application variable. L'implicite et des marges de manœuvre co-existent. Tous les parents sont-ils informés des latitudes possibles ? Sont-ils tous en mesure de formuler une demande d'exception que leur situation justifierait ?

Quel est le poids effectif –en termes de ressources financières, de disponibilités foncières...- des contraintes pesant sur les communes, freinant les constructions de locaux quand, simultanément, les Maires sont présentés comme des « bâtisseurs » ? Les écoles et les cantines feraient l'exception...

Les pressions démographiques, la croissance du nombre d'enfants déjeunant dans les restaurants scolaires sont-elles si fortes que, de façon quasi-généralisée, se posent des problèmes de capacités d'accueil ?

Les éléments d'information manquent pour construire quelque réponse assurée.

*c - la place plus ou moins large accordée à la participation des usagers*

La participation des parents dans le champ scolaire s'est largement étendue. Les Conseils d'école leur donnent par exemple l'occasion de s'exprimer sur les aspects pédagogiques.

Des Commissions des menus, de la restauration..., diversement dénommées, existent pratiquement dans toutes les Villes. La fréquence des réunions est variable (une à deux fois par an, une fois tous les deux mois...) tout autant que leur composition. Les parents, les élus sont représentés ainsi, éventuellement, que le prestataire de service, voire un(e) diététicien(ne), etc.

Les missions de la Commission sont plus ou moins étendues. Elles sont parfois limitées à des amendements mineurs à la constitution des menus, évoquent plus largement, en d'autres lieux, des questions relatives à l'alimentation et à la santé...

Il n'est pas de raison que la participation dans le domaine de la restauration scolaire échappe aux limites fréquemment relevées au sujet des dispositifs de consultation.

En l'espèce, le partage de la parole est probablement entaché des zones de flou entourant la division des tâches au sein de la « communauté éducative ». Les parents ont charge de leurs enfants. Aux élus revient l'organisation du service et d'actions dans le champ même de l'enseignement. Les enseignants sont quant à eux garants des contenus. Chacune des parties doit composer *a minima* avec les autres

La place accordée aux parents est alors diversement organisée et appréciée.

Elle est, à un premier stade, nécessaire pour une prise de conscience des réalités, dans un souci pédagogique.

« Des familles se plaignent du prix élevé (0,67 €). Il faut leur faire prendre conscience que c'est peu, comparativement au prix d'un repas préparé à la maison. C'est un travail de communication, d'accompagnement. » Mme V., élue

La participation est parfois considérée comme un mal nécessaire dont il faut s'acquitter, tout en lui fixant des limites.

« La Commission de restauration est très critiquée. Elle ne joue pas son rôle si elle ne porte que sur les menus car cela dure trop longtemps et ça n'apporte rien. Nous avons trouvé un système : trouver une thématique à discuter, par exemple l'éducation en mangeant...

Les familles demandent d'avoir un site Internet avec les menus en ligne. Pour le moment, le menu pour 2 mois est affiché. Dans une lettre, ils reçoivent aussi le menu du jour.

Nous avons tenté de faire des suggestions de repas pour le soir, mais cela a été très mal reçu par les parents. » Mme G., directrice de Service

Ou bien encore, même si c'est un mal nécessaire, il vaut autant qu'il soit utile.

« Il n'y a pas de Commission des menus. Je réunis les parents environ deux fois par an pour discuter des menus et de la politique adoptée par la Municipalité : pas de mayonnaise, ni de ketchup, ni de frites... C'est sûr que les enfants aiment mais ils n'ont qu'à en manger chez eux ou ailleurs ! Il faut expliquer tout cela aux parents. » M. B., élu

Ruptures, les formulations caricaturales incitent à la facilité, n'épuisant cependant pas les réalités. Les points de vue sont fréquemment interrogatifs, révélateurs d'une recherche certaine d'une « co-construction » des modalités à mettre en œuvre, incluant réellement les parents.

L'absence d'échange de vue est en certains endroits déplorée, tout autant qu'apparaissent nettement les limites du processus.

« Les parents ne sont pas associés aux réflexions en amont et je le regrette. La seule vraie démocratie participative, c'est pour les Commissions des menus. Il n'y a pas de réelle concertation sur les quotients familiaux. C'est aux élus de pousser dans ce sens là s'ils sont convaincus mais c'est difficile... Comment intégrer réellement les parents à la décision ? Il y a très peu de participation et de mixité. Des questions comme celles du mode d'évaluation du quotient ne se prêtent pas à une vraie concertation. Comment pourrait-on faire ? Il y aurait autant de propositions que de situations individuelles... »  
M. L., élu

La division des tâches (entre expertise et technicité ?) est difficile à réguler.

Dans la majorité des cas, les modifications des dispositions tarifaires (celles du quotient familial, la création de nouvelles tranches par exemple) sont établies par les Services concernés, puis largement présentées aux parents lors de réunions *ad hoc*.

Dans certaines localités, les parents sont présents dès la phase de préparation des décisions : un groupe de travail, représentant les différents membres de la « communauté éducative », formule des propositions, la tarification de la restauration scolaire n'étant qu'un des termes de la réflexion.

L'arrivée à échéance du contrat du prestataire est ailleurs saisie pour réunir les parents, les associant à la formulation du cahier des charges qui sera proposé lors du prochain appel à concurrence. Les débats s'engagent alors nécessairement vers des dimensions plus vastes, servant la construction de relations de confiance entre élus, parents et enseignants.

Les expériences sont diverses, cherchant à réduire les distances et les effets de coupure. De simples –au moins dans leurs apparences– ateliers collectifs et périodiques donnent des occasions d'échanger autour de la « cantine », de son organisation et également de son contenu.

Sans en attendre de profonds bouleversements, les « gouvernants » n'hésitent pas à affirmer qu'ils voient là des façons de faire évoluer les positions respectives, fréquemment teintées d'*a priori*, et de servir l'amorce d'un processus d'établissement de relations plus étroites.

## 2 – Les réactions face aux courbes produites et aux perspectives de changement

Lorsque la situation s'y prêtait<sup>60</sup>, nous avons, à l'occasion des entretiens, présenté aux « interviewés » la courbe (montrant les variations des taux d'effort des familles en fonction de leur quotient familial et/ou de leur revenu), produite selon les estimations que nous avons faites.

Ces représentations schématiques rendent uniquement compte de quelques caractéristiques des politiques tarifaires, sans les figurer toutes. Contre-intuitives souvent, elles ont essentiellement vocation à engager le questionnement.

Elles ont suscité des réactions contrastées.

Face à la courbe (à profil dit plutôt « régressif ») propre à leur localité, les élus, selon leur domaine de spécialité, formulent des propositions contrastées.

« La courbe est criante ; des pistes peuvent être lancées. Des réflexions sont en cours... On peut redresser la courbe, en montant les tarifs, mais il faut être progressif. Les gens risquent de râler si on augmente les tarifs. Actuellement, les habitants de (...) arrivent très vite au tarif maximum. Mais on ne connaît pas les revenus des 70 % des ménages qui sont dans la tranche maximum. Actuellement, il y a un consensus par rapport au prix. Cela coûte au moins le double à la commune. » M. D., élu budget-finances

---

<sup>60</sup> les informations nécessaires devant être disponibles ; la courbe ne s'impose pas lorsque le tarif est unique et ne concerne naturellement pas les communes pratiquant la gratuité

« On pourrait adapter le système pour les tranches les plus basses. En répartissant mieux la population. Redresser la courbe, c'est compliqué. Il faut voir l'impact financier pour la commune d'une politique plus sociale. » Mme R., élue à la Famille

« Le décalage entre les tranches intermédiaires est dû au fait d'avoir ajouté des tranches au milieu. On pourrait corriger les défauts du temps. Le système est déréglementé depuis 3-4 ans. » Mme G., directrice de Service

Les leviers d'action à mobiliser diffèrent, jusqu'à l'antagonisme. S'il est fait référence au coût financier du changement pour la Ville, les coûts politiques et sociaux ne sont pas oubliés. Faut-il voir là les principaux freins à d'éventuelles modifications ?

Les limites de notre support apparaissent rapidement, résistant mal à une analyse critique.

[face à une courbe d'allure « régressive »] « C'est possible...

Mais la Ville subventionne davantage les familles dont le quotient familial et le tarif sont faibles que ceux pour lesquels ils sont élevés » Mme G., responsable de Service

Ailleurs, même si –comme l'indique la courbe- le système actuel n'est pas satisfaisant, les volontés politiques au sein de la Municipalité ne concordent pas toujours lorsqu'il est question de changement.

« Deux scénarios ont été envisagés pour modifier les tarifs. Le premier, c'était de baisser les prix pour les tranches basses et moins pour les tranches hautes ; c'était le plus social. Le second, c'était, pour compenser la hausse des impôts locaux, de baisser le prix pour les tranches moyennes et supérieures. C'est ce qui a été choisi par la Municipalité. Dans les deux cas, le coût supplémentaire pour la Municipalité est le même : 200 000 €.

On pourrait ajouter des tranches aux extrêmes mais le coût résiduel pour la Ville et les impayés resteraient les mêmes. La seule marge de manœuvre, c'est de réduire les frais de personnel mais il faut aussi de la qualité... C'est difficile...

Le calcul du quotient familial... le chantier est ouvert mais dans quel sens aller ? La politique a toujours été de favoriser les tranches moyennes et supérieures, depuis longtemps. On est conscient des limites de ce système mais on est en minorité. La volonté municipale, c'est de ne pas trop attirer de populations pauvres, au contraire... Avant même les familles de la Seine St Denis venaient ... C'est surtout vrai pour la restauration parce que cela concerne le plus de familles et les enfants. C'est un secteur incontournable... C'est moins vrai pour les autres services, ils sont moins fréquentés. » M. L., élu

La politique tarifaire apparaît de la sorte comme intriquée dans un ensemble de contraintes et d'enjeux financiers, politiques et sociaux. Elle doit, en particulier, être conforme aux priorités reconnues par la Ville, face à des populations que l'on considère comme sensibles.

Le risque de devenir une « trappe à pauvreté » doit être écarté, même si cela se fait au détriment des familles en difficulté déjà en place. Les populations (« à la Tiebout ») sont-elles mobiles et sensibles au prix du panier de services publics locaux qui leur est proposé, et autant qu'on se le représente ?

Un principe d'équivalence et de proportion est par ailleurs établi : une diminution des tarifs atténuera une augmentation des impôts. L'argument vaut assurément pour certains usagers et contribuables, mais certainement pas pour tous. Des habitants, aux ressources moyennes et sans enfants, supporteront davantage de taxes et ne bénéficieront en rien de tarifs plus faibles. Les montants en jeu ne sont pas automatiquement semblables.

La généralisation opérée est autant vérifiée que sujette à caution. Elle tire avantage de la difficulté - économique et financière- d'apporter la charge de la preuve ou de la contre-preuve. L'opacité du

système financier local sert l'argumentation politique. Ne dessert-elle pas la transparence, indispensable à l'évaluation citoyenne ?

La surprise est parfois de mise lorsque, dans un autre cas de figure, la courbe fait apparaître un taux d'effort pratiquement constant pour tous les usagers.

« Il n'y a rien là de voulu ; c'est un résultat du système mis en place au départ. [Le système de tarif au quotient familial est très ancien. Il a été introduit, bien avant 1983, par la municipalité PC d'alors. Il a été conservé par la municipalité d'Union de la gauche qui lui a succédé et par l'actuelle équipe, proche de la majorité présidentielle]. D'ailleurs si la Municipalité de gauche avait eu vent de cette situation, elle aurait augmenté le taux d'effort des plus riches... » M. C., responsable de Service

A d'autres occasions, plus rares, les choix sont explicités, dans une rationalité d'ensemble. Les préoccupations, d'ordre économique et financier, traversent toute la politique de la restauration scolaire, au-delà de sa seule tarification. Les investissements pour les locaux de production sont programmés, les prévisions en termes d'effectifs pour la décennie à venir sont établies...

Toute généralisation serait abusive, tant chacune des situations d'entretien est particulière et quand le nombre de cas de figure examinés est encore modeste.

Il semble cependant que les orientations, de type gestionnaire, les plus accusées seraient plutôt le propre de Villes de la « ceinture rouge ». Elles ont en commun d'avoir connu une forte présence « d'élus de gauche » et tout particulièrement du parti communiste. Une conception de l'équité prévalait, allant jusqu'à une formalisation concrète. Un modèle a alors été mis en place avec, par exemple, une tarification fondée sur un taux d'effort, appliquée entre un prix plancher et un prix plafond. Le système a généralement perduré. Des amendements lui ont été apportés de façon à l'adapter aux réalités actuelles.

« Le tarif minimum correspondait au tarif le plus faible de l'époque (1 F).

[le système reposant sur une tarification en fonction d'un taux d'effort a été mis en place dès 1998] Il a été maintenu de façon à aider toutes les familles en difficulté, pour que chaque enfant ait au moins un repas par jour.

Le tarif maximum est aussi hérité du système ancien. On ne souhaitait pas introduire de bouleversement total. On a fait des simulations pendant un an pour mesurer l'incidence des changements et notamment, pour voir quelles étaient les familles touchées par le tarif maximum.

Le taux [d'effort] de (... %) a été retenu pour faire l'ajustement ; on n'envisage pas de le modifier. » M. P., élu

Des dispositifs semblables existent dans d'autres Villes, moins marquées par leur passé et guidées par d'autres sensibilités. La présentation des modalités adoptées est principalement technique. Le souhait d'aboutir à un système équitable est affirmé, cohabitant avec une nécessité de simplifier des modalités antérieures inopérantes.

« Pour la restauration, il y a beaucoup de familles dans les tranches hautes et basses, peu de familles moyennes. Mais sur d'autres services, le nombre par tranches s'inverse.

Par exemple, en centre de loisirs, il y a les moyennes et grandes tranches (les tranches basses gardent leur enfant). En revanche, en centres de vacances, les petites tranches sont très représentées (les tranches supérieures organisent elles-mêmes leurs vacances) » M. B., responsable de Service

Le changement bute parfois, pour sa concrétisation, sur des difficultés inhérentes à une généralisation à l'ensemble des secteurs concernant les enfants. Les modalités de tarification des crèches, des garderies, des études, des écoles de musique... sont souvent propres à chacune des activités. Les publics concernés diffèrent. Les dépenses, tant pour les familles que pour les Villes, ne sont pas du même ordre que celles afférentes à la restauration scolaire. L'harmonisation et la

lisibilité sont difficiles à trouver. La division des tâches entre les Services est parfois telle qu'elle rend hypothétique toute perspective d'unification, au moins dans le court terme. Les aménagements apportés demeurent alors principalement sectoriels.

### 3 – la gratuité, diversement servie ou desservie

La gratuité fait pratiquement l'unité contre elle, lorsqu'elle est évoquée devant les « gouvernants » et/ou les responsables des Services. Les arguments mobilisés sont puisés dans différents registres.

#### *a – des arguments tenant à sa mise en œuvre*

Des critiques sont adressées à la façon dont la mesure a été mise en place dans les communes qui l'ont adoptée, depuis 2007 et pour les élèves des classes élémentaires.

La décision a été prise sans concertation avec les personnels ou avec les enseignants. Le nombre de convives, variable et ce, de façon imprévisible, a été source d'un gâchis important. Les enfants devaient déjeuner en toute hâte et il n'y avait pas assez de place...

La liste des désordres mentionnés est d'étendue variable, suffisant parfois pour mettre en évidence le caractère irréaliste de la mesure et ainsi, évitant d'interroger son sens.

Plus avant, la gratuité telle que pratiquée, est reconnue comme source d'injustices.

« Ceux qui ont des enfants en maternelle paient deux fois : ils paient la cantine en maternelle et ils paient dans leurs impôts pour la gratuité en primaire. » Mme L., élue

Les arguments financiers, les liens entre impôts et tarifs sont perçus et mobilisés : la gratuité engendre une perte de ressources tarifaire et génère des coûts supplémentaires.

« Cela fait un trou de 2 500 000€ sur le budget de notre commune (...). Il y a plus d'enfants, c'est donc du personnel en plus, du matériel. Et il faut adapter les offices. Il faut passer au self pour avoir un meilleur roulement. Au niveau des impôts, ils sont passés à 2,8 points en plus, cela fait 19% d'augmentation moyenne.» Mme L., élue

#### *b - le plus souvent, l'opposition à la gratuité emprunte à un ensemble large de principes généraux et de valeurs*

La chaîne causale, les interrelations à l'œuvre, telles que précédemment mentionnées, sont rarement explicitées.

Le plus fréquemment, les interlocuteurs insistent sur la situation financière tendue que connaissent les communes. L'Etat leur transfère des compétences ou des obligations, sans leur attribuer des fonds supplémentaires. Bien au contraire, les dotations étatiques diminuent. Face à ces tensions, chaque euro compte. Les recettes provenant de la restauration scolaire sont de ce fait indispensables à l'équilibre des comptes.

La situation est pénalisante, pour tous.

« La cantine pourrait être gratuite s'il y avait une aide de l'Etat et ceci pour toutes les écoles. L'école devrait être en principe gratuite mais en fait, c'est un coût énorme pour les familles. » Mme L., élue

Rapidement, les réalités et les motifs d'ordre financier invoqués sont relayés par des principes ou valeurs, à vocation générale.

« C'est un vrai principe... même s'il est idéologique. Il faut que, pour un service rendu de ce type, les usagers paient un minimum. Sinon, ce serait un assistanat permanent. Ça coûte quelque chose même si l'enfant reste à la maison. Ça a un coût pour la famille. C'est la même chose pour la Municipalité... Il n'y a pas beaucoup de familles qui demandent la gratuité, même parmi les plus pauvres. C'est une question de dignité. La grande majorité trouve normal de payer. Il faut aussi envoyer des signaux relativement clairs en direction des plus aisés. On n'est pas une mère nourricière... C'est un vrai message politique... » M. L., élu

Paradoxalement, la gratuité irait à l'encontre des objectifs en termes de politique sociale communale et, *in fine* nuirait aux familles qui en ont besoin.

« La gratuité, cela dépend de la capacité financière et contributive des communes. S'il y avait gratuité, cela doublerait le coût de la restauration pour la commune [en augmentant le nombre de convives]. Cela se ferait au détriment d'autres services. En faisant payer, on permet qu'il y ait d'autres politiques de solidarité, à côté. », M. P., élu

La gratuité serait de la sorte néfaste à tous, tant sur le plan individuel que collectif. Par ailleurs, elle est injuste.

« Certaines familles peuvent payer plus et avec la gratuité ne paient rien. C'est cela qui n'est pas juste. » Mme L., élue

La gratuité irait dans le sens de notre consumérisme généralisé.

« Le tarif, c'est une forme de reconnaissance du travail accompli, de celui entre autres des animateurs. Et puis, on est trop dans un système de consommation où tout est dû, où tout est normal ». M. C., responsable de Service

Les dimensions symboliques de la nourriture, notre attachement culturel à l'alimentation renforcent l'argumentation contre la gratuité, critiquable en tous points.

« Tout ce qui est gratuit perd sa valeur. Il ne faut pas que ça soit le cas lorsqu'il s'agit de nourriture. Il n'est pas acceptable de ne pas demander une contribution financière à ceux qui ont les moyens, les cadres par exemple.

La gratuité, c'est une façon pour les familles de se décharger de leurs responsabilités... » Mme J., élue

« La gratuité, c'est une façon de gérer un problème social qui n'a pas su trouver de réponse autrement... En fait, c'est un marqueur de défaut de politique sociale. » M. G., responsable de Service

Finalement, les interrogations relatives à la gratuité de la restauration scolaire peuvent être entendues comme formelles. Ne viennent-elles pas faire écran, masquant des dimensions sociétales, plus essentielles ?

A la gratuité généralisée, les « gouvernants » préfèrent une gratuité occasionnelle, accordée de façon temporaire aux familles en difficulté. Des tarifs très faibles, dits « sociaux », sont également une modalité de réponse aux difficultés sociales.

« Le tarif unique avait toujours été appliqué. Des aides sociales étaient accordées au cas par cas. Une commission sociale se réunissait fin septembre de chaque année pour étudier les demandes d'aide. (...) En fonction des revenus des parents qui demandaient l'aide, un tarif plus bas était proposé. (...)

Les parents devaient demander l'aide eux-mêmes. L'information était diffusée et bien connue des familles. Finalement, la demande de 'réduction' sur le tarif unique était devenue systématique. » Mme L., élue

« Dans les quartiers difficiles, il y a beaucoup d'enfants qui mangent à la maison ou qui ne mangent pas d'ailleurs... Leur nombre est difficile à estimer... Il y a des demandes des enseignants pour quelques cas de gratuité mais il est important que les familles paient un minimum, même symbolique. C'est une question de principe. » M. L., élu

*c – en contrepoint, les arguments mis au service de la gratuité*

Parmi ceux que nous avons rencontrés, les élus favorables à la gratuité sont, de loin, minoritaires. Une adhésion au principe, lorsqu'elle se manifeste, fait rapidement surgir la perspective

d'obstacles de tous ordres. Les parents, par exemple, continueraient-ils à s'investir si les repas devenaient gratuits ? Perdant son prix, le service perdrait également sa valeur.

En une seule occasion, la gratuité nous a été présentée comme un idéal politique. Elle vaudrait pour les domaines fondamentaux, tels l'alimentation et le logement. Tous les habitants devraient avoir accès à ces droits essentiels. Un débat public a d'ailleurs été organisé dans la localité, courant 2007, autour de ces questions. Les élus, fortement engagés, demeurent attachés à la nécessité de profonds changements sociaux. Sur place et au quotidien, composant avec les rigueurs budgétaires locales, ils mettent en œuvre des dispositions qui, n'allant pas jusqu'à la gratuité, demeurent cohérentes avec leurs perspectives d'ensemble.

Les arguments d'ordre financier des « opposants » à la gratuité laissent rapidement place à des références à des figures de « justice », de « dignité »... Le glissement est compréhensible : n'ayant pas envisagé la mise en œuvre de la mesure, ils n'en ont pas évalué les conséquences fiscales et budgétaires.

A l'inverse, les développements proposés par les « tenants » de la gratuité, allant jusqu'à sa mise en œuvre, demeurent largement centrés sur les dimensions quantitatives, économiques ou financières de la gratuité. Leur initiative a subi la critique, étant considérée comme servant principalement des intérêts politiques. En réaction, hypothèse peut être formulée qu'aux échanges idéologiques, trouvant difficilement fin, ils aient préféré mobiliser des éléments de démonstration, prêtant moins à contestation.

Comment le mode d'énonciation choisi par nos interlocuteurs, rencontrés à ce propos, vient-il servir leur thèse ?

D'emblée, le parti de la gratuité et la décision de sa mise en application sont présentés comme le produit de choix politiques. Les élus le revendiquent, assument leur position singulière.

La mise en œuvre était prévue, nous disent-ils, de longue date. Le dispositif est conforme à leur idéal en termes d'équité. Il l'est bien davantage qu'une tarification au quotient familial. Cette dernière aurait pu s'imposer, si elle possédait toutes les qualités qu'on lui prête. La gratuité est en outre bénéfique en ce qu'elle a de pérenne.

Un contexte favorable a rendu possible la concrétisation de la mesure : la création de l'intercommunalité –dont sont membres deux des communes- a donné lieu à un versement additionnel de DGF (Dotation Globale de Fonctionnement)<sup>61</sup>. Ce supplément de recettes est venu combler le manque à gagner résultant de la gratuité. Les recettes du service n'étaient d'ailleurs pas très élevées (100 000 à 150 000 €). La DGF a également servi à couvrir les dépenses auxquelles la gratuité a donné lieu (davantage de repas, de couverts...). Il est légitime que l'Etat participe au financement de la gratuité et au-delà, prenne le relai. Les collectivités locales sont en effet submergées de tâches nouvelles, sans moyens supplémentaires. Elles devraient pouvoir se centrer sur leurs missions essentielles, telles la place de l'enfant dans la cité. L'enseignement est en outre un service obligatoire auquel chacun doit pouvoir avoir accès : la gratuité de la restauration participe de cet engagement.

Des propositions sont de la sorte avancées : si la solidarité a un coût, ce n'est assurément pour le contribuable local, il est couvert par le bénéfice de la mutualisation.

La mesure est en outre bénéfique à plus d'un titre.

Les « gouvernants » soulignent à plusieurs reprises l'importance de la part des impayés, allant avec la tarification. Leur recouvrement est long, coûteux, aléatoire voire impossible, pour des montants qui, somme toute, demeurent minimes. La gratuité met fin à ces procédures, de faible efficacité.

Elle rend en outre la restauration accessible à tous quand nombre d'élèves (au moins 5 %) ne pouvaient déjeuner à la cantine, leurs parents ne disposant pas de ressources suffisantes. Les familles, n'ayant plus à supporter ces dépenses, retrouvent quelque marge de manœuvre budgétaire.

---

<sup>61</sup> dotation étatique annuelle bénéficiant, en particulier, aux communes et aux intercommunalités

Leurs enfants fréquentant les classes maternelles peuvent désormais profiter de la restauration scolaire, même si elle est, pour eux, payante.

Le dispositif sert le « pouvoir d'achat » de la Ville, celui de ses contribuables et encore, celui des familles, notamment de celles qui en ont le plus besoin.

Le recours à la formule de la délégation avait déjà, dans ces communes, permis une rationalisation des dépenses de personnel. Nombre d'employés ont vécu ce changement de façon favorable. Une part d'entre eux est désormais employée à de nouvelles tâches, après une formation promotionnelle. C'est autant pour relativiser le mécontentement des personnels, débordés lors de la mise en place de la gratuité, désapprouvant également le fait de ne pas avoir été consultés.

Avec la fin des paiements disparaissent non seulement les tâches des employés chargés des fonctions de gestion des inscriptions, d'émission des factures, de suivi... Ce sont autant de sources d'économies. De ce fait, le coût unitaire de production des repas diminue de façon sensible.

Dans l'une des communes, la mesure a atteint son objectif en termes d'accessibilité : 60 % des élèves fréquentaient les restaurants scolaires « avant la gratuité » ; le taux atteint désormais 90 % Les coûts unitaires ont diminué, les quantités servies ont augmenté... Faire la preuve de la « rentabilité » de la gratuité ne devrait-il pas passer par une comparaison exacte des dépenses ?

Au-delà de cet aspect, les arguments utilisés répondent, point par point, aux évaluations récentes portées sur les finances des collectivités locales<sup>62</sup>, sur celles de leurs établissements de coopération. Les analyses pointent l'évolution préoccupante des dépenses, notamment de personnel. Les Villes qui ont franchi le pas de la gratuité s'exemptent des critiques adressées à l'endroit de leurs pairs.

Nous ne manquons pas d'évoquer la question de la qualité des repas. L'afflux des convives s'est accompagné de bousculades, dans un manque à la fois de place et de temps..., selon les critiques. « La qualité, c'est difficile à apprécier... », nous répond-on.

Ce qui relève de la qualité est du ressort du prestataire, est-il en outre précisé. Celui-ci peut difficilement faire mieux, si ce n'est en augmentant ses tarifs. Le prix des denrées en absorbe déjà un tiers.

La presse, les associations de consommateurs<sup>63</sup>, les parents... ont, dans la période récente, estimé que, faute d'un budget minimal consacré à l'achat de denrées, nombre de communes étaient dans l'incapacité de fournir des repas collectifs, convenables sur le plan qualitatif. Les Villes « de la gratuité » ont su se garder de tels reproches...

Poursuivant, il est souligné par nos interlocuteurs que la gratuité est bénéfique aux familles en difficulté mais pas uniquement. Les taux de fréquentation ont augmenté, dans tous les groupes scolaires, fréquentés par des élèves de nationalités différentes. A l'occasion de son établissement, on a veillé à ce que la carte scolaire respecte les équilibres sociaux. La gratuité est favorable à tous, elle sert l'intégration et la mixité.

De la sorte, la gratuité et ses partisans mettent à mal les critiques soulevées à leur encontre, puisant pour cela dans le registre des débats publics actuels. L'habileté et la pratique viennent ainsi déjouer les objections. Là comme ailleurs, des principes d'équivalence et des généralisations sont établis, difficilement contestables dans l'immédiateté de l'échange.

Des ambiguïtés sont pourtant palpables. Les fonds étatiques servent à la concrétisation d'une action locale. Garant de la gratuité de l'enseignement, l'Etat devrait rapidement intervenir. Il lui est simultanément reproché d'asphyxier les collectivités avec des tâches excessives. Les attentes à son

---

<sup>62</sup> Conseil Economique et Social (2006), « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », *Rapport*, présenté par P. Valletoux, 156 p. ; Cour des Comptes (2005), « *L'intercommunalité en France* », *Rapport*, Direction des Journaux officiels, 392 p.

<sup>63</sup> UFC-Que Choisir, rapport cité

égard, tout à la fois institutionnelles et politiques, sont contradictoires. Quelle conciliation leur trouver avec des perspectives d'autonomie locale ?

Les réticences opposées à la généralisation de la mesure tiendraient, de l'avis de nos interlocuteurs, de l'abondance des particularités locales. Les élus, chacun à leur façon, camperaient sur leur position et sur leur attachement aux arrangements locaux qu'ils ont constitués. Un débat d'ensemble ne pourrait trouver place, en raison du manque de données « objectives », ayant quelque portée générale.

La croissance des scores électoraux des équipes en place, dans laquelle la gratuité joue un rôle, devrait suffire à réduire la frilosité de Maires hésitants. La mesure est « populaire ». Signifier son terme serait source de mécontentements, souligne-t-on dans les deux localités.

Par la voie des urnes, les citoyens en ayant fait l'expérience montreraient leur attachement à la gratuité. Telle est au moins l'évaluation qu'en font les « gouvernants ». Les « gouvernés » se rangent-ils tous à ce point de vue ?

#### 4 – Un voile d'opacité, difficile à soulever

« Le moment du repas, c'est aussi celui de l'apprentissage de la citoyenneté. Ce n'est pas uniquement se nourrir mais aussi éduquer à la variété, à respecter le rythme des saisons... On a fait une semaine 'bio', on sert des pommes 'bio'... C'est aussi apprendre le respect de l'autre à table... Pour le moment, le 'bio' reste symbolique, la culture municipale n'est pas prête pour ça. Ça a aussi un coût pour les finances locales, très tendues... Les communes de banlieue ont d'autres priorités... Les finances pour la restauration sont contraintes mais ce n'est pas gênant si on fait un vrai travail sur la qualité, sur la variété... » M. L., élu

Quelle que soit la force des contraintes financières pesant sur les Villes, les « gouvernants » et/ou les membres des Services rencontrés présentent le secteur de l'éducation comme un domaine prioritaire de l'action municipale. L'importance de l'enjeu retentit sur ses composantes : à l'occasion des choix budgétaires, il ne semble pas exister de pression tangible pour une réduction des dépenses de la restauration scolaire.

L'affirmation, à portée générale, peut être entendue, tout en appelant vraisemblablement des modulations locales. Dans ce contexte, quelles sont les indications utilisées –et citées– pour décider des montants financiers nécessaires à la prestation ?

L'un des critères essentiels d'évaluation des actions conduites est, de l'avis de la plupart des « gouvernants », la satisfaction des usagers.

« Un des soucis majeurs, c'est que les usagers soient satisfaits. Notre objectif essentiel, c'est la qualité... Le mécontentement, c'est ça en moins dans les urnes. » Mme G., directrice de Service

L'on entrevoit rapidement la complexité de l'évaluation de la satisfaction, sujette à des glissements. Qui des enfants, de leurs parents ou bien des électeurs, s'agit-il de ne pas mécontenter ?

« Il y a des parents qui effectivement, se plaignent. Mais il faut faire la part des choses. Ce n'est pas parce qu'une famille se plaint que c'est mauvais... » FCPE

Importe la satisfaction des goûts de l'enfant, en tant qu'utilisateur final. Dans cette perspective, la restauration scolaire est difficilement à même de fournir une réponse collective qui convienne à chacun. L'enfant porte en effet les préférences et habitudes développées dans son entourage familial. Ses évaluations de la « cantine » dépendent par ailleurs de sa position dans le groupe de ses commensaux. Elles sont également tributaires de son lien avec l'institution scolaire, de la relation même qu'entretiennent les adultes tutélaires qui l'entourent avec « l'école ». Valorisation et

rejet s'expriment probablement. L'âge de l'enfant, la latitude qui lui est laissée (la cantine est-elle choisie ou subie ?)... sont autant de sources de variations possibles de l'appréciation. Rien là qui ne soit trivial ; rien qui distingue dans ce champ l'enfant de l'adulte...

Au restaurant scolaire est assignée une mission éducative. Aussi, il ne lui revient pas –totalement– d'aller dans le sens des inclinaisons « naturelles ». L'adulte sait ce qui est bon pour l'enfant. Il faut alors intégrer une dose de mécontentement pour un bien-être futur, garantie d'une croissance en cours.

Il est des Villes et des prestataires demandant aux enfants d'évaluer ce qui leur a été proposé. Ils composent ensuite avec ces expressions pour qualifier leurs prestations. Le plus souvent cependant, les avis sur les repas sont formulés par les parents.

Généralement, ces derniers ont la possibilité de déjeuner, quelques fois dans l'année, dans les restaurants scolaires. Lorsqu'ils se saisissent de cette offre, leur appréciation peut ne pas être concordante avec celle de l'enfant. L'exceptionnel pour l'un ne peut se confondre avec le quotidien de l'autre.

L'avis de l'adulte apparaît alors comme tout aussi contingent que celui de l'enfant. Il est probablement d'une autre teneur, mobilisant d'autres référentiels, formalisant en particulier des attentes vis-à-vis du service public, de sa disponibilité et de son accessibilité.

Hors des protocoles particuliers et adaptés, l'évaluation de la satisfaction semble complexe. L'efficacité, mesurée en ces termes, fonderait difficilement l'action. Le « bien gérer » (cf. supra) ne peut être par ailleurs absent des préoccupations.

Les informations relatives aux prix pratiqués et à leur modulation sont, à quelques réserves près, disponibles et rendues publiques. Elles font partie du minimum indispensable pour l'information des parents-usagers.

Ces données participent de la construction du cadre d'observation « objectivant », telle qu'elle était proposée. Il était envisagé de donner à ce cadre de référence un tour aussi économique que possible. Des éléments de connaissance (quant au poids des recettes tarifaires, quant à leur importance relative dans les budgets des Villes...) lui donneraient de la substance. Plus avant, des estimations du coût de production des repas (au sens économique du terme) apparaissent indispensables pour qui cherche à évaluer l'importance du subventionnement du service et de la sorte, la solidarité cheminant entre les contribuables locaux et les usagers du service.

L'importance de la tâche à accomplir avait été largement sous-estimée. Les difficultés rencontrées pour l'évaluation des coûts unitaires des repas sont explicitées dans l'Annexe 4.

Pour l'essentiel, si l'on s'en tient simplement à l'appréciation des dépenses et des recettes propres à la restauration scolaire, force est de constater que les instructions comptables (M 14 pour les communes) se prêtent mal à des analyses.

Isoler les lignes comptables concernées par la fourniture d'une prestation « transversale », empruntant à différents chapitres budgétaires, n'a rien d'immédiat. Le repérage et le traitement peuvent difficilement être conduits sans l'appui du(des) Service(s) impliqués. Leur connaissance du fonctionnement local est indispensable, en particulier pour la ventilation des dépenses de personnel, de fluides, d'entretien... entre diverses activités et pour la détermination de la part revenant effectivement à la restauration.

Plusieurs Villes se sont montrées favorables à la démarche, prêtes à une construction commune de la méthode à adopter puis à sa mise en œuvre. Ces tentatives n'ont pas abouti.

Seule une vingtaine de communes, parmi la centaine que comporte notre échantillon, disposent d'estimations (faites en interne) quant au coût unitaire de production des repas.

Celui-ci se situerait en moyenne aux alentours de 8 €, variant entre un minimum proche de 4 € et pouvant atteindre 15 €.

Les estimations sont fragiles<sup>64</sup>. Les comparaisons entre communes s'avèrent délicates, les évaluations étant à « périmètre variable ». Les investissements et leurs amortissements, par exemple, sont diversement comptabilisés. Adaptés au contexte et aux besoins particuliers, les protocoles de calculs mis en place par les localités ont toutes chances de ne pas être strictement identiques.

A terme, le cadre envisagé est bien faible, comparé à celui qui était projeté.

Une partie du différentiel tient assurément à la façon même dont la recherche a été conduite.

Le voile d'opacité entourant les dimensions économiques et financières de la gestion locale ne se laisse néanmoins pas facilement soulever.

Les responsables des Services ayant trait à la gestion municipale (Finances, Contrôle de gestion, Méthodes...) reconnaissent les difficultés des traitements analytiques. Avec tout leur professionnalisme, ils ne manquent pas de souligner les marges d'imprécision.

Plusieurs d'entre eux reconnaissent par ailleurs leur relatif isolement au sein de la sphère municipale. Les méthodes qu'ils mettent progressivement au point, les estimations qu'ils produisent... font l'objet d'une faible diffusion. Les priorités en termes de production d'outils de gestion sont fréquemment tributaires de la sensibilité des Directeurs Généraux (DGA). Les projets n'arrivent pas toujours à leur terme quand une mutation professionnelle vient changer la donne.

Des réflexions au sujet de la tarification des repas engagent parfois vers l'évaluation de leur coût. En cascade, l'initiative se diffuse à d'autres prestations. La production d'informations est fortuite, bien plus qu'ancrée dans une pratique de gestion au quotidien.

Tout à la fois, la démarche ne serait pas simple à emprunter et par ailleurs, largement tributaire de l'intérêt accordé aux aspects gestionnaires, quand la sphère publique n'est pas vraiment rompue à ces domaines.

Le fait que ces pas soient franchis ne conduit pas obligatoirement à ce qu'ils soient suivis. Ainsi, même lorsque les coûts sont évalués, les évolutions annuelles enregistrées..., en dernier ressort, la décision relève du politique. C'est finalement là que la tarification, par exemple, trouve sa légitimité, l'autorité avec laquelle elle peut s'imposer.

« Lors des discussions budgétaires, les élus disposent ainsi d'informations concrètes. Ils peuvent décider en connaissance de cause. La décision au final est moins fondée sur des éléments techniques que sur des arguments politiques. » M. G., responsable de Service

Les Services joueraient de la sorte leur rôle, fournissant matière à une prise de décision empreinte de rationalité. La division des rôles serait conforme aux attendus.

Si les Services nous rappellent qu'ils sont moins sollicités pour la production d'éléments d'information, les « gouvernants » mentionnent que leurs choix suivent des cheminements qui leur sont propres.

Les décisions, multi-dimensionnelles, ne sont assurément pas aisées à prendre.

« [le prestataire] facture 2,70 € par repas par enfant. Le tarif maximum est de 4,05 € ; il a été difficile à établir car il devait encadrer d'une part l'investissement, d'autre part, la capacité financière des familles. » Mme L., élue

Les tarifs les plus faibles et les plus élevés résultent bien souvent de l'actualisation de valeurs anciennes. Le lien qu'ils entretiennent avec le coût des repas (servi à la cantine ou à la maison), avec les budgets (familiaux et/ou collectifs) sont rarement interrogés.

Les effets de mimétisme viennent par ailleurs fixer des limites.

« Les tarifs appliqués sur les tranches les plus hautes restent plus bas que dans les autres communes que nous avons étudiées. De même, nous avons regardé les

---

<sup>64</sup> elles concordent avec celles établies, selon une méthodologie propre, par la Chambre Régionale des Comptes de l'Ile de France, pour la commune de St Maur – cf. Annexe 4

pratiques des communes du département à typologie de population semblable et il semblerait que notre tarif (...) est le plus bas. On ne peut pas aller au-delà de ce que nous proposons. » Mme L. élue

L'évaluation de l'efficacité et des impacts des décisions ressort encore largement de l'observation des réalités.

« On pourrait en effet mettre en perspective le système tarifaire avec le budget. Mais il n'y a pas de réel bilan sur les incidences du changement de tarif. On n'a pas de données statistiques, juste un retour du terrain. » M. Q., responsable de Service

La culture et les méthodes d'évaluation ne font de la sorte pas toujours leur entrée.

Localement, les interrogations d'ordre économique ne sont pas absentes. Les pratiques gestionnaires existent, tout en étant encore peu répandues. On ne peut exclure qu'elles le sont davantage, sans donner lieu à communication.

La restauration scolaire, facultative et sociale, n'est probablement pas le service qui emporte les priorités lorsqu'il s'agit de produire des estimations financières et/ou économiques, consommatrices de temps. Son traitement permet cependant d'amorcer un questionnement d'ordre plus général.

Il existe en effet une disproportion dans la façon dont ses différents « éléments » sont considérés. Des simulations longues et détaillées sont effectuées lorsqu'il s'agit par exemple d'introduire un changement dans le système de tarification (le passage de tranches tarifaires à l'application d'un taux unique, des modifications dans le mode d'établissement du quotient familial...). Les études visent assurément à ne pas générer de bouleversements inéquitables. Le souci du devenir des usagers est pris en compte. L'un des objectifs consiste bien à ne pas générer de mécontentements. Le dommage à minimiser, avec le changement, est de la sorte à la fois social et politique.

A l'opposé, les coûts unitaires de fourniture du service font l'objet d'une forme de méconnaissance. Le besoin d'apprécier si les activités sont coûteuses ou non ne se manifeste pas, ou pas souvent. On ne dispose pas, de ce fait, d'indications sur le prélèvement effectif de ressources occasionné par la production des prestations. Rien ne vient dire si pour cela, peu ou beaucoup d'argent public est mobilisé. Celui-ci vient finalement bien des contribuables. Tout se passe comme si l'acceptation de ces derniers face aux prélèvements valait également acceptation de toute forme d'usage, dispendieuse ou non. D'un côté, il est essentiel de se prémunir contre les insatisfactions face à la croissance (à la hausse) des taxes. D'un autre, on suppose un consentement généralisé face au prélèvement d'ensemble, face à ses utilisations. Ce prélèvement serait devenu indolore, socialement et politiquement.

Qu'il soit évalué ou non, le coût n'apparaît pas comme un élément de régulation des politiques. Dans un grand nombre de situations, les changements de dispositions tarifaires doivent se faire à recettes constantes. La contrainte peut être considérée comme fondée, à l'heure où les ressources manquent. Les recettes provenant des usagers représentent une faible part des revenus d'ensemble. La restauration scolaire en fournit une partie et l'on ne saurait s'en priver.

La contrainte imposée limite cependant la portée des changements, freinant les possibilités d'adaptation des nouveaux dispositifs à l'idéal recherché, en termes d'équité. On peut voir dans cette priorité un souci de ménager les équilibres financiers, de ne pas soulever de débats majeurs lors des discussions budgétaires. Les dépenses, et plus globalement les coûts, ne feraient quant à eux pas l'objet d'une attention soutenue.

Ce sont pourtant bien ces prélèvements d'ensemble dans l'économie, dans les richesses existantes qui conditionnent la viabilité des dispositifs. Ne sont-ils pas centraux lorsqu'il s'agit de veiller, d'une certaine façon, à la « soutenabilité » de l'action publique ?

Celle-ci doit-elle par ailleurs s'en tenir à aborder, à sa façon, des questions relatives à l'équité ? Les impacts de la restauration scolaires sont délicats à évaluer, tant les externalités –dans l'ensemble positives- sont nombreuses. Celles-ci se prêtent mal à une quantification, préalable à leur monétarisation. L'efficacité n'est pas un repère pour l'action, pour ce bien tutélaire. Les

bénéfices qu'il génère et son accessibilité priment sur son coût. La question de l'efficacité ne mérite-t-elle cependant d'être soulevée, quand les demandes de tous ordres s'accumulent ? N'est-il alors pas indispensable d'aller vers une production accrue d'éléments de connaissance qui, progressivement, par accumulations successives, se substitueront aux incertitudes actuelles ?

## 6 – Le point de vue des « gouvernés »

« Les gouvernés : on les appelle les citoyens, ou les clients. Il y a deux principes : la répartition entre les clients, d'une part (c'est-à-dire les riches qui paient pour les pauvres), la solidarité communale, d'autre part (le montant de la subvention).

Le choix politique, c'est de donner le poids relatif que doivent avoir ces deux systèmes, puis la commune fait sa cuisine interne. » M. D., élu, budget-finances

Les « gouvernés » partagent avec les « gouvernants » un ensemble de représentations et d'expressions. Les uns et les autres se montrent ainsi, par exemple, solidaires lorsqu'il s'agit d'affirmer l'importance des repas en tant que conditions nécessaires à la réussite éducative.

Le point où trouvent à se rencontrer l'offre faite par les élus, gouvernant, et la demande exprimée par les parents, gouvernés, ne correspond pas toujours à l'optimum. L'ajustement des contenus ne va pas forcément de soi. La question des moyens financiers est susceptible d'engendrer des lignes de fracture.

Les dépenses consenties pour la restauration scolaire entrent bien en effet dans un budget local contraint. Leur expansion suppose des limitations dans d'autres champs d'intervention. Dans le cas contraire, les usagers sont tenus d'accepter de donner davantage, sous forme d'impôts ou de tarifs. Comment s'expriment-ils dans ce registre ? Comment les liens entre demande et offre, médiatisés par les moyens, se formalisent-ils ?

Plusieurs voies ont été envisagées afin d'explorer ces questionnements.

En complément de rencontres avec des représentants d'associations de parents d'élèves, une enquête par voie de questionnaire a été envisagée sans avoir pu aboutir. Une situation – emblématique ?- de mobilisation locale autour de la question des « cantines » est présentée, en tant que modalité particulière d'une expression citoyenne.

### 1 – Les difficultés pour saisir le point de vue des « gouvernés » : une enquête qui ne trouve pas sa place

Des entretiens avec des représentants des associations de parents d'élèves présentent l'avantage de donner à saisir, simultanément, ce qui ressort du vécu individuel et ce qui relève de la parole collective, particulière à l'association. Aussi bien à l'échelon national qu'au niveau local, les Fédérations<sup>65</sup>, tout en affirmant leur caractère non politique, se présentent comme étant plutôt « de gauche » ou plutôt « de droite ». Les lignes idéologiques qui traversent les propos<sup>66</sup> se teintent alors de connotations référant aux proximités partisans. Les notions de « justice sociale », de « liberté »... reçoivent des contenus variables. Le partage de « valeurs » républicaines, la place du service public... ne sont pas toujours identiques.

En raison de ces sensibilités, les réformes en cours ou prévues touchant l'enseignement sont diversement appréciées. Les postures à leur encontre sont plus ou moins revendicatives. Les discours n'ont pas tous la même intensité critique à l'endroit des décisions publiques, à l'égard de l'appareil politique qui les promeut. Ces positions différenciées, autour de « la défense de l'école », cherchent très probablement une cohérence dans une expression locale. En retour, les vécus locaux enrichissent les énonciations nationales.

L'avantage attribué à un « double langage », celui de parent et celui de représentant, est simultanément source de difficultés. Ces langages s'étaient l'un l'autre. Faire la part de ce qui, dans les propos, tient à une position personnelle, avec son expression particulière, et ce qui est à mettre au compte d'un argumentaire partagé n'est pas toujours chose aisée.

---

<sup>65</sup> essentiellement la FCPE et la PEEP

<sup>66</sup> qu'il s'agisse de ceux que nous avons directement recueillis ou bien des productions officielles et médiatisées des associations en question

Les représentants des parents, et tel est bien leur rôle, se singularisent cependant par une affirmation dans le débat collectif, sur la scène publique. Leur position « citoyenne » diffère, au moins sur ce point, de celle, plus individuelle et moins partagée, des parents qu'ils représentent. Précisément on peut s'attendre à ce que tout se passe comme si, peu ou prou, les représentants se détachaient de leur situation propre pour une « montée en généralité », fédératrice.

Les entretiens réalisés auprès des représentants ne permettent alors pas de saisir les expressions singulières de ceux qui n'ont pas franchi ce pas et qui, à l'avoir déléguée, n'ont pas moins une parole autour de la « citoyenneté » et de la « solidarité ».

Aussi, même si les termes de la proposition de recherche n'incluaient pas un tel dispositif, il a été envisagé de réaliser une enquête, par voie de questionnaire, administrée auprès d'un panel suffisamment large de parents. Elle aurait permis de recueillir les opinions des « gouvernés », concernés dans leur quotidien par la restauration scolaire. Son mode de tarification, actuel, possible suscite-t-il des avis différenciés ? Observe-t-on, au-delà des représentations couramment véhiculées, des consentements différents à l'égard des impôts ou des tarifs ?

Ayant rencontré des « gouvernants », il semblait difficile d'administrer l'enquête en question sans leur aval. Elle visait bien un service public de leur ressort. L'un des objectifs consistait par ailleurs précisément à mettre en regard, sur un même lieu, le point de vue des « gouvernants » et celui des « gouvernés ». Quelles congruences se manifestaient ? Quelles divergences trouvaient place, entre ceux qui décident et ceux pour lesquels on décide ?

La taille de chacune des Villes de l'échantillon laissait en outre présager que la réalisation d'une seule enquête permettrait de collecter un matériau suffisant. Il était donc exclu de solliciter plusieurs localités simultanément.

A l'occasion de l'un des entretiens, l'une des Villes s'était montrée favorable à la réalisation de l'enquête. Le questionnaire aurait été placé dans le carnet de correspondance des enfants (élèves en classes élémentaires). Les parents auraient fait transiter leur réponse par cette même voie. 1 300 familles auraient ainsi été sollicitées. La maquette du questionnaire a été proposée à la Ville ; elle lui a été présentée comme amendable. Les formulations, les thèmes abordés ont été acceptés par les élus, sans modification (cf. Annexe 5).

De façon inattendue, à la veille même du déroulement de l'enquête<sup>67</sup>, la Municipalité s'est opposée à sa réalisation. Les questions relatives aux impôts locaux étaient considérées comme inopportunes, dans un contexte politique local agité. Les débats sur ce sujet, à l'occasion des élections municipales, avaient été suffisamment vifs. Il n'était pas envisageable de fournir quelque prétexte que ce soit à de nouvelles polémiques.

Quatre autres Villes ont alors été sollicitées, répondant elles aussi par un refus. Le thème n'était pas d'actualité ou bien encore n'était pas prioritaire dans l'agenda local. Les Municipalités ne souhaitaient pas susciter des débats autour de cette question...

Ces réactions « négatives » sont d'autant plus surprenantes que les entretiens avec les « gouvernants » avaient été tout à la fois riches et bien acceptés.

Les contacts initiaux, la situation d'entretien ne suscitent pas de réticences. Les Villes –concernées– communiquent sur leurs dispositifs de politiques, sur les objectifs poursuivis. Une fermeture affirmée à la diffusion d'informations les exposerait à la critique. Une telle rétention serait difficilement justifiable, à l'heure où ce qui relève de l'officiel (telles les décisions des organes délibérants) comme ce qui l'est moins (les blogs...) est largement partagé. De tels freins seraient par ailleurs contraires à la « culture » propre à ces Villes, se présentant comme dynamiques, novatrices... L'entretien est accepté, ne contrevenant en rien à ces perspectives.

---

<sup>67</sup> toutes les conditions matérielles étant remplies : les exemplaires des questionnaires, sous forme de plis clos, ont été déposés à la Mairie, cette dernière devant procéder à leur répartition entre les groupes scolaires

L'ouverture est cependant partielle. Lors de la rencontre, l'interviewé garde amplement le contrôle de ce qu'il transmet. Il peut s'assurer du devenir de ce qu'il révèle. Le plus souvent, le point de vue officiel est donné, aplanissant les tensions éventuelles qui l'entourent. Des divergences au sein de l'équipe municipale peuvent être tuées. Il est possible de passer sous silence des résistances manifestées par les Services, ou bien de les évoquer de façon allusive. Les « gouvernants » de la sorte conservent la maîtrise de ce qu'ils rendent public. Les garanties de neutralité, les perspectives scientifiques, affirmées par l'interviewer, ne suffisent pas pour dépasser les limites, implicites, à l'échange.

Au plan local, tout se passe, semble-t-il, comme si les élus se ménageaient la possibilité de fixer les points à l'ordre du jour de leurs échanges avec les « gouvernés » ainsi que la façon dont ces derniers peuvent se tenir.

Toutes proportions gardées, un questionnaire, s'immisçant dans le *modus vivendi* à l'œuvre, fait surgir des risques. Ne va-t-il pas susciter des questionnements sur des sujets auxquels on n'est pas préparé, qui plus est selon des modes inédits ? Quelles demandes peut-il faire émerger, sans qu'il soit toujours possible de leur apporter des réponses ? La « citoyenneté », en tant qu'expression des « gouvernés », risquerait-elle de se manifester hors les protocoles admis localement ?

Au-delà de son irruption dans le débat, le questionnaire interpelle les finances et la fiscalité locales. Les instructions comptables, les régimes d'imposition... ont gagné en complexité, perdu en lisibilité. De ce fait, hors un décryptage attentif, une augmentation des taxes locales, par exemple, peut rapidement être imputée à la commune, sans qu'elle lui soit imputable dans les faits. Les taux d'imposition départementaux et/ou régionaux ont pu croître. La valeur même du bien imposé a connu des évolutions... La commune, en tant qu'échelon de proximité, est le premier lieu potentiel de cristallisation des mécontentements des contribuables. Le système fiscal se prête à l'entretien d'une certaine défiance : les prélèvements croissent, les usages qui en sont faits sont lointains, les bénéfices ne sont pas toujours perceptibles. L'opacité et la distance se conjuguent, contribuant à alimenter les réticences.

La superposition des taxes, les causalités multiples de leurs variations attisent également les craintes des « gouvernants » quand le domaine est sensible. Ils ont toutes chances de se ranger aux représentations communes : le consentement des « gouvernés » à l'impôt, et surtout à son augmentation, est faible. Le maniement des taxes expose à des aléas.

« Un point de fiscalité en plus n'apporte que 110 000 €. Il a un caractère néfaste : sa réception par les clients, contribuables », M. D., élu, budget-finances

La stabilité des taux, voire des montants, a au moins le mérite de la simplicité, celui encore de la sécurité. Faute de moyens supplémentaires, il sera néanmoins difficile de faire plus et/ou de faire mieux. Les économies de gestion trouveront leurs limites. Tôt ou tard, ne faudra-t-il pas franchir le pas ? La posture, fondée sur des paradoxes, est délicate à tenir. Ce qui conduirait à expliciter ces fondements peut être malvenu.

La non-acceptation de l'enquête est ainsi susceptible de trouver une double origine. L'outil possède un aspect intrusif ; il questionne par ailleurs des champs porteurs d'un coût politique et/ou électoral. Les représentations qu'il suscite sont probablement disproportionnées au regard des réactions potentielles. Rien en effet ne porte à penser que, parmi le millier de parents concernés, beaucoup se seraient lancés dans une contestation ouverte, boudant à la fois les paiements et les urnes. A le supposer, on porterait un regard caricatural, unidimensionnel sur les motivations des électeurs.

L'enquête projetée et son entour fonctionnent à la manière d'indices. En aucun cas, ils ne sauraient être mobilisés pour venir faire la preuve, servant une théorie fiscale et politique. Tout au plus sont-ils conviés afin d'ouvrir vers un questionnement plus large.

Les élus dénoncent ainsi fréquemment les défauts de la fiscalité locale, voire les injustices qu'elle crée. Ne peut-on voir là quelque contradiction entre cette dénonciation et l'opposition à ce qui,

hypothétiquement, serait à même de susciter quelque débat public sur le thème ? Les discussions devraient-elles demeurer confinées dans les salles de réunion ou les hémicycles ? Seraient-elles uniquement ouvertes à des moments choisis, réunissant un public restreint ? Les avis, pour être recevables, auraient-ils à émaner de mandataires, porteurs d'une expression légitime, légitimée par la voie des suffrages ? A se voir ainsi contenue, la « citoyenneté » ne se trouverait-elle pas lésée ?

## 2 – Les représentants des fédérations de parents d'élèves, inégalement mobilisés

L'actualité a été riche d'événements, mobilisant, durant toute l'année scolaire 2007-2008, les associations de parents d'élèves, soucieux du devenir de « l'école ». De l'aveu général, à la faveur peut-être de ce contexte, les questions relatives à la restauration scolaire et à sa tarification ne génèrent pas de débat particulier.

Les parents sollicités estiment que, globalement, les prestations sont satisfaisantes. On reconnaît qu'il y a certes des « loupés ». Ils sont à mettre principalement sur le compte du système de « liaison froide ». On admet que ces dommages ne sont guère fréquents ; ils sont comparables à ceux que l'on connaît « à la maison ».

Les dysfonctionnements, la mauvaise qualité, constatés dans certaines Villes, sont attribués au prestataire : le prochain marché ou la convention à venir devraient apporter les améliorations souhaitées.

La qualité du contenu de l'assiette est citée en premier lieu, comme le critère primordial d'appréciation. Important également les conditions dans lesquelles les enfants déjeunent. Les remarques au sujet du bruit dans les salles de repas sont récurrentes. Selon certains, le niveau sonore serait même dissuasif.

Les représentants rencontrés font état d'un faible nombre de « retours » sur les questions de tarification. La durée de leur « engagement » est approximativement celle des études (dans le cycle primaire) de leurs enfants. Durant toute cette période (5 à 10 ans souvent), ils ont rarement été saisis par des observations sur ce thème-là.

La modestie du nombre de réactions est-elle à mettre en rapport avec celle des factures ? En moyenne, mensuellement et pour deux enfants, la dépense de « cantine » se situe aux alentours de 65 €<sup>68</sup>. Le poids budgétaire est à peine supérieur à 2 %<sup>69</sup>. Il représente tout au plus un dixième du poids du poste des dépenses alimentaires.

Il n'est pas non plus à exclure que, de façon globale, les dispositifs tarifaires conviennent aux familles, à celles qui s'expriment.

Les parents perçoivent pourtant l'existence de dissemblances, d'une forme de partition en leur sein.

« Le quartier où j'habite est un quartier privilégié : beaucoup de familles paient le prix maximum. Dans les quartiers plus difficiles, la FCPE est aussi moins présente, car les parents se désengagent. Il y a, dans ces quartiers, moins de lien associatif. » Mme S., présidente section locale FCPE

Les perceptions ne sont pas toujours aussi aigues, s'expriment parfois selon d'autres modes.

Nous avons ainsi repéré des parents, représentants locaux de fédérations, mettant en ligne des informations relatives à la tarification et à son évolution, pour le compte de leur association.

Les motifs à la base de cet investissement n'ont pas toujours été explicités. Les sensibilités sont fréquemment congruentes de débats locaux portant sur le mode de gestion et la tarification de la

---

<sup>68</sup> et respectivement, d'environ 77 € pour une famille « moyenne » bi-parentale, d'environ 55 € pour une famille « moyenne » mono-parentale, selon les estimations conduites pour les Villes de l'échantillon

<sup>69</sup> nos estimations diffèrent peu de celles ressortant de l'enquête annuelle de l'Insee portant sur les dépenses annuelles des ménages. Selon cette dernière ([http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=ir-bdf06&page=irweb/BDF06/dd/bdf06\\_serie\\_a.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-bdf06&page=irweb/BDF06/dd/bdf06_serie_a.htm)), les dépenses annuelles de « cantine » des ménages franciliens s'élèveraient à 772 €

restauration scolaire. L'existence d'un savoir-faire professionnel (informatique, finances...) constituerait une des conditions facilitatrices.

L'analyse se saisit alors des faits, établissant des liens pour étayer le diagnostic.

Le mode de gestion (délégation), s'il introduit du flou dans la répartition des tâches, est aussi considéré comme étant à l'origine d'injustices entre les usagers et les contribuables.

« 20 à 30 % du prix du repas correspondent à des frais d'entretien et à des travaux. Il n'est pas normal que ces charges soient supportées seulement par les usagers. Elles devraient relever du budget général, être financées par des impôts. Il s'agit d'un service public et si [le prestataire] dégage des bénéficiaires, c'est bien parce que les usagers y contribuent.

Cette position de la Fédération est partagée par d'autres parents. Par la PEEP, on ne sait pas, elle ne s'exprime pas.

Pour montrer qu'ils ne sont pas d'accord, de moins en moins d'enseignants déjeunent dans les restaurants scolaires. C'est dommage, on perd la cohésion qui pouvait se créer. » M. M., président local FCPE

Lorsque nous présentons, comme nous l'avons fait avec les élus, la courbe représentative des taux d'effort en fonction des revenus, les propos se font plus précis.

« Il y a beaucoup de familles dans la tranche 9 [la plus élevée] du quotient, avec des situations différentes. Mais la Municipalité ne veut pas toucher à cette tranche : ce sont ses électeurs... » M. M., président local FCPE

L'argumentaire s'ancre alors dans une position critique à l'égard de l'action publique locale. La restauration scolaire n'en constitue qu'une facette, à référer à un mode de gestion d'ensemble.

« La Ville (...) pourrait faire plus mais ils font déjà bien. On a tout ce qu'il faut comme équipements informatiques, comme bibliothèques... La restauration, ce n'est cependant pas la priorité et souvent, on préfère des dépenses prestigieuses... » M. M., président local FCPE

La gratuité fait l'unanimité contre elle. Les arguments sont contrastés.

Les avis sont quelquefois dénués d'illusions.

« Si le motif pour instaurer la gratuité est de mettre fin à la course au recouvrement des impayés, cela donne un autre éclairage sur la mesure. C'est beaucoup moins généreux... En plus de tout le reste, derrière ces choix, il y a des enjeux politiques. C'est en cela que c'est pervers... Sous les meilleures intentions, il peut y avoir tellement de choses cachées. C'est pour cela qu'il faut se garder des positions catégoriques, définitives et accepter de se remettre en question... » Mme A, FCPE

L'avis fait, en certains endroits, montre d'originalité, se plaçant du point de vue des usagers finaux que sont les enfants, trop souvent oubliés quand ils sont au cœur de la question.

« [la gratuité], c'est une mauvaise chose si elle est généralisée à tous. Elle peut être ponctuellement justifiée. Cela entraînerait une augmentation des effectifs et on ne pourrait pas accueillir tout le monde. On n'a pas besoin d'une solidarité généralisée. Cela n'inclurait pas aux enfants de bonnes valeurs. » M. M., président local FCPE

La référence au service public (local) comme devant faire l'exemple, comme diffuseur de « bonnes pratiques » est largement partagée. L'est tout autant le besoin d'une gratuité au cas par cas et, plus souvent encore, la nécessité de tarifs sociaux. Les parents n'ont pas à considérer que « c'est un dû ». Un paiement minimal est nécessaire, ne serait-ce que pour symboliser le respect du travail de ceux qui produisent les repas, des animateurs qui sont là avec les enfants.

« [la gratuité], je ne suis pas d'accord. Il faut responsabiliser les parents, même à 70 centimes. L'école n'est pas une garderie ni un moyen de se débarrasser des enfants. Le quotient familial, c'est le système le mieux. On paie en fonction des revenus et il faut payer quelque chose de minimum.

L'école est un apprentissage et est obligatoire ; c'est normal que ce soit gratuit (même si cela ne l'est plus, vu le prix des fournitures). Cela permet de mettre tous les enfants au même niveau de culture.

Les autres services comme la garderie, l'étude, la restauration scolaire..., ce sont des services en plus. C'est normal de payer pour ce dont on a besoin mais qui n'est pas imposé. » Mme S., présidente section locale FCPE

Les différences entre le nécessaire, l'obligatoire et le facultatif resurgissent. La restauration est tout à la fois, sans cependant l'être entièrement. Son ancrage dans une mission d'ensemble, à vocation éducative, lui permet d'émarger à différents référentiels.

Les « parents de la FCPE » sont assurément conscients des difficultés d'un certain nombre de familles. La gratuité sociale, attribuée au cas par cas, ne serait cependant pas exempte d'effets pervers.

« Certains le prendraient vraiment mal ; ils se diraient 'je n'y arrive pas'... Cela leur rendrait les choses encore plus difficiles. » Mme T., représentante section locale FCPE

Les estimations de « l'acceptable » sont variables. Le prix proposé, comme tarif social, pourrait être 0,50 € ou 0,70 € ou bien même 1 €. Les incertitudes des « gouvernés » à ce sujet sont aussi fortes que celles relevées dans les options choisies par les « gouvernants ».

L'empathie est certaine au sein des parents, tout en établissant des catégorisations. La solidarité trouve sa place, étant cependant contenue dans des limites. Au nom de droits et de devoirs, il s'agit de se prononcer, en lieu et place de « l'autre », quand on ne partage pas son vécu. Les familles en question, celles que l'on désigne, formuleraient-elles les mêmes propositions concernant ce qu'elles considèrent comme convenable à leurs yeux ? L'impasse est palpable puisque l'on reconnaît que ces familles sont peu présentes dans l'association. Les distances sociales sont perçues, sans que l'on puisse se les représenter, sans qu'on les représente.

La question de la tarification, de ses modulations, peut-elle, dans ces conditions, être suffisamment fédératrice pour conduire à des engagements citoyens, mobilisant des collectifs larges, selon les formes couramment prises ?

« Le 'tout gratuit', ça n'existe pas. Il faut bien que quelqu'un paie. Et il faut, pour que cela soit juste, introduire des modulations sociales, par l'intermédiaire des quotients familiaux par exemple... », Mme C., FCPE

La tarification en fonction du quotient familial est de loin la modalité préférée, en ce qu'elle sert un idéal de justice. Associer les parents à la détermination des éléments à intégrer pour le calcul du quotient est difficile à envisager. Ces aspects là sont trop techniques et il y aurait autant de propositions que de familles, nous dit-on. Le point de vue des « gouvernés » rejoint là celui des « gouvernants ».

Faut-il entendre, avec cette récurrence, que chacun chercherait la formule qui lui convient le mieux ? En renonçant aux discussions préalables à la définition d'une solution d'ensemble, les familles n'entérinent-elles pas la division actuelle des tâches, quand elles sont par ailleurs critiques à l'égard des modalités actuelles d'évaluation, assimilées à de véritables « boîtes noires » ?

La question du « juste prix » dont les familles seraient redevables divise, elle aussi.

« Pour nous, ce qui devrait être à la charge des parents, c'est le prix du contenu de l'assiette.

Il y a des débats à propos des charges de personnel, sur les frais de fonctionnement, pour savoir s'ils devraient-il ou non être supportés par les parents.

Pour nous, la réponse est 'non', de façon à ce que le service soit accessible à tous. Le personnel, les locaux..., tout cela relève du service public et de toute façon, c'est intégré dans les impôts locaux. Il faut donc, dans le prix payé par les familles, retirer du coût la part due aux charges de personnel. Le personnel employé à la restauration,

c'est du personnel communal. Il est déjà là, déjà payé... Pourquoi les parents, en tant qu'utilisateurs devraient-ils, en quelque sorte, le rembourser ? Les amortissements sur les locaux sont sans commune mesure avec ce qui est demandé aux familles... »  
Mme A, FCPE

A l'intérieur de l'association, les positions sont contrastées : pourquoi les contribuables paieraient-ils pour un service dont ils n'ont pas toujours usage ? La solidarité par l'impôt serait en quelque sorte injuste.

« Il y a bien d'autres services, les piscines et d'autres... pour lesquels on paie et où l'on ne va pas... C'est ça le principe de la solidarité, comme en matière de sécurité sociale, comme pour l'hôpital...

Il faut bien sûr fixer une limite. Alors, pourquoi pas le prix des denrées, c'est une approximation de ce qui se passe dans les familles, à la maison. Il n'y a pas de raison que les parents ne paient rien. Leur enfant mangerait quand même s'il était à la maison. Mais ils ne doivent pas trop payer. » Mme A., FCPE

Les incertitudes portent sur les éléments dont la charge devrait être supportée par les familles. Les référentiels sont délicats, voire impossibles, à trouver tant dans la sphère des biens publics que dans les modèles familiaux.

L'on pourrait, à ce terme, relever que les ambiguïtés traversent les propos des « gouvernés » comme ceux des « gouvernants ». Les débats pourraient en conséquence se poursuivre, concernant ce qu'il est légitime ou non d'imposer et qui doit le supporter. Une appréciation économique des coûts fait défaut. Une évaluation des bénéfiques est délicate, mis à part en se cantonnant aux externalités positives les plus perceptibles.

Dans ce contexte, faute d'éléments de rationalisation, les choix relèvent de décisions d'ordre politique, comportant leur part d'arbitraire et d'injustices. « Gouvernés » et « gouvernants » s'allieraient-ils autour d'une formule citoyenne, minimisant les désavantages ? N'est-ce pas de leur ressort –commun- que de déterminer, au nom de la « solidarité », qui devrait les prendre en charge ?

### 3 – Un cas singulier : la relation « d'une guerre des cantines »

A Vallères, petite commune d'Indre et Loire, en septembre 2006, le prix du repas passe de 2,67 € à 3,70 €. Les parents refusent cette augmentation et le Maire démissionne. La télévision nationale se fait l'écho de cette situation<sup>70</sup>.

L'évènement serait-il tellement inédit qu'il aille jusqu'à faire, à sa façon, sensation ? La restauration scolaire serait-elle à même d'ébranler une situation politique communale ?

Les informations (quant au contexte en question, aux tensions et rapports de force existants...) manquent, pour évaluer l'importance effective de cette « grogne » locale.

Nos rencontres avec les élus, celles qui se sont tenues avec les représentants de parents d'élèves, les éléments « d'objectivation » réunis incitent à la modestie : si la restauration scolaire et ses prix sont sujets de débats locaux, ils n'ont cependant pas la primeur. Les enjeux apparaissent minces au regard de la multitude des questions émaillant la vie publique locale. Ils ne semblent pas à même de condenser un potentiel revendicatif suffisant pour conduire jusqu'à l'affrontement des parties en présence.

Vallères, cependant, ne serait pas totalement anecdotique. Dans l'une des Villes de notre échantillon s'est récemment déroulée une « guerre des cantines ». Quels sont les éléments de ce conflit ? Comment les « gouvernés » se sont-ils mobilisés à cette occasion ? Restant dans le domaine guerrier, quelles lignes d'attaque et de défense ont-ils développées ?

---

<sup>70</sup> <http://tf1.lci.fr/infos/economie/0,,3328808,00-augmentation-controversee-prix-repas-dans-cantine-scolaire-.html>  
consulté le 20/12/08

Les propos de Mme L., présidente de l'Union locale de la FCPE dans cette Ville, rencontrée en deux occasions, nous fournissent matière à la formulation de quelques éléments de réponse.

En juin 2007, nous sollicitons un entretien auprès de Mme L. La situation locale mérite intérêt, à un double titre :

- la Ville est l'une des rares, parmi celles étudiées, à pratiquer un tarif unique ;
- Mme L. a, de sa propre initiative, développé un site internet présentant les points d'actualité importants (au plan national et local) sur « l'école ». Figurent là également des informations à propos de la restauration scolaire telle que pratiquée dans la commune.

La situation locale nécessite d'être succinctement présentée.

La commune se situe à une trentaine de km de Paris. Elle compte un peu moins de 30 000 habitants. Au regard de la typologie d'ensemble construite (cf. Annexe 1), le potentiel financier communal est plus faible que la moyenne. La Ville n'est pas « fiscalement riche ».

Les revenus de ses habitants sont, quant à eux, proches de la moyenne régionale. Les professions intermédiaires sont fortement représentées. Autant pour laisser présumer que les contrastes sociaux sont marqués au sein de la localité.

L'équipe municipale est de « droite » ; le Maire, après plusieurs mandats, a été reconduit dans ses fonctions à l'issue du scrutin de 2008.

3 000 enfants environ sont scolarisés en maternelle et en primaire ; ils sont répartis dans une dizaine de groupes scolaires.

Le premier entretien est l'occasion de préciser un certain nombre d'éléments de contexte.

Mme L. le connaît bien : son fils (actuellement collégien) a effectué sa scolarité dans les classes primaires de la commune ; sa fille est encore élève dans l'une des écoles de la Ville. Durant toute cette période, Mme L. a adhéré à la FCPE<sup>71</sup>.

La fourniture des repas scolaires est, depuis plusieurs années, confiée à un prestataire extérieur. Celui-ci se montre réactif face aux demandes des parents. Les rencontres avec ses représentants, à l'occasion des réunions de la Commission locale des menus, se déroulent dans un climat chaleureux, convivial. Mme L. est membre de cette Commission dont elle reconnaît que le rôle est assez formel. Les participants ont uniquement à se prononcer sur les composants figurant dans les menus proposés par le prestataire. Les questions d'équilibre alimentaire, de valeur nutritionnelle... ne sont pas de leur ressort. Ces aspects là sont traités directement par le prestataire et la Mairie.

Le tarif unique (aux alentours de 2 €) ne semble pas, pour Mme L., être un obstacle à la fréquentation des restaurants scolaires, même pour les enfants habitant les quartiers les plus sociaux. Pour les tarifs et les paiements, les familles les plus en difficulté ont la possibilité de bénéficier de mesures dérogatoires. Elles en adressent la demande au Maire qui prend les décisions au cas par cas. Il est difficile d'apprécier leur importance. Selon Mme L., elles ne devraient pas être nombreuses.

Dans un souci de justice, les parents membres de la FCPE demandent la mise en place de tarifs au « quotient familial ». Le Maire s'y oppose sans que Mme L. connaisse les raisons exactes de ce refus. Du point de vue de Mme L., la tarification au « quotient familial » devrait principalement valoir pour des prestations comme les activités péri-scolaires, les classes de découverte..., coûteuses pour les familles. Son application à la restauration ne lui semble pas prioritaire.

Une inscription à l'école vaut automatiquement inscription à la restauration scolaire. La Municipalité (en place jusqu'aux élections de mars 2008) était attachée à ce principe. Pourra-t-il continuer à en être ainsi ? Dans certains groupes scolaires (dont ceux situés dans les quartiers défavorisés), on fait déjà 3 services par jour. Il est difficilement envisageable d'aller au-delà. Les

---

<sup>71</sup> des questions relatives à ses fonctions au sein de la Fédération, en raison de leur caractère personnalisé, ont été évitées, le ton des entretiens s'y prêtant par ailleurs peu

taux de fréquentation sont élevés : beaucoup d'enfants déjeunent dans les cantines, une grande partie des parents travaillant à Paris.

La section locale de la FCPE compte une soixantaine de membres, ce qui est peu de l'avis Mme L. Les parents ne sont guère mobilisés autour des questions scolaires, malgré les perspectives de réformes qui, dans l'ensemble national, suscitent des réactions<sup>72</sup>. Une autre association de parents (l'APEAD – Association de Parents d'Elèves Autonomes) existe, comptant à peu près autant de membres que l'Union locale de la Fédération. L'une et l'autre, bien qu'entretenant peu de contacts, sont sur des positions voisines, concernant la restauration scolaire.

Le cadre est posé... A titre de résumé, l'on pourrait mentionner que la restauration scolaire ne fait pas vraiment débat. La question de sa tarification est évoquée, empreinte d'une certaine ambiguïté : au nom des principes, une évolution serait souhaitable (vers le quotient familial) quand la formule actuelle fait ses preuves, dans son (apparente) adaptation aux réalités des familles. L'argumentaire fait appel aux différences sociales : elles sont reconnues, citées pour étayer la prise de position en faveur du *statu quo*. Le changement, source d'interrogations, est présenté comme nécessaire, justifié au nom de raisons économiques et financières. La restauration scolaire ne mériterait pas d'être touchée. On pourrait la voir comme le terrain d'un compromis.

Le fonctionnement de la Commission des menus fait état du mode local de répartition des tâches, de partage des informations. Est-il emblématique de tensions à l'oeuvre dans les relations entre l'Union locale et la Municipalité ?

Les événements se précipitent durant l'été. Nous en prenons connaissance par l'intermédiaire d'une coupure de presse, en octobre 2008. Nous sollicitons alors un nouvel entretien auprès de Mme L. Cette dernière aurait, dans l'intervalle, souhaité nous joindre pour faire état de la situation, de la « guerre des cantines » qui s'est engagée.

Comment les faits se sont-ils enchaînés, aboutissant à cette issue ? Quelle relation des événements Mme L. fait-elle ?

Une large place est accordée à la narration de notre « interviewée », son point de vue nous semblant essentiel. Nous ponctuons simplement l'entretien de séquences, ajoutons quelques éléments informatifs complémentaires.

#### *des changements inattendus*

En début d'été (le 1er juillet), le Maire, à l'occasion du Conseil municipal, annonce la mise en place d'un nouveau dispositif pour les inscriptions des élèves à la cantine. Dorénavant, les parents doivent indiquer, pour l'ensemble de l'année scolaire, combien de repas leur(s) enfant(s) prendra(ont) chaque semaine à la cantine, en indiquant précisément quels sont les jours concernés.

« C'est un changement complet par rapport à ce qui existait auparavant et qui nous laissait totale liberté. » [les enfants s'inscrivaient le matin pour le repas du jour]

#### *les justifications officielles ou présumées*

Mme L. précise quelles sont les raisons invoquées par la Municipalité pour justifier cette décision : le système en vigueur conduisait à un grand nombre de repas gâchés, coûtant environ 16 000 €/an à la Ville [le prestataire livre un nombre forfaitaire de repas ; celui-ci peut être trop élevé si l'absentéisme est fort et variable].

« Nous avons évalué que cela représente à peu près un repas par enfant et par jour. En fait, la vraie raison, ce doit être qu'il y a trop d'impayés mais ceci est resté officieux. »

#### *les parents sont mis devant le fait accompli et pressés par les délais*

« L'information nous a été communiquée par des conseillers municipaux de l'opposition. Nous n'avions pas du tout été informés avant et nous l'avons su

---

<sup>72</sup> la réduction des personnels, l'aménagement des rythmes scolaires, les conditions de travail et de rémunération des enseignants... ont durant l'année provoqué grèves et manifestations

uniquement quand cela a été décidé, quand la Mairie nous a envoyé un courrier<sup>73</sup>, pour l'inscription des enfants, à faire avant le 30 août. »

#### *de premiers arguments sont mobilisés*

Dès l'annonce de la décision, la FCPE fait valoir que le nouveau dispositif ne peut pas convenir pour les pilotes, les hôtesse de l'air, les personnels de l'aviation..., nombreux dans la commune et dont les jours de travail sont variables.

« La réponse du Maire a été qu'il traiterai cela au cas par cas. »

La FCPE adresse un courrier aux parents, leur proposant de réagir.

#### *des aménagements au dispositif*

Depuis l'annonce de la décision, 184 demandes de dérogation ont été faites, 159 ont été acceptées [Mme L. les décompte précisément]. Elles sont entre autres demandées au nom de contraintes professionnelles ou bien pour des raisons de santé... Les inscriptions, dans ces cas là, peuvent être faites au mois, à la quinzaine ou à la semaine.

#### *l'action s'organise*

« Un Collectif s'est constitué, regroupant les deux fédérations de parents d'élèves et des parents, affiliés ou pas. Nous avons essayé d'avoir au moins un représentant par école.

Comme M. le Maire n'aime pas les pétitions, nous avons fait signer aux parents une lettre pour rejeter le système. Environ 1 000 lettres ont été signées, ce qui représente à peu près la moitié des parents. »

[Des parents n'ont pas signé] « ceux qui n'étaient pas informés ou qui ne sont pas concernés par la cantine, parce que leur enfant n'y va pas. »

#### *des avancées sont obtenues*

« Comme il voyait qu'il ne pouvait pas faire renoncer à la pré-inscription, le Collectif a proposé une inscription au mois. A l'année, c'est trop compliqué. Ca ne peut convenir aux familles défavorisées. Et le cas par cas, ça ne marche pas...

Le Collectif a rencontré le Maire en octobre, et la réunion a été assez houleuse. Le Maire a promis qu'il allait réfléchir à la question.

On a obtenu que les parents, qui n'ont pas souscrit un forfait, aient la possibilité d'inscrire leur(s) enfant(s) à la cantine, 2 fois par mois en prévenant la Mairie 48 h. à l'avance. On a aussi obtenu la possibilité de désinscrire les enfants du forfait, pour 2 fois par mois en prévenant aussi la Mairie 48 h. à l'avance.

Les Services de la Mairie ont dit que cela leur ferait beaucoup de formalités, que c'était trop compliqué à gérer. Mais le Maire veut maintenir ce système.

Le système est mis en place à titre exceptionnel. Le Maire veut faire le point en janvier. Certains ont compris que le dispositif était mis en place uniquement pour les deux dernières semaines de décembre, ce qui change considérablement les choses. »

#### *des échanges et des offensives ont lieu jusqu'au déplacement du conflit*

« Pendant tout ce temps, le Maire a adressé de nombreuses lettres d'explication aux parents, et des fois, en envoyant une lettre par enfant... Alors le gaspillage...

Il a avancé une arme très dangereuse : le quotient familial. Depuis longtemps, les parents de la FCPE demandaient la mise en place du quotient familial et le Maire refusait parce qu'il estimait qu'avec ce dispositif, les gens (comme il y a beaucoup de classes moyennes) allaient payer plus cher, compte tenu de leur situation économique.

Il a gagné, cela a fait peur à certains parents. Et depuis, le Collectif s'est éteint.

---

<sup>73</sup> le courrier en question a par ailleurs fait l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif : il était daté du 1/07/08 quand la délibération a été prise ce jour là, tardivement dans la soirée

La Mairie annonce que quand les parents paient 2,50 € [tarif actuel], cela coûte à la Ville 6,50 €. Certains parents ont peur, avec le quotient familial, de devoir payer 6,50 €, mais c'est seulement une menace. »

#### *des prolongements sont envisagés*

« Le Maire devrait faire le point sur le dispositif en place au cours de l'année prochaine, pour voir s'il y a moins de repas gâchés. Les parents attendent maintenant le bilan.

A mon avis, le nombre de repas gâchés sera le même. Mais la différence, c'est qu'ils vont être payés par les parents : ça coûtera moins cher à la commune. »

#### *des incertitudes demeurent*

« L'idée qui est avancée, c'est que l'on va vers la mise en place, pour l'année prochaine ou avant, d'un pré-paiement, avec des régularisations pour les enfants excusés... Ce qui pourrait se justifier si la 'vraie' raison, ce sont les impayés. »

#### *le nouveau dispositif est mis en place*

« Comme cela s'est passé pendant les vacances et qu'il fallait réagir avant le 30 août, beaucoup de parents n'ont pas compris. Ils n'avaient pas inscrit leurs enfants pour un forfait. Du coup, le système a été mis en place courant octobre.

Il y a eu des problèmes d'organisation, au début, à propos des repas lors des sorties de classe. Les parents ont obtenu que les enfants aient des sandwiches... Et maintenant, chaque fois qu'il y a une perspective de grève administrative, les enfants ont des sandwiches... Enfin, ils ont au moins à manger... »

#### *des changements sont constatés*

« Comme résultat, il y a davantage d'enfants qui mangent à la cantine. Dans la cantine de ma fille, le nombre de repas est passé de 90-100 à environ 110.

D'un côté, il y a des parents qui ont renoncé : c'était trop compliqué d'inscrire les enfants pour toute une année. C'est trop long. On ne peut savoir aussi longtemps à l'avance. Et d'un autre côté, certains, à l'inverse, ont choisi la formule proposée, ça leur simplifie la vie.

Il y a eu aussi davantage d'inscriptions parce que maintenant, les activités de soutien se déroulent pendant ce temps-là. »

#### *du côté des parents*

« Avec le Collectif, quelques personnes se sont mobilisées et ont bougé. Elles sont même venues à plusieurs réunions. » [à notre question concernant le type de familles présentes, Mme L. répond que ce plutôt des familles de la classe moyenne.]

« Quand le Collectif a eu une réunion avec le Maire, les parents (ils étaient 7 ou 8) se sont trouvés face à 9 personnes de la Ville. Ce n'est pas rien... Les parents de la FCPE ont introduit les parents mais ne sont pas restés, pour montrer que c'était l'ensemble des parents qui s'exprimait. Les parents ne se sont pas démontés.

Les gens ont compris qu'en étant nombreux, on pouvait faire quelque chose. Cela a un peu changé les relations avec l'autre association [de parents d'élèves]. On a commencé à travailler ensemble et cela s'est un peu éteint. A cause de discordances à l'intérieur de l'autre association, dans l'attitude à avoir par rapport au Maire... Cela a quand même permis un regroupement intéressant.

On a aussi un grand débat à propos du quotient familial. Je suis plutôt 'pour' mais tous les parents de la FCPE ne sont pas convaincus. On va en faire un point de débat et les parents suivront. C'est moins certain pour l'autre association.

Des actions auront sûrement lieu s'il est question de pré-paiement. C'est avancer de l'argent à la commune quand on n'est pas assuré de la présence de son enfant (il peut être malade). Et cela fait assez de changements comme ça. »

### *les relations avec les élus*

« On a eu des liens avec un élu de l'opposition. Mais ce n'est pas lui qui nous a prévenus de la mise en place des inscriptions.

Il y a maintenant [depuis les dernières élections municipales] deux Conseillers pour l'Education. Mais le Maire demande qu'on s'adresse à lui et à lui seulement. Il veut garder la main. Il a annoncé que c'était à lui qu'il fallait s'adresser. Avant, on avait de bonnes relations avec l'élue chargée de l'Education. Même si elle était de la majorité, elle était favorable à l'Ecole et au bien-être de l'enfant. (...)

Un des membres de l'opposition aurait voulu récupérer l'action du Collectif, l'utiliser pour lui. Et c'est très difficile de trouver la limite, de ne pas entrer dans le politique. Ce n'est pas notre rôle... On ne l'a pas suivi et du coup, on n'a pas d'information [sur les raisons avancées pour les pré-inscriptions, les impayés, les mesures prévues...].

On manque de dialogue avec le Maire. Il a quand même été un peu contraint... Il a été obligé de parler. Au dernier Conseil municipal, une trentaine de parents sont venus et lui ont remis les 1 000 lettres. Alors qu'il ne voulait pas nous recevoir, la réunion a duré près de ¾ d'heure. Les parents sont cependant obligés de faire du forcing. Les relations sont moins tendues avec les Associations ; il nous reçoit. (...)

Il en est à son troisième mandat et comme il est toujours élu avec un score élevé, il s'en sert [pour justifier sa position] dès qu'on demande quelque chose. Vous voyez bien, nous dit-il... »

### *mobilisation, citoyenneté, solidarité ?*

« Maintenant, je vais aux réunions du Conseil municipal, surtout, et chaque fois qu'il est question de cantine et d'école. Mais c'est tard le soir, et ce n'est pas facile en semaine (...)

[lorsque nous l'évoquons,] Celle sur le budget ? oui, c'est vrai, c'est important... on verra. »

Les tensions semblaient perceptibles dès le premier entretien. Notre observation n'ayant probablement pas été suffisamment attentive, nous n'avions pas pressenti leur montée en puissance.

Les protagonistes ont, durant la période, ouvert leur jeu et précisé leurs positions. Si l'on suit son déroulé, l'action se trame autour de ressorts que d'aucuns pourraient considérer comme relativement habituels : chacun des protagonistes poursuit des objectifs, implicites et explicites, tend à l'autre les rets qu'il a lancés. La surenchère continue ainsi à s'alimenter.

Nous ne saurions nous prononcer sur les enjeux (stratégiques) précis du Maire ni même sur ceux de l'Union locale de la FCPE et pas davantage sur ceux de l'APEAD. Ces éléments, relatifs à l'opportunité des choix, ne nous appartiennent pas.

Les objectifs de l'Union locale de la FCPE ne nous semblent pas toujours précis(és). Les incertitudes sont-elles à mettre en relation avec le positionnement de l'association vis-à-vis des autres acteurs en présence ? Les incertitudes traversent les propos lorsqu'il est fait référence aux relations nouées avec les élus, qu'ils soient « de la majorité » ou « de l'opposition ». Elles trouvent également place dans les liens qui, entre partenariat et rivalité, s'établissent avec l'Association autonome des parents. De façon paradoxale, alors que la question du politique est écartée, c'est précisément sur des divergences quant à l'attitude à adopter vis-à-vis de la figure du Maire que les deux associations achoppent.

Le partage de l'information nourrit la polémique, dans un retour d'arguments. Aux informations chiffrées avancées par la Municipalité, explicitant par exemple l'ampleur du gâchis, répondent des « contre-informations », démontant la preuve avancée. L'une comme l'autre des deux parties mobilise des données précises de tous ordres. Au chiffre succède le chiffre.

Tout ne se passe-t-il pas comme si la Fédération avait été prise en défaut (cela s'est passé pendant l'été, quand ses activités sont sensées être en sommeil) et comme si depuis, elle tentait une forme de « rattrapage » ? A titre de compensation, elle prouve qu'elle sait faire les comptes, avancer des précisions... Elle ne se laissera plus prendre : des incertitudes planent autour d'un éventuel pré-paiement. Ce pourrait être –même si rien ne le garantit encore- le prochain terrain d'opposition. Cette fois, la Fédération sera prête.

Le jeu de miroir se poursuit lorsque d'autres éléments tactiques interviennent. A l'élu qui manie la plume, réponse est faite en termes de lettres. Il détient les clés des séances du Conseil ; le Collectif des parents se fait présent sur ce terrain là.

Chacun fait état de sa légitimité. Les parents tirent la leur du nombre, du collectif qu'ils représentent. Ils sont même porteurs d'une parole propre ; leur indépendance à l'égard des associations montre leur force. L'élu tire avantage des résultats successifs des urnes. Il use également du collectif mais dans un mouvement inverse de celui esquissé par les parents. Leur nombre leur sert à se faire entendre. Le Maire, quant à lui, est issu d'un (vote) collectif. Le fait que ce grand nombre ne l'ait pas démenti à plusieurs reprises, bien au contraire, lui permet de se présenter comme l'interlocuteur et le porte-parole unique.

Sa position fait de lui le vecteur de l'intérêt général. Les parents en revanche, pour trouver forces, font état d'intérêts particuliers : il leur faut recenser ceux qui vont pâtir du changement. Les réponses, sous forme d'aménagements, ne tardent pas. Le dispositif heurte certaines professions, qu'à cela ne tienne... Là où aucun principe général de solidarité ne se dégage, il faut trouver d'autres lignes d'avancée (dans des cas de figure tangibles mais encore exceptionnels, telles les absences). A ces allers-retours, les parents rassemblés s'épuisent, allant jusqu'à l'extinction du mouvement.

Des questions quant au fonctionnement démocratique sont là, sous-jacentes. Elles s'illustrent dans une conjugaison difficile entre pluralité et unicité, apparaissant comme nécessaire à la construction d'une légitimité. Elles trouvent des réponses incertaines.

Prise à ce jeu, la représentation locale de la FCPE le re-déploie en son sein. Ainsi, si la tarification au « quotient familial » fait débat entre les membres, les arguments, multiples et opposés, se fondront en une position commune. La règle démocratique retrouve ses droits.

La mobilisation, initialement, portait sur le degré de contrainte pesant sur les familles. Ces dernières ne pouvaient accepter un engagement durable, mettant à mal la souplesse du dispositif actuel et quotidien. Au sein du débat, le sujet de la tarification fait retour. L'éventualité de (pré-)paiements fait intrusion. La réduction des impayés est supposée être un des enjeux latents...

De la sorte, les questions financières sont largement présentes mais de façon inégale. L'augmentation annuelle du prix des repas, elle aussi décidée à la faveur de l'été, n'a pas donné lieu à des discussions au sein du Collectif. Une évolution de quelques centimes est admise par les parents qui le composent. Elle devient un enjeu secondaire. La perspective d'une augmentation plus forte des prix (celle qui adviendrait vraisemblablement avec la mise en place du « quotient familial ») les inquiète.

Faut-il voir là une question de degré, une mobilisation proportionnelle aux montants en jeu ? Est-il précisément des seuils monétaires difficiles à franchir et à accepter pour les familles présentes, reconnues et se reconnaissant comme des familles « moyennes » ?

Un tarif unique et son évolution identique pour tous, symbolise à sa manière une égalité de traitement. A l'inverse, des modulations sociales, éventuelles, viendront signifier une différenciation. L'abandon de l'uniformité désignera, selon leurs ressources, des gagnants et des perdants. De telles perspectives, figuratives des distances sociales, instaurent bel et bien une rupture des solidarités existant à l'intérieur du Collectif. Les préoccupations, individualistes et contrastées, reprendraient-elles leurs droits, brisant l'unité apparente ?

Le Maire lui-même ne se saisit-il pas de ce pouvoir séparateur des dimensions financières ? Nous apprenons en effet, hors entretien, qu'aux demandes faites par ses administrés, l'élu oppose

fréquemment une réponse en termes d'augmentation de la pression fiscale. Les impôts locaux, au bénéfice de la Ville, sont relativement faibles par rapport à la moyenne régionale ; ils varient peu. Satisfaire de nouveaux besoins induirait inéluctablement un coût additionnel pour les contribuables... A vous de choisir, dit l' élu...

Il est une autre dimension qui, de façon récurrente, traverse les actions et les propos : le temps, dans toutes ses acceptions, fait irruption. A la manière d'un capital, il serait diversement partagé.

Les durées des séances sont mentionnées tout autant que les délais impartis. Les dates sont citées avec précision, comme autant de points de repères. L' élu lui-même n'a-t-il pas porté atteinte au droit au repos estival ? Celui-ci scande les rythmes professionnels et scolaires ; implicitement, il vaudrait également pour toutes autres activités.

Les oppositions se nouent autour d'une question de temporalité. Les parents n'acceptent pas le passage du jour à l'année, négocient autour d'obligations mensuelles. La gestion, familiale ou individuelle, s'accommode mal de l'impératif annuel et budgétaire de la vie municipale, de l'horizon de la gestion collective. L'inverse vaut également.

Le Maire sait pouvoir disposer de la durée de son mandat. Il peut user à son profit du capital que lui confèrent ses précédents mandats. Les parents sont soumis à d'autres exigences. Certains d'entre eux ressentent leur investissement associatif comme « une troisième journée », tant le travail à accomplir est intense.

D'autres dissonances, sur le thème, pourraient être trouvées. Elles viendraient confirmer les divisions s'installant entre les deux parties en présence. Les différences perçues sont telles qu'elles pourraient figurer une guerre d'usure, à armes différentes. Une quelconque conciliation prendrait alors difficilement forme.

On pourrait également se demander si les désaccords temporels ne signent pas des oppositions plus intenses, d'un autre ordre. Les différends à propos du(des) temps interviendraient comme des artefacts d'un rapport de forces. Ils seraient là pour signifier un différentiel dans les positions et les modes d'action.

Tout Maire est porteur d'une reconnaissance institutionnelle lui ouvrant, certes des devoirs, mais également des droits. Le contexte local et la reconduction du mandat offrent la possibilité d'user, précisément, de ces droits. Tout en demeurant dans ce qu'imposent les obligations légales et réglementaires, la latitude pour fixer les limites des interventions semble accrue. L'option prise peut ainsi s'imposer, supportant même quelques concessions.

Les parents, de leurs propres termes, sont dans une position toute autre : ils sont pris par la crainte, soumis à la menace. Leur union, conjoncturelle, est rapidement mise à mal. Sa base se fragmente avec les préoccupations individuelles. Il leur reste à user des modes courants de manifestation, de la lettre-pétition comme du forcing. L'arsenal est cependant limité. Au nom d'un idéal idéologique, le mouvement rompt avec les sources mêmes de l'information, indispensable.

Les disparités dans les ressorts mobilisables, soit par l'appareil public soit par les « contestataires », sont fortes. L'expression « citoyenne » peine à se faire entendre, lorsqu'elle est portée par les citoyens !

L'on ne saurait, à nouveau, surestimer l'importance de la restauration scolaire dans le domaine des mobilisations. Le conflit ne trouve pas son origine dans la « cantine », la dépasse très probablement. Tout au plus intervient-elle comme un élément du quotidien, dans un contexte local donné, cristallisant des rapports de force, déjà en tension. Un mouvement collectif se construit, des relations se sont établies puis dissoutes.

Sans tomber dans le piège de l'individualisation, l'on perçoit en outre que le mouvement reçoit des impulsions trouvant leur origine, au moins pour partie, dans des trajectoires personnelles. Mme L. participe activement au devenir de l'association, depuis longtemps ; sa connaissance des rouages locaux guide ses orientations.

En retour, la mobilisation récente conduit Mme L. vers de nouveaux terrains, les séances du Conseil municipal par exemple. Il s'agit là assurément d'une facette encore institutionnalisée de la citoyenneté. Elle n'en existe pas moins.

Au compte des bénéfiques, peut-on en outre porter la première parution d'un journal de l'Union locale de la FCPE ? Elle comportera<sup>74</sup> ...un article à propos des « cantines » !

---

<sup>74</sup> nous nous en sommes assuré



## 7 – Éléments de conclusion

Le service de la restauration scolaire figure un cas d'école, propice à l'appréciation de la sensibilité –différentielle- à l'égard des impôts et des tarifs.

Une part du financement du service provient en effet du budget de la Ville, alimenté par les contribuables. Une part est issue des usagers, dont les paiements sont généralement modulés en fonction des ressources et de la composition familiales. Les « gouvernants » ont à se prononcer sur l'importance respective de ces deux modes de financement, sur les adaptations des tarifs aux situations des familles. Les « gouvernés », s'inscrivant dans le dispositif, en supportent le poids, de façon plus ou moins équitable.

La « cantine » se prête ainsi à des déclinaisons particulières des figures de « citoyenneté », au moins entendue dans son sens fiscal, et de « solidarité », en ce qu'elle donne lieu à des redistributions.

Marquée par ses origines historiques, étant à la fois obligatoire et facultative, enserrée dans des réglementations et laissée à l'initiative locale, la restauration scolaire est porteuse d'enjeux, réunissant une multitude d'acteurs. Elus et parents, enseignants et nutritionnistes, personnels et intervenants privés... se côtoient. Chacun à sa façon dessine un contenu souhaitable aux repas des enfants. Il lui affecte un contenu idéal, lui attribue un rôle éducatif et/ou social... Lorsque aucun point de vue ne s'impose directement, les questions économiques et financières sont-elles mobilisées, venant étayer les argumentaires ? L'on s'est proposé d'examiner (si et) comment ces dimensions, spécifiques, venaient servir les causes, nourrir les représentations des « gouvernants » comme celles, essentielles, des « gouvernés ».

L'observation (dans l'échantillon retenu, composé d'une centaine de communes franciliennes) fait apparaître la profonde diversité des pratiques. Le prix unitaire moyen des repas facturés aux familles, marqué par de fortes variations selon les lieux, est proche de 3 €. Le coût moyen de production, selon les estimations communales, serait voisin de 8 € par repas. Les indications –sans être totalement robustes- viendraient confirmer le large subventionnement public du service, son aspect résolument « solidaire ».

Apparaissent, dans les dispositions choisies localement, des différences, illustratives de déclinaisons de l'autonomie de gestion accordée aux collectivités. Ces nuances traversent largement l'ensemble des dispositions tarifaires (la façon dont les situations familiales sont prises en compte, l'éventail des tarifs, les avantages accordés aux familles mono-parentales...).

Dans un souci d'adaptation aux réalités locales et sociales, les Villes, dans leur grande majorité, ont fait le choix d'une tarification au « quotient familial ». Les modes de calculs, plus ou moins complexes, ont subi des actualisations successives. Ils sont de ce fait inégalement ajustés aux situations familiales actuelles. Ils génèrent, en particulier, des effets de seuil dommageables. Les dispositifs souffrent souvent d'un manque de lisibilité tout en étant sources de lourdeurs de gestion. Aussi, dans de nombreuses localités, des réflexions sont engagées pour réformer le dispositif actuel, s'affranchissant de la sorte de ses limites à la fois sociales et « techniques ».

L'on s'achemine généralement vers un dispositif plus simple à administrer. Un taux d'effort unique est choisi. Il est appliqué au quotient familial de chacun. En résultent autant de prix que de ressources et de configurations familiales. L'équité trouve à se concrétiser dans un ajustement individualisé aux situations. La « solidarité » s'exerce en se fragmentant selon les bénéficiaires.

La formule, en voie de généralisation, n'est pas inédite. Elle est mise en œuvre, souvent depuis plusieurs mandats municipaux, dans des Villes à tradition gestionnaire, héritières d'une forme de socialisme municipal. La rationalité recherchée entoure alors la tarification et également, l'ensemble de la « chaîne de production » des repas collectifs. Elle vise tout particulièrement, le mode même de gestion du service. La régie, figure idéale du service public, garante de maîtrise, est alors préférée.

Un certain nombre de Municipalités, de sensibilités différentes, animées d'un souci de justice, de lisibilité des actions en direction des familles, ont elles aussi franchi le pas, adoptant la « nouvelle » formule.

Les dispositifs, divers, convergeraient de la sorte vers une forme de modèle. L'unicité et les changements ne vaudront cependant pas dans le court terme. Plusieurs Villes, reconnaissant les limites voire les défauts de leur dispositif, lui demeurent attachées. Le *statu quo* actuel, les amendements qui lui sont apportés préservent du mécontentement que des réformes induiraient, tant de la part des usagers que de celle des contribuables. Les équipes en place n'envisagent pas d'assumer de tels coûts électoraux. Le traitement au cas par cas des situations difficiles aplanit les inadaptations, réduit les incertitudes. Les aménagements se font à la marge, sans bouleverser l'économie des dispositifs. Le traitement de l'équité, dans sa répartition des charges entre impôts et tarifs, dans les variations tarifaires, bute sur des considérations d'ordre politique.

Des risques sont prêtés aux modifications. Les points sensibles des systèmes tarifaires font eux aussi l'objet d'un traitement prudent. Les tarifs « sociaux » applicables aux familles en difficulté, le tarif communal le plus faible comme le plus élevé sont généralement des « produits historiques », résultats de choix anciens. Ils subissent des actualisations annuelles forfaitaires. Il est assurément difficile de trouver des termes de comparaison, à même de guider les décisions à prendre pour arrêter ces montants. Le lien entre les valeurs choisies et les réalités actuelles, et surtout leur rapport avec les coûts de production, sont rarement interrogés. La fixation des prix résulte fréquemment d'effets de mimétisme, procédant ainsi par reconduction, de proche en proche. Les interactions spatiales, à leur façon, réduisent l'émiettement communal, chaque localité revendiquant cependant son autonomie.

Les propos des « gouvernants » et les dispositions qu'ils adoptent se fondent sur des comportements qu'ils prêtent aux « gouvernés ». Ces derniers réagiraient négativement à des augmentations fiscales, positivement à des tarifs faibles. Le prix du panier de services proposés doit minimiser les insatisfactions. Il lui faut alors être attractif pour les familles, notamment celles qui ont des ressources moyennes et élevées et par ailleurs, être acceptable pour ceux qui disposent de faibles revenus. Les élus donnent de la sorte sens à l'équité et à l'équité, et tel est bien leur rôle.

Le traitement équitable ne demeure-t-il cependant pas partiel lorsqu'il vise certains groupes de familles et d'usagers, davantage que leur ensemble ? La « solidarité », en ce qu'elle a de général, trouve-t-elle là son compte à une telle catégorisation ?

Des simulations détaillées sont effectuées à la veille des changements de dispositifs tarifaires. Des éléments de connaissance et de rationalisation sont produits à cette occasion. Ils le sont moins lorsqu'il s'agit de gérer au quotidien, en procédant à de légères modifications. Ces dernières trouvent alors justification dans la mobilisation de principes à vocation plus générale. Les argumentaires se construisent autour de notions de « dignité », de « responsabilité »..., et même de « citoyenneté » et de « solidarité ».

A nouveau, de telles préoccupations sont cohérentes avec la mission conférée aux élus par l'intermédiaire des urnes.

En l'absence d'éléments tangibles d'information, des principes de proportionnalité et d'équivalence, se saisissant des bénéfices escomptés des dispositions, viennent fournir la preuve du bien-fondé des décisions. Des diminutions de tarifs compensent des augmentations d'impôts, la gratuité fait diminuer les coûts unitaires.... Les éléments de preuve ne sont pas portés à leur terme, l'inverse pourrait sinon être avancé.

L'opacité, entretenue par la complexité des dispositifs comptables et fiscaux, sert l'objectif politique. Faute d'évaluation, les sur-coûts éventuels des options retenues, les injustices qu'elles sont à même de créer... sont tues. L'accent est mis sur les aspects positifs.

Au delà, en l'absence d'évaluations, les possibilités de réflexion sur les archaïsmes des régimes fiscaux, sur les limites des systèmes de financement sont freinées. Ne peut-on voir là quelque

contradiction avec des prises de position qui sont, de façon quasi-unanime, largement critiques vis-à-vis de nos taxes locales, injustes, vieilles ? Ne déplore-t-on pas également la réduction progressive de l'autonomie financière locale ? Le dommage n'est-il pas d'autant plus grand que les contraintes pesant sur les finances publiques sont fortes et qu'il faudra bien, à brève ou à moyenne échéance, les desserrer ?

Sans information, le débat public ne trouve pas à s'enrichir. Il peut difficilement proposer des alternatives. Les échanges demeurent inscrits dans les principes plutôt que d'être soucieux des moyens et/ou des résultats. L'opacité est alors à même de servir la « solidarité » tout autant que son absence.

La rationalité économique n'est pas unique ; elle possède des limites. N'est-elle cependant pas à même d'arrimer les décisions locales à des évaluations effectives ? Les choix politiques, quelle que soit leur opportunité, ne trouveraient-ils pas là une qualification « citoyenne » ?

Les expressions des « gouvernés » ne se laissent pas aisément saisir, en l'absence d'un référentiel puisant dans le champ sociologique, en l'absence également de dispositifs méthodologiques appropriés.

Celles auxquelles référence est faite émanent de représentants de Fédérations de parents d'élèves<sup>75</sup>, rencontrés à l'occasion d'entretiens.

Selon ces représentants, les parents avec lesquels ils sont en relation s'expriment peu sur la restauration scolaire et sa tarification. La modestie des réactions est probablement liée au poids des factures de cantine, estimées en moyenne pour deux enfants, à environ 65 € par mois, soit environ 2 % d'un budget familial. Il est également à entendre que ces montants et les modulations dont ils sont l'objet conviennent, dans l'ensemble, à ces familles.

Du point de vue des principes, la tarification au quotient familial est largement plébiscitée, en tant que conforme à un idéal d'équité et d'égalité de traitement. Pourtant, lorsqu'il s'agit de mettre en place ce mode de tarification, en remplacement d'un système fondé sur un tarif unique, les avis et les positions se partagent. Tout se passe comme si les dimensions financières, renvoyant chaque parent à sa situation singulière, possédaient un pouvoir séparateur. Elles engageraient vers des incertitudes quant aux gains et pertes individuels à attendre.

Les réactions suscitées par le changement de mode de tarification en question, telles qu'elles ont été présentées par l'une de nos « interviewées », s'inscrivent assurément dans un contexte local particulier. Une mobilisation collective des parents est née dans cette Ville, en réaction à des modifications dans le dispositif d'inscription des enfants à la restauration scolaire. Les nouvelles modalités imposées aux familles leur apparaissaient trop contraignantes pour être acceptées. La question des tarifs n'était alors qu'un enjeu de second ordre.

A l'occasion de cette « guerre des cantines », les tensions se sont largement polarisées sur la figure du Maire, à l'origine des décisions. Le mouvement, dans sa dynamique, a cristallisé des oppositions dépassant les enjeux du moment, représentatives de distances sociales.

La relation de ce mouvement conflictuel engage vers des questionnements en termes de légitimité. Quelles sont les limites à celle que fonde le choix des électeurs ? Comment les « gouvernés » passent-ils de la réunion de leurs paroles individuelles à une posture collective ? Comment leur est-il possible d'assurer quelque succès à leur initiative quand les ressorts d'action à leur disposition sont sans commune mesure avec ceux des « gouvernants » ?

Plus avant, on pourrait avancer que la question de la restauration scolaire ne possède pas un potentiel mobilisateur suffisant pour conduire, seule, à une mobilisation « citoyenne ». Les réponses individualisées aux dysfonctionnements gommant les aspérités éventuelles. Les interrogations que fait émerger localement la cantine, les échanges auxquelles elle donne lieu lorsqu'elle est « malmenée »... condensent des engagements associatifs antérieurs. Cette expérience additionnelle, conjuguant des dimensions individuelles et collectives, contribue ainsi à l'étayage d'une expression

---

<sup>75</sup> membres, pratiquement exclusivement de la FCPE ; cette association est localement la plus représentée

de la « citoyenneté », dans une trajectoire cheminant vers d'autres formes d'intervention dans le champ public.

A l'exception de quelques cas de figure, la gratuité fait l'unanimité contre elle parmi les « gouvernants ». Seuls quelques élus l'ont mise en place et la défendent, habilement, contre les vives critiques qu'elle suscite. Elle peut être considérée comme un choix politique, répondant à des représentations de la « citoyenneté » et de la « solidarité ». Une évaluation effective de l'impact de la mesure demeure à faire.

« Gouvernés » et « gouvernants » développent des arguments semblables lorsqu'ils prennent position contre cette disposition. Elle générerait, selon eux, injustice, irresponsabilité. Elle entraînerait la dévalorisation du service public. La gratuité devrait uniquement être exceptionnelle, attribuée face à des situations d'extrême difficulté. La « solidarité » est de la sorte renvoyée vers des dimensions individuelles.

Comme leurs élus, les « gouvernés » sont hésitants lorsqu'il s'agit de déterminer quel serait le « juste » prix des repas. En l'absence d'information sur les coûts, la fixation de limites est hasardeuse. Dans cette opacité, ne risque-t-on pas, à terme, d'induire une demande expansive quant aux missions à remplir par la restauration scolaire ? Il répond déjà, et de façon globalement satisfaisante, à celles qu'on lui assigne. Pourquoi ne pas lui en affecter de nouvelles ?

Les incertitudes des « gouvernés » sont semblables à celles des « gouvernants », concernant le prix minimal à fixer pour les repas. Celui-ci vaudrait comme contribution symbolique pour les familles à revenus modestes. Les parents que nous avons rencontrés, implicitement ou explicitement, se situent dans les « classes moyennes ». Ils se positionnent en regard d'autres familles dont ils se différencient, tout en éprouvant des difficultés à fixer des seuils.

Les représentations courent, en référence aux parents dont les budgets supporteraient difficilement les factures de cantine, à leurs enfants privés de repas. Les incertitudes sont là, autour de difficultés certaines, évoquées de façon plus ou moins allusive. Le traitement de ces questions est renvoyé vers les enseignants, vers les Services sociaux, dans un ajustement au cas par cas.

Les questions relatives à la gratuité, exceptionnelle ou généralisée, aux tarifs minima ne viendraient-elles pas obturer la méconnaissance d'une altérité, à laquelle on substituerait des représentations acceptables ? De la sorte, ces formes de « solidarité » ne viennent-elles pas apporter des réponses, quand les questions de fond ne sont pas posées ? Une égalité formelle serait ainsi construite, à travers un accès généralisé à un droit, à un service. Elle colmaterait les difficultés de la coproduction d'une égalité réelle, « entre des individus qui reconnaissent qu'ils ont quelque chose en commun » (Autes, 2002) N'est-il de la sorte pas un déficit de « citoyenneté », à se prononcer en lieu et place de l'autre, y compris dans un geste de « solidarité » ?

Nombre de dimensions ont été omises, exclues du traitement de la restauration scolaire, principalement envisagée sous l'angle de sa tarification. Il en est une qui pourtant, de façon insistante, traverse les propos et les actions. Elle concerne les impayés. Les dispositifs de tarification, de facturation, de paiement rivalisent en ingéniosité pour tenter de les réduire, jusqu'à quelquefois les abandonner. Derrière une absence de paiement peuvent se trouver des motifs de nature différente, résistant aux mesures de réduction qu'on leur applique.

Les factures sont trop lourdes pour des budgets modestes, entraînant des différés ou des impossibilités de paiement. Refuser de payer serait ailleurs une façon, pour les familles aisées, de montrer leur désapprobation à l'égard d'un dispositif où on leur demande trop, comparativement à d'autres usagers. L'on pourrait également avancer que le service public est là, disponible ; il continuera à l'être, que l'on paie ou non son dû.

Certaines de ces absences de paiement, lorsqu'elles ne se fondent pas sur une impossibilité totale de payer, pourraient s'apparenter à des incivilités. Les règles sur lesquelles repose le fonctionnement collectif sont en effet rejetées. Le dommage est cependant plus grand puisqu'il se double de pertes financières, voire de sur-coûts. Il engage en outre des poursuites, des procédures de contraintes de

différents ordres. A la manière d'une « vitre brisée », l'on ne saurait laisser les impayés sans tentative de les recouvrer, sous peine de les voir se développer.

Les mécanismes de « solidarité », insuffisants, inadaptés parfois, ne répondraient pas à tous les besoins. La « citoyenneté » ne fonctionnerait pas à son plein, trouvant des échappatoires. Des explorations complémentaires ne mériteraient-elles pas d'être conduites, pour une connaissance plus approfondie de figures extrêmes au regard de fondements, considérés comme centraux ?



## **liste des Annexes**

**Annexe 1** – Construction d’une typologie des communes franciliennes de plus de 9 000 habitants

**Annexe 2** – Tarifs pour des situations « moyennes »

**Annexe 3** – Grilles d’entretien et liste des entretiens réalisés

**Annexe 4** - Coûts unitaires des repas, estimations

**Annexe 5** – Questionnaire, maquette envisagée



## Annexe 1 – Construction d’une typologie des communes franciliennes de plus de 9 000 habitants

D’emblée et dès la formulation de la proposition de recherche, le parti a été pris de retenir, comme périmètre d’études, un ensemble de communes franciliennes.

Le cadre imparti au travail ne permettait pas de tenir en considération les 1 300 communes de la région. S’est donc imposée la nécessité de délimiter un échantillon de localités, de taille et de caractéristiques pertinentes au regard des dimensions étudiées, tout en étant suffisamment illustratif de la diversité des situations communales.

Hypothèse a été faite que les choix en matière de politiques et de tarification de la restauration scolaire pouvaient, en première analyse, être considérés comme étant principalement dépendants :

- de la richesse fiscale potentielle des communes  
l’indicateur retenu pour la figurer est le potentiel financier moyen communal, exprimé en €/habitant, valant pour l’année 2006.

Le potentiel financier d’une commune représente ce qu’elle percevrait au titre des impôts locaux si elle pratiquait les mêmes taux d’imposition que l’ensemble des autres communes (et donc les taux moyens nationaux) ; à ce produit est ajoutée la dotation forfaitaire que l’Etat verse à la commune (considérée comme une ressource définitive et récurrente).

- des revenus des habitants des communes  
l’indicateur retenu pour les figurer est le revenu imposable par foyer fiscal, exprimé en €/foyer fiscal et valant pour l’année 2005.

L’indicateur en question a été construit et renseigné à partir des informations détaillées et disponibles par commune, telles qu’elles figurent sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr), à l’adresse :

[http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/documentation.impot;jsessionid=4M41V1SVE R2JRQFIEMQSFFWAVARXAI1?espId=-1&pageId=doc\\_stat\\_donnees\\_detaillees&sfid=4503](http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/documentation.impot;jsessionid=4M41V1SVE R2JRQFIEMQSFFWAVARXAI1?espId=-1&pageId=doc_stat_donnees_detaillees&sfid=4503)

- de la couleur politique des élus  
Il a été considéré qu’elle pouvait être représentée au travers de l’appartenance politique du groupe majoritaire au sein du Conseil municipal, issu des consultations électorales ayant eu lieu en 2001. Sur demande, les Services du Ministère de l’Intérieur fournissent des tableaux d’ensemble où figurent les résultats des consultations électorales, par commune et en différenciant les appartenances politiques des candidats et des groupes élus. Ces données sont disponibles uniquement pour les communes comptant 9 000 habitants et plus.

Cette restriction a conduit à retenir cet ensemble restreint de communes, soit 255 au sein des 1 300 que compte la région.

Ces communes sont celles qui, toutes choses égales par ailleurs, ont toutes chances d’être les plus urbaines, d’être les plus prédisposées à adopter des politiques particulières dans le domaine étudié.

Les budgets des localités de petite taille sont fréquemment contraints, largement absorbés par des dépenses courantes obligatoires (dans les textes ou dans les faits), tels les charges de personnel, les frais engendrés par l’entretien des locaux et du patrimoine... Il est probable qu’au sein de ces communes trouvent place des modalités particulières au regard du service de la restauration scolaire, ne serait-ce que du point de vue du mode de gestion adopté. Une cuisine centrale en régie convient quand le nombre de repas à produire est encore limité ; il est vraisemblablement moins adapté lorsque la production quotidienne atteint plusieurs milliers. Les particularités propres à ces communes de moins de 9 000 habitants, en dépit de leur intérêt, n’ont pas donné lieu à explorations.

De nouvelles consultations électorales se sont déroulées lieu en 2008. Il a été considéré que les dispositions valant pour la période étudiée, c'est à dire l'année scolaire 2007-2008, résultaient des initiatives des équipes municipales désignées en 2001.

Les résultats des dernières consultations ont été tenus en considération pour relever les changements éventuels de majorité. Ces informations ont été mobilisées lors de la réalisation des entretiens.

- de l'importance des « classes moyennes » au sein de la population communale

La notion mobilisée est floue sur le plan conceptuel.

De façon pragmatique, il a été admis que l'on pouvait approcher cette dimension en retenant la part relative (au sein de l'ensemble communal) de familles dont le chef de ménage appartient aux professions intermédiaires, telles que définies par l'Insee. Ont été utilisées les données disponibles à l'issue du recensement général de la population de 1999.

Elles ont été obtenues sur demande adressée à <http://www.sirius-upvm.net/>, Service Informatique de Recherches Interdisciplinaires, Urbaines et Spatiales, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris 12.

L'objectif étant de construire une typologie des 255 communes retenues, les données ont été discrétisées, soumises à une Analyse en Composantes Multiples (fonctionnant à partir d'informations qualitatives) puis à une Classification Ascendante Hiérarchique. L'une et l'autre ont été réalisées en utilisant le logiciel Excelstat ®.

Le recours aux méthodes d'analyse multi-dimensionnelle citées permet précisément de tenir en compte, simultanément, l'ensemble des variables considérées comme représentatives des situations communales (telles que présentées précédemment). Chaque commune est ainsi positionnée<sup>76</sup> au regard des autres, compte tenu de sa situation singulière au vu de l'ensemble des caractéristiques prises en compte.

Dans les tableaux 1 et 2 figurent des indications statistiques valant pour les différents indicateurs retenus, pour les communes franciliennes comptant 9 000 habitants et plus.

tableau 1 – indicateurs de distribution statistique, groupe de 255 communes, diverses années

	moyenne communale	écart-type	minimum	maximum
potentiel financier en €/hab, 2006	1 063	362	641	4 336
revenu imposable en €/foyer fiscal, 2005	20 992	7 747	10 736	69 903
part des professions intermédiaires en % du total des chefs de ménage, 1999	18%	3%	11%	29%

sources : à partir de DGCL, 2008 ; DGI, 2008 ; RGP, 1999

tableau 2 – nuance politique de la liste majoritaire, élections municipales 2001

	effectif	effectif relatif
LDR - liste de Droite	129	51%
LGA - liste de Gauche	104	41%
LDG - liste divers Gauche	3	1%
LXG - liste Extrême Gauche	1	0%
LDD - liste divers Droite	18	7%
	255	100%

source : Ministère de l'Intérieur, 2008 – les « nuances » sont celles retenues par le Ministère

<sup>76</sup> statistiquement, en fonction de distances

Le tableau 1 fait apparaître l'importance des contrastes, à maintes reprises soulignée<sup>77</sup>, à l'intérieur de la Région, qu'il s'agisse de la « richesse fiscale » ou de la « richesse sociale » des communes.

En vue de leur traitement, les données ont été discrétisées, conduisant à la répartition figurant dans le tableau 3.

tableau 3 – effectifs absolus et relatifs, discrétisations, indicateurs retenus, 255 communes

intitulés classes	limites ou contenu	nombre de communes	en % du total
potentiel financier par habitant, 2006			
pf faible	moins de 973 €/hab	125	49%
pf moyen	de 973 à 1 152 €/hab	70	27%
pf eleve	plus de 1 153 €/hab	60	24%
	ensemble	255	100%
revenu par foyer fiscal, 2005			
rev tres faible	moins de 13 703 €/foyer fiscal	23	9%
rev faible	de 13 703 à 17 259 €/foyer fiscal	64	25%
rev moyen faible	de 17 259 à 19 037 €/foyer fiscal	32	13%
rev moyen	de 19 037 à 22 594 €/foyer fiscal	55	22%
rev moyen eleve	de 22 594 à 24 372 €/foyer fiscal	21	8%
rev eleve	de 24 372 à 27 928 €/foyer fiscal	27	11%
rev tres eleve	plus de 27 928 €/foyer fiscal	33	13%
	ensemble	255	100%
part professions intermédiaires, 1999			
pi tres faible	moins de 15 %	37	15%
pi faible	de 15 à 16 %	57	22%
pi moyen	de 17 à 19 %	84	33%
pi eleve	de 20 à 21 %	44	17%
pi tres eleve	plus de 21 %	33	13%
	ensemble	255	100%
nuance politique, 2001			
LDR	liste de Droite	129	51%
LGA	liste de Gauche	104	41%
LDG	liste divers Gauche	3	1%
LXG	liste extrême Gauche	1	0%
LDD	liste divers Droite	18	7%
	ensemble	255	100%

sources : à partir de DGCL, 2008 ; DGI, 2008 ; RGP, 1999

Dans le tableau 4 figurent le nombre de communes appartenant à chacun des groupes issus de la typologie/classification réalisée ainsi que le profil de chaque groupe. Les traits spécifiques de ces groupes sont précisés de façon à les positionner par rapport à l'ensemble « de référence », soient les 255 communes initialement retenues.

La carte 1 figure les communes, en fonction du groupe de ressemblance auquel elles s'apparentent principalement<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> en particulier, Chauvel J.-P.(2007), «Disparités de richesse fiscale en Ile-de-France : bilan et perspectives», *Note rapide sur la gestion locale*, n° 426, IAURIF ; Davezies L. (2004), « Quelle inégalité financière locale ? », *Territoires 2020*, n° 10, pp. 29-36 ; Mary-Portas F.-L., Roger S. (2006), « De fortes disparités de richesse au coeur de l'agglomération francilienne », à la page, Insee Ile de France, n° 273, 8 p., etc.

<sup>78</sup> les algorithmes de calcul fonctionnent sur la base des distances séparant les individus observés, au vu de l'ensemble des indicateurs retenus ; de ce fait, la proximité est plus ou moins étroite lorsque l'on raisonne indicateur par indicateur

tableau 4 – profil d'ensemble des 5 groupes de ressemblance, typologie conduite sur 255 communes

groupes	nombre de communes	profil du groupe
groupe 1	63	davantage de communes (que dans l'ensemble) : ° où les revenus sont soit très faibles, soit très élevés ° où les professions intermédiaires sont peu représentées > le groupe dit des contrastes
groupe 2	64	davantage de communes (que dans l'ensemble) : ° à potentiel financier moyen ° où les revenus sont moyens ° où les professions intermédiaires sont très représentées ° où les majorités municipales sont de « divers Droite » > le groupe des communes « moyennes », occupées par des « classes moyennes »
groupe 3	38	davantage de communes (que dans l'ensemble) : ° où les revenus sont faibles ° où les professions intermédiaires sont peu représentées (les potentiels fiscaux sont par ailleurs plus faibles qu'en moyenne) > un groupe où existent des situations difficiles
groupe 4	39	davantage de communes (que dans l'ensemble) : ° où les revenus sont un peu plus élevés qu'en moyenne (les professions intermédiaires sont plus représentées qu'en moyenne) > un groupe dit « moyen supérieur »
groupe 5	51	davantage de communes (que dans l'ensemble) : ° où les revenus sont soit un peu plus faibles qu'en moyenne, soit plus élevés (les professions intermédiaires sont légèrement moins représentées qu'en moyenne) > un groupe dit « moyen inférieur »

On peut d'ores et déjà noter que la nuance politique à laquelle appartient la majorité municipale n'apparaît pas comme déterminante dans la structuration des groupes. Tout au plus serait-elle remarquable pour le groupe 2. Mise à part cette exception, les communes des groupes sont tout autant de « droite » ou de « gauche » que l'ensemble, et avec une variabilité semblable.

Si besoin en était (au regard des travaux spécialisés de la géographie électorale), les analyses conduites<sup>79</sup> confirmeraient qu'il n'existe pas de relation univoque et causale entre les caractéristiques socio-économiques, les contextes locaux et les comportements électoraux.

<sup>79</sup> et encore frustrées, comparativement aux approches spécialisées sur le thème

tableau 4-1 – caractéristiques du groupe 1

	potentiel financier en €/hab	revenu imposable en €/foyer fiscal	% professions intermédiaires	LDR	LGA	LDG	LXG	LDD
pour les 63 communes du groupe 1								
moyenne	1 168	23 485	15%	59%	37%	5%		
ecart type	533	13 052	3%					
coeff dispersion	0,46	0,56	0,18					
pour les 255 communes (de plus de 9 000 hab)								
moyenne	1 063	21 030	18%	51%	41%	1%	< 1 %	7%
ecart type	362	7 743	3%					
coeff dispersion	0,34	0,37	0,19					
source : id précédents et calculs								

tableau 4-2 – caractéristiques du groupe 2

	potentiel financier en €/hab	revenu imposable en €/foyer fiscal	% professions intermédiaires	LDR	LGA	LDG	LXG	LDD
pour les 64 communes du groupe 2								
moyenne	990	21 371	20%	34%	36%		2%	28%
ecart type	286	5 179	4%					
coeff dispersion	0,29	0,24	0,18					
pour les 255 communes (de plus de 9 000 hab)								
moyenne	1 063	21 030	18%	51%	41%	1%	< 1 %	7%
ecart type	362	7 743	3%					
coeff dispersion	0,34	0,37	0,19					
source : id précédents et calculs								

tableau 4-3 – caractéristiques du groupe 3

	potentiel financier en €/hab	revenu imposable en €/foyer fiscal	% professions intermédiaires	LDR	LGA	LDG	LXG	LDD
pour les 38 communes du groupe 3								
moyenne	988	16 000	17%	45%	55%			
ecart type	207	3 387	1%					
coeff dispersion	0,21	0,21	0,08					
pour les 255 communes (de plus de 9 000 hab)								
moyenne	1 063	21 030	18%	51%	41%	1%	< 1 %	7%
ecart type	362	7 743	3%					
coeff dispersion	0,34	0,37	0,19					
source : id précédents et calculs								

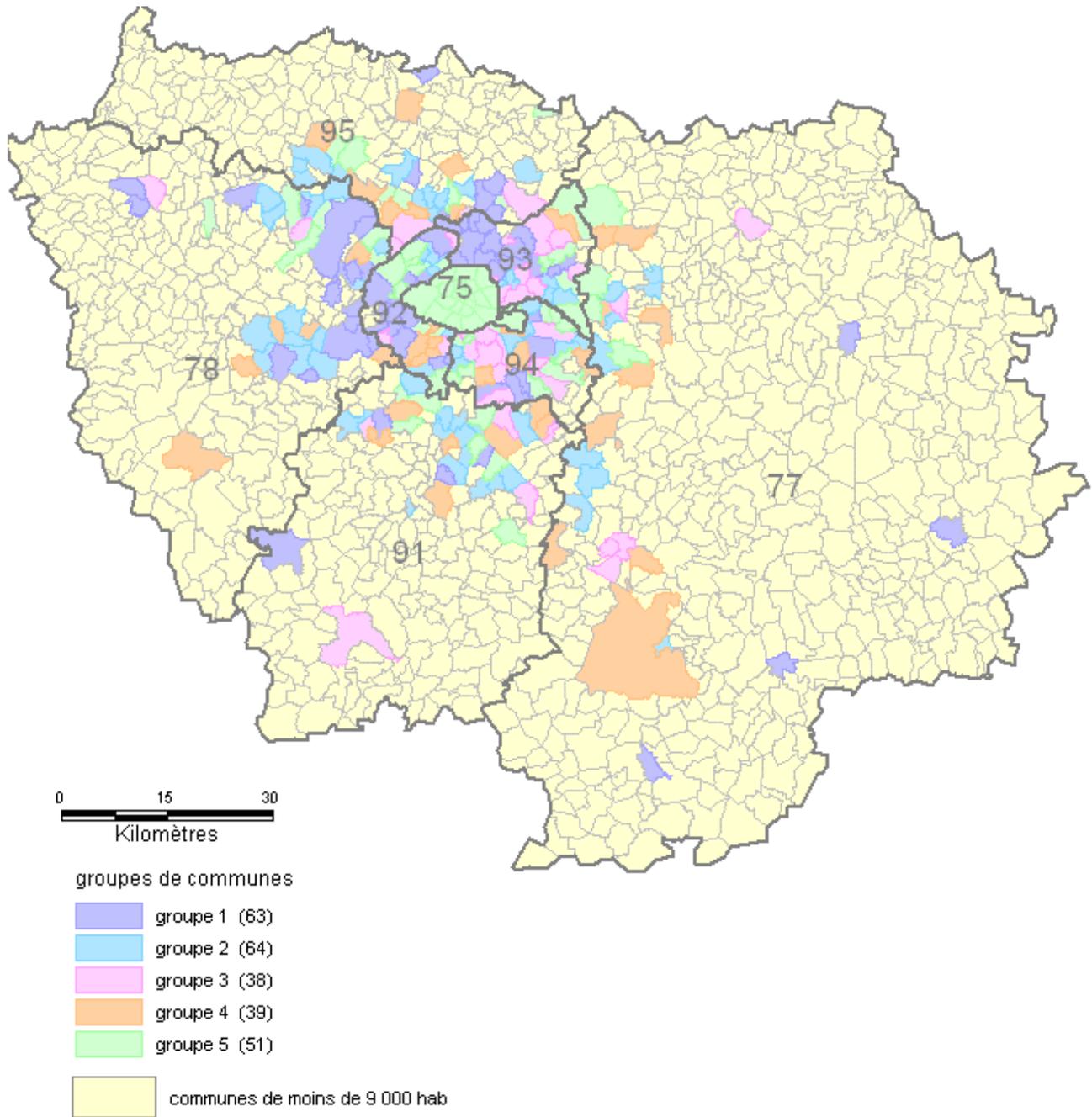
tableau 4-4 – caractéristiques du groupe 4

	potentiel financier en €/hab	revenu imposable en €/foyer fiscal	% professions intermédiaires	LDR	LGA	LDG	LXG	LDD
pour les 39 communes du groupe 4								
moyenne	1 028	21 597	20%	67%	33%			
ecart type	424	2 827	2%					
coeff dispersion	0,41	0,13	0,10					
pour les 255 communes (de plus de 9 000 hab)								
moyenne	1 063	21 030	18%	51%	41%	1%	< 1 %	7%
ecart type	362	7 743	3%					
coeff dispersion	0,34	0,37	0,19					
source : id précédents et calculs								

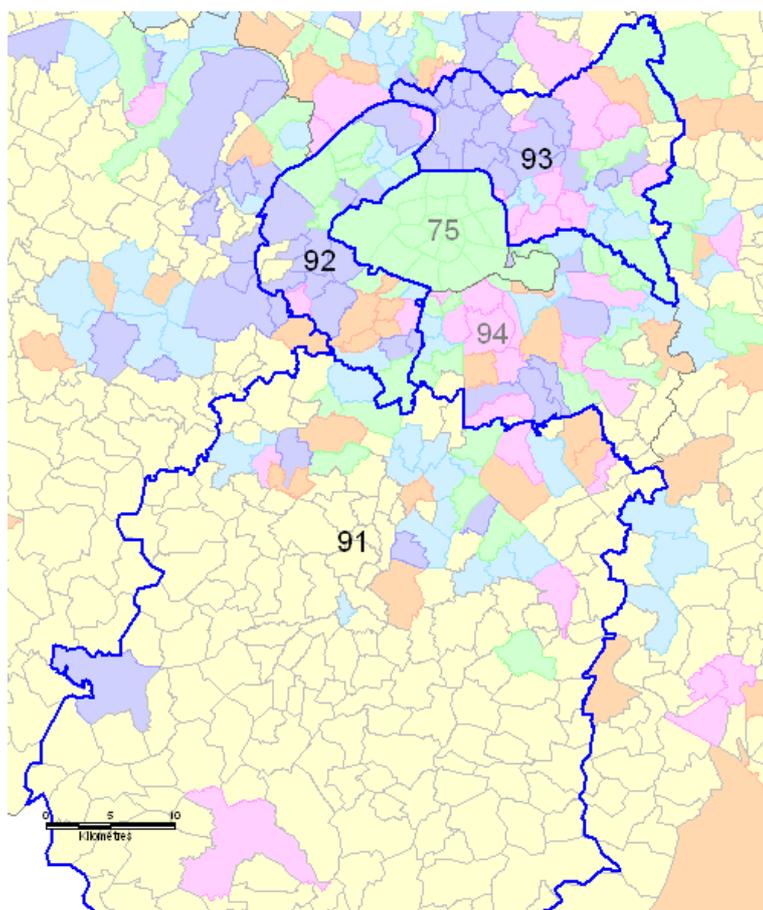
tableau 4-5 – caractéristiques du groupe 5

	potentiel financier en €/hab	revenu imposable en €/foyer fiscal	% professions intermédiaires	LDR	LGA	LDG	LXG	LDD
pour les 51 communes du groupe 5								
moyenne	1 172	20 775	19%	53%	47%			
ecart type	466	4 136	2%					
coeff dispersion	0,40	0,20	0,09					
pour les 255 communes (de plus de 9 000 hab)								
moyenne	1 063	21 030	18%	51%	41%	1%	< 1 %	7%
ecart type	362	7 743	3%					
coeff dispersion	0,34	0,37	0,19					
source : id précédents et calculs								

carte 1 – 255 communes selon leur groupe d'appartenance



carte 1bis – 255 communes selon leur groupe d'appartenance, partie centrale de la Région



groupes de communes



La typologie d'ensemble réduit l'émiettement communal pour le structurer en grands groupes, présentant une homogénéité « socio-fiscale » interne. Les différences qui séparent les groupes reproduisent les « hiérarchies » (en termes de ressources, de caractéristiques socio-économiques...), sans réel « effet de surprise » au regard des attendus.

La nuance politique des élus apparaît comme fluctuante, ne démarquant pas les groupes identifiés. Les temporalités des évolutions socio-démographiques ne coïncident pas toujours avec celles des consultations électorales. Une « bannière » politique donnée, des contenus idéologiques semblables sont à même de regrouper des votants aux trajectoires différenciées.

Un constat, devenu trivial, s'impose : les limites communales sont poreuses. Des similitudes se nouent, transcendant les frontières administratives, traçant des zones de ressemblance aux contours irréguliers.

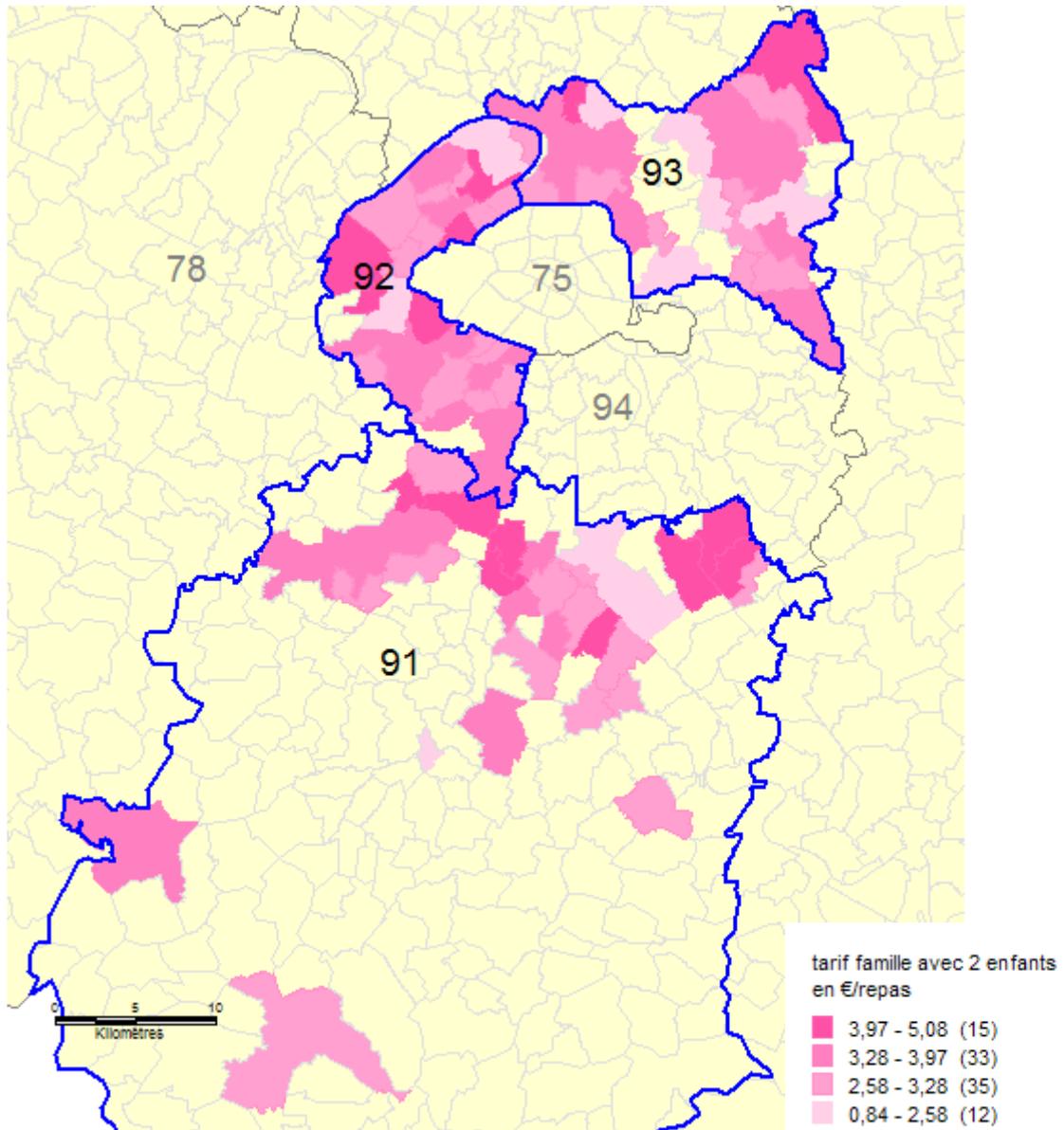
Hors les lignes d'interprétation sociales et politiques, auxquelles on pourrait faire référence, apparaît bien la nécessité de constituer un échantillon d'études encore large, si l'on souhaite qu'il soit illustratif de la diversité francilienne au regard des critères de qualification retenus.

## Annexe 2 - tarifs pour des situations « moyennes »

### carte 1 – tarifs estimés pour une famille « moyenne »

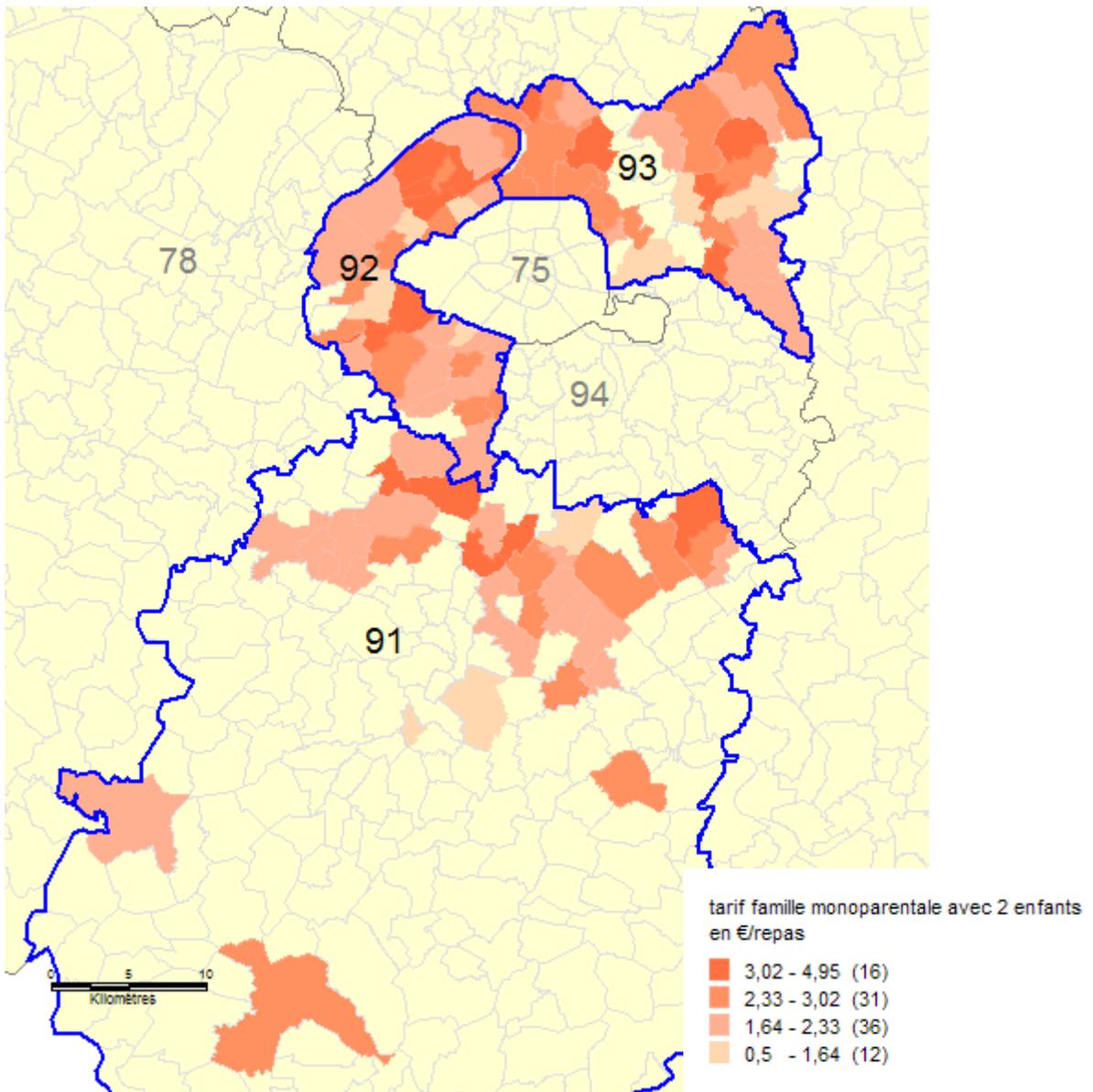
dite « CPL + 2 »

- 2 parents actifs et 2 enfants en classes primaires
- disposant de revenus imposables mensuels s'élevant à 3 000 €

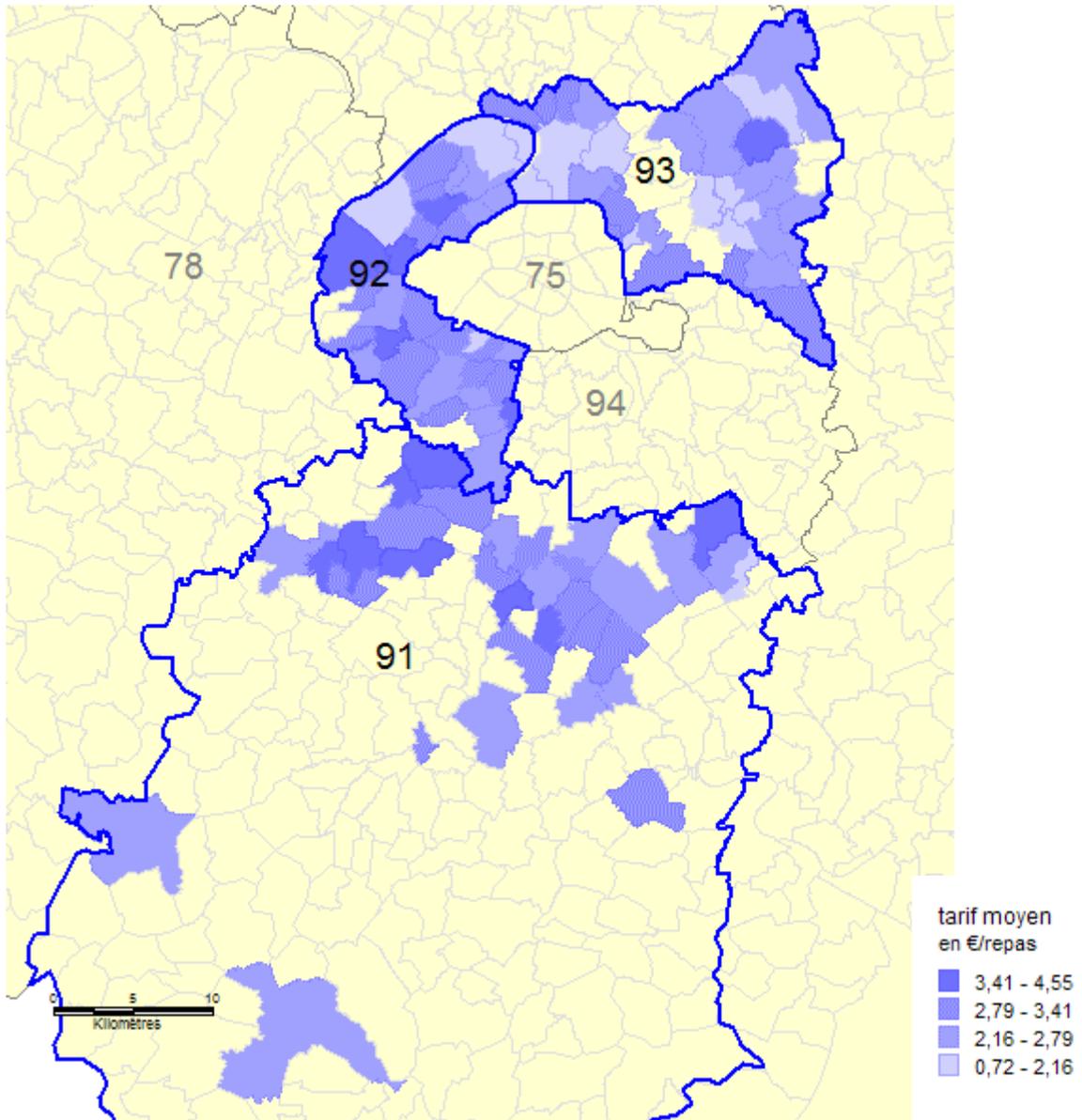


carte 2 – tarifs estimés pour une famille « moyenne »  
dite « MONO + 2 »

- 1 parent isolé, élevant seul ses 2 enfants en classes primaires
- disposant de revenus imposables mensuels s'élevant à 1 600 €



carte 3 – tarifs moyens (91 communes renseignées, hors communes pratiquant la gratuité)



Les cartes produites ont une vocation illustrative bien davantage qu'analytique. L'on ne saurait en effet, à travers leur lecture croisée, formuler de conclusions définitives sur les liens entre tarifs moyens (par commune) et ceux estimés pour des situations familiales « moyennes ».

Tout au plus servent-elles à figurer, à nouveau, la diversité des situations locales, quel que soit l'indicateur représenté. Elles reflètent également l'existence d'effets de similitudes entre localités. Des Villes voisines pratiquent bien souvent des tarifs proches.

Tel est le cas, par exemple, de la partie ouest de la Seine St Denis : les prix des repas pour les enfants des familles « moyennes » sont voisins et ce, que ce familles soient mono- ou bi-parentales. Des ressemblances du même ordre se jouent dans la partie sud des Hauts de Seine.

Les communes de l'Essonne seraient plus diverses : des communes géographiquement proches ne pratiquent pas obligatoirement les mêmes tarifs.

La carte 3 confirmerait les observations : les proximités spatiales se doublent de proximités en termes de tarifs.

Les groupes de ressemblance ne sont cependant pas totalement identiques, selon l'indicateur. Cette variabilité est imputable à la discrétisation statistique opérée. Elle ressort également des options particulières valant dans chaque localité. Les effets de mimétisme (« ne pas être plus cher... »), tout autant que de différenciation (des modalités propres d'évaluation du quotient familial par exemple), jouent de façon concurrente. Les dispositions d'aujourd'hui, changement des équipes municipales aidant, contrarient ou consolident les choix d'hier.

Les interrelations spatiales apparaissent ; elles sont d'un décryptage complexe (Leprince, Paty, Reulier, 2004), dont on ne saurait rendre compte de façon caricaturale.

## **Annexe 3 – Grilles d’entretien et liste des entretiens réalisés**

### **1 – grilles d’entretien**

De façon à pouvoir recueillir le point de vue des « gouvernants » à propos du mode de tarification instauré dans leur localité et surtout, celui des « gouvernés, il a été choisi de procéder à des entretiens semi-directifs.

Une grille d’entretien a été établie, sur la base des questions problématiques identifiées et relatives aux thèmes centraux de la « citoyenneté » et de la « solidarité ».

Ces lignes directrices sont identiques, qu’il s’agisse du support utilisé lors des rencontres avec les « gouvernants » ou bien de celles avec les « gouvernés ».

Les questions abordées portent sur le mode de gestion et de tarification du service de la restauration scolaire. Une place centrale est accordée à la gratuité, en tant que figure-idéale, condensant les représentations autour des thèmes centraux, qu’elle soit souhaitée, pratiquée ou bien rejetée.

Les Elus, aux emplois du temps chargés en période pré- et post-électorale, ne sont pas toujours disponibles. Lorsqu’ils ont accepté le principe d’un entretien, plusieurs d’entre eux ont proposé que le(s) responsable(s) du(des) Service(s) intéressé(s) à un titre ou à un autre par la restauration scolaire et sa tarification participe(nt) à l’entretien à leurs côtés.

Dans un certain nombre de Villes, les Responsables des Services (Education, Enfance, Finances...) ont été rencontrés, hors de la présence des Elus. Ils ont alors apporté des précisions essentielles à la connaissance des dispositifs, à leur articulation avec les politiques municipales. Les uns et les autres ont fait état de leur obligation de réserve. Les points de vue exprimés sur la gratuité ressortaient alors de positions personnelles, distinguées des options officielles des Villes dans le domaine.

Les grilles d’entretien comportent une partie informative, descriptive du contexte, renseignée avant la rencontre.

**grille d'entretien**  
restauration scolaire et tarification

Profil de la commune\*

Nom de la commune :			
Personne rencontrée (nom, fonction) :			
pf :	rev. imposables :	classes prof.int. :	groupe :
Type de tarification :	<input type="checkbox"/> tarif unique	<input type="checkbox"/> gratuité	<input type="checkbox"/> QF
Tx d'effort :	<input type="checkbox"/> « régressive »	<input type="checkbox"/> « progressive »	<input type="checkbox"/> Autres :
Couleur politique :	2001 :	2008 :	
Mode de gestion :	<input type="checkbox"/> délégation	<input type="checkbox"/> cuisine centrale	<input type="checkbox"/>

*\* à remplir avant l'entretien*

Présentation de l'étude et son contexte

- => **Consultation** PUCA : La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité
- => **Proposition** : « Consentement à l'impôt ou au tarif ? des visions controversées de la solidarité locale », IUP laboratoire CRETEIL<sup>80</sup>, responsable scientifique : Françoise Navarre
- => **Terrain** : 110 communes, Essonne, Hauts de Seine et Seine-Saint-Denis.
- => **Méthode** : comparaison des taux d'effort des familles selon le mode de tarification, confrontation avec le terrain de dispositions théoriques ; entretiens individuels. avec élus et techniciens de communes particulières de façon à recueillir des éléments d'information sur les politiques tarifaires et les implications financières des collectivités, sur les enjeux en termes de citoyenneté et de solidarité

Organisation de l'entretien

**3 axes de réflexion:**

- 1- la tarification,
  - 2- le mode de gestion,
  - 3- les notions de solidarité locale (entre impôt et tarif)
- les thèmes sont à aborder dans un ordre modulable*

---

<sup>80</sup> Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales

## Grille d'entretien pour **communes** (Elus et/ou Services)

0- Pouvez-vous me présenter votre fonction, vos missions, l'organisation de votre service ?

### 1- Tarification

1.1- Que représente la restauration scolaire dans votre ville : nombre d'inscrits, taux de fréquentation ? Tendances (hausse ou baisse) ? Conditions d'accès (1 ou 2 actifs, travaillent ou en recherche d'emploi ? avantage pour les habitants de la commune, etc.) ?

1.2- Aujourd'hui, vous appliquez un tarif ... *le citer*, est-ce que cela a toujours été le cas ? Pourquoi tel ou tel changement de tarification ? A quelle fréquence les tarifs sont réévalués ? Comment se décident les augmentations de tarifs ?

*(en cas de tarif au QF : est-ce que les quotients sont également réévalués ? à quelle fréquence ?)*

1.3- Des modifications du système de tarification (nombre de tranches, calcul du QF...) sont-elles envisagées ? Pourquoi ?

*Et notamment en cas de changement d'équipe municipale en 2008, la nouvelle équipe s'est-elle positionnée –au moment de la campagne électorale- sur ce thème ?*

1.4- Que coûte la restauration scolaire à la Ville ? Est-ce important dans son budget ?

*En filigrane, si on passait à la gratuité, quel impact cela aurait sur le budget ?*

1.5- Quelles sont les raisons de ce choix ? Consensus ou débats ? Résonance de ce choix par les électeurs ? Y a-t-il des enquêtes de satisfaction ? Qu'en disent les parents ou leurs associations ?

*Pour les élus : insister sur cette question*

1.6- Quel type d'expertise a été mobilisé pour le choix de la tarification (enquête auprès d'utilisateurs, bureau d'études, techniciens de la Ville) ? Comment est-elle calculée ?

*Pour les responsables de Service : aller plus loin (calcul du coût maximum, progressivité des tarifs, évaluation des taux d'effort...)*

1.7- ENSUITE montrer le graphique des taux d'effort, expliquer les hypothèses et confronter avec la connaissance du terrain

- Fourchettes de répartition des familles par quotient

- Caractéristiques socio-économiques (ex. grandes familles, familles isolées, nombre d'actifs, prestations familiales, revenu moyen sur la commune...)

### 2- Mode de gestion

2.1- Aujourd'hui, vous *fonctionnez en cuisine centrale/faites appel à un prestataire de service*, est-ce que cela a toujours été le cas ? Pourquoi tel ou tel changement de gestion ?

2.2- Quelles sont les raisons de ce choix ? moins cher ? plus efficace ? Consensus ou débats ? Résonance de ce choix par les électeurs ? Y a-t-il des enquêtes de satisfaction ? Qu'en disent les parents ou leurs associations ?

2.3- En cas de délégation, qui fixe les tarifs ? Comment se situent-ils par rapport au prix du repas établi par le prestataire ?

2.4- Qui est chargé de l'information sur le service cantine : information sur les tarifs, communication en direction des parents, mise à disposition des menus ?

2.5- En cas de délégation, ce mode de gestion vous apporte-t-il satisfaction et pourquoi ?

2.6- Le fait de passer par un prestataire de service diminue-t-il, à votre avis, la mission de « service public local » de la restauration scolaire ? pourquoi ?

### **3- Solidarité locale entre l'impôt et le tarif**

*Les questions abordées ici portent sur des notions plus générales et ne concernent pas nécessairement uniquement la commune.*

3.1- Quelles représentations du service de restauration scolaire ont les familles : « c'est normal », « c'est une chance », « c'est trop cher », « les tarifs favorisent certains types de familles ? », « les conditions à remplir pour en bénéficier sont trop restrictives ? » etc. ?

3.2- Pensez-vous que les parents préféreraient payer un peu plus de taxe d'habitation/d'impôts et que la restauration scolaire soit gratuite ? Qu'en diraient les contribuables qui ne bénéficient pas du service ?

3.3- Certains estiment que la cantine gratuite est un idéal de justice, à même titre que la gratuité de l'école. Qu'en pensez-vous ? Une proposition de loi a été déposée en 2007 pour imposer la gratuité partout : qu'en dites-vous ?

3.4- La restauration scolaire devrait-elle être gratuite pour certaines familles ? Si oui, lesquelles ? Est-ce déjà le cas ?

3.5- Les/des familles pourraient-elles davantage participer (sur le plan financier) à la restauration scolaire ? Lesquelles ?

*On peut montrer sur la courbe une catégorie de familles où le taux d'effort est très bas*

3.6- Les impayés sont-ils nombreux/importants ? Pourquoi ? Sont-ils recouvrés ?

*Quelle implication sur les impayés de la mise en place de la gratuité ?*

3.7- La restauration scolaire n'est accessible qu'à certaines familles (*citer les critères évoqués dans la question 1.1, celles dont les 2 parents travaillent ou sont en recherche d'emploi ou...*). Est-ce légitime ?

*D'autres problématiques pourront être abordées : pauvreté de l'enfance, malnutrition, etc.*

## Grille d'entretien pour **fédération de parents d'élèves**

- Pouvez-vous me présenter votre fonction, l'organisation et les missions de votre fédération, nombre d'adhérents ? Quelles activités principales ?

### **1- Tarification**

- Que représente la restauration scolaire dans votre ville : nombre d'inscrits, taux de fréquentation ? Tendances (hausse ou baisse) ? A votre avis, pourquoi ça monte/descend ?

- Conditions d'accès (1 ou 2 actifs, avantage pour les habitants de la commune, etc.) ? Qu'en pensent les parents ?

- Aujourd'hui, la commune applique un tarif ... *le citer*, est-ce que cela a toujours été le cas ? Pourquoi tel ou tel changement de tarification ? A quelle fréquence les tarifs sont réévalués ? Savez-vous comment se décident les augmentations de tarifs ? Qu'en pensez-vous ? Est-ce trop cher ? pas assez ? trop cher pour certaines classes sociales ?

- ENSUITE montrer le graphique des taux d'effort, expliquer les hypothèses et confronter avec la connaissance du terrain

- Fourchettes de répartition des familles par quotient

- Caractéristiques socio-économiques (ex. grandes familles, familles isolées, nombre d'actifs, prestations familiales, revenu moyen sur la commune...)

### **2- Mode de gestion**

- Aujourd'hui, le mode de gestion est *cuisine centrale/ prestataire de service*, est-ce que cela a toujours été le cas ? Pourquoi tel ou tel changement de gestion ?

- Connaissez-vous les raisons de ce choix ? Est-ce que vous pensez que l'un ou l'autre mode de gestion peut changer le prix, la qualité ou l'efficacité du service ?

- Qui est chargé de l'information sur le service cantine : information sur les tarifs, communication en direction des parents, mise à disposition des menus ? Les parents, se sentent-ils assez informés ? Quelle participation des parents d'élèves et de la fédération à cette information ?

- Quel contrôle du service (comité de pilotage ? surveillance de l'équilibre des menus ?) ? Quelle participation des parents d'élèves et de la fédération à ce contrôle ?

### **3- Solidarité locale**

*Les questions abordées ici portent sur des notions plus générales et ne concernent pas nécessairement uniquement la commune.*

- Quelles représentations du service de restauration scolaire ont les familles : « c'est normal », « c'est une chance », « c'est trop cher », etc. ?

- Le fait de passer par un prestataire de service diminue-t-il, à votre avis, la mission de « service public local » de la restauration scolaire ? pourquoi ?

- Estimez-vous que la fiscalité locale est lisible, compréhensible par les citoyens (à quoi servent mes impôts locaux) ? Comment pensez-vous qu'une Ville peut améliorer cette lisibilité ?

- Certains estiment que la cantine gratuite est un idéal de justice, à même titre que la gratuité de l'école. Qu'en pensez-vous ?

*D'autres problématiques pourront être abordées : pauvreté de l'enfance, malnutrition, etc.*

## 2 – liste des entretiens réalisés

La réalisation d'entretiens semi-directifs a été retenue comme une méthode cohérente avec les perspectives énoncées pour le travail. Elle est en effet à même de permettre de se saisir, de façon détaillée, des représentations et des rhétoriques mobilisées lorsqu'il est question de « citoyenneté » et/ou de « solidarité », dans et autour de la tarification de la restauration scolaire. La technique permet de centrer les propos, de les laisser s'exprimer sans (trop) les orienter. Elle accorde place à l'inattendu, à des expressions particulières, échappant parfois à un questionnaire.

Eu égard à la diversité des contextes et à celle des pratiques en matière de tarification, constatée à l'occasion de leur étude « objectivante », les entretiens devaient être suffisamment nombreux pour être illustratifs de la réalité, des propos des interlocuteurs, « gouvernants » et « gouvernés ».

De façon pragmatique et dans les délais impartis, des entretiens systématiques, dans l'ensemble des 106 communes de l'échantillon, ne pouvaient être réalisés. Un choix raisonné a donc dû être effectué.

La phase initiale du travail (collecte des informations relatives au mode de gestion et de tarification, via les sites internet des Villes et/ou sur la base d'entretiens téléphoniques) a, d'une certaine façon, permis de tester l'acceptabilité des élus et/ou de leurs Services à l'égard de la démarche conduite, de leur plus ou moins grande propension à délivrer des informations. Les données nécessaires, à caractère public, sont de façon pratiquement générale, aisément disponibles, consultables en ligne. Aucun refus ne nous a été opposé.

Dans un certain nombre de cas cependant<sup>81</sup>, des courriers à caractère officiel nous ont été demandés, des sollicitations multiples ont dû être effectuées..., ne serait-ce que pour connaître les dispositions tarifaires en vigueur. Ces dernières représentent pourtant le minimum indispensable pour tout usager du service.

Ces situations sont rares et présentent un intérêt certain : elles interrogent quant à la communication dans la sphère de l'action municipale et d'une certaine façon, sur la transparence et la « citoyenneté » des politiques.

Les réserves que nous avons pressenties tiennent également à des interrogations quant au devenir éventuel des informations : les craintes qu'elles soient utilisées dans le débat médiatique ou dans l'arène politique locale freinent leur diffusion.

Ces réticences, quelles qu'en soient les origines et en dépit de leur intérêt au regard des questions envisagées, ont conduit à écarter les Villes en question de la liste de celles où des entretiens pouvaient être réalisés.

Ont été retenues :

- des Villes où les systèmes de tarification présentent des particularités, au regard du mode le plus fréquent (c'est-à-dire des classes tarifaires fondées sur les quotients familiaux).  
Ce sont par exemple les Villes où existe un tarif unique, celles où l'on a mis fin à la délimitation de tranches et où l'on préfère un taux d'effort, conduisant à l'évaluation d'un prix pour chaque famille... Hypothèse pouvait être émise que les Villes en question avaient développé une sensibilité particulière dans le domaine ainsi qu'un argumentaire pour expliciter leur « originalité » ;
- les Villes où la gratuité a été mise en place pour la restauration des élèves des classes élémentaires. Ces Villes, « pionnières », ont été à la fois encouragées, critiquées... L'actualité et le débat public se sont saisis de la situation. Au-delà des présentations médiatiques et/ou partisans, il nous a semblé intéressant de saisir les expressions entourant la mesure, à leur source et dans la hiérarchisation donnée aux arguments.

---

<sup>81</sup> une dizaine de Villes environ

La Ville de Noisy le Sec a, comme Drancy et le Bourget<sup>82</sup>, fait l'expérience de la gratuité en 2007-2008. L'équipe municipale désignée en 2008 a mis fin à cette initiative. Choix a été fait d'interroger cette expérience ;

- des Villes où un changement du mode de tarification est envisagé. Des études sont conduites, des réflexions engagées : des dispositions d'ordre pratique, une recherche d'efficacité côtoient-elles des expressions singulières autour de l'équité, de la « solidarité » et de la « citoyenneté » ? Quelles sont les représentations en vigueur quant à l'acceptabilité des « gouvernés » face aux changements envisagés ?
- des Villes où les élus ont montré un intérêt certain pour la démarche et qui, ne présentant pas nécessairement de profil particulier en termes de gestion ou de tarification. Elles peuvent être considérées comme un « référentiel » ;
- des Villes où les Services participant, de près ou de loin, à l'organisation de la restauration scolaire ou à la gestion municipale, ont développé des outils de connaissance (contrôle de gestion...), participant d'une approche économique de l'action publique locale.

Nous l'avons énoncé, les perspectives initiales du travail ne contenaient pas d'enquête sociologique détaillée, à même de saisir les points de vue des « gouvernés », dans leurs relations avec leurs trajectoires propres, leurs caractéristiques socio-économiques, dans leur liens avec « l'école » entendue dans son sens large.

Aussi avons-nous opté pour des rencontres avec des représentants d'associations de parents d'élèves, tout à la fois porteurs d'une expression propre et de positions collectives.

Ont dans cette perspective été sollicitées les représentations départementales de la FCPE (Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques), la plus présente. Les responsables départementaux nous ont indiqué les coordonnées de délégués locaux.

Une représentante locale de la PEEP (Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public) a également été sollicitée.

La période estivale est peu propice aux rencontres, tout autant que celle entourant la rentrée scolaire. Représentants et délégués conjuguent des obligations professionnelles, associatives, familiales... Les disponibilités n'ont pas permis de réaliser un nombre élevé d'entretiens très conséquent ; il l'est moins que celui escompté.

Des rencontres complémentaires ont eu lieu, complétant l'approche sur le plan informatif.

La liste de l'ensemble des entretiens réalisés figure ci-dessous.

De façon à garantir l'anonymat des Villes, celui des personnes rencontrées, les citations empruntées aux propos recueillis sont uniquement référencées par l'initiale du nom des interviewés (et leur civilité), et par l'intitulé bref de leur « fonction ».

---

<sup>82</sup> il est difficile de taire le nom de ces Villes ; nous mettons ainsi à mal la clause « d'anonymat » à laquelle nous nous étions engagées ; les noms des localités figurent en clair dans tous les supports médiatiques sur le thème

## liste des Villes retenues pour des entretiens, réalisés entre mai et septembre 2008

<b>les Villes présentant des particularités du point de vue de leur système de tarification</b>			
1	92019	Châtenay-Malabry	tarifs élevés au regard de l'ensemble de l'échantillon
2	91161	Chilly-Mazarin	tarification en fonction d'un taux d'effort
3	92026	Courbevoie	tarif unique
4	92044	Levallois-Perret	taux d'effort pratiquement constant, profil spécifique
5	92064	Saint-Cloud	tarif progressif et modalités particulières pour familles en difficulté
6	93066	Saint-Denis	taux d'effort et tarif "social"
7	92071	Sceaux	taux d'effort
8	93071	Sevran*	tarif unique modulé selon la situation des familles
<b>les Villes pratiquant la gratuité</b>			
9	93029	Drancy	
10	93013	Le Bourget	
<b>les Villes ayant fait l'expérience de la gratuité</b>			
11	93053	Noisy-le-Sec**	
<b>les Villes envisageant un changement de leur système de tarification</b>			
12	93006	Bagnoleet **	groupe de travail en vue du changement
13	91228	Evry	changement envisagé
14	92036	Gennevilliers	étude en cours
15	93072	Stains	changement programmé
<b>les Villes illustratives de la situation d'ensemble</b>			
16	93031	Epinay-sur-Seine	
17	93063	Romainville*	
18	93064	Rosny-sous-Bois	
19	92072	Sèvres	
<b>les Villes ayant montré un intérêt pour la démarche, pour ses aspects économiques et financiers</b>			
20	91114	Brunoy	accord de principe pour calcul coûts
21	92024	Clichy	développement en interne d'indicateurs de gestion
22	93048	Montreuil	études et réflexions en cours
<b>les "gouvernés", membres d'associations de parents d'élèves</b>			
23 et 24		FCPE Paris	chargés d'études et conseil
25		FCPE 91	responsable
26		FCPE 93	responsable
27	92004	Asnières-sur-Seine	FCPE
28	91201	Draveil	FCPE
29	91223	Etampes	FCPE
30	91228	Evry	FCPE
31	92040	Issy-les-Moulineaux	FCPE
32	92071	Sceaux	PEEP
<b>autres entretiens</b>			
33		Avenance	prestataire de service
34		Credoc	études tarification et quotient familial
35		ANDRM	Association Nationale Directeurs Restauration Scolaire



#### Annexe 4 - coûts et prix des repas, estimations

La différence entre le coût unitaire d'un repas et le prix auquel il est facturé aux usagers est une façon de rendre compte de l'intensité du « subventionnement » du service par l'intermédiaire du budget local. De la sorte peut être évaluée la « solidarité » qui s'exerce entre les contribuables locaux (alimentant pour une large part le budget de la collectivité) et ceux qui en bénéficient.

L'on peut d'ailleurs mentionner qu'il est des habitants qui, lorsqu'ils sont à la fois contribuables et usagers, participent doublement au financement du service. Apprécier qui supporte effectivement le poids de la « solidarité » mériterait un travail spécifique.

Au stade de la formulation de la proposition de recherche, il était envisagé de collecter les informations nécessaires aux calculs des coûts de production des repas et, pour chaque localité, de fournir une estimation. La démarche semblait simple à mettre en œuvre. Dans les faits, la tâche est ardue.

Les estimations des coûts sont en effet délicates, tant les sources de variations sont nombreuses. Pour n'en citer que quelques unes :

- le nombre de repas (produits, livrés...) est plus ou moins favorable à la réalisation d'économies d'échelle et de marges de manœuvre dans les négociations avec les prestataires. L'analyse peut difficilement être conduite en faisant abstraction d'effets de taille ;
- le nombre de composants des repas varie entre 4 et 5 selon les lieux. Aussi ce qui est produit n'est pas directement comparable ;
- la qualité des denrées est plus ou moins élevée (les produits sont labellisés ou non, ils proviennent de l'agriculture biologique ou pas...). Des effets « qualité » doivent être intégrés ;
- en cas de délégation, l'étendue des prestations confiées au délégataire, donnant lieu à facturation de sa part, est différente selon les contrats. Elle est difficilement comparable d'un lieu à un autre ;
- les instructions comptables locales (M 14 essentiellement) se prêtent mal à des exploitations analytiques. Isoler les dépenses et les recettes relevant de la restauration scolaire, empruntant à différents chapitres budgétaires, ne va pas de soi. Le repérage et le traitement peuvent difficilement être conduits sans l'appui du(des) Service(s) impliqués ;
- etc.

Les informations à mettre en regard sont donc nombreuses ; elles ne sont, localement, pas toujours disponibles. Plusieurs Villes, auxquelles nous avons présenté ce projet d'évaluation des coûts, se sont montrées favorables à la démarche, prêtes à sa mise en œuvre. Les tentatives, en l'absence peut être d'une disponibilité respective, n'ont pu se concrétiser.

Les estimations présentées (tableau suivant) sont celles qui nous ont été communiquées par les Villes elles-mêmes. Leur validité ne saurait être mise en question.

Les comparaisons entre communes sont cependant difficiles tant les calculs effectués peuvent être « à périmètre variable ».

Ainsi, par exemple, les dépenses d'investissement et leur amortissement sont-ils intégrés dans les coûts établis lorsque le service est en régie ? La ventilation des dépenses de personnel, délicate lorsque les employés assurent différentes fonctions, est-elle effectuée ? Les coûts des animations et de leur encadrement sont-ils tenus en compte ? etc.

Chaque localité est à même, selon ses besoins, de donner un contenu particulier à ses estimations. Selon le cas, le coût est plus ou moins « global », plus ou moins économique et/ou financier.

Les données ont alors un caractère indicatif.

Elles nous ont été livrées et ne présentent pas toujours un caractère public. Les noms des communes concernées ne sont donc pas mentionnés. Est uniquement indiqué le code de leur département d'appartenance.

Les informations portent sur les repas (hors goûters) des élèves des classes élémentaires.

Nous avons omis de demander qu'il nous soit précisé si les montants étaient à entendre toutes taxes comprises ou bien hors taxes (le taux de TVA applicable/appliqué est de 5,5 %).

**tableau 1 - éléments de coûts unitaires des repas et de prix, ensemble de communes, 2007-2008**

n°	code dep	mode de gestion	coût "intermédiaire"	remarques éventuelles	coût estimé par la Ville	remarques éventuelles	tarifs appliqués 2007-2008 (hors élèves non résidents)
1	91	syndicat intercommunal	3,80 €	prix facturé par le Syndicat	10,00 €	coût global (1)	0,79 à 4,74 €
2	91	régie			7 à 8 €	dont 4 à 5 € de denrées	1,07 à 4,20 €
3	91	prestataire	3,80 €	prix facturé par le prestataire	8 à 9 €	coût global	0,77 à 4,85 €
4	92	regie			7,00 €	coût global (2)	1,04 à 6,09 €
5	92	prestataire			4,77 €		0,40 à 4,27 €
6	92	regie			10,47 €	coût global	0,19 à 3,85 €
7	92	prestataire			15,00 €	(3)	0,77 à 4,85 €
8	92	prestataire			5,70 €	contenu non précisé	1,38 à 4,87 €
9	92	prestataire	2,54 €	prix facturé par le prestataire			0,83 à 5,34 €
10	92	prestataire	4,80 €	prix facturé par le prestataire			1,25 à 4,15 €
11	93	régie	1,78 €	denrées uniquement			0,60 à 3,40 €
12	93	syndicat intercommunal	3,20 €	prix facturé par le Syndicat	4,40 €		1,25 à 4,25 €
13	93	prestataire	2,50 €	prix facturé par le prestataire	10,00 €		
14	93	prestataire	3,50 €	prix facturé par le prestataire (4)	10,00 €		
15	93	prestataire	2,45 €	prix facturé par le prestataire	5,86 €	amortissement matériel et travaux inclus	0,50 à 4,44 €
16	93	syndicat intercommunal	3,28 €	prix facturé par le Syndicat			0,20 à 5,00 €
17	93	syndicat intercommunal	2,70 €	prix facturé par le Syndicat			0,67 à 3,73 €
18	93	prestataire	5,64 €	prix facturé par le prestataire			0 à 3,55 €
19	93	prestataire	4,19 €				0,88 à 3,50 €
20	93	syndicat intercommunal			7,40 €		0,74 à 3,98 €

*notes*

(1) taux de subv. par la Ville estimé à un peu plus de 70% ; part moyenne supportée par les usagers : un peu inférieure à 30%

(2) avec des incertitudes quant à l'imputation des charges de personnel

(3) le taux de subventionnement de la Ville est présenté comme variant de 95% à 10% environ

(4) incluant 1,20 € de denrées

Le coût moyen d'un repas se situerait aux alentours de 8 €, variant entre un minimum proche de 4 € et pouvant atteindre 15 €.

La valeur moyenne est proche de celle qui a pu être évaluée par la Chambre Régionale des Comptes, à l'occasion de l'établissement de son rapport d'observations<sup>83</sup> sur la gestion de la commune de St Maur (hors notre échantillon). Le prix de revient d'un repas de cantine dans cette commune est estimé à 8,11 € (en 2004) ; il est à comparer aux dépenses scolaires d'ensemble par élève, voisines de 1 900 €/an. Poursuivant le calcul, pour une période scolaire d'environ 124 jours, les frais de restauration scolaire représenteraient 50 % du coût total estimé.

A titre indicatif encore, les prestataires estiment que la structure du prix d'un repas livré en « liaison froide », facturé à une commune dans une fourchette allant de 2,10 à 2,70 € serait la suivante :

denrées	environ 60 %
main d'œuvre	de 25 à 30 %
frais généraux, conditionnement, logistique et marge bénéficiaire du prestataire	de 10 à 15 %
source : estimations Avenance, 2008	

Les liens entre coûts et prix sont délicats à établir. L'on pourrait avancer, au vu des estimations, que les tarifs (maxima communaux) représentent souvent moins de 50 % des coûts avancés.

---

<sup>83</sup> CRC d'Ile de France (2008), Rapport d'observations définitives sur la gestion de Saint-Maur-des-Fossés (enquête relative à l'enseignement primaire), 20 p.

**Annexe 5 – Questionnaire, maquette envisagée**



## Questionnaire Parents d'élèves - restauration scolaire

Dans le cadre de notre travail de recherche à l'Université, nous effectuons une enquête sur la restauration scolaire destinée aux élèves des classes élémentaires dans les communes des départements des Hauts de Seine, de l'Essonne et de la Seine St Denis.

Nous vous remercions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous, concernant les repas proposés dans le groupe scolaire fréquenté par votre(vos) enfant(s)

groupe scolaire .....

### Questions

- 1 Combien de vos enfants dans le groupe scolaire ?
- 2 En quelle classe sont-ils ?
- 3 Combien mangent à la cantine ?
- 4 Savez-vous comment les repas sont préparés ?
- Est-ce une bonne formule ?

### Réponses

- 
- CP     CE 1     CE 2     CM 1     CM 2
- 
- par les Services de la Ville  
 par un prestataire de service     ne sait pas
- oui     non

### Si un ou plusieurs enfants mangent à la cantine,

- a Combien de fois par semaine en moyenne ?     1     2     3     4
- b De façon générale, est-ce qu'ils aiment ?     oui     non     variable     ne sait pas
- d Quel est le prix du repas ?     € / repas
- e Ce prix vous semble :     élevé     faible     normal
- f Le tarif a-t-il augmenté à la rentrée ?     oui     non     ne sait pas
- g Payez-vous le même prix que les autres parents ?     oui     non     ne sait pas
- h Connaissez-vous votre quotient familial ?     oui     non
- i Savez-vous comment il est calculé ?     oui     non
- j Est-ce une formule "juste" ?     oui     non

### Si aucun enfant ne mange à la cantine,

- k Pour quelles raisons ?     c'est trop cher     on préfère  
 on n'a pas le droit     autres

### De façon générale,

- 5 La restauration scolaire devrait-elle être gratuite ?     oui     non
- 6 La Ville subventionne-t-elle la restauration scolaire en pratiquant des prix inférieurs aux coûts des repas ?  
 oui     non     ne sait pas
- 7 Vous accepteriez de payer davantage d'impôts locaux pour que la cantine soit moins chère pour les familles ?  
 oui     non
- 8 Vous accepteriez de payer davantage d'impôts locaux pour que la restauration scolaire soit de meilleure qualité ?  
 oui     non
- 9 Pour vous, la cantine :     c'est normal     c'est une chance     ne sait pas

Avez-vous des commentaires et suggestions à propos de la restauration scolaire et qui nous auraient échappé ?

Avez-vous des commentaires et suggestions sur l'ensemble de ce questionnaire ?



## références bibliographiques

ANDEV, Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (nd), *Quel coût de l'éducation pour une commune ?*, doc. en ligne, 4 p.

Autes M. (2002), « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviance et société*, n° 2002/2 – 26, pp. 183-193

Bertaux D. (1997), *Les récits de vie*, éd. Nathan Université, 128 p.

Bussière M. (2005), « Audit 'grande pauvreté et réussite scolaire' 2004-2005 », Synthèse académique, *Mission grande pauvreté et réussite scolaire 2004-2005*, Académie de Dijon, 13 p.

Cavaillet, F., Darmon, N., Lhuissier, A., Regnier, F. (2005), *L'alimentation des populations défavorisées en France – Une revue de la littérature dans les domaines économique, sociologique, nutritionnel*, INRA, ONPES, Corela, 134 p.

Chauvel, L. (2004), "La déstabilisation des classes moyennes", *Education et Sociétés*, n° 14 2004/2, pp. 101-118

Colliard J.-E. (2007), « La justification économique des services publics », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2, n° 2, p. 44-46

Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005), *Au possible, nous sommes tenus – La nouvelle équation sociale, 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, éd. La Documentation française, 116 p.

Cour des Comptes (2008), *Les Communes et l'école de la République*, Rapport public thématique, 144 p., consulté le 20/12/08 à l'adresse :

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/RPT-Ecole-version-JO-2.pdf>

Dang A-T., Letablier M-T. (2008) , *Citoyenneté sociale et reconnaissance du "care" : nouveaux défis pour les politiques sociales*, Centre d'études de l'Emploi, document de travail, n° 108, novembre, 29 p.

Daniel A., Olm C. (2001), *Le mode de calcul du quotient familial dans les logiques locales*, Cahier de recherche n° 164, CREDOC

De Crouy Chanel E . (2002), « La citoyenneté fiscale », *Archives de philosophie du droit*, vol. 46, pp. 39-77

Derycke, P.H., Gilbert, G. (1988), *Economie publique locale*, éd. Economica, 308 p.

Faure, A., Mathieu, P. (2006), "Le service public, les leaders politiques locaux et les clients-citoyens – Le cas d'école des musées gratuits et des musées-entreprises", *15<sup>ème</sup> Colloque international de la revue Politiques et Management public*, 10 mars 2006, 12 p.

FCPE de Wimereux, Historique de la restauration scolaire, consulté le 11/12/08 à l'adresse :

<http://fcpewimereux.unblog.fr/files/2008/07/historiquecantinescolaireflasen.pdf>

Forestier E. (2002), *Le service public de la restauration collective à l'échelon communal*, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, consulté le 1/12/08 à l'adresse :

[http://doc-iep.univ-lyon2.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/MSPCP/forestiere/these\\_front.html](http://doc-iep.univ-lyon2.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/MSPCP/forestiere/these_front.html)

- Fréville, Y. (2003), "La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?", *Rapport d'information au Sénat*, n° 71, 151 p.
- Froment, J. C., Sayah, J., dir. (1998), *Le service public local – Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, éd. PUG, 253 p.
- Ghiglione R., Maralon B. (1998), *Les enquêtes sociologiques, Théories et pratique*, «éd. Armand Colin, 301 p.
- Godet, M., Sullerot, E. (2005), "La famille : une affaire publique", *Rapport au Conseil d'Analyse Economique*, 468 p.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J. P.(1998), "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n° 42, vol. 11, pp. 37-66
- Leprince M., Paty S., Reulier E.(2004), *Choix d'imposition et interactions spatiales entre collectivités locales : un test sur les départements français*, Université de Rennes 1
- Long, M. (2001), *La tarification des services publics locaux*, éd. LGDJ, 180 p.
- Maillard S. (2005), *La citoyenneté source de lien social*, actes du congrès « Regards croisés sur le lien social » ( Nantes, 17-18 juin 2003 ), pp. 251-263
- Ministère de l'Education Nationale, Direction des Ecoles (1984), *De la cantine au restaurant d'enfants*, 63 p.
- Steck, P., Maurin, L. (2003), "Classes moyennes et transferts sociaux : l'impact de la redistribution", *Informations sociales*, CNAF, n° 106, pp. 94-105
- Toulemonde B. (2002), *La gratuité de l'enseignement – passé, présent, avenir*, Ministère de l'Education Nationale, 39 p.
- Unicef (2005), "Quel avenir pour nos enfants ?", *Actes du colloque du 16/11/05*, 72 p.