



N° 739

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2018.

PROPOSITION DE LOI

relative à la tarification de la restauration scolaire,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Gaël LE BOHEC, Joël GIRAUD, Bruno STUDER, Brigitte BOURGUIGNON, Hugues RENSON, Jean-René CAZENEUVE, Bérangère ABBA, Aude AMADOU, Patrice ANATO, Jean-Philippe ARDOUIN Delphine BAGARRY, Didier BAICHÈRE, Sophie BEAUDOUIN-HUBIÈRE, Hervé BERVILLE, Grégory BESSON-MOREAU, Barbara BESSOT BALLOT, Christophe BLANCHET, Pascal BOIS, Éric BOTHOREL, Bertrand BOUYX, Pascale BOYER, Anne-France BRUNET, Céline CALVEZ, Anne-Laure CATTELOT, Samantha CAZEBONNE, Jean-François CESARINI, Philippe CHALUMEAU, Annie CHAPELIER, Sylvie CHARRIÈRE, Fannette CHARVIER, Guillaume CHICHE, Stéphane CLAIREAUX, Christine CLOAREC, Jean-Charles COLAS-ROY, Fabienne COLBOC, Yves DANIEL, DELATTE, Nicolas DÉMOULIN, Benjamin DIRX, Stella DUPONT, Valéria FAURE-MUNTIAN, Pascale FONTENEL-PERSONNE, Alexandre FRESCHI, Jean-Luc FUGIT, Grégory GALBADON, Séverine GIPSON, Valérie GOMEZ-BASSAC, Fabien GOUTTEFARDE, Carole GRANDJEAN, Florence GRANJUS Marie

GUÉVENOUX, Danièle HÉRIN, Monique IBORRA, Caroline JANVIER, Sandrine JOSSO, Hubert JULIEN-LAFERRIERE, Stéphanie KERBARH, Yannick KERLOGOT, Fadila KHATTABI, Rodrigue KOKOUENDO, Sonia KRIMI, Aina KURIC, Mostapha LAABID, Daniel LABARONNE, François-Michel LAMBERT, Frédérique LARDET, Jean-Charles LARSONNEUR, Michel LAUZZANA, Célia de LAVERGNE, Fiona LAZAAR, Sandrine LE FEUR, Annaïg LE MEUR, Fabrice LE VIGOUREUX, Charlotte LECOCQ, Marion LENNE, Monique LIMON, Brigitte LISO, Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE, Jacques MARILOSSIAN, Didier MARTIN, Sereine MAUBORGNE, Jean François MBAYE, Graziella MELCHIOR, Ludovic MENDES, Monica MICHEL, Valérie OPPELT, Matthieu ORPHELIN, Jean-Michel MIS, Paul MOLAC, Sandrine MÖRCH, Adrien MORENAS, Cécile MUSCHOTTI, Sébastien NADOT, Catherine OSSON, Zivka PARK, Patrice PERROT, Cathy RACON-BOUZON, Pierre-Alain RAPHAN, Isabelle RAUCH, Cécile RILHAC, Véronique RIOTTON, Stéphanie RIST, Mireille ROBERT, Cédric ROUSSEL, Nathalie SARLES, Denis SOMMER, Sira SYLLA, Bertrand SORRE, Marie TAMARELLE-VERHAEGUE, Liliana TANGUY Adrien TAQUET, Stéphane TESTÉ, Vincent THIÉBAUT, Agnès THILL, Huguette TIEGNA, Alice THOUROT, Jean-Louis TOURAINE, Frédérique TUFFNELL, Laurence VANCEUNEBROCK-MIALON, Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS, Annie VIDAL, Patrick VIGNAL, Corinne VIGNON, Cédric VILLANI, Martine WONNER, Jean-Marc ZULESI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La lutte contre la pauvreté et le recul des inégalités est un enjeu majeur de notre société. Aussi, la présente proposition de loi vise à assurer la gratuité des repas scolaires pour les élèves appartenant à des familles dont les revenus sont les plus modestes, en particulier pour celles vivant sous le seuil de pauvreté.

Le mécanisme de la présente proposition de loi est double.

D'une part, il vise à inciter les collectivités territoriales à appliquer le principe d'une progressivité de la tarification de la restauration scolaire en proposant un nombre minimal de cinq tranches dont « *le barème s'applique au dernier revenu imposable du foyer fiscal auquel est rattaché l'élève, calculé dans les conditions prévues par les articles 193 à 196 bis du code général des impôts* ». Cette modulation tarifaire, qui concernera les « *élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public* », est une mesure d'équité. Ce nombre de cinq tranches est en effet calqué sur celui en vigueur pour le calcul de l'impôt sur le revenu, ce qui permet de mieux tenir compte de la situation des foyers les plus modestes, en particulier des familles vivant sous le seuil de pauvreté.

D'autre part, le mécanisme vise à accorder une tarification nulle aux familles relevant de la première tranche tarifaire. Les familles qui bénéficieront de cette gratuité doivent justifier d'un revenu fiscal de référence (RFR) inférieur ou égal à 7 800 € (annuels par part). Ce niveau de revenus correspond environ au seuil de pauvreté tel que le calcule l'Observatoire des inégalités, c'est-à-dire à la moitié du revenu disponible médian après impôts et prestations sociales. Du fait du mode de calcul du quotient familial dans le code général des impôts (CGI), les familles monoparentales, plus particulièrement concernées par la pauvreté en France, seront avantagées. En effet, le CGI accorde un avantage comparatif en termes de nombre de parts - et donc pour le calcul du revenu fiscal de référence - pour les contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls et supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant.

RESPECT DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La proposition de loi revêt une dimension financièrement incitative et ne constitue pas une remise en cause du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales prévu à l'article 72, alinéa 3 : *« Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».*

Afin d'assurer cette libre administration des collectivités territoriales, la proposition de loi dispose que : *« Ces tarifs peuvent être fixés selon un barème progressif comprenant au moins cinq tranches. »*

En outre, la perte éventuelle de recettes pour les collectivités territoriales sous réserve qu'elles appliquent les mesures prévues par la proposition de loi - dégressivité de la tarification des cantines en fonction des revenus des familles et gratuité de la restauration scolaire pour les enfants des familles les plus modestes (RFR inférieur ou égal à 7 800 €) - est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF), un financement assuré donc par l'État et gagé sur la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du CGI.

Toutefois, il est à noter que le coût pour les collectivités territoriales de cette proposition de loi est susceptible d'être faible pour certaines d'entre elles. Celles-ci, et notamment les plus riches d'entre elles, auront la liberté de ventiler les tarifs des quatre tranches supérieures pour compenser le manque à gagner du fait de la gratuité accordée pour les familles dont le quotient familial relèvera de la première tranche dans la limite du coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration. En outre, si le texte laisse aux collectivités territoriales compétentes le soin d'articuler la ventilation de leur tarification au sein des quatre tranches tarifaires supérieures, il ne les empêche nullement de créer un nombre de tranches supérieur à cinq.

UNE RÉPONSE À PLUSIEURS ENJEUX DE SOCIÉTÉ

Si la présente proposition de loi respecte le principe de libre administration des collectivités territoriales, elle a pour principal objectif d'apporter une réponse pragmatique à plusieurs enjeux de société.

D'une part, elle représente une avancée concrète en faveur du pouvoir d'achat, en particulier pour les familles les plus en difficulté. Elle permet par ailleurs d'instaurer un élément supplémentaire de justice sociale en établissant la notion de progressivité de la tarification de la restauration scolaire. Enfin, elle représente un progrès en matière de santé publique.

Lutter contre la pauvreté et renforcer la justice sociale

En 2011, dans notre pays, qui est pourtant la 6^{ème} puissance économique du monde, 14,3 % de la population vivaient sous le seuil de pauvreté. Selon une étude de l'Insee parue le 22 septembre 2015, ce taux de pauvreté a légèrement fléchi en 2013, passant de 14,3 % de la population à 14 %, soit 8 648 000 personnes concernées en 2013. Il n'en demeure pas moins qu'entre 2000 et 2014, d'après les chiffres de l'association ATD Quart Monde, le nombre de personnes sous le seuil de très grande pauvreté (40 % du revenu médian) a augmenté de 43,6 %.

Parmi ces personnes pauvres, l'on compte beaucoup d'enfants. Car la pauvreté a changé de visage : il frappe de plus en plus la jeunesse. Ainsi, depuis plus de dix ans, le taux de pauvreté des enfants en France augmente : 16 % en 2005, 17,7 % en 2009, 19,6 % en 2010 et près de 20 % aujourd'hui. Selon une étude de l'Insee parue en septembre 2017, notre pays comptait, en 2016, 3 millions d'enfants se trouvant dans une famille vivant sous le seuil de pauvreté, soit près de 20 % de la population des moins de 18 ans, se trouvant dans une famille vivant sous le seuil de pauvreté. Un enfant sur cinq est donc un enfant pauvre. Et un sur deux dans les territoires relevant de la politique de la Ville.

Pour ces enfants très démunis, le seul vrai repas de la journée est souvent le repas pris à la cantine scolaire.

Une mesure d'équité et de lutte contre la pauvreté a été entérinée en 2017 par l'inscription d'un article L. 131-13 au code de l'éducation ainsi rédigé : *« L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille. »* Cette disposition, qui vise à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire, a été inscrite à la faveur d'un amendement dans la loi « Égalité et Citoyenneté » promulguée le 27 janvier 2017. Cet amendement reprenait une proposition de loi du 21 janvier 2018 de Roger-Gérard Schwartzberg et du groupe Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste de l'Assemblée nationale, texte qui avait été adopté à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 mars 2015. *« Agir pour l'enfance*

pauvre, venir en aide aux plus vulnérables est un impératif éthique pour notre société », avait alors souligné Roger-Gérard Schwartzberg à plusieurs reprises au cours des débats en commission et dans l'hémicycle. Il s'agissait ici de prémunir les familles contre certaines dérives discriminatoires appliquées par certaines communes qui refusaient l'accès de certains enfants à la restauration scolaire en raison notamment du fait que l'un des deux parents était au chômage.

La politique de tarification de la restauration scolaire représente donc un levier supplémentaire non négligeable dans la politique d'égalité des chances et en matière de justice sociale.

Répondre aux enjeux en matière de santé publique

Instaurer une tarification de la restauration scolaire qui permette à chaque élève de bénéficier d'un repas par jour offre également une réponse en matière de santé publique.

De fait, les textes régissant l'organisation de la restauration scolaire imposent un certain nombre de règles quant à la qualité nutritionnelle des repas servis. Ainsi, un arrêté du 30 septembre 2011 et les articles L. 230-5 et D. 230-25 du code rural et de la pêche maritime prévoient notamment le respect d'exigences minimales de variété des plats servis, la mise à disposition de portions de taille adaptée, mais également que « *les déjeuners et dîners servis dans le cadre de la restauration scolaire comprennent nécessairement un plat principal, une garniture, un produit laitier et, au choix, une entrée et/ou un dessert* », que « *l'eau est à disposition sans restriction* » et que « *le pain doit être disponible en libre accès* ».

Permettre un accès gratuit à la cantine pour les enfants les plus démunis, c'est donc leur permettre de bénéficier d'au moins d'un repas complet et équilibré par jour. C'est également lutter efficacement contre le surpoids et l'obésité, deux maux touchant de façon plus prégnante les populations les plus pauvres. De fait, selon un rapport publié en juin 2017 par l'Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (étude Esteban), le surpoids et l'obésité touchent quatre fois plus les enfants d'ouvriers que les enfants de cadres⁽¹⁾. Or, le surpoids et l'obésité engendrent des coûts indéniables pour la société. Ainsi, une étude de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) basée sur des données de 2002, a montré

(1) « L'obésité, maladie de "pauvres" », *Le Monde*, 13 juin 2017.

que le coût de l'obésité représente de 1,5 % à 4,6% des dépenses de santé. De même, la consommation moyenne de soins et de biens médicaux d'une personne obèse est le double d'une personne non obèse, soit 2 500 euros ⁽²⁾.

Les enjeux de l'accès à la restauration scolaire sont donc primordiaux à plusieurs égards. Instrument de lutte contre la pauvreté et de renforcement de la justice sociale ou réponse à la problématique de l'obésité infantile, l'accès à la restauration scolaire représente également un facteur d'intégration et de cohésion sociale. La pause méridienne constitue en effet un véritable temps d'échange entre les élèves et les initie ainsi à la citoyenneté. Elle remplit par ailleurs une mission éducative en participant à l'éducation au goût, à l'apprentissage d'une alimentation saine ou encore au tri sélectif.

Or, force est de constater que la tarification de la restauration scolaire varie d'une collectivité territoriale à une autre. De trop grandes disparités qui nuisent à l'égalité des chances sur tout le territoire.

UNE TARIFICATION INÉQUITABLE EN FONCTION DES TERRITOIRES

Seulement 42 départements proposeraient une formule de modulation sociale (quotient familial, calcul spécifique, prise en compte du nombre d'enfants par famille, etc.)⁽³⁾.

Par ailleurs, les Régions sont peu nombreuses à proposer une telle modulation. Pour sa part, la Région Île-de-France a commencé, à la rentrée 2014, à mettre en place dans sept lycées un tarif calculé sur la base du quotient familial avant d'envisager sa généralisation ultérieurement. À la rentrée 2017-2018, la restauration pour les lycéens franciliens était organisée en dix tranches tarifaires.

Enfin, concernant les communes, certaines villes pratiquent la gratuité des repas scolaires pour les enfants pauvres. Généralement en décidant que le tarif appliqué à la première tranche du barème progressif est nul, ou encore en invitant le ou les parents à entrer en relation avec le Centre communal d'action sociale (CCAS) dans ce même but de gratuité.

Toutefois, globalement, cette règle ou cette pratique de la gratuité tend à régresser. Ainsi, à Toulouse, 7 000 familles très modestes, qui

(2) « Évaluation du coût associé à l'obésité en France », revue *La presse médicale*, juin 2007, tome 36, n° 6, cahier 1, pp. 832-840.

(3) Source : Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE).

bénéficiaient de la gratuité depuis 2009, doivent depuis la rentrée 2015 acquitter 1,10 € par repas.

Là où elle intervient, cette remise en cause de la gratuité pour les familles les plus modestes s'explique difficilement. Appliquer la gratuité pour les enfants de familles pauvres est affaire d'arbitrage budgétaire, de choix entre différentes actions municipales. Or, parmi ces actions, l'accès à la restauration scolaire doit rester une priorité.

Il convient en effet que chaque élève, dont les parents le souhaitent, puisse effectivement accéder au service de restauration scolaire sans que le mode de tarification appliqué y fasse obstacle.

Les mesures prévues par la présente proposition de loi sont, en somme, à la fois pragmatiques et concrètes. Elles poursuivent plusieurs objectifs : lutter contre la pauvreté à l'école, renforcer l'inclusion et la cohésion sociales, avoir un effet immédiat sur le pouvoir d'achat des familles les plus pauvres, améliorer la santé des enfants. Enfin et avant tout, il s'agit de faire vivre de manière effective les principes républicains de fraternité et de solidarité, en ne laissant pas les enfants issus des milieux socio-économiques les plus fragiles à la porte des cantines scolaires et à l'écart de leurs camarades de classe.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le chapitre III du titre III du livre V de la deuxième partie du code de l'éducation est complété par un article L. 533-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 533-3.* – Les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge.
- ③ « Les tarifs mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service.
- ④ « Ces tarifs peuvent être fixés selon un barème progressif comprenant au moins cinq tranches, dans les conditions suivantes :
- ⑤ « – le barème s'applique au dernier revenu imposable du foyer fiscal auquel est rattaché l'élève, calculé dans les conditions prévues par les articles 193 à 196 *bis* du code général des impôts ;
- ⑥ « – la limite supérieure de la tranche la plus basse inclut les foyers fiscaux dont les revenus, tels que définis à l'alinéa précédent, sont inférieurs ou égaux à 7 800 € ;
- ⑦ « – cette limite est, chaque année, indexée comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ;
- ⑧ « – le tarif de la première tranche est fixé à zéro. »

Article 2

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 3

Les dispositions de l'article 1 entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2018.