Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Rapport public thématique

Avril 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS **15**

RÉCAPITULATIF DES ORIENTATIONS PROPOSÉES AUX COLLECTIVITÉS **17**

INTRODUCTION **19**

CHAPITRE I UN ENJEU MAJEUR DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE **21**

I - UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **21**

A - Des possibilités étendues d'instauration de redevances pour service rendu 22
B - Des recettes tarifaires importantes mais imparfaitement connues 25

II - UNE MISE À CONTRIBUTION DES USAGERS PAR LES COLLECTIVITÉS QUI VARIE EN FONCTION DE LA NATURE DE LEURS SERVICES PUBLICS **27**

A - Un large éventail de tarifs possibles à même coût de revient des services 27
B - La mise à la charge des utilisateurs des services publics locaux d'une part variable de leur financement 31

III - L'UTILISATION PAR LES COLLECTIVITÉS DES TARIFS COMME LEVIERS DE MISE EN ŒUVRE DE LEURS POLITIQUES **36**

A - Les tarifications géographiques 36
B - Les tarifications sociales 42
C - Les tarifications environnementales 47

CHAPITRE II UNE NÉCESSAIRE MISE À NIVEAU DE LA GOUVERNANCE DES TARIFS **53**

I - UNE COMPÉTENCE TARIFAIRE À EXERCER PLEINEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS **53**

A - Une responsabilité des collectivités, même quand la gestion du service est déléguée 53
B - Des collectivités qui se dessaisissent parfois au profit de leurs concessionnaires 54
C - Des règles de prise de décision qui ne sont pas toujours respectées 56

II - UNE TRANSPARENCE DES TARIFS À MIEUX ASSURER **59**

A - Adopter des tarifs clairs pour les usagers comme pour la collectivité 59
B - Décider chaque année l'ensemble des tarifs applicables 62
C - Donner aux tarifs une visibilité accrue dans la gouvernance des collectivités 64

III - FIXER LES TARIFS DE MANIÈRE MIEUX INFORMÉE **65**

A - Mesurer de manière complète et fiable les coûts de revient des services publics 65
B - Mobiliser les sources d'information disponibles 69
C - Effectuer des comparaisons utiles 73

CHAPITRE III PRÉSERVER LES RECETTES TARIFAIRES DANS LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX **81**

I - UN ENJEU FINANCIER DES RECETTES TARIFAIRES QUI GAGNE EN IMPORTANCE **81**

A - Des possibilités de financement des services publics par l'impôt qui se réduisent 81

B - Un risque de décrochage des tarifs par rapport aux coûts et besoins d'investissement des services publics locaux 84

II - CONCILIER LES OBJECTIFS D'ACCESSIBILITÉ ET DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX 88

A - Des effets positifs des tarifications sociales sur le recours aux services publics 88
B - Des modalités de tarification sociale inégalement équitables et coûteuses en termes de pertes de recettes 90
C - Privilégier la modulation des tarifs en fonction d'une base-ressources équitable 94

III - RÉPARTIR DIFFÉREMMENT LA CHARGE DU FINANCEMENT DES SERVICES DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DES DÉCHETS 98

A - Développer les tarifications incitatives à la sobriété environnementale 98
B - Faire contribuer l'ensemble des parties prenantes à la couverture des coûts des services publics locaux 104

IV - CIRCONSCRIRE LES PERTES SUBIES DE RECETTES TARIFAIRES 107

A - Optimiser le recouvrement des recettes 107
B - Limiter les détournements et fraudes 113
C - Réduire les gaspillages de ressources non facturées 113

LISTE DES ABRÉVIATIONS 121

ANNEXES 123

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

⁂

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le rapport public thématique sur la tarification des services publics locaux a été établi par la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe l'ensemble des chambres de la Cour (à l'exception de la chambre du contentieux) et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il a donné lieu à la réalisation d'une enquête menée auprès des administrations de l'État concernées (direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques, direction de l'eau et de la biodiversité, direction générale de la prévention des risques), d'opérateurs de l'État (Office français de la biodiversité, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, caisse nationale des allocations familiales), des principales associations nationales d'élus locaux (notamment l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, France urbaine, Intercommunalités de France, Départements de France et Régions de France) et d'autres associations nationales (UFC Que Choisir ?). Dans le cadre de la partie nationale de son enquête, la Cour a utilisé les données et informations publiques disponibles, a effectué des entretiens et a recueilli des réponses à ses interrogations, ainsi que des éléments documentaires à leur appui. En outre, la Cour a mis en perspective les constats réalisés par les chambres régionales des comptes, au titre de leurs missions de contrôle des comptes et de la gestion de collectivités territoriales et de leurs groupements, dans 64 rapports d'observations définitives (annexe n° 1).

⁂

Le projet de rapport public thématique a été préparé, puis délibéré le 10 décembre 2025, par la formation interjuridictions « Finances publiques locales », présidée par M. Cazé, président de chambre, et composée de M. Advielle, conseiller maître, de MM. Vught, Sire et Grimaud, présidents de chambre régionale des comptes, de Mme Renet, présidente de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs, M. Viola, conseiller maître, M. Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Denis-Laroque, premier conseiller de chambre régionale des comptes et Mme Weistroffer, première conseillère de chambre régionale des comptes, ainsi qu'en tant que contre-rapporteure, Mme Daam, présidente de chambre régionale des comptes.

Il a été examiné et approuvé, le 3 février 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, Mme Thibault, M. Lejeune et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, MM. Albertini, Vught, Roux, Mmes Daussin-Charpantier, Renet et Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Les services publics que les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements (intercommunalités et syndicats)[2] fournissent à leurs habitants sont au cœur de la vie quotidienne de ces derniers dont ils couvrent de nombreux aspects : distribution de l'eau potable ; évacuation des eaux usées (assainissement) ; collecte et traitement des déchets[3] ; transport collectif de voyageurs au sein des agglomérations ou entre elles ; transport des élèves scolarisés ; stationnement en ouvrage ou avec barrière[4] ; restauration méridienne dans les cantines des établissements d'enseignement ; crèches municipales ; activités périscolaires de loisir ; médiathèques et bibliothèques ; musées, salles de spectacles et cinémas ; et même prestations funéraires.

Les collectivités gèrent ces services publics selon trois modalités alternatives : en leur sein propre dans le cadre d'une régie dotée ou non de l'autonomie financière ; dans le cadre d'un établissement public ; ou dans celui d'une concession (délégation) de service public attribuée selon des modalités différenciées[5].

Selon le choix des collectivités, ces services sont financés soit par une participation financière de leurs usagers, qui en individualise la charge pour ces derniers, soit de manière mutualisée à partir de leurs ressources, c'est-à-dire par l'impôt local ou national, compte tenu des transferts financiers de l'État aux collectivités, soit encore de manière mixte.

Un enjeu majeur de la gestion publique locale

Un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités

La fixation des tarifs des services publics est un élément constitutif important de l'autonomie financière des collectivités, au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

Pour créer ou augmenter des redevances tarifaires, les collectivités disposent de marges de manœuvre plus étendues qu'en matière d'impôts locaux. Elles doivent toutefois veiller à ce que les redevances qu'elles mettent à la charge des usagers aient pour contrepartie un service rendu à ces derniers et qu'elles n'excèdent pas en règle générale le coût de revient des services concernés. La tarification des services publics à caractère administratif est facultative. En revanche, les services publics à caractère industriel ou commercial sont obligatoirement financés par la voie de redevances pour service rendu.

Les recettes tarifaires procurent aux collectivités des ressources importantes mais dont le montant est incomplètement connu. Le montant des recettes tarifaires correspondant à des

[2] Par commodité, le terme générique de « collectivités » est employé dans ce rapport.
[3] Par recyclage, incinération, décharge ou compostage.
[4] Hors stationnement de voirie qui relève de l'occupation du domaine public.
[5] Après mise en concurrence à une entreprise privée ou à une société d'économie mixte associant des capitaux publics et privés ou, sans mise en concurrence, à une société publique locale.

services gérés par les collectivités elles-mêmes, par leurs établissements publics et par des sociétés publiques locales peut être estimé à près de 40 Md€ pour l'année 2024. En l'absence de données nationales consolidées, le montant des recettes tarifaires des entreprises privées délégataires de la gestion de services publics n'est pas intégré à cette estimation. Dans son rapport sur les délégations de gestion des services publics locaux[6], la Cour a recommandé que, conformément aux dispositions de l'article R. 3131-5 du code de la commande publique, des données de synthèse sur les concessions soient recensées et publiées dans le cadre de l'observatoire économique de la commande publique, rattaché à la direction des affaires juridiques des ministères financiers.

Une préférence pour l'individualisation ou la mutualisation du financement des services publics

En fonction de la part des coûts de revient dont ils assurent la couverture, les tarifs expriment la préférence de la collectivité pour l'individualisation de la charge de financement des services publics locaux au niveau de leurs utilisateurs ou pour la mutualisation de cette même charge entre les contribuables.

Lorsque les services publics locaux ont un caractère industriel ou commercial, les redevances perçues doivent permettre d'assurer l'équilibre financier de leur gestion dans le cadre d'un budget annexe distinct du budget principal de la collectivité. Les textes normatifs admettent cependant d'importantes dérogations à ce principe (contraintes particulières de fonctionnement, dont relèvent les objectifs d'accessibilité du public, et réalisation d'investissements ne pouvant être financés sans une hausse excessive des tarifs notamment). La principale limite au financement de services publics à caractère industriel et commercial par le budget principal des collectivités tient à l'interdiction des subventions d'équilibre ; les chambres régionales des comptes en détectent parfois lors de leurs contrôles.

En pratique, la part des redevances à la charge des usagers est variable dans le financement des services publics locaux. L'eau et l'assainissement sont financés intégralement par des redevances, selon l'adage « l'eau paie l'eau ». Les déchets sont minoritairement financés par des redevances et, de plus en plus majoritairement, par un impôt affecté (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui a pour base celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, indexée sur l'inflation constatée pour les locaux d'habitation). En général, les transports collectifs de voyageurs, urbains et interurbains, donnent lieu à une participation de leurs usagers, dont le niveau représente en moyenne environ un tiers du coût du service[7]. Enfin, les services destinés aux enfants (restauration et transport scolaire, accueils périscolaires, crèches) et les activités culturelles et sportives font l'objet de tarifications sociales de diverses natures ; mais, dans tous les cas, les tarifs sont très inférieurs aux coûts de revient.

Un levier des politiques menées par les collectivités

Si les tarifs représentent un enjeu majeur de la gestion publique locale, ce n'est pas seulement en raison du degré d'autonomie dont jouissent les collectivités pour les créer ou les augmenter, du montant de recettes dégagées ou de la part du financement des services que celles-ci représentent.

---

[6] Cour des comptes, *Les délégations de gestion des services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.
[7] Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport public thématique, septembre 2025.

C’est aussi parce que, dans l’usage qu’en font les collectivités, les tarifs n’ont pas pour seule finalité de couvrir tout ou partie des coûts des services publics locaux. Ils sont aussi un levier ou un marqueur des politiques qu’elles mènent : politiques d’appartenance locale avec l’application de tarifs moins élevés en faveur des seuls habitants de la collectivité ; politiques d’accessibilité aux services publics, pouvant consister en des mesures de gratuité générale, d’exonération ou de réduction en faveur de catégories plus ou moins étendues d’usagers ou de modulation des tarifs en fonction de leur situation socioéconomique ; politiques de sobriété environnementale enfin, par la progressivité des tarifs en fonction de la consommation d’eau ou de la production de déchets ménagers.

La plupart des collectivités pratiquent à des degrés divers des tarifications géographiques ou sociales. En revanche, les tarifications environnementales sont moins répandues : elles sont rares pour l’eau et l’assainissement ; elles se développent mais restent en-deçà des objectifs nationaux pour les déchets.

Le transfert aux intercommunalités des compétences relatives aux déchets, à l’eau et à l’assainissement s’accompagne du maintien de disparités tarifaires entre les communes qui les composent. Le législateur n’ayant pas fixé d’obligation en la matière, les délais d’harmonisation des tarifs de l’eau et de l’assainissement sont hétérogènes et parfois excessifs. Les intercommunalités et les communes qui en sont membres devraient procéder à une telle harmonisation dans un délai maîtrisé, à la suite d’un débat.

Une nécessaire mise à niveau de la gouvernance des tarifs

Souvent, la gouvernance des tarifs des services publics locaux n’est pas à la hauteur des enjeux qui s’y attachent.

Des procédures peu propices à la transparence des tarifs

Dans le cadre de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes constatent parfois la fixation de tarifs par une autorité incompétente ou l’application de tarifs sans texte valable (absence de texte, texte rétroactif ou différent des tarifs appliqués).

En dehors de ces situations, les tarifs des services publics locaux sont souvent un enjeu de second plan dans la gestion des collectivités, malgré la latitude d’action dont elles disposent en ce domaine, à moins qu’elles n’attribuent aux tarifs un rôle déterminant pour la mise en œuvre de leurs politiques sociales ou environnementales.

Les procédures suivies par les collectivités concourent à cette mise en retrait des tarifs dans les agendas locaux, notamment par rapport à l’impôt.

C’est notamment le cas de la pratique par les assemblées délibérantes de délégations de tout ou partie des décisions tarifaires au responsable de l’exécutif (maire) ou à une commission spécialisée (départements et régions). Les collectivités devraient privilégier une adoption des grilles tarifaires par l’assemblée délibérante, tout au moins pour les principaux services publics.

En outre, beaucoup de collectivités n’adoptent pas à proprement parler de grilles périodiques de tarifs, mais des modifications ponctuelles et espacées dans le temps de certains tarifs. Cette situation nuit à la transparence en créant de véritables « maquis » de tarifs distincts, dont les justifications sont mal assurées. Elle traduit souvent une absence de stratégie et de suivi et favorise la décorrélation de l’évolution des tarifs par rapport à celle des coûts, au détriment

de l'épargne des collectivités. Les textes normatifs devraient prévoir l'adoption annuelle par chaque collectivité de l'ensemble de ses tarifs, par la voie d'une ou deux délibérations (afin de traduire le fait que les tarifs entrent en vigueur avec l'année civile ou avec l'année scolaire).

Par ailleurs, les commissions consultatives des services publics locaux, dont sont obligatoirement dotées les collectivités de taille importante, pourraient être mieux associées aux décisions sur les tarifs et à l'évaluation de leurs effets. Dans cet objectif, les textes normatifs devraient prévoir qu'elles sont destinataires du rapport annuel sur le prix et la qualité du service des déchets, comme c'est déjà le cas pour ceux de l'eau et de l'assainissement. En outre, les collectivités pourraient consulter ces commissions avant d'adopter les tarifs.

Enfin, comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport précité sur les délégations de services publics[8], lorsque les collectivités délèguent la gestion d'un service public à une entreprise choisie à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, elles doivent veiller à l'équilibre des droits et des obligations des parties. Il importe ainsi que le concessionnaire assume effectivement le risque d'exploitation du service tout au long de la vie du contrat et produise dûment le rapport annuel détaillé d'exécution du service requis par les textes.

Des informations qui font défaut ou manquent de fiabilité

Mettre à niveau la gouvernance des tarifs par les collectivités appelle non seulement des évolutions des procédures, mais aussi une prise de décision mieux informée, fondée sur des données plus complètes et fiables.

Pour arrêter en toute connaissance de cause les tarifs de leurs services publics, les collectivités doivent connaître leurs coûts de revient de manière exhaustive et fiable. Au vu des constats portés par les chambres régionales des comptes, ce n'est pas le cas pour un grand nombre d'entre elles, y compris pour des services (eau, assainissement et déchets) pour lesquels les rapports annuels sur le prix et la qualité des services doivent comporter des informations analytiques détaillées.

Lorsqu'elles n'en disposent pas déjà, les collectivités doivent se doter d'une comptabilité analytique robuste de leurs principaux services publics, alimentée par une comptabilité fonctionnelle (retraçant à quel objet concourent les dépenses) à mettre en place ou à fiabiliser.

Les collectivités doivent par ailleurs veiller à la complétude et à la fiabilité des informations retracées dans les rapports annuels sur le prix et la qualité des services de l'eau, de l'assainissement et des déchets, qu'elles ont la responsabilité d'établir. Elles pourraient également prendre l'initiative d'en établir de nouveaux dans des domaines importants : transports urbains et interurbains, chauffage urbain ou restauration scolaire au-delà d'un certain nombre de repas.

Pour se comparer à leurs homologues, les collectivités peuvent consulter les données des observatoires nationaux des services publics de l'eau et de l'assainissement (SISPEA) et de la gestion des déchets (SINOE®), qui apportent des informations détaillées sur un grand nombre de variables. Toutefois, une partie des collectivités ne transmettent pas les données de leurs services. Il conviendrait que le ministère chargé de l'environnement mette en œuvre un plan d'action visant à améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données de l'observatoire national

[8] Cour des comptes, *Les délégations de gestion des services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.

des services de l'eau et de l'assainissement. En outre, la transmission par les collectivités des données relatives à leurs services de gestion des déchets devrait être rendue obligatoire afin de renforcer le dispositif d'observation, de suivi et d'analyse des politiques locales. Enfin, il serait judicieux que soit révisée la liste des indicateurs des rapports sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement, afin d'en améliorer la complétude.

En dernier lieu, dans un objectif de clarté des flux financiers, les collectivités qui ne le font pas encore auraient vocation à gérer le service public de la gestion des déchets dans le cadre d'un budget annexe à leur budget principal, même quand ce service a un caractère administratif du fait de son financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Cette évolution réduirait le risque que la TEOM surfinance le service « déchets » au profit d'autres services au sein du budget principal.

Préserver les recettes tarifaires dans le financement des services publics locaux

Une moindre disponibilité de la fiscalité locale et nationale pour couvrir les besoins liés aux services publics locaux

L'enjeu financier que représentent les recettes tarifaires se renforce sous l'effet des divergences d'évolution des coûts et des besoins d'investissement des services publics locaux, qui augmentent, et des possibilités de financement de ces services par des recettes fiscales locales ou nationales supplémentaires, qui se réduisent.

Depuis la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes afin de compenser à celles-ci la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les départements sont dépourvus de tout pouvoir fiscal autonome non plafonné par la loi. Les régions ont quelques pouvoirs fiscaux, mais les contributeurs (automobilistes, entreprises) sont en grande partie désalignés des bénéficiaires de leurs interventions. Les communes et intercommunalités conservent une gamme étendue de recettes fiscales, mais la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne permet plus de mettre à contribution la plupart des locataires, qui bénéficient pourtant de leur offre de services publics. Par ailleurs, la mise à la charge des collectivités d'une contribution au redressement des finances publiques par les lois financières pour 2025 et 2026 se traduit par une réduction des transferts financiers de l'État en leur faveur, appelée à se poursuivre au cours des années suivantes.

Concilier l'objectif d'accessibilité aux services publics avec la maîtrise des pertes de recettes inhérentes aux tarifications sociales

Si les différentes modalités de tarification sociale ont des effets favorables avérés sur le recours aux services publics par les ménages qui en bénéficient, les collectivités devraient privilégier la modulation de la participation des usagers en fonction de leur situation socioéconomique. Cette modalité concilie le mieux l'objectif d'accessibilité aux services publics locaux avec la maîtrise des pertes de recettes tarifaires, qui réduisent les financements disponibles pour les services publics. Elle est aussi la plus équitable : elle prévient les effets d'aubaine inhérents à la gratuité universelle ou à des exonérations ou réductions de tarifs bénéficiant à de larges segments d'usagers en fonction d'une présomption de situation défavorisée liée à l'âge (seniors, jeunes) ou à l'inactivité (personnes sans emploi), indépendamment de leurs ressources effectives.

Afin de moduler la participation des usagers, les collectivités se réfèrent aujourd'hui à trois bases-ressources distinctes : le quotient familial fiscal calculé à partir du revenu imposable, le quotient familial calculé par les caisses d'allocations familiales (CAF) en prenant en compte une partie des prestations dont elles assurent le versement et le revenu fiscal de référence, qui intègre notamment des revenus du capital non soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ces différentes bases-ressources n'ont pas la même portée sur le plan de l'équité. Lorsqu'elles se réfèrent au revenu imposable, les collectivités devraient au contraire retenir le revenu fiscal de référence pour déterminer la participation financière des usagers. En l'état des bases-ressources disponibles, le revenu fiscal de référence devrait remplacer le revenu imposable pour le calcul du quotient familial effectué par les CAF. En effet, les collectivités doivent utiliser le quotient familial des CAF pour percevoir leurs prestations d'action sociale collective au titre des crèches et des loisirs pour enfants. Pour leurs autres services, il s'agit d'une commodité appréciable : l'information relative au quotient familial étant calculée par les CAF et transmise par celles-ci ou consultable auprès d'elles, les collectivités n'ont pas à la demander à la plupart des usagers.

Outre des effets d'aubaine en faveur des usagers pour lesquels le recours au service public ne rencontrait pas d'obstacle monétaire, la gratuité totale de ce dernier a pour autre inconvénient de favoriser l'absentéisme d'une partie d'entre eux pour les services à capacité limitée (crèches, restauration scolaire, transports scolaires, etc.). Ce phénomène a pour effet de réduire l'accès au service public de bénéficiaires potentiels. Il engendre par ailleurs un risque de surdimensionnement du service, et donc de gaspillage de ressources. Il serait opportun que les collectivités qui appliquent la gratuité en matière de restauration scolaire, de transport scolaire ou d'activités périscolaires mettent en œuvre des mesures visant à prévenir ou à pénaliser les situations d'absentéisme injustifié.

En tout état de cause, la gratuité ou les tarifs réduits ne doivent pas conduire à dévaloriser les services publics locaux dans la perception de leurs usagers. Il convient au contraire que les collectivités donnent à voir à leurs habitants l'effort financier qu'elles leur consacrent et rappellent l'absence de gratuité ou de semi-gratuité de services financés en réalité par l'impôt.

Répartir différemment la charge du financement des services concernés par l'impératif de sobriété environnementale

Sous réserve de leur efficacité, les tarifications incitatives à la réduction de la consommation d'eau et de la production de déchets pourraient elles aussi réduire les recettes des services publics locaux. Or, les charges de ces derniers sont principalement constituées de coûts fixes, insensibles à la réduction des volumes traités.

Compte tenu de l'impératif de sobriété environnementale et de son efficacité avérée, les collectivités devraient déployer une tarification incitative à la maîtrise de la production de déchets ménagers, par la redevance ou par l'impôt. S'agissant de l'eau, l'efficacité d'une tarification progressive n'est pas démontrée à ce jour, tout au moins en l'état de la disponibilité de cette ressource. Toutefois, les collectivités devraient réexaminer les tarifications dégressives en fonction des quantités d'eau consommées, dont la permanence s'oppose à l'objectif de sobriété environnementale.

Indépendamment de la mise en place de tarifications incitatives, la consommation d'eau tend à diminuer. Le modèle traditionnel de financement de l'eau est fragilisé par l'inadéquation de la structure des tarifs par rapport à celles des coûts : en moyenne nationale, les tarifs de l'eau intègrent une part fixe inférieure à 20 %, alors que les coûts fixes de production de ce service

représentent 80 % de ses coûts. Afin d'assurer l'équilibre financier des services de l'eau et de l'assainissement, il est souhaitable que les collectivités augmentent la part fixe de la facturation, aujourd'hui minoritaire, et réduisent concomitamment sa part variable. Les plafonds réglementaires de parts fixes en vigueur (30 % ou 40 %) et variables permettent à la plupart des collectivités d'effectuer ce rééquilibrage.

Au-delà, la charge tarifaire liée aux services de l'eau, de l'assainissement et des déchets appelle des rééquilibrages au niveau national entre les différentes catégories d'utilisateurs (en particulier entre les entreprises et les ménages pour l'eau) et, plus généralement, avec l'ensemble des parties prenantes à l'origine des coûts. Le principe pollueur – payeur devrait ainsi trouver à s'appliquer plus largement qu'il ne le fait à l'heure actuelle. Une évolution de cette nature est notamment indispensable afin de financer les coûts supplémentaires liés à la dépollution de l'eau potable (liée notamment aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, plus couramment désignées sous le sigle ou l'acronyme PFAS) et des eaux usées (présence de micropolluants) et au développement du recyclage des déchets.

Circonscrire les pertes de recettes subies

Les pertes de recettes tarifaires que connaissent les collectivités ne sont pas seulement la conséquence des politiques d'accessibilité aux services publics qu'elles mènent. Pour une part, elles sont subies. C'est le cas lorsqu'interviennent des détournements ou des fraudes ou lorsque l'utilisation de ressources pour produire le service public n'engendre pas de recettes tarifaires, faute de pouvoir individualiser les ressources en question (gaspillages alimentaires) ou d'en faire effectivement bénéficier les usagers des services publics (prélèvements d'eau non distribués car perdus dans des tuyaux fuyards). Les collectivités s'engagent de manière croissante à réduire ces pertes, conformément aux orientations nationales. Les prélèvements d'eau non distribuée et donc non facturée continuent toutefois à s'inscrire à un niveau élevé en moyenne nationale et hétérogène en fonction des collectivités.

Si le recouvrement des recettes tarifaires se situe à un niveau élevé (moins de 1,5 % d'impayés définitifs en moyenne), il pourrait être encore amélioré par une mise en œuvre plus étendue de mesures de prévention des impayés par les gestionnaires de services publics locaux et une collaboration accrue entre ces derniers et les comptables publics.

*

Dans des domaines déterminants pour la transition écologique, la part relative du financement par les tarifs, déjà minoritaire, décroît (transports urbains) ou pourrait baisser (transports ferroviaires), au détriment du développement de l'offre de transports collectifs à mettre en œuvre. Dans d'autres domaines, le financement exclusif par les tarifs (ou par une ressource fiscale consacrée) est menacé par l'ampleur des investissements nécessaires à la dépollution de l'eau potable et des eaux usées et au recyclage des déchets, avec des conséquences qui pourraient être importantes sur l'équilibre des finances publiques locales.

Ces constats invitent, sinon à accroître, du moins à préserver la part actuelle des recettes tarifaires dans le financement des services publics locaux, par une indexation régulière sur des coûts de revient appelés à s'accroître, un réexamen des mesures de réduction de tarifs ou de gratuité qui seraient imparfaitement justifiées par des objectifs d'accessibilité et un rééquilibrage à engager entre les différentes catégories d'usagers et de parties prenantes (pollueurs) aux coûts de production des services.

Récapitulatif des recommandations

1. À l'occasion du renouvellement du mandat des conseils municipaux et communautaires en 2026, prévoir dans le code général des collectivités territoriales l'adoption annuelle par la collectivité de l'ensemble des tarifs applicables à son offre de services publics, qu'elle gère directement celle-ci ou en délègue la gestion à une entité tierce (*ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).
2. Prévoir en 2026 dans le code général des collectivités territoriales la transmission à la commission consultative des services publics locaux du rapport sur le prix et la qualité du service public de la gestion des déchets *(ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*) ;
3. À l'horizon 2027, améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données des observatoires nationaux de l'eau, de l'assainissement et des déchets, en complétant la liste des indicateurs des rapports sur le prix et la qualité des services, en rendant obligatoire la transmission par les collectivités de données relatives aux quantités traitées et aux coûts de leurs services « déchets » et en déployant un plan d'action « eau et assainissement » en matière de disponibilité des données (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et Office français de la biodiversité*).
4. En l'état des bases-ressources disponibles, substituer à l'horizon 2027 dans un objectif d'équité le revenu fiscal de référence au revenu imposable pour le calcul par les caisses d'allocations familiales du quotient familial de leurs allocataires que prennent en compte les collectivités pour arrêter les participations financières des usagers à leurs services publics (*ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et ministère de l'action et des comptes publics).*

Récapitulatif des orientations proposées aux collectivités

Outre des recommandations adressées aux ministères, la Cour propose les orientations suivantes aux collectivités, qui constituent autant de voies possibles d'amélioration de la gestion des tarifs dans le cadre du principe constitutionnel de libre administration.

1. À la suite du transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité, organiser un débat sur les tarifs et harmoniser ces derniers dans un délai circonscrit, par exemple, à six années.
2. Améliorer la connaissance des coûts de revient des services publics locaux et de leur couverture par les recettes tarifaires, en obtenant des entreprises concessionnaires de services publics des rapports annuels conformes aux prescriptions du code de la commande publique, en mettant en place une comptabilité analytique bien conçue et en veillant à la complétude et à la fiabilité des données des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux.
3. Privilégier l'adoption des tarifs des services publics locaux par l'assemblée délibérante à une délégation de celle-ci à l'exécutif ou à une commission, en consultant au préalable la commission consultative des services publics locaux.
4. Dans un objectif de clarté des flux financiers se rapportant à cette activité, gérer dans le cadre d'un budget annexe le service public de la gestion des déchets lorsqu'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et a donc un caractère administratif.
5. Apprécier l'opportunité d'établir, dans un cadre volontaire, des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux, en régie ou délégués, des transports urbains et interurbains, du chauffage urbain et de la restauration scolaire au-delà d'un certain nombre de repas.
6. En cas de gratuité du service public local, mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à sanctionner l'absentéisme injustifié des usagers.
7. Substituer le revenu fiscal de référence, plus exhaustif et équitable, au revenu imposable pour fixer la participation des usagers au financement du service public.
8. Mettre en œuvre une communication adaptée sur le coût de revient des services publics proposés par la collectivité, notamment ceux fortement subventionnés par le contribuable local ou national (services gratuits pour les usagers ou donnant lieu à des participations financières d'un montant réduit au regard des coûts de revient).
9. Compte tenu de son efficacité avérée, déployer une tarification incitative à la maîtrise de la production de déchets ménagers, par la redevance ou par l'impôt.
10. Rééquilibrer la tarification de l'eau en fonction des coûts et des usages, en augmentant la part fixe de la facturation et, pour la part variable liée à la consommation, en mettant en œuvre des tarifs sinon progressifs, du moins proportionnels à celle-ci.

Introduction

Les collectivités territoriales et leurs groupements[9] mettent à la disposition de leurs habitants une gamme étendue de services publics donnant généralement lieu à une participation financière de leurs usagers.

Ces services sont au cœur de leur vie quotidienne : la distribution de l'eau potable ; l'évacuation des eaux usées (assainissement) ; la collecte et le traitement des déchets ; le transport collectif de voyageurs au sein des agglomérations ou entre elles ; le transport des élèves scolarisés ; le stationnement en ouvrage ou avec barrière ; la restauration méridienne dans les cantines des établissements d'enseignement ; les crèches municipales ; les activités périscolaires de loisir ; les médiathèques et bibliothèques ; les musées, salles de spectacles et cinémas ; et, même, les prestations funéraires.

Qu'elles les gèrent en leur sein ou en délèguent la gestion, la tarification des services publics locaux est un enjeu de premier plan pour les collectivités. Elle est un élément constitutif de leur autonomie financière, exprimant la préférence de la collectivité pour l'individualisation ou la mutualisation du financement des services. Au-delà de la couverture d'une partie des coûts de revient des services publics locaux, la tarification est aussi mobilisée au service de la mise en œuvre de politiques d'appartenance locale, d'accessibilité aux services publics et de sobriété environnementale (chapitre I).

Malgré les enjeux qui s'y attachent, les tarifs font souvent l'objet d'une attention inégale, voire insuffisante, des collectivités. Celles-ci doivent exercer pleinement leur compétence tarifaire, même quand elles délèguent la gestion des services publics, assurer la transparence des tarifs pour leurs usagers comme pour leurs élus et fonder leurs décisions tarifaires sur des données de coûts de revient complètes et fiables et des éléments de comparaison pertinents avec les autres collectivités (chapitre II).

Alors que les contraintes financières auxquelles sont exposées les collectivités se renforcent, il est opportun de préserver les recettes tarifaires dans le financement des services publics locaux. Dans cet objectif, les collectivités devraient privilégier les modalités de tarification sociale qui concilient le mieux l'accessibilité aux services publics et l'équité des participations financières demandées à leurs usagers, étendre les tarifications favorables à la sobriété environnementale et circonscrire les pertes subies de recettes tarifaires (chapitre III).

[9] Dénommés par commodité « les collectivités » dans la suite de ce rapport.

Chapitre I

Un enjeu majeur de la gestion publique locale

La tarification des services publics locaux revêt une triple importance pour les collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle est un élément constitutif de leur autonomie financière et leur procure à ce titre des recettes importantes, quoiqu'imparfaitement connues (I). En fonction de la proportion de coûts de revient qu'ils couvrent, les tarifs expriment la préférence relative des collectivités en faveur d'une individualisation de la charge de financement de leurs services publics au niveau de leurs utilisateurs ou d'une mutualisation entre les contribuables (II). Enfin, les collectivités utilisent les tarifs non seulement pour couvrir une part variable des coûts de revient de leurs services publics, mais aussi pour mettre en œuvre certaines de leurs politiques : affirmer une préférence territoriale en faveur de leurs habitants, assurer l'accessibilité des services publics à l'ensemble des ménages par une tarification sociale et promouvoir la sobriété environnementale par une tarification environnementale incitative à la maîtrise de la consommation de ressources naturelles (III).

I - Un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Les redevances versées par les usagers en contrepartie des services qui leur sont rendus font partie des « *ressources propres* » des collectivités, constitutives avec les impôts locaux, les transferts de recettes fiscales nationales et les recettes domaniales de leur autonomie financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution[10]. Les collectivités jouissent d'une autonomie bien plus grande pour créer ou accroître des redevances pour service rendu que des impôts.

[10] Sur cette notion, voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2023, fascicule 2, Les perspectives financières pour 2023, la libre administration sous un angle financier*, chapitre II « L'autonomie financière des collectivités territoriales : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer », octobre 2023.

A - Des possibilités étendues d'instauration de redevances pour service rendu

À moins que la gratuité du service public n'ait été prévue par un acte juridique de portée supérieure[11], une collectivité dispose d'une grande autonomie pour instaurer une redevance pour service rendu.

Cette faculté marque une différence majeure avec la fiscalité : si les collectivités peuvent instaurer certaines taxes, dites facultatives[12], elles n'ont ce pouvoir qu'à la condition que la loi le leur ait accordé et dans les limites et conditions qu'elle a fixées. Conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, qui attribuent à la loi la fixation de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, les collectivités ne peuvent se substituer au législateur pour s'attribuer le droit de créer de nouveaux impôts.

1 - Une tarification possible à condition qu'elle soit la contrepartie d'un service rendu

Sous le contrôle du juge administratif, les collectivités disposent d'une grande autonomie pour instaurer une redevance[13].

Certaines redevances sont prévues par la loi : « *toute fourniture d'eau potable quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondants (…)* »[14].

Dans la plupart des cas cependant, la création de redevances résulte de la seule initiative des collectivités. En dehors de quelques dispositions spécifiques, les conditions de leur instauration par des collectivités ont été définies par la jurisprudence du juge administratif.

Les collectivités peuvent instaurer des redevances dans des champs variés, dès lors qu'elles sont la contrepartie directe de services rendus aux usagers. Cela les distingue des impôts, qui sont la contrepartie d'un service accessible[15] aux habitants, même si les contribuables n'en bénéficient pas effectivement. L'usager, contrairement au contribuable, doit donc bénéficier d'une contrepartie à la redevance qu'il acquitte.

---

[11] Selon l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946, « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». Est illégale une délibération du conseil municipal mettant une contribution aux frais d'entretien et de fonctionnement de l'école à la charge des parents des élèves fréquentant une école maternelle publique, alors même qu'ils ne résideraient pas sur le territoire de la commune siège de l'école (CE, 10 janvier 1986, *Commune de Cunigey*).

[12] Les neuf taxes facultatives sont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le versement mobilité, la taxe de séjour, la taxe d'habitation sur les logements vacants (pour les communes dans lesquelles ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants, impôt d'État), la taxe sur les remontées mécaniques, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe locale sur la publicité extérieure, les droits de place et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

[13] Il convient à cet égard de relever des dénominations trompeuses. Ainsi, la redevance d'archéologie préventive ainsi que la redevance communale et départementale des mines sont des impositions de toute nature.

[14] Article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

[15] La taxe est une imposition de toute nature due même en l'absence d'utilisation du service. Ainsi, le fait pour le propriétaire d'un immeuble passible de la taxe foncière sur les propriétés bâties et situé dans une zone desservie par le service d'enlèvement des ordures ménagères d'éliminer lui-même les déchets ménagers produits par cet immeuble n'est pas « *de nature à justifier une absence d'assujettissement* » (CE, 12 mars 2021, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA BPCE Lease Immo*).

La création d'une redevance dans la jurisprudence du juge administratif

Une redevance peut être instaurée si trois conditions cumulatives sont remplies : n'être à la charge que des usagers, n'avoir pour but que de couvrir les charges d'un service public et avoir pour contrepartie directe des prestations fournies par le service (CE, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*).

Un arrêt ultérieur a posé le principe selon lequel une redevance pour service rendu ne peut être mise à la charge d'un usager que si les opérations qu'elle est appelée à financer ne sont pas « *effectuées essentiellement dans l'intérêt général* » et que si elle trouve sa « *contrepartie dans une prestation directement rendue* » à ceux qui l'acquittent (CE Sect., 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien*).

Récemment, le Conseil d'État a statué qu'« *une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition d'une part que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'État et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés* » (CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau*).

À contrario, il ne peut être instauré de redevance si celle-ci n'est pas la contrepartie directe d'un service rendu aux personnes qui en sont redevables. Il en va ainsi de redevances mises à la charge de copropriétaires d'un immeuble de l'entretien d'espaces verts dont ils ne sont pas propriétaire et sur lesquels ils ne disposent pas d'un usage spécifique[16].

Certaines missions relevant de services publics administratifs obligatoires ont certes vocation à être gratuites, comme la police et les secours. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont cependant admis à facturer[17] des prestations supplémentaires au titre de certaines de leurs interventions (« *interventions ne se rattachant pas directement* » à leurs missions légales[18], « *opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive et de loisirs (…) dans des conditions fixées par les communes* »[19]).

En dehors même d'une habilitation législative ou réglementaire, le juge administratif a admis l'application de redevances pour service rendu dès lors que les interventions d'une commune en matière de circulation, de sécurité, de salubrité ou d'enlèvement des déchets « *excèdent les besoins normaux* »[20] et répondent ainsi à des besoins propres des bénéficiaires de ces interventions et non à l'intérêt général.

Cette marge étendue d'appréciation reconnue aux collectivités pour instaurer des redevances tranche avec la fiscalité locale. Comme il a été souligné, les collectivités ne peuvent créer de recettes fiscales que si le législateur les y autorise et dans les limites et conditions qu'il a fixées.

[16] CE, 10 mars 2006, *Commune de Monclar*.
[17] Le compte 70685 de l'instruction budgétaire et comptable M57 est consacré à ces recettes.
[18] Article L. 1424-42 du CGCT.
[19] Article L. 2331-4 15° du CGCT.
[20] CE, 19 février 1988, *SARL Pore Gestion*.

2 - Un financement par les tarifs facultatif ou obligatoire selon la nature des services

La tarification des services publics à caractère administratif (SPA) est facultative. Il est ainsi loisible aux collectivités de les financer par d'autres ressources, notamment les impôts locaux et les concours financiers de l'État.

En revanche, les services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC) sont obligatoirement financés par des redevances pour service rendu.

La qualification de service public industriel ou commercial ou de service public administratif

Certains SPIC sont qualifiés comme tels par la loi. Dans sa partie législative, le code général des collectivités territoriales (CGCT) classe parmi les SPIC les services de l'eau et de l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères et des autres déchets (sous réserve d'un financement par la voie de redevances), les réseaux publics de chaleur ou de froid, les infrastructures de charge de véhicules électriques ou à hydrogène et les halles et marchés (articles L. 2224-1 à L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales).

Sont aussi des SPIC les services de transport de personnes réguliers et à la demande urbains et interurbains (article L. 1221-3 du code des transports) et les services de remontées mécaniques et de gestion des pistes de ski non gérés en régie directe (article L. 342-13 du code du tourisme).

À l'inverse, le législateur a expressément qualifié certains services de SPA, comme la gestion des eaux pluviales (article L. 2226-1 du CGCT).

En dehors de ces qualifications textuelles, tout autre service public est présumé administratif. Selon la jurisprudence du Conseil d'État (CE Ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*), cette présomption peut être levée si trois indices sont réunis : un objet du service public analogue à celui des activités industrielles et commerciales du secteur privé ; des ressources essentiellement tirées des participations des usagers en contrepartie des prestations qui leur sont rendues, ce qui suppose qu'elles soient vendues à leur coût réel ou à un tarif proche de ce coût ; une gestion selon des modalités analogues à celles rencontrées dans le secteur privé. Le financement du service par la voie d'une redevance est ainsi un critère de distinction des SPIC par rapport aux SPA.

La réunion des critères précités a conduit le juge à reconnaître un caractère industriel et commercial aux ports (TC, 17 novembre 2014, n° 3965 *CCI Perpignan et Pyrénées orientales*), aux aéroports et aérodromes (CAA Nantes, 10 février 2012, n° 10NT01383, *CCI Cherbourg-Cotentin*), aux gares routières (TC, 27 juin 1988, n° 02527, *Mascle*), aux parcs de stationnement payant (CE, 2 avril 1997, *Commune de Montgeron*) et aux pompes funèbres (CE, avis, sect., 19 décembre 1995, n° 358102).

Ainsi, le mode de financement d'un service est souvent déterminant pour sa qualification. Pour un même objet, un service de prévention et de gestion des déchets sera qualifié de SPA s'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou par le budget principal de la collectivité ou de SPIC s'il l'est par une redevance.

Contrairement aux SPA, pour lesquels il s'agit d'une simple faculté pour les collectivités, les SPIC sont obligatoirement gérés dans le cadre de budgets annexes au budget principal des collectivités[21]. Les budgets annexes étant régis par un principe d'équilibre financier[22], leurs dépenses doivent être couvertes par des redevances, à l'exclusion de subventions du budget principal, sous réserve de certaines dérogations (voir *infra*).

B - Des recettes tarifaires importantes mais imparfaitement connues

Des éléments d'information partiels attestent de l'importance de l'enjeu financier des recettes tarifaires pour le financement des principaux services publics locaux.

Pour les besoins de cette enquête, les recettes provenant de la gestion de services publics locaux par des entités locales dotées d'un comptable public (en régie ou en établissement public) ont été appréhendées à partir d'éléments d'information communiqués par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Les recettes des entreprises publiques locales (sociétés publiques locales et sociétés d'économie mixte) l'ont été à partir de données recensées et mises en ligne par la fédération des entreprises publiques locales (FEPL).

L'agrégation de ces deux séries de données permet d'approcher l'ordre de grandeur des recettes tarifaires des collectivités et de leurs satellites. Pour l'année 2024, il peut être estimé à environ 38 Md€, soit 1,3 % du PIB. Ce montant est un majorant, dans la mesure où le chiffre d'affaires de certaines SPL intègre les subventions de fonctionnement versées par les collectivités concédantes ; une minoration d'1 à 2 Md€ pourrait ainsi être justifiée. À titre de comparaison, les recettes des administrations publiques locales (principalement composées des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics) se sont élevées à 313,1 Md€ en 2024.

En revanche, les recettes des entreprises privées délégataires de services publics ont été estimées de manière seulement partielle, à partir de sources nationales d'information. Cet état de fait découle de l'absence d'établissement, dans le cadre de l'observatoire économique de la commande publique, de données de synthèse sur les concessions de service public par la direction des affaires juridiques des ministères financiers, contrairement aux dispositions de l'article R. 3131-5 du code de la commande publique[23].

1 - Les recettes tarifaires des collectivités, de leurs groupements et de leurs établissements publics

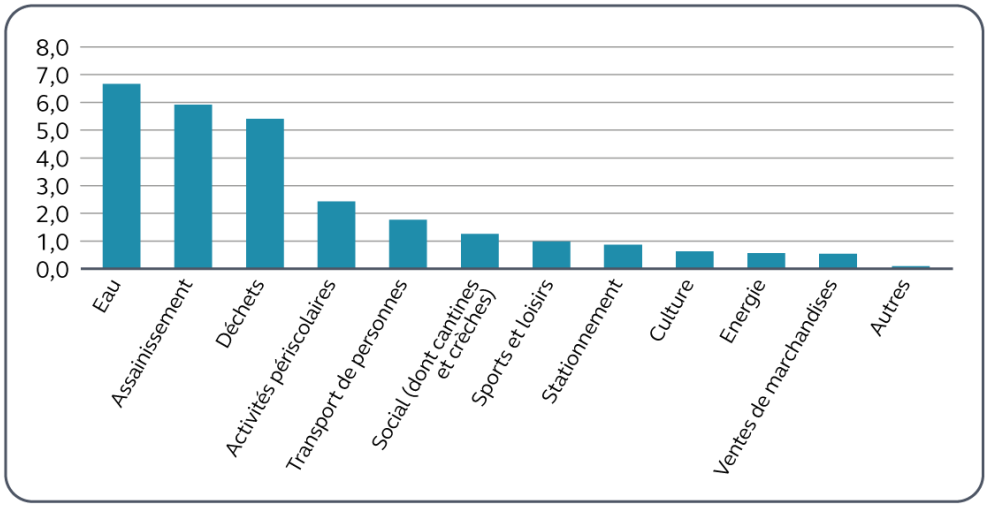
Selon les données de la DGFiP, les recettes tarifaires des collectivités territoriales, de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) et de leurs établissements publics dotés d'un comptable public s'élèvent à 27,1 Md€ pour l'année 2024 (hors opérations d'aménagement). Ce montant correspond aux recettes prises en charge au titre de 2024 qui, pour l'essentiel[24], ont été recouvrées en 2024 ou le seront en 2025.

[21] En application des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.
[22] Les articles L. 2224-1 du CGCT pour les communes et L. 3241-4 du CGCT pour les départements disposent que les budgets des SPIC doivent être « *équilibrés en dépenses et en recettes* ». Le CGCT ne prévoit pas de disposition de cette nature pour les régions, mais la doctrine considère que le principe d'équilibre leur est applicable.
[23] Cour des comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.
[24] Sur le même champ, 98,6 % des recettes tarifaires prises en charge en 2023 ont été recouvrées au plus tard au 31 décembre de l'année suivante (2024).

Comme le montrent les graphiques ci-après, ces recettes se rapportent à des activités variées. En leur sein, la distribution de l'eau potable, l'assainissement et la collecte et le traitement des ordures ménagères et non ménagères représentent à eux seuls les deux-tiers des recettes. Viennent ensuite, loin derrière en termes de montant, les activités périscolaires (dont les cantines) et le transport collectif de voyageurs.

Les recettes relatives aux déchets correspondent à des redevances tarifaires ou à des ventes, sans que ces deux catégories puissent être distinguées.

Graphique n° 1 : recettes de services publics locaux prises en charge par le réseau des comptables publics au titre de 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFiP

2 - Les recettes tarifaires des entreprises publiques locales délégataires de la gestion de services publics

Selon le suivi effectué par la fédération des élus des entreprises publiques locales, les entreprises publiques locales - sociétés publiques locales (SPL) et sociétés d'économie mixte (SEM) – ont réalisé en 2024 un chiffre d'affaires de 9,6 Md€ pour les domaines d'activité dont les prestations donnent lieu au paiement de tarifs par leurs bénéficiaires (hors opérations d'aménagement et habitat).

Sur un plan financier, les services publics les plus concernés par l'activité des entreprises publiques locales diffèrent sensiblement de ceux gérés par les collectivités en propre ou dans le cadre de syndicats ou d'établissements publics (voir 1 – *supra*).

Par ordre décroissant d'importance, il s'agit de l'énergie (4 Md€), des transports de voyageurs (2,1 Md€) et de la gestion d'équipements culturels, sportifs et de loisirs (1,3 Md€). Les autres principaux services locaux sont moins représentés (0,7 Md€ pour l'eau et l'assainissement, 0,3 Md€ pour le stationnement, 0,3 Md€ pour les déchets et 0,2 Md€ pour le numérique).

3 - Les recettes des entreprises concessionnaires privées

L'estimation des recettes tarifaires versées aux entreprises concessionnaires (délégataires) de la gestion de services publics locaux qui ne constituent pas des entreprises publiques locales, autrement dit des entreprises purement privées, soulève des difficultés plus importantes. La Cour a procédé à cette estimation pour une partie des services publics dont la gestion est déléguée, en mobilisant les sources disponibles.

S'agissant des déchets, le chiffre d'affaires reporté intègre un montant indéterminé de concours financiers des collectivités, financés par la TEOM ou par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Pour l'eau et l'assainissement, les concours des collectivités ont un caractère marginal.

Tableau n° 1 : estimation du chiffre d'affaires réalisé par les entreprises délégataires de la gestion de services publics locaux (en Md€)

Domaine	**Montant estimé**	**Dont entreprises hors EPL**	**Année**	**Commentaire**
Eau et assainissement	7,1 ou 4,6 nets de redevances versées aux communes et intercommunalités	4 à 4,5 nets	2021	
Déchets	11,2	10,9	2023	
Trains express régionaux (*)	**5,7**	**5,7**	**2023**	**dont 3,8 de contribution des régions**

Source : Cour des comptes à partir du rapport annuel de SISPEA (2024), des chiffres clé de la fédération nationale des activités de dépollution et de l'environnement (FNADE) des chiffres clés des régions (2024) et d'autres éléments d'information communiqués par Régions de France
(*) Cette rubrique intègre également 18 des 24 lignes Intercités (trains d'équilibre du territoire) dont l'organisation a été transférée à six régions (Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie).

II - Une mise à contribution des usagers par les collectivités qui varie en fonction de la nature de leurs services publics

Comme le permettent la loi et la jurisprudence, les tarifs fixés par les collectivités individualisent dans une mesure variable la charge du financement des services publics locaux au niveau de leurs utilisateurs.

A - Un large éventail de tarifs possibles à même coût de revient des services

La qualification de SPIC interdit l'application de tarifs soit trop faibles au regard du coût de revient du service, ce qui rendrait nécessaires des subventions injustifiées du budget principal au budget annexe dans le cadre duquel il est géré, soit trop élevés, ce qui conduirait le budget principal à être financé par des recettes tarifaires ayant un autre objet.

L'usager ne peut jamais être substitué au contribuable. En revanche, le contribuable peut être substitué à l'usager dans des situations prévues de manière limitative par la loi, mais comportant des dérogations importantes au principe d'un financement exclusif des SPIC par la voie de redevances.

1 - Des tarifs qui ne doivent pas être excessifs au regard des coûts de revient des services

Contrairement aux impôts directs locaux[25], la loi n'encadre pas le niveau et l'évolution des tarifs des services publics locaux les uns par rapport aux autres.

Le principe de contrepartie à la redevance acquittée n'impose pas que le bénéfice d'un SPA donne lieu au paiement d'une redevance par ses usagers. En revanche, il implique que la redevance, si elle est instituée, soit la contrepartie d'une prestation effectivement et directement rendue à l'usager.

Le montant de la redevance doit par conséquent exprimer une certaine équivalence avec la prestation rendue. Il s'agit en premier lieu de prendre en compte le coût de revient du service.

Le CGCT ne comporte pas de disposition générale en ce sens. S'agissant spécialement de la restauration scolaire, le code de l'éducation prévoit que les tarifs « *ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées (…) après déduction des subventions de toute nature* » (article R. 531-53)[26].

S'agissant des SPA pris dans leur ensemble, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, tout en permettant aux collectivités de fixer les tarifs en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer, interdit que les droits les plus élevés excèdent le coût par usager de la prestation concernée.

Le juge administratif vérifie que la redevance n'est pas excessive au regard du coût effectif du service. Ainsi, une collectivité ne peut pratiquer des tarifs trop élevés au regard des besoins de financement du service public concerné et visant en fait à financer d'autres services. Certes, il lui est loisible d'affecter à son budget principal un excédent dégagé par le budget annexe d'un SPIC[27]. Cependant, le juge administratif a encadré cette faculté afin d'assurer la primauté du principe de contrepartie directe aux redevances pour service rendu. Ainsi, il a constaté l'illégalité des délibérations tarifaires d'un conseil municipal, dès lors que les augmentations décidées étaient « *notamment motivées par le souhait qu'une partie des redevances perçues par le service municipal de distribution des eaux puisse être reversée au budget général de la ville afin de couvrir des charges étrangères à la mission dévolue à ce service* » [28]. De même, il a constaté l'illégalité d'une délibération approuvant le contrat de concession de ce service, qui prévoyait le paiement à la commune par l'entreprise concessionnaire de sommes « *sans relation avec la valeur des prestations qui lui sont fournies par la ville, notamment en ce qui concerne les droits d'usage des installations concédées, les*

[25] Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.
[26] Voir CE, 2 décembre 1987, *Commune de Romainville*, n° 71028, déjà cité.
[27] CE, 9 avril 1999, *Commune de Bandol*.
[28] CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux et ville de Saint-Étienne*.

loyers ainsi que diverses redevances au bénéfice de la commune » et répercutées sur les tarifs payés par les usagers, en méconnaissance du principe de contrepartie aux redevances versées[29].

Outre le coût de revient, le juge administratif reconnaît aux collectivités, dans certaines circonstances, la possibilité de prendre en compte d'autres paramètres d'appréciation, comme « *la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire* »[30]. À condition que cela soit justifié par des circonstances d'espèce, le tarif d'un SPIC peut excéder dans une certaine mesure son strict coût de revient.

2 - Des tarifs qui doivent couvrir les coûts de revient des SPIC, sous réserve d'importants assouplissements

En principe, un tarif trop bas par rapport aux coûts d'un SPIC est illégal s'il conduit à un déséquilibre financier de ce dernier. Le CGCT prévoit toutefois des tempéraments de grande portée au principe de couverture totale des coûts des SPIC par des recettes tarifaires.

Des dérogations au principe d'équilibre financier des SPIC

Tout en posant l'interdiction de prendre en charge des dépenses de SPIC dans le budget principal des communes, l'article L. 2224-2 du CGCT accorde cette faculté au conseil municipal dans certaines circonstances.

Il s'agit tout d'abord de deux circonstances alternatives générales : « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* » et « *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans une augmentation excessive des tarifs* ».

Le CGCT fixe toutefois des règles de procédure et de fond à ces tempéraments. Ainsi, la délibération du conseil municipal doit être motivée et fixer les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que les exercices auxquels elles se rapportent. Surtout, la prise en charge de dépenses du SPIC par le budget principal de la commune « *ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

Les dérogations à l'interdiction d'un financement des SPIC par le budget principal sont aussi sectorielles.

Le budget principal peut prendre en charge des dépenses des services de distribution d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans commune de plus de 3 000 habitants. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures relatives de simplification de l'action publique locale (« 3DS ») a étendu cette possibilité pour ces mêmes services à tous les EPCI à fiscalité propre compétents « *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* » et « *pendant la période d'harmonisation des tarifs de l'eau et d'assainissement après la prise de compétence* ».

[29] Même décision.
[30] CE, 7 octobre 2009, *Sté d'équipement de Tahiti et des îles*.

Une tolérance temporaire est par ailleurs prévue pour toutes les communes et tous les EPCI pendant les cinq ans suivant la création du service public d'assainissement non collectif et pendant les quatre premiers exercices suivant l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour les services de gestion des déchets ménagers et assimilés. La tolérance est en revanche permanente pour les services de production d'électricité dont la production est autoconsommée au sein de la collectivité.

Enfin, dans le cas d'une concession de service public, la part des dépenses du service prise en charge par le budget propre de la collectivité « *ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier* ». *A contrario*, une entreprise délégataire de la gestion d'un service public peut recevoir de la part de la collectivité délégante des subventions pour sujétions de service public sans que celles-ci représentent une part importante des recettes de la délégation de service.

À défaut de pouvoir être équilibré par le budget principal, le SPIC doit bénéficier d'un niveau élevé de redevances. D'autres recettes, comme des subventions publiques (notamment par l'ADEME ou les agences de l'eau), sont certes possibles, mais l'existence d'un SPIC implique un financement prioritairement assuré par les recettes de l'exploitation.

Les chambres régionales des comptes constatent que certaines subventions du budget principal aux SPIC s'apparentent à des subventions d'équilibre plus ou moins déguisées, contrairement aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT précitées.

Des cas de subventions d'équilibre irrégulières du budget principal

La nature de subvention d'équilibre transparaît quand la délibération motive la subvention par la nécessité d'investissements de fait financés par la commune et que le montant de la subvention est reconduit chaque année[31].

Une compensation pour sujétions de service public est imparfaitement justifiée pour une piscine - patinoire, dans la mesure où 72 % du montant de cette compensation ne fait l'objet d'aucune justification, cette justification étant apportée uniquement pour la couverture du coût de l'accueil de publics scolaires et associatifs[32].

La compensation ne peut être justifiée par la volonté de proposer des tarifs attractifs en matière de restauration collective, cette motivation ne relevant pas de « *contraintes particulières de fonctionnement* »[33].

Est irrégulier le versement d'une subvention d'équilibre du budget principal d'une commune au budget annexe d'assainissement par crainte, en l'espèce infondée, d'un déficit, avec pour effet de faire progresser artificiellement la capacité d'autofinancement du budget annexe[34].

Ces versements irréguliers s'accompagnent parfois d'un défaut formel, lié à l'absence de délibération préalable de la collectivité[35].

[31] CRC Bourgogne-Franche-Comté, *Régie de l'opéra de Dijon*, mai 2024.
[32] CRC Hauts-de-France, *Communauté d'agglomération du Boulonnais*, août 2024.
[33] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Guéret*, avril 2019.
[34] CRC Bretagne, *Commune de Dinard*, septembre 2021.
[35] CRC Grand-Est, *Commune de Gérardmer*, mai 2025.

B - La mise à la charge des utilisateurs des services publics locaux d'une part variable de leur financement

Les données disponibles, qui ont un caractère partiel, montrent des situations contrastées en matière de financement des services publics locaux par les tarifs. Si « l'eau paye l'eau » potable ou évacuée après usage, le financement de la collecte et du traitement des déchets repose de manière prépondérante sur un impôt spécifique. Les autres services publics locaux sont principalement financés par les budgets principaux des collectivités, et donc par le contribuable local ou national.

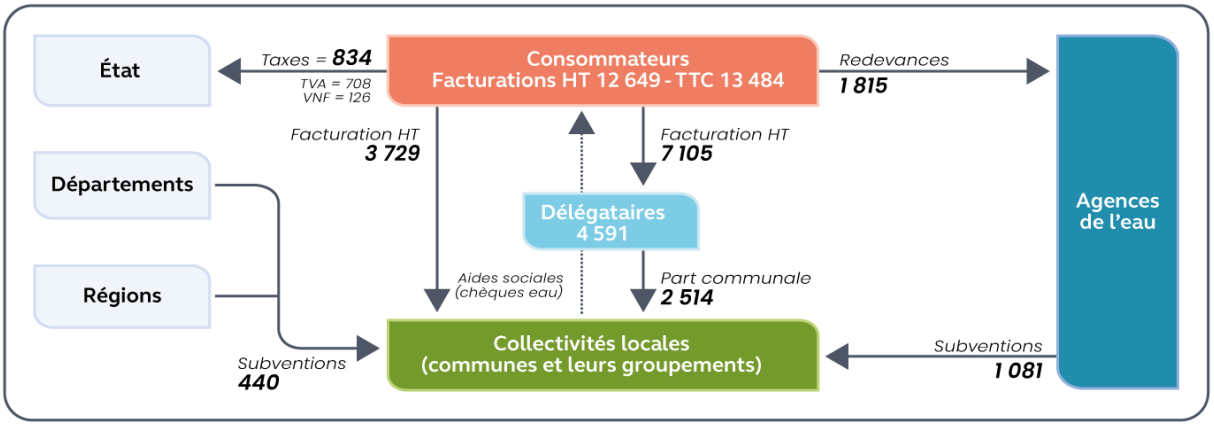
1 - Un financement intégral par les tarifs : l'eau potable et l'assainissement

En 2021, 12,6 Md€ (hors taxes) ou 13,5 Md€ (toutes taxes comprises[36]) ont été facturés aux consommateurs (ménages, entreprises et administrations) au titre de la production et de la distribution de l'eau potable et de la collecte et du traitement collectifs des eaux usées, comme le montre le schéma n° 1 ci-après.

Hors TVA et redevances versées aux agences de l'eau, les communes, les intercommunalités et les syndicats ont facturé 3,7 Md€ (hors taxes ; dont 2,3 Md€ pour l'eau et 1,4 Md€ pour l'assainissement collectif) et les entreprises délégataires 7,1 Md€ (hors taxes, dont 4,7 Md€ pour l'eau et 2,4 Md€ pour l'assainissement collectif). Hors TVA et redevances et frais versés aux entités locales précitées, le montant facturé par les entreprises délégataires aux usagers s'élevait à 4,6 Md€ (dont 3 Md€ pour l'eau et 1,4 Md€ pour l'assainissement collectif).

[36] S'agissant de la TVA, les services relatifs à la distribution de l'eau (abonnement, consommation) sont imposés au taux de 5,5 % et ceux relatifs à la collecte et au traitement des eaux usées au taux de 10 %.

Schéma n° 1 : flux financiers liés à l'eau et à l'assainissement collectif (2021)



Source : FP2E les entreprises de l'eau et BDO, Au défi du changement climatique, les services publics d'eau & d'assainissement en première ligne, étude socio-économique et environnementale, France 8ème édition, 2023

Au 1er janvier 2024[37], le prix moyen en euros du service public de l'eau (toutes taxes comprises) s'élevait en moyenne à 4,69 €/m^3 (dont 2,32 €/m³ pour l'eau potable et 2,37 €/m³ pour la part de l'assainissement collectif), pour une consommation annuelle de référence de 120 m^3 par habitant et par an. Ce montant est exprimé toutes taxes comprises et intègre par conséquent la TVA et les redevances des agences de l'eau. Il recouvre de fortes disparités locales. Au total, 80 % de la population acquittait un prix de l'eau potable compris entre 1,73 €/m^3 et 3,01 €/m^3 et un prix de l'assainissement collectif allant de 1,51 €/m^3 à 3,41 €/m^3. Sans même évoquer les situations extrêmes, les écarts atteignaient ainsi près du simple au double pour l'eau et plus du simple au double pour l'assainissement.

2 - Un financement mixte par un impôt affecté ou par une redevance : les déchets

Une intercommunalité à fiscalité propre[38] peut financer le service public de la gestion des déchets selon deux modalités : par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)[39] ou par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)[40].

Ces prélèvements ont tous deux un caractère facultatif. Toutefois, seules 2 % des communes financent le service public de la gestion des déchets exclusivement par les recettes de leur budget principal, sans recourir à la TEOM ou à la REOM. Elles doivent alors instituer une redevance spéciale.

La TEOM et la REOM ont un caractère alternatif : une même intercommunalité ne peut lever à la fois la TEOM et la REOM. En revanche, une partie des intercommunalités ayant bénéficié d'un transfert de compétences de la part des communes qui en sont membres continuent à appliquer le prélèvement qui avait cours avant ce transfert : la TEOM s'applique ainsi dans certaines communes et la REOM dans d'autres.

[37] SISPEA, *Panorama des services et de leur performance en 2022*, rapport annuel, juin 2025.
[38] Depuis 2017, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent obligatoirement la compétence « déchets ».
[39] Art. 1520 à 1526 du CGI.
[40] Art. L. 2333-76 CGCT.

TEOM et REOM : deux modes de financement alternatifs

La REOM est acquittée par l'usager uniquement s'il utilise le service et son montant est fonction du volume de déchets enlevé.

La TEOM s'applique à l'ensemble des propriétés assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties dont elle constitue une taxe annexe. Elle est assise sur la moitié de la valeur locative cadastrale, comme la taxe précitée. Elle est due par les propriétaires (même en cas d'exonérations temporaires), qui peuvent cependant la refacturer à leurs locataires.

Contrairement à la REOM, la TEOM, en sa qualité d'impôt, est due même si le propriétaire du bien ne recourt pas au service public de la gestion des déchets. Son montant est indépendant du volume des déchets, à moins qu'il s'agisse d'une TEOM incitative à la sobriété environnementale (voir chapitre II –, III – *infra*).

En 2024, le produit de la TEOM a atteint 9,2 Md€, contre 1,0 Md€ pour la REOM. En raison notamment de la dynamique de ses bases, indexées sur l'inflation entre novembre N-2 et N-1, comme les locaux d'habitation assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, une part croissante des intercommunalités appliquent la TEOM plutôt que la REOM.

Pour les collectivités n'ayant pas institué de REOM, une redevance spéciale (RS) peut être mise en place en complément de la TEOM ; elle a pour objet de financer la gestion des déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public (déchets des entreprises et administrations).

3 - Des services principalement financés par le budget principal des collectivités

a) Les transports ferroviaires[41]

En 2023, les transports express régionaux (TER) relevant de la compétence des régions ont transporté 378,1 millions de voyageurs sur les 434 lignes ferroviaires exploitées, auxquels s'ajoutent 5,2 millions de voyageurs transportés par autocar.

Le coût total de l'activité TER (exploitation et investissement) en 2023 peut être estimé à 10,9 Md€. Il était financé par les régions (5,5 Md€ de contributions d'exploitation au titre notamment des péages tarifaires et des dépenses d'investissement), l'État (2,7 Md€, au titre des redevances d'accès au réseau et de la subvention au régime de retraite des cheminots), SNCF Réseau (écart entre les recettes et les coûts imputables aux TER) et les usagers (1,7 Md€, soit 16 % du coût total du service).

Pour s'en tenir au coût de l'exploitation des services, les régions assumaient 65 % de ce dernier (3,7 Md€) et les usagers 35 % (1,7 Md€). Régions de France fait état d'un ordre de grandeur voisin (près de 31 % en 2023 pour la participation des usagers).

[41] Les éléments d'information ici indiqués sont issus de Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, observations définitives, avril 2024.

b) Les transports collectifs urbains[42]

En 2019, un déplacement en transports collectifs urbains avait un coût moyen complet de 3,55 €. Le tarif supporté par l'usager ne couvrait que 0,94 € de ce coût (27,3 %) et, après déduction des aides employeur, seulement 0,76 € restaient à sa charge (21,4 %, dont 28,9 % pour l'Île-de-France et 13,2 % hors Île-de-France). L'essentiel des coûts était couvert par le versement mobilité à la charge des employeurs de plus de 11 salariés (46,2 %) et par des subventions financées par les collectivités à partir de leur budget principal ou plus accessoirement par l'État (27,3 %).

c) Le transport scolaire

Depuis le 1er septembre 2017, en application de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRé »), les régions sont autorités organisatrices des transports scolaires à la place des départements dans les aires excédant le ressort géographique des autorités organisatrices de la mobilité. En 2023, 1,7 million d'élèves ont été transportés sur tout ou partie des jours scolaires.

Selon Régions de France, les charges d'exploitation de ces services étaient couvertes en 2023 à hauteur de 13 % par les participations des usagers (hors frais de dossiers) dans les régions n'ayant pas instauré une gratuité totale. Le taux moyen national était ainsi encore plus faible.

d) La restauration scolaire

La restauration scolaire est le principal service périscolaire proposé par les communes ou les intercommunalités.

À l'école maternelle ou primaire, il s'agit d'un service public facultatif pour les communes et les intercommunalités[43] qui ont ainsi la faculté de proposer ou pas ce type de service, au même titre que tout accueil périscolaire. Dès lors qu'un service est proposé, tous les enfants scolarisés ont le droit d'y accéder, sans discrimination[44]. En revanche, la restauration des collégiens et des lycéens est une compétence obligatoire des départements et des régions[45], à condition cependant que ce service préexiste au transfert de compétences de l'État intervenu en 2004[46].

Selon le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge[47], huit écoliers sur dix déjeunent tous les jours de la semaine scolaire ou occasionnellement à la cantine. C'est également le cas de trois collégiens sur quatre ; toutefois, la fréquentation de la cantine dans les établissements classés en zone REP ou REP+ est nettement plus faible (43 %). La proportion d'élèves recourant à la cantine descend à deux lycéens sur trois, avec une tendance à la baisse au cours des années récentes.

---

[42] Voir également Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport public thématique, septembre 2025.
[43] Articles L. 212-1 à L. 212-15 du code de l'éducation.
[44] Article L. 131-13 du code de l'éducation.
[45] Articles L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation.
[46] En ce sens, voir CE, 24 juin 2019, n° 409659.
[47] Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *La restauration scolaire, un enjeu majeur de politique publique*, novembre 2024.

Avec de fortes incertitudes[48], dans les établissements scolaires du premier et du second degré, le coût de revient des repas serait couvert par les participations des familles à hauteur de moitié en moyenne, avec d'importantes disparités entre les collectivités en fonction de leurs choix tarifaires et du périmètre et du niveau des coûts de revient pris en compte.

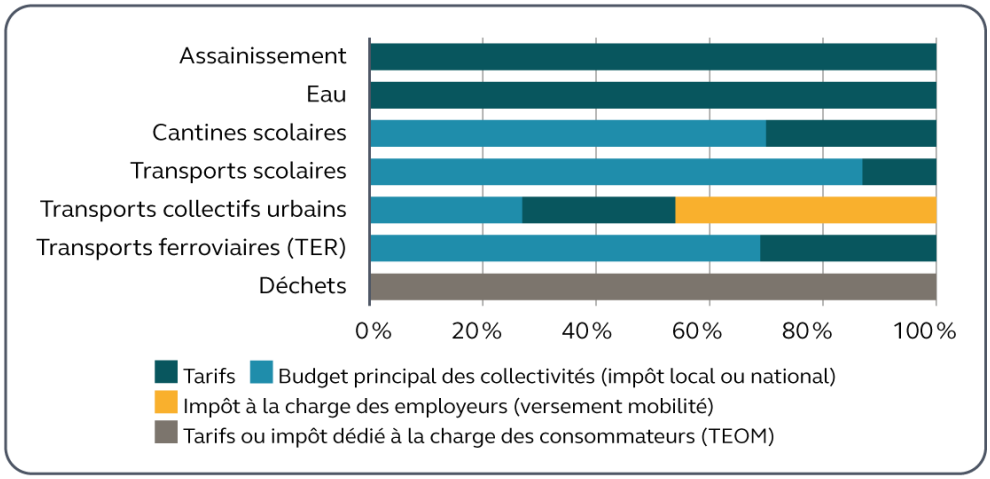
S'agissant de la restauration collective assurée par les communes, en faveur des élèves scolarisés à l'école maternelle ou à l'école primaire et de personnes âgées ou handicapées dépendantes, la Cour[49] estimait pour sa part qu'en 2017 moins d'un quart du coût de revient des repas était couvert par des tarifs à la charge des usagers. Dans le cadre de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes observent généralement un ordre de grandeur de l'ordre de 20 % à 30 %, en dehors des situations de gratuité générale.

Selon Régions de France[50], les 180 millions de repas servis en 2024-2025 par 91 % des lycées publics ont, pour un coût réel moyen de 10,2 €, été financés en moyenne à hauteur de 43 % par les participations des usagers et de 57 % par le budget principal des régions.

⁂

Le graphique suivant récapitule les modalités de financement des principaux services publics locaux en tout ou partie financés par des tarifs. Les proportions ici indiquées retracent les moyennes nationales précédemment évoquées. Pour un service (cantines scolaires), ils consistent en des approximations issues des différentes sources d'information disponibles. Pour un autre service (transports scolaires), ils concernent exclusivement les collectivités (régions) n'ayant pas instauré une gratuité totale.

Graphique n° 2 : recettes de services publics locaux prises en charge par le réseau des comptables publics au titre de 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes

[48] Les données les plus récentes proviennent du compte de l'éducation de 2014.
[49] Cour des comptes, *Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles*, *Rapport public annuel 2020*.
[50] Régions de France, *Les chiffres clés des régions 2025*.

III - L'utilisation par les collectivités des tarifs comme leviers de mise en œuvre de leurs politiques

Sans y être obligées, les collectivités ont la faculté de traiter de manière différente des usagers de leurs services publics qui sont placés dans des situations différentes[51].

Elles disposent à ce titre d'une grande autonomie pour différencier les tarifs entre les usagers en fonction d'une appréciation de leur situation. Le juge administratif a posé trois conditions alternatives aux modulations de tarifs des services publics : elles peuvent être « *la conséquence nécessaire d'une loi* », résulter de « *différences de situation appréciables* » entre usagers ou être commandées par « *une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service* »[52]. Lorsqu'elles n'ont pas un caractère obligatoire, les différenciations tarifaires doivent tenir compte de la nature des services, de leurs coûts de revient et de la situation des usagers ; un autre garde-fou tient à l'application du droit de la concurrence aux services ayant un caractère industriel ou commercial (voir annexe n° 2).

Les collectivités appliquent les principes posés par le juge administratif à une grande variété de services. Les principales différenciations tarifaires répondent à la nature du lien entre l'usager et la collectivité ou à des objectifs sociaux ou d'accessibilité du service public. De surcroît, le législateur encourage les collectivités, et plus rarement leur impose, de moduler les tarifs entre les usagers en fonction d'objectifs sociaux et, plus récemment, environnementaux.

Si les collectivités ont développé les tarifications géographiques et sociales, c'est moins le cas des tarifications environnementales.

A - Les tarifications géographiques

Les collectivités appliquent deux types distincts de tarification géographique.

1 - L'expression par la collectivité d'une préférence en faveur de ses habitants

Certaines communes appliquent des tarifs plus élevés aux usagers qui n'y résident pas. Elles prennent alors en compte, souvent de manière implicite, le fait que les usagers qui résident sur leur territoire contribuent par l'impôt local au financement des services publics locaux. Ce lien contributif ne concerne cependant pas tous les habitants : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en a réduit le champ aux propriétaires qui acquittent la taxe foncière sur les propriétés bâties et aux résidents secondaires assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, à l'exclusion des locataires de leur résidence principale.

[51] CE Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter*.
[52] CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*.

Des différences de tarifs en fonction du lieu de résidence

Une communauté d'agglomération fixe des tarifs différents pour les cours du conservatoire en fonction du lieu de résidence des élèves[53].

Une commune fait de même pour les usagers de certains services municipaux, en particulier les établissements culturels[54].

Une commune a accru la différenciation tarifaire appliquée aux non-résidents pour certains services publics (notamment l'école de musique, de danse et de théâtre, la médiathèque, les centres de loisirs durant les vacances scolaires), en portant à 60 % la majoration à fin 2024. Elle est peu parvenue à conclure des conventions avec les communes voisines afin qu'elles prennent en charge la différence tarifaire. Il serait préférable que la communauté de communes prenne en charge des services et équipements[55].

Une commune opère une distinction entre ses habitants et les non-résidents pour les activités péri- et extra-scolaires et le conservatoire (exception faite des enfants inscrits en unités localisées pour l'inclusion scolaire). Plus les disciplines du conservatoire s'adressent à un large public, plus l'écart tarifaire est élevé (gratuité des classes d'éveil et d'initiation pour les habitants, mais tarif de 140 € pour non-résidents). À l'inverse, celles dont le vivier local est plus rare (cycles spécialisés de perfectionnement et préprofessionnels) se voient appliquer des tarifs communs[56].

Certaines collectivités accordent des réductions tarifaires aux habitants ayant leur résidence principale dans la commune, mais les écartent pour les résidents secondaires. Il s'agit alors de réserver les subventions au service à la population cible de ce dernier. Ce choix a été fait par le conseil régional de Bretagne pour les usagers de la compagnie aérienne desservant l'île d'Ouessant, dans le cadre de la concession de service public qu'il a conclue[57].

Parfois, des communes appliquent aux habitants de l'intercommunalité à laquelle elles appartiennent des tarifs plus élevés que ceux à la charge de leurs habitants, mais moindres que ceux d'autres tiers. Ainsi, une commune a instauré un tarif intermédiaire pour la restauration scolaire des résidents de la communauté d'agglomération dont elle est membre[58].

Le juge administratif admet la prise en compte d'un critère de résidence des usagers pour la tarification des services publics facultatifs que constituent les crèches ou les haltes garderies[59], les cantines scolaires[60] et les écoles de musique[61]. Il vérifie toutefois l'existence d'un lien entre la qualité de résident et la modulation des tarifs en fonction de celle-ci.

Certaines différenciations sont toutefois injustifiées, s'agissant en particulier de SPIC, pour lesquels le financement doit être assuré par les usagers et non par les contribuables, sous réserve de certains tempéraments.

[53] CRC Hauts-de-France, *Communauté d'agglomération du Boulonnais*, août 2024.
[54] CRC Île-de-France, *Commune de Noisy-le-Grand*, août 2024.
[55] CRC Auvergne-Rhône Alpes, *Commune de Rumilly*, juillet 2025.
[56] CRC Hauts-de-France, *Commune de Douai*, décembre 2024.
[57] CRC Bretagne, *Commune d'Ouessant*, mai 2022.
[58] CRC Île-de-France, *Commune d'Émerainville*, avril 2025.
[59] CE, 31 mai 1985, *Commune d'Aubagne*.
[60] CE Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*.
[61] CE, 20 mars 1987, *Commune de La Ciotat*.

Des différenciations au bénéfice des « locaux » parfois irrégulières

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a estimé irréguliers les tarifs réduits ou gratuités des remontées mécaniques de ski accordés par une commune à ses habitants permanents, aux mineurs résidents, aux étudiants locaux, aux adhérents de clubs de ski, aux moniteurs de ski, aux travailleurs saisonniers et à ses agents.

S'agissant d'un SPIC, des différenciations tarifaires sont admises pour des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service ou fondées sur des différences objectives de situation des usagers[62]. La chambre a estimé que ces critères n'étaient pas satisfaits, en l'espèce, pour un service financé non par les contribuables locaux, mais par les usagers du service.

Elle a relevé que cette même commune a accordé de manière irrégulière la gratuité des forfaits aux élus locaux pour toute la saison, contrairement aux principes déontologiques posés par la charte de l'élu local telle qu'édictée par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Au total, les gratuités et réductions de tarifs injustifiées représentaient 6 % du chiffre d'affaires de la délégation de service public[63].

Compte tenu des effets délétères de certaines pratiques sur l'accès à ces services, le HCFEA[64] a recommandé de ne pas appliquer le tarif « non-résident » pour la facturation des activités périscolaires, dont la restauration scolaire, aux familles vivant dans la commune mais ne pouvant justifier d'y être locataires ou propriétaires d'un logement.

Ces préférences tarifaires locales sont répandues, mais n'ont pas un caractère systématique. En particulier, la priorité donnée par certaines collectivités à leurs habitants peut se manifester en amont par les conditions de l'accès au service. Certaines collectivités instaurent ainsi une priorité d'admission en faveur de leurs habitants, par exemple en matière de crèches[65] ou de centres de loisirs[66]. Les différenciations tarifaires ne trouvent alors guère à s'appliquer.

Dans certains cas d'espèce, des usagers non locaux bénéficient de moindres tarifs, possiblement afin d'utiliser plus intensivement certaines infrastructures. La chambre régionale des comptes de Bretagne relève que les tarifs appliqués aux usagers non membres d'un syndicat d'incinération de déchets ne couvrent pas les coûts de traitement et n'intègrent pas de contribution au financement de l'infrastructure ; les usagers membres du syndicat comblent *de facto* l'écart entre les tarifs et le coût de revient[67].

[62] CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon.*
[63] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune des Allues*, septembre 2022.
[64] HCFEA, *La restauration scolaire, un enjeu majeur de politique publique*, novembre 2024.
[65] CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Communauté de communes du Pays des Paillons*, septembre 2024.
[66] CRC Hauts-de-France, *Commune de Liévin*, mars 2025.
[67] CRC Bretagne, *Syndicat pour l'incinération des déchets du pays de Quimper*, avril 2025.

2 - L'application de tarifs différents en fonction du lieu de réalisation du service

a) Des différenciations géographiques largement admises par la jurisprudence

Le juge administratif admet des différenciations géographiques des tarifs pour la REOM au sein des intercommunalités, par exemple entre les zones de montagne et de littoral, au regard des kilomètres parcourus et du nombre de ménages desservis par secteur.

Suivant deux des trois critères alternatifs posés dans sa jurisprudence *Denoyez et Chorques* de 1974 (« *différences de situations appréciables* » entre les usagers et « *nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service* »), le Conseil d'État a jugé que l'existence de tarifs différents en matière d'eau et d'assainissement sur le territoire d'une même commune était « *justifiée par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau à cette partie de la commune et par les conditions de son exploitation pour répondre à des besoins liés à sa vocation principalement touristique* »[68] .

Le juge administratif a même admis un « micro-zonage » ne concernant que cinq habitations, au motif que ces dernières étaient desservies par un réseau antérieur au réseau existant et que le tarif appliqué pouvait valablement être fixé en fonction du coût de ce réseau, à l'exclusion du coût de remboursement des travaux nécessaires à la création du nouveau réseau d'assainissement collectif de la commune[69].

b) Des disparités persistantes de modes de financement et de tarifs au sein des intercommunalités au titre de compétences transférées

Plus fondamentalement, la tarification des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets connaît des différences marquées au sein d'intercommunalités rendues plus hétérogènes par la réduction de leur nombre dans les années 2010[70]. Ces différenciations territoriales illustrent le développement d'une intercommunalité « *à la carte* »[71] promue par des textes normatifs récents, dont la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi « 3DS »), et qui s'étend au financement même des services publics.

Le service public de la gestion des déchets (SPGD) s'exerce à l'échelon intercommunal. Les intercommunalités se sont en effet vu confier cette compétence par la loi. En matière de collecte, elles l'exercent le plus souvent directement, tandis qu'elles délèguent le traitement à un syndicat, parfois de niveau départemental ou couvrant des territoires de plusieurs départements. Ces modalités d'organisation variées ont pour corollaire la fréquente application concomitante de la TEOM ou de la REOM, à des taux hétérogènes, par les différentes communes des intercommunalités.

La loi de finances pour 2024 a instauré des dispositions favorables à la coexistence de ces deux modes de financement : ainsi, en cas de fusion d'un EPCI avec un autre EPCI ou de changement de périmètre d'un EPCI, ce dernier n'a plus l'obligation de choisir, dans un délai

[68] CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Libertés 89*.
[69] CE, 22 octobre 2021, n° 436256.
[70] Cour des comptes, *L'intercommunalité, Les finances publiques locales 2022, fascicule 2*, octobre 2022.
[71] Cour des comptes, op. cité.

de six ans à sept ans, entre la TEOM ou la REOM pour l'ensemble du territoire intercommunal ; en l'absence de délibération visant à harmoniser le mode de gestion et le financement de la collecte des ordures ménagères, la REOM et la TEOM peuvent continuer à s'appliquer sur le territoire des communes concernées, sans terme défini. Par ailleurs, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI) peut être appliquée, à l'issue ou non d'une expérimentation d'une durée de sept années au plus, à l'ensemble des communes ou uniquement à celles dont les logements collectifs représentent moins de 20 % du parc de logements.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRé ») a prévu le transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes et d'agglomération au 1er janvier 2020. Cette échéance a été reportée à 2026 pour les communautés de communes par la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre de ce transfert de compétences. La loi du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » a mis fin à l'obligation de transfert, sans ouvrir la possibilité d'un retour en arrière lorsque le transfert de compétences a déjà été effectué.

Depuis 2022[72], le législateur favorise l'harmonisation des tarifs de l'eau et de l'assainissement, à la suite de la prise de compétence par les intercommunalités, en en faisant une circonstance pouvant justifier une prise en charge par le budget principal de l'intercommunalité des dépenses des services concernés, sans limite de durée ou de montant. Cette souplesse a pour inconvénient que le budget principal assume parfois durablement un manque à gagner résultant de la non actualisation des tarifs dans certaines communes.

Aucune loi ou règlement n'impose une harmonisation des tarifs de l'eau et de l'assainissement au sein de l'intercommunalité, ni ne fixe de délai à celle-ci. Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent des délais variables et parfois excessifs.

De longs délais d'harmonisation des tarifs de l'eau et de l'assainissement

Une communauté de communes a lissé le prix de l'eau sur trois ans afin de parvenir à un tarif unique dès 2023, le prix du service augmentant de 75 % dans certaines communes[73].

Une communauté d'agglomération a décidé en 2018 d'harmoniser le prix de l'eau sur cinq ans. En 2021, 15 tarifs différents subsistaient, avec un écart de 54 % entre les deux valeurs extrêmes. Les écarts portaient à la fois sur l'abonnement et sur la part consommation. L'EPCI a décidé fin 2021 d'accélérer la convergence tarifaire, qui doit aboutir en 2026[74].

Dans d'autres intercommunalités, la convergence tarifaire est peu ou pas engagée. C'est le cas d'une communauté d'agglomération de 20 communes qui a pris la compétence « eau » en 2020. La permanence de modes de gestion distincts, avec le maintien de trois syndicats, une gestion directe pour deux communes et une délégation pour une autre, a conduit à maintenir des écarts tarifaires sur le territoire intercommunal[75]. Une autre communauté de communes a retenu une période de 10 ans, échue en 2019[76].

[72] Article L. 2224-2 du CGCT modifié par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ».
[73] CRC Centre-Val de Loire, *Communauté de communes du Bonnevalais*, décembre 2024.
[74] CRC Bretagne, *Communauté d'agglomération Lamballe terre et mer*, mars 2023.
[75] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté d'agglomération du Grand Dax*, novembre 2022.
[76] CRC Bretagne, *Leff Armor communauté*, février 2022.

L'harmonisation est parfois particulièrement longue au regard des écarts de tarifs initiaux. Ainsi, une communauté de communes[77] a engagé en 2021 une convergence des tarifs de l'assainissement qui doit aboutir à un tarif unique en 2031, le tarif passant alors de 2,54 € à 2,84 € par m^3.

Lorsqu'elles ont lieu, les harmonisations conduisent généralement à rehausser certains tarifs et à en faire baisser d'autres. Parfois, elles comportent une refonte globale des tarifs : après avoir pris la compétence de l'assainissement non collectif, une communauté de communes a ainsi fixé un tarif unique pour l'ensemble des usagers[78].

Alors que l'harmonisation des tarifs est généralement un point délicat du transfert des compétences « eau » et « assainissement », la loi ne prévoit plus d'obligation de dialogue interne aux intercommunalités.

Une éphémère obligation de débat avant transfert

La loi « 3DS » du 21 février 2022 avait prévu l'organisation d'un débat préparatoire de l'EPCI avec les communes membres sur la tarification des services d'eau et d'assainissement et sur les investissements liés aux compétences transférées. Ce débat pouvait être suivi de la conclusion d'une convention fixant notamment les conditions tarifaires. Il pouvait être renouvelé chaque année à l'occasion de la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) et conduire à modifier la convention ou à en conclure une nouvelle. Ces dispositions ont été abrogées par la loi du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement ».

Les disparités tarifaires qui subsistent à la suite d'un transfert de compétences peuvent se justifier par des différences de modes de gestion et par l'objectif d'assurer une transition progressive entre des tarifs pouvant comporter des écarts importants. Elles sont supposées rester temporaires, mais la loi ne fixe pas de terme à leur résorption.

Le principe d'égalité de traitement des usagers des services publics, l'objectif de solidarité territoriale inhérent aux transferts de compétences aux intercommunalités et la complexité de la gestion inhérente au maintien de grilles tarifaires hétérogènes appellent une harmonisation des tarifs dans des délais maîtrisés. Cet enjeu d'équité entre les usagers comme de bon fonctionnement des intercommunalités est attesté par le fait qu'en mars 2025, 8 016 communes avaient transféré leur compétence « eau » à une communauté de communes, 11 572 leur compétence « assainissement collectif » et 19 510 leur compétence « assainissement non collectif ». Or, comme l'indique une jurisprudence récente du Conseil d'État[79], l'existence d'écarts de tarification ne fournit pas un motif valable à leur permanence, à moins d'une différence de situation appréciable au regard des caractéristiques du service fourni ou d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Au regard de ces constats, les collectivités devraient, à la suite du transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité, organiser un débat sur les tarifs et harmoniser ces derniers dans un délai circonscrit, par exemple, à six années (orientation n° 1).

[77] CRC Bretagne, *Ploërmel communauté*, septembre 2024.
[78] CRC Normandie, *Communauté de communes du pays de Honfleur-Beuzeville*, mars 2025.
[79] CE, 21 mai 2025, *M et Mme B*, n° 491124.

B - Les tarifications sociales

La fixation des tarifs des services publics locaux au niveau de leurs coûts de revient pourrait affecter leur accessibilité et leur fréquentation par une partie de leurs usagers potentiels, notamment ceux dotés de faibles revenus. Sauf exception, toutes les collectivités appliquent, à une partie au moins de leurs services, des tarifications modulées en fonction de la situation socioéconomique de leurs usagers. Le financement des services se reporte alors vers le contribuable local et national et, sauf mesure de gratuité générale, vers les usagers à même d'assumer des tarifs plus élevés.

1 - Un développement important bien que non exclusif d'autres modes d'intervention

Le juge administratif a reconnu aux collectivités la possibilité de moduler les tarifs pour les services publics de nature sociale, liés notamment à la petite enfance et à l'enfance, tels que les crèches ou les cantines, pour lesquels un traitement inégalitaire est conforme au but poursuivi par le service[80]. Il a étendu ces solutions à d'autres types de services publics, notamment culturels[81].

En son article 147, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a permis aux collectivités de fixer les tarifs des SPA à caractère facultatif en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Comme il a été indiqué, les droits les plus élevés ne doivent toutefois pas excéder le coût par usager de la prestation concernée.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique a autorisé la modulation des tarifs d'une catégorie de SPIC - les services d'eau et d'assainissement - en fonction de la situation socioéconomique des usagers, après une période d'expérimentation ouverte par la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (loi « Brottes »). Ainsi, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont autorisés à mettre en œuvre des tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer ; les mesures tarifaires peuvent aussi comprendre des tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée, auquel cas la part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités de tarification classique[82]. Par dérogation au principe d'équilibre budgétaire des SPIC, les communes et leurs groupements peuvent contribuer au financement de ces mesures en prenant en charge tout ou partie des dépenses concernées, dans la limite de 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau et d'assainissement perçues.

Pour une autre catégorie de SPIC, le législateur impose des différenciations tarifaires, en limitant ainsi l'autonomie des collectivités. Ainsi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (« SRU ») a obligé les collectivités organisatrices de

[80] CE, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*.
[81] CE Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, et *Commune de Nanterre* : « *un conseil municipal peut, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école* ».
[82] Article L. 2224-12-1-1 du CGCT.

services de transport collectif à accorder des réductions tarifaires pour les plus démunis. Selon les dispositions en vigueur, codifiées à l'article L. 1113-1 du code des transports, dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de la mobilité et de celle d'Île-de-France Mobilités, les personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond pris en compte pour attribuer la complémentaire santé solidaire sans participation financière, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. Cette réduction, qui s'applique quel que soit le lieu de la résidence des usagers, concernait 10,3 % de la population en 2023 ; ce seuil est inférieur au seuil de pauvreté, qui touchait 15,4 % de la population métropolitaine en 2023.

Des initiatives locales étendent la tarification sociale à de nouveaux domaines, comme le funéraire (mise en place d'une tarification par tranches de revenus par la commune de Lyon[83]).

La tarification sociale n'est cependant pas toujours vue comme la modalité d'action la plus efficace ou la plus praticable pour favoriser l'accès aux services publics des ménages défavorisés et réduire les charges supportées par ces derniers. Dans son avis de novembre 2023 « *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive* », le Conseil économique, social et environnemental estime préférable de dissocier la dimension tarifaire de la dimension sociale et préconise que les aides sociales empruntent des modalités extratarifaires. Les tarifs devraient ainsi favoriser une consommation raisonnée de l'eau et le soutien aux foyers dotés de faibles revenus reposer sur un autre instrument. De fait, les collectivités font souvent bénéficier les ménages défavorisés d'aides extratarifaires.

Des aides extratarifaires aux ménages défavorisés

Pour favoriser l'accès aux services publics de l'eau et de l'assainissement, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique accorde aux collectivités la faculté d'attribuer des aides au paiement des factures, des aides à l'accès à l'eau ou d'autres types de soutien.

Ces aides extratarifaires prennent souvent la forme de « chèques solidarité » ou de « bons solidarité » imputables sur les factures exigibles.

Une communauté d'agglomération attribue des « bons solidarité eau » gérés par les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les mairies, que les bénéficiaires joignent à leur règlement, la commune de résidence apportant parfois un complément ; chaque commune adhérant à son initiative (21 communes sur 57, dont Sedan et Charleville-Mézières, ont adhéré dès 2024) est dotée d'une enveloppe modulée en fonction du nombre de ses habitants[84]. Une autre communauté d'agglomération attribue aux usagers éprouvant des difficultés à régler leur facture d'eau une aide (« Pass'eau ») d'un montant fixe déductible de leur facture[85]. Certaines collectivités accordent des avances remboursables à la réalisation de travaux de branchement ou de mise aux normes des systèmes privatifs d'assainissement ou orientent les usagers en difficulté vers le fonds de solidarité logement géré par le conseil départemental[86].

[83] Délibération n° D_24_0917 du 12 décembre 2024.
[84] CRC Grand Est, *Communauté d'agglomération Ardenne Métropole*, juillet 2024.
[85] CRC Bretagne, *Communauté d'agglomération Paimpol et Guingamp Agglomération*, septembre 2022.
[86] CRC Bretagne, *op. cit.*

La fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) signale par ailleurs l'existence d'allocations eau versées aux personnes éligibles, identifiées avec le concours des CAF. Ces aides permettent d'atteindre des personnes qui n'étaient pas directement abonnées au service de distribution d'eau, et ne bénéficient donc pas des dispositifs de « chèque eau » (absence d'individualisation des contrats de fourniture d'eau, abonnement souscrit par le propriétaire).

En matière de restauration scolaire, les aides attribuées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et le fonds social pour les cantines dans les collèges et lycées contribuent à prévenir des situations d'absence de recours à l'offre de restauration scolaire.

2 - Trois modalités : la gratuité, l'exonération ou la modulation des tarifs en fonction des revenus des usagers

a) La gratuité ou la participation symbolique : une modalité fréquente pour les services destinés aux enfants

Contrairement à l'égalité devant le service public, la continuité du service public et la mutabilité de ce dernier, la gratuité du service public n'est ni un principe constitutionnel[87], ni un principe général du droit, ni une « *loi* » du service public. Il s'agit d'un choix politique dicté par des objectifs d'accessibilité et de fréquentation des services publics.

La gratuité universelle de certains services publics administratifs est la règle et n'est pas questionnée. Ce principe prévaut ainsi pour les services obligatoires (état civil, police et propreté), à moins que l'usager ne bénéficie de prestations particulières, qui excèdent l'intérêt général et servent principalement des intérêts privatifs[88].

Concernant les SPIC, les situations de gratuité totale sont limitées par l'objet même de ces services, les coûts élevés qu'ils engagent et la règle d'équilibre entre les dépenses et les recettes. Néanmoins, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a permis aux collectivités de prévoir, dans le cadre d'un barème tarifaire progressif en fonction de la consommation de cette ressource, une première tranche gratuite de fourniture d'eau potable pour l'ensemble des usagers. En 2020, 41 collectivités abritant onze millions d'habitants ont décidé de poursuivre la tarification sociale de l'eau qu'elles avaient mise en œuvre[89].

S'agissant des transports scolaires, compétence régionale depuis la rentrée 2017, cinq régions métropolitaines ont opté pour une gratuité totale de la maternelle au baccalauréat (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Corse, Hauts-de-France et Occitanie) et deux autres pour une gratuité limitée à la maternelle et au primaire (Grand Est[90] et Auvergne-Rhône-Alpes). Les autres régions appliquent d'autres modalités de tarification sociale : progressivité en fonction des ressources (Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur) et/ou dégressivité en fonction du nombre d'enfants (Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Auvergne-Rhône-Alpes conserve des modalités hétérogènes de tarification, héritées des départements (voir annexe n° 3).

[87] DC n° 79-107 du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*.
[88] CE, 29 décembre 1949, *Soc. Ciné Lorrain* ; CE, 5 décembre 1984, *Ville de Versailles* ; CE, 19 février 1998, *SARL Pore gestion*.
[89] Données SISPEA 2022, évolution du prix du service et facture d'eau.
[90] La gratuité va jusqu'au lycée pour la Meurthe-et-Moselle (convention avec la région).

Des objectifs d'accessibilité, de fréquentation et d'ouverture sur le public le plus large justifient également la gratuité de bibliothèques[91] et de services culturels[92].

Ils sont aussi à l'origine de l'application par les collectivités de la gratuité ou de faibles tarifs dans les cantines scolaires. Les départements et les régions retiennent des modalités variées pour celles des collèges et des lycées : dégressivité en fonction du nombre de repas, modulation d'après des indicateurs de ressources, voire gratuité ou quasi-gratuité, comme en région Île-de-France (voir annexe n° 3).

La cantine à un euro : un dispositif à forts enjeux

L'accès à la restauration scolaire est une question emblématique en matière de tarification, comme le montrent les avis exprimés par différentes autorités[93]. Dans son avis de 2019, le Défenseur des droits qualifie la tarification d'« *outil au service du droit à la cantine pour tous les enfants* ».

La restauration scolaire porte une pluralité de finalités à forts enjeux, renforcée par les lois pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (lois « EGalim ») à partir de 2018 : alimentation des enfants, mais aussi socialisation, éducation au goût et santé publique (prévention de l'obésité) par l'apprentissage d'une alimentation saine, équilibrée et durable (à compter du 1er janvier 2022, obligation de servir au moins 50 % de produits durables ou bénéficiant d'un label de qualité, dont 20 % de produits biologiques, et au moins un menu végétarien par semaine).

Néanmoins, la plupart des communes sont réticentes à proposer un repas à un tarif très accessible. En mars-avril 2021, une enquête IPSOS menée auprès de 3 100 communes percevant la dotation de solidarité rurale (DSR) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) montrait ainsi que seulement 20 % d'entre elles appliquaient une tarification sociale ; cette proportion tombait à 10 % pour les communes de moins de 1 000 habitants.

En 2019, a été instaurée une aide de l'État de trois euros par repas en faveur des communes bénéficiaires de la « fraction cible » de la DSR proposant des repas facturés à un euro au plus. En avril 2021, cette aide a été étendue aux communes éligibles à la « fraction péréquation » de la DSR, soit environ 33 000 communs représentant près de 98 % des communes de moins de 10 000 habitants. Les communes doivent appliquer, pendant trois ans minimum, au moins trois tranches selon les revenus des familles, avec une tranche à un euro au plus pour celles dont le quotient familial est inférieur ou égal à 1 000 €[94]. L'aide est cumulable avec le « bonus EGalim » instauré au 1er janvier 2024 (un euro par repas sous réserve d'un dispositif de suivi des achats alimentaires).

En 2024, 2 399 entités ont perçu 52,4 M€ pour l'aide de trois euros, au titre de 17,5 millions de repas et, pour une partie d'entre elles, 4 M€ pour le bonus EGalim au titre d'un million de repas. Elles étaient 293 en 2021.

[91] CRC Hauts-de-France, *Commune de Liévin*, mars 2025.
[92] CRC Île de France, *Commune de Noisy-le-Grand*, août 2024 (gratuité de l'animation d'un espace « Ricardo Bofill » en quartier prioritaire).
[93] Défenseur des droits, *Rapport sur les cantines scolaires*, 2019 ; Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *La restauration scolaire, un enjeu majeur de politique publique*, 2024 ; Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2022.
[94] Ce qui correspond à un plafond de 2 500 € pour un enfant (parent isolé ou deux parents) et de 4 000 € pour trois enfants.

b) Des mesures répandues d'exonération ou de réduction ciblées sur certaines catégories d'usagers

Les collectivités peuvent décider d'appliquer la gratuité ou des réductions à certaines tranches d'âge, aux familles nombreuses, aux demandeurs d'emplois, aux personnes handicapées ou aux titulaires de minima sociaux.

À la différence de la gratuité universelle, les réductions de tarifs ciblées sur certains publics ne répondent pas seulement à un objectif d'accessibilité des services publics, mais aussi de couverture de leurs coûts fixes par les recettes engendrées par une fréquentation accrue, *a fortiori* quand les services en question s'exercent dans un cadre concurrentiel.

Des établissements culturels s'attachent à fidéliser des publics actuels ou en devenir[95]. Il en va aussi pour des installations sportives : les tarifs des piscines sont limités ou réduits pour maintenir ou relancer la fréquentation[96]. Des tarifs peuvent aussi être révisés pour accroître la fréquentation de parkings[97].

Le juge administratif reste toutefois vigilant quant à l'existence d'un lien pertinent entre réductions ou exonérations de tarifs et service rendu. Il a ainsi rappelé le principe de proportionnalité applicable aux redevances pour services rendus, notamment à la REOM, en sanctionnant une exonération sans lien avec le service rendu (exonération de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères des personnes âgées de plus de 70 ans ou appartenant à un même foyer, à partir de la 7ème personne)[98].

c) La modulation des tarifs en fonction des revenus des usagers

La prise en compte des facultés contributives des usagers dans les grilles tarifaires des services publics répond à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de valeur constitutionnelle : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

À la différence de la gratuité universelle, et à l'instar des réductions de tarifs ciblées sur certains publics, la modulation des tarifs en fonction des facultés contributives des usagers ne vise pas seulement à favoriser l'accès aux services publics, mais aussi à en couvrir les coûts fixes par les recettes permises par une fréquentation accrue.

Selon le choix des collectivités, la modulation est appliquée notamment à des services publics dont l'utilisation récurrente par leurs usagers se prête à la souscription d'abonnements par ces derniers (par exemple les transports en commun, la restauration scolaire ou une saison d'expositions ou de spectacles d'institutions culturelles). À la différence des exonérations ou des réductions ciblées sur certaines catégories d'usagers, elle se prête peu à l'utilisation ponctuelle de services publics, par la présentation d'un justificatif à un guichet.

---

[95] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Opéra National de Bordeaux*, janvier 2024 (carte blanche d'accès à cinq spectacles et abonnement jeunes pour les 16-18 ans).
[96] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.
[97] CRC Bretagne, *Commune de Saint-Brieuc*, juillet 2022.
[98] CE, 27 février 1998, *Commune de Sessenay*.

C - Les tarifications environnementales

Selon un raisonnement économique classique, il convient de tarifer les services publics au coût marginal, qui décroît à mesure que les coûts fixes de production s'étalent sur un volume plus élevé de ventes. Toutefois, la dégressivité des tarifs peut favoriser une consommation excessive de ressources naturelles, même si les tarifs couvrent entièrement les coûts de production. La mise en place de tarifs progressifs peut être alors nécessaire afin de contenir, voire réduire, cette consommation.

La progressivité des tarifs est néanmoins susceptible de limiter l'accès au service public d'usagers défavorisés. En outre, la baisse de la consommation des services qui pourrait résulter d'une tarification environnementale pourrait affecter l'équilibre économique des services publics. De fait, la tarification incitative tient une place encore limitée, malgré les interventions du législateur pour la développer.

1 - Des dispositions favorables à la mise en place de tarifications incitatives à la sobriété environnementale

En matière de déchets, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « anti-gaspillage » prévoit une réduction de 15 % du volume de déchets ménagers par habitant d'ici 2030. Conformément à ces objectifs, le service public de la gestion des déchets (SPGD) doit promouvoir des solutions innovantes pour accélérer la transition d'une économie linéaire à une économie circulaire[99]. Les tarifs doivent favoriser cette accélération.

De longue date, les collectivités peuvent appliquer une redevance (REOMI)[100] ou une taxe (TEOMI) sur les ordures ménagères[101] incitative.

REOMI et TEOMI

La part incitative de la taxe ou de la redevance est fonction de la quantité (volume, poids, nombre d'enlèvements) et/ou de la nature des déchets produits.

La REOMI peut être entièrement modulée en fonction de la production de déchets, dans la limite cependant du coût de revient du SPGD, qui constitue un service public industriel et commercial lorsqu'il est financé par la voie de redevances.

La part incitative de la TEOMI doit être notable tout en restant minoritaire : les tarifs de la part incitative doivent être fixés de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe.

[99] Apparu dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015, le concept d'économie circulaire désigne un ensemble de pratiques visant à rompre avec l'économie linéaire « extraire, produire, consommer, jeter » et à préserver des ressources naturelles. La feuille de route « économie circulaire » de 2018 prévoyait de réduire de 30 % la consommation de ressources par rapport au PIB d'ici à 2030 par rapport à 2010 ; de réduire de 50 % les quantités de déchets non dangereux mis en décharge en 2025 par rapport à 2010 ; de recycler 100 % de plastiques en 2025.

[100] La plus ancienne REOMI appliquée par une collectivité remonte à 1997.

[101] À la suite de la loi de finances pour 2012, de premières collectivités ont commencé à appliquer la TEOMI en 2014.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la TEOMI, les communes et intercommunalités ont la faculté de l'expérimenter sur une partie de leur territoire, pour une durée maximale de cinq ans, portée à sept ans pour les délibérations postérieures au 1er janvier 2021. Au terme de cette période, la commune ou l'intercommunalité devait délibérer sur sa généralisation à l'ensemble du territoire. La loi de finances pour 2024 a assoupli ce régime en prévoyant qu'une intercommunalité peut décider de n'instituer la TEOMI que dans les communes où la proportion de logements situés dans des immeubles collectifs est inférieure à 20 %[102].

S'agissant de la ressource en eau, le changement climatique et la fréquence des tensions hydriques et des sécheresses, y compris en période non-estivale, rendent aujourd'hui nécessaire l'application de mesures de restriction de la consommation à des territoires étendus. Dans le cadre de la planification écologique, le Gouvernement a lancé au printemps 2023 le « plan Eau » qui fixe un objectif de réduction de 10 % des prélèvements en eau à l'horizon 2030. Une mobilisation de l'outil tarifaire pourrait contribuer à l'atteindre, en encourageant les comportements économes et en sanctionnant les surconsommations.

Après une période d'expérimentation de sept années ouverte par la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (loi « Brottes »), la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique a autorisé la modulation des tarifs des services de l'eau et de l'assainissement dans un double objectif d'accès à la ressource en eau et de sobriété environnementale. Outre des mesures sociales (voir *supra*), les mesures tarifaires peuvent ainsi comprendre « *des tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités de tarification classique* »[103].

Le montant de la facture d'eau doit être calculé en fonction du volume d'eau réellement consommé. En outre, il peut comprendre un montant calculé en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis ; ce montant fixe ne peut toutefois excéder un plafond fixé par un arrêté interministériel[104]. Le caractère prépondérant de la part variable, sur laquelle s'exerce la tarification incitative, est propice à son efficacité.

Une part fixe plafonnée minoritaire, une part variable déplafonnée prépondérante

En application de l'arrêté du 6 août 2007 modifié relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, la part fixe ne peut excéder 30 % du tarif pour 120 m^3 consommés annuellement. Ce plafond peut être porté à 40 % dans certaines communes rurales. Les stations classées de tourisme ne sont pas soumises à un plafonnement.

[102] Afin d'inciter au passage à la TEOMI, la loi de finances pour 2019 a par ailleurs réduit de 8 % à 3 % les frais de gestion (frais d'assiette et de recouvrement, frais de dégrèvement et de non-valeur) qui lui sont appliqués.
[103] Article L. 2224-12-1-1 du CGCT.
[104] Art. L. 2224-12-4 du CGCT.

2 - Une expansion limitée des tarifications incitatives

S'agissant de l'eau, la Cour[105] a souligné que les modalités de tarification incitaient insuffisamment les usagers à réduire leur consommation.

La tarification progressive de l'eau en fonction de sa consommation reste minoritaire. Selon les données de l'observatoire SISPEA fournies par l'OFB, en 2019, seuls 8 % des services d'eau potable et 2 % des services d'assainissement appliquaient des tarifs progressifs[106]. Lors de son enquête, la Cour n'a pas eu connaissance de données plus récentes.

Des cas ponctuels de tarification progressive de l'eau

Une communauté de communes a adopté une grille tarifaire comprenant une part variable progressive en quatre tranches : 1,10 € de 0 à 25 m^3, 1,45 € de 26 à 75 m^3, 1,65 € de 76 à 200 m^3 et 4,50 € au-delà[107].

Une commune applique aux usagers domestiques un tarif progressif, qui augmente fortement au-delà de 30 m^3 d'eaux usées rejetées par an. Lors de la révision des tarifs intervenue en 2019, elle a renforcé cette progressivité[108].

En matière de déchets ménagers, d'après le bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021 établi par l'ADEME en 2024, environ 6,5 millions de personnes vivaient en 2021 dans des foyers acquittant la REOMI (choisie par 175 entités) ou la TEOMI (choisie par 25 entités), soit un peu moins de 10 % de la population.

De fait, les objectifs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (15 millions d'habitants couverts en 2020 et 25 millions en 2025, soit 37 % de la population totale) n'ont pas été atteints, dans une mesure qui reste à apprécier.

De manière générale, les collectivités des régions les plus densément peuplées peinent à mettre en place la tarification progressive de la production de déchets.

Les disparités régionales de la tarification progressive des déchets

D'après les données fournies par les observatoires régionaux des déchets (ORD), certaines régions sont loin d'atteindre les objectifs de la loi du 17 août 2015 : en Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Guadeloupe et Corse, moins de 1 % de la population était couverte par une tarification incitative en 2022.

D'autres régions sont bien en-deçà des objectifs de la loi de 2015 Normandie et Occitanie (4 %), Hauts-de-France (5 %), Auvergne-Rhône-Alpes (7 %), Centre-Val de Loire (9 %) et Nouvelle-Aquitaine (10 %).

Avec un taux de 25 %, la Bretagne atteint l'objectif fixé pour 2020. Seules trois régions étaient en mesure d'atteindre celui pour 2025 : Grand Est (34 %), Pays de la Loire et Bourgogne-Franche-Comté (36 %).

[105] Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, rapport public thématique, juillet 2023.
[106] Ces chiffres sont à lire avec prudence en raison de données parcellaires.
[107] CRC Corse, *Communauté de communes de l'Île-Rousse-Balagne*, février 2025.
[108] CRC Bretagne, *Commune de Locminé*, octobre 2023.

Sur les 200 communes, intercommunalités ou syndicats ayant déployé une tarification incitative au 1er janvier 2021, 146 avaient choisi la REOMI (4,8 millions de personnes) et 17 la TEOMI (0,9 million de personnes). Par ailleurs, 37 collectivités avaient opté pour une tarification incitative couvrant une partie seulement de leur territoire (0,75 million de personnes). L'application de la TEOMI s'étend néanmoins : en 2024, elle a été perçue par 66 intercommunalités comptant 2,6 millions d'habitants.

CONCLUSION ET ORIENTATION

La capacité de fixation des tarifs des services publics est un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités. À ce titre, celles-ci disposent de marges de manœuvre plus étendues en la matière qu'en matière d'impôts locaux.

Il convient cependant que les redevances que les collectivités mettent à la charge des usagers aient pour contrepartie un service rendu à ces derniers, qu'elles n'excèdent pas en règle générale le coût de revient des services et qu'elles permettent d'assurer l'équilibre financier des services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), sous réserve d'importantes dérogations à ce principe. Les chambres régionales des comptes constatent parfois l'existence de subventions d'équilibre irrégulières du budget principal au profit des SPIC.

Sur le champ des services dotés d'un comptable public (en régie ou en établissement public) et des entreprises publiques locales, la Cour estime à près de 40 Md€ le montant des recettes tarifaires des services publics locaux pour l'année 2024. Le montant des recettes des services publics locaux procurées par les participations des usagers reste toutefois mal connu, en raison notamment de l'absence de données nationales consolidées sur les délégations (concessions) de service public accordées à des entreprises privées et publiques. Afin de mettre fin à cet angle mort de la gestion publique, la Cour a recommandé dans son rapport sur les délégations de service public de 2024 que, conformément aux dispositions de l'article R. 3131-5 du code de la commande publique, des données de synthèse sur les concessions soient recensées et publiées dans le cadre de l'observatoire économique de la commande publique.

Le niveau de la couverture des coûts de revient des services publics est par ailleurs hétérogène en fonction de leur nature comme des choix des collectivités. En moyenne, il est élevé pour l'eau, l'assainissement et les déchets. Il est en revanche faible pour les transports ferroviaires, les transports urbains, ainsi que pour le transport et la restauration scolaires.

Les tarifs n'ont cependant pas pour seule finalité de couvrir tout ou partie des coûts de revient. Ils sont aussi un levier ou un marqueur de politiques des collectivités : application de tarifs moins élevés en faveur de leurs habitants ; mesures de gratuité générale, d'exonération ou de réduction de tarifs en faveur de certaines catégories d'usagers ou de modulation des tarifs en fonction de la situation socioéconomique des usagers afin d'éliminer ou de réduire l'obstacle monétaire à l'accès au service public ; application de tarifications progressives visant à réduire les quantités d'eau consommées et de déchets ménagers produites. Les collectivités utilisent inégalement ce levier tarifaire : si les tarifications géographiques et sociales sont répandues, les tarifications incitatives à la sobriété environnementale le sont moins, au détriment des objectifs nationaux en ce domaine s'agissant des déchets.

Les tarifs des services publics gérés par les intercommunalités sont souvent hétérogènes, car ils consolident des disparités entre communes préexistantes à des transferts de compétences. Afin d'assurer une intégration communautaire accrue, la Cour propose l'orientation suivante aux collectivités :

1. *À la suite du transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité, organiser un débat sur les tarifs et harmoniser ces derniers dans un délai circonscrit, par exemple, à six années.*

Chapitre II

Une nécessaire mise à niveau de la gouvernance des tarifs

Malgré les enjeux qui s'y attachent, les tarifs font souvent l'objet par les collectivités d'une attention inégale, voire insuffisante, selon les services publics concernés, notamment quand on la compare à celle dont bénéficient les impôts locaux.

Les collectivités doivent tout d'abord veiller à exercer pleinement leur compétence tarifaire, y compris lorsqu'elles délèguent la gestion du service public à une entreprise privée (I). Quel que soit le mode de gestion du service public, il importe aussi qu'elles assurent la transparence des tarifs pour leurs usagers comme pour leurs élus, ce qui suppose de réduire le nombre de tarifs quand il est excessif et d'arrêter les tarifs selon une périodicité annuelle après avoir consulté les usagers (II). Il convient enfin que les collectivités fondent leurs décisions tarifaires sur des données complètes et fiables de coûts de revient et disposent d'éléments de comparaison pertinents avec les autres collectivités (III).

I - Une compétence tarifaire à exercer pleinement par les collectivités

Les collectivités sont compétentes pour fixer les tarifs des services publics locaux, quel qu'en soit le mode de gestion. Elles ne peuvent renoncer à exercer leur compétence dans ce domaine. C'est pourtant parfois le cas.

A - Une responsabilité des collectivités, même quand la gestion du service est déléguée

Les collectivités fixent unilatéralement les tarifs des services publics locaux gérés en régie en leur sein ou dans le cadre d'un établissement public placé sous leur tutelle.

Lorsque la gestion d'un service public est concédée à une entreprise (entreprise privée, société d'économie mixte ou société publique locale) ou une association, la fixation des tarifs

continue à relever de la responsabilité de la collectivité, en sa qualité d'autorité délégante approuvant le contrat de concession[109].

Le contrat de concession doit fixer de manière précise les tarifs et les conditions de leur évolution. L'article L. 3114-6 du code de la commande publique dispose ainsi que « *le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ».

La collectivité doit exercer ses prérogatives de manière complète et précise. Ainsi, elle ne peut se borner à fixer, dans le contrat, des plafonds que le concessionnaire ne peut dépasser[110]. Comme dans toute convention, les indexations fondées sur le Smic, le niveau des prix et salaires et les prix des biens, produits ou services sans lien direct avec l'objet de la convention ou avec l'activité de l'une des parties sont interdites[111].

Afin de garantir un plein exercice de leurs responsabilités par les collectivités, quel que soit le mode de gestion du service, le code de l'éducation[112] prévoit que les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité qui en a la charge.

B - Des collectivités qui se dessaisissent parfois au profit de leurs concessionnaires[113]

1 - La fixation et l'application des tarifs

Les modalités de fixation et de révision des tarifs peuvent témoigner du déséquilibre des relations entre les parties au contrat. Une absence de maîtrise des tarifs par la collectivité délégante, voire une compensation systématique des pertes de recettes, est doublement irrégulière. Elle est contraire au principe selon lequel l'autorité concédante conserve la maîtrise des éléments fondamentaux du service, dont relèvent les tarifs, et le concessionnaire supporte le risque d'exploitation.

Dans le cas d'une concession, le risque d'exploitation doit en effet être supporté par l'entreprise concessionnaire[114]. Les chambres régionales des comptes constatent toutefois des situations dans lesquelles la collectivité concédante l'assume au moins pour partie, y compris du fait de l'inapplication de décisions tarifaires de la collectivité.

[109] Cour des comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.
[110] CAA Lyon, 20 mai 1999, *CA Comalait Industries*.
[111] Article L. 112-2 du code monétaire et financier.
[112] Article R. 531-52 du code de l'éducation.
[113] Sur ces aspects, voir aussi Cour des comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.
[114] Article L. 1121-1 du code de la commande publique.

Un exemple de risque d'exploitation assumé par la collectivité concédante au lieu de l'entreprise concessionnaire

Durant la vie du contrat, toute évolution conforme au contrat peut être adoptée par le concessionnaire, tandis qu'une évolution qui y déroge doit être adoptée par l'assemblée délibérante. Ainsi, alors que le contrat fixe généralement des règles d'évolution des tarifs, leur inapplication par le concessionnaire est de nature à engendrer une perte de recettes pour ce dernier. Dans cette circonstance, un concessionnaire a pourtant obtenu une compensation par l'autorité délégante, non conforme aux stipulations contractuelles et au partage du risque constitutif d'une concession[115].

Les chambres régionales des comptes relèvent des situations dans lesquelles les collectivités de dessaisissent de leurs prérogatives de fixation des tarifs.

La fixation de tarifs par l'entreprise délégataire et non par la collectivité

Trois contrats de concession de la Ville de Paris relatifs à des services culturels ne prévoient pas expressément de dispositions tarifaires (l'exploitation de l'établissement culturel la Gaîté Lyrique, festivals de musique dans le parc floral de Paris et la diffusion et l'exploitation commerciale des reproductions numériques des fonds photographiques Roger-Viollet et France Soir)[116].

Un contrat de concession stipule que « *le concessionnaire fixera librement ses tarifs d'exploitation* » sous les seules réserves *« 1/ du respect d'égalité des usagers devant le service public (…) 2/ du respect de l'équilibre financier de l'exploitation* »[117].

2 - L'information sur les recettes tarifaires

L'attribution d'une concession de service public à une entreprise (société publique locale, société d'économie mixte, entreprise entièrement privée) ou à une association a pour corollaire la production obligatoire par cette dernière d'un rapport annuel sur l'exécution du service[118].

Le rapport doit être produit avant le 1er juin et, dès sa communication à la collectivité délégante être mis à l'ordre du jour de la prochaine réunion de son assemblée délibérante, après examen par la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Le contenu du rapport est défini par le contrat de concession, mais le droit positif fixe un cadre général impératif. Doit notamment être produite une « *annexe comprenant un compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service, notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation* »[119].

[115] CRC Normandie, *Communauté d'agglomération Seine Eure*, mars 2025.
[116] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.
[117] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Délégation de service public du camping municipal d'Ondres*, décembre 2023.
[118] Article L. 3131-5 du code de la commande publique, la partie réglementaire du code détaillant le contenu attendu du rapport annuel.
[119] Article R. 3131-4 du code de la commande publique.

Par ailleurs, l'ouverture des données concernant la commande publique se traduit par l'obligation pour l'autorité concédante de publier les données essentielles du contrat de concession[120], qui comprennent les intitulés et les montants hors taxes des principaux tarifs à la charge des usagers[121]. Ces données doivent être publiées avant le début d'exécution du contrat et tous les ans, dans les deux mois suivant sa date anniversaire.

Dans son rapport sur les délégations de gestion de services publics locaux[122], la Cour a souligné des situations dans lesquelles les entreprises délégataires omettaient de transmettre le rapport ou communiquaient un rapport incomplet, sans que la collectivité concernée réagisse toujours à cette anomalie. Dans le cadre du présent rapport, elle relève des lacunes de l'information relative spécifiquement aux recettes tarifaires.

Des rapports de concessionnaires incomplets sur les recettes tarifaires

Les rapports transmis par l'entreprise délégataire du service public de l'assainissement d'une commune omettent les tarifs pratiqués, leurs modalités de détermination et leur évolution. En particulier, ils ne présentent pas les modalités dérogatoires de tarification dont bénéficient les entreprises industrielles, à l'origine de 80 % de l'activité du service[123].

L'application de tarifs sociaux fait l'objet d'une compensation prévue par le contrat de délégation. Or, les flux financiers correspondants (facturations ou restitutions de sommes à la commune) ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Cette carence s'étend au rapport du délégataire qui, contrairement aux stipulations du contrat, ne fournit pas d'éléments justifiant le niveau des compensations, notamment le montant détaillé des facturations aux familles[124].

Afin d'améliorer la connaissance des coûts de revient de leurs services publics et de leur couverture par des recettes tarifaires, les collectivités doivent veiller à obtenir des entreprises auxquelles elles concèdent la gestion de services publics des rapports annuels conformes aux prescriptions du code de la commande publique (orientation n° 2).

C - Des règles de prise de décision qui ne sont pas toujours respectées

Des règles précises définissent les autorités compétentes pour fixer les tarifs afin de garantir leur légalité et leur transparence. Elles ne sont pas toujours respectées.

1 - Une prérogative des assemblées délibérantes que celles-ci peuvent déléguer

La compétence de principe en matière de fixation des tarifs des services public locaux revient à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée.

[120] Article R. 3131-1 du code de la commande publique.
[121] Article 1 de l'annexe 17 du code, issue de l'arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des contrats de concession. Le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 impose la publication sur le portail national des données ouvertes (www.data.gouv.fr).
[122] Cour des comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.
[123] CRC Bretagne, *Commune de Locminé*, octobre 2023.
[124] CRC Auvergne Rhône-Alpes, *Commune de Rillieux-la-Pape*, juillet 2020.

Elle est attribuée au conseil d'administration dans une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargée d'un service public à caractère industriel ou commercial[125] ou d'un service public à caractère administratif[126]. Il en va différemment pour une régie dotée de la seule autonomie financière. Pour une commune, c'est alors le conseil municipal qui, après avis du conseil d'exploitation, fixe les tarifs[127].

Contrairement à l'impôt local – création d'un impôt, attribution ou retrait d'une exonération, fixation du taux ou du tarif[128] -, l'assemblée délibérante de la commune, du conseil départemental ou du conseil régional peut déléguer l'exercice de sa compétence à l'exécutif ou à d'autres instances.

S'agissant des communes[129], l'assemblée délibérante peut donner délégation au maire, qui fixe alors les tarifs par arrêté. Il en va de même du conseil départemental à l'égard de son président[130]. Ces possibilités de délégation à l'exécutif sont similaires à celles en vigueur pour les redevances d'occupation du domaine public.

En revanche, une telle possibilité de délégation à l'exécutif n'existe pas pour les conseils régionaux.

Par ailleurs, le conseil départemental[131] comme le conseil régional[132] peuvent déléguer leur compétence à des commissions permanentes.

Seules les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ont pas la faculté de déléguer leur pouvoir de fixation des tarifs des services publics locaux. Elles exercent une compétence exclusive en ce domaine[133].

Les délégations à l'exécutif couvrent l'ensemble des tarifs, ce qui correspond au cas général ; elles sont sinon limitées à certains domaines ou aux augmentations dépassant un certain seuil[134].

2 - La fixation de tarifs par une autorité incompétente

Les tarifs doivent avoir été arrêtés par une autorité compétente, c'est-à-dire par l'assemblée délibérante ou par la commission ou l'exécutif local ayant reçu délégation de cette dernière.

Les chambres régionales des comptes relèvent des irrégularités imputables à l'intervention d'autorités incompétentes pour fixer des tarifs ou pour accorder des dérogations à ceux qui ont été fixés.

[125] Article R. 2221-38 du CGCT.
[126] Article R. 2122-61 du CGCT.
[127] Articles R. 2221-72 du CGCT pour un SPIC et R. 2221-97 du CGCT pour un SPA.
[128] Article 1636 B sexies du code général des impôts.
[129] Article L. 2122-22 2° du CGCT.
[130] Article L. 3211-2 du CGCT.
[131] Article L. 3211-2 du CGCT.
[132] Article L. 4221-5 du CGCT.
[133] Article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.
[134] CRC Île-de-France, *Commune de Noisy-le-Grand*, août 2024.

La fixation de tarifs par une autorité incompétente

Au cas d'une régie autonome sur le plan financier mais non dotée de la personnalité morale, la fixation des tarifs relève exclusivement du conseil municipal ou du conseil d'exploitation, sans possibilité de délégation au maire, contrairement à ce qu'a pratiqué une commune pour une activité de *bowling*. Cette irrégularité a pour origine l'absence, irrégulière, de création d'une régie pour la gestion de ce service public à caractère industriel ou commercial[135].

La délégation donnée par l'assemblée délibérante lui interdit de fixer elle-même les tarifs, en l'absence d'une nouvelle délibération mettant fin à la délégation[136].

Un maire a irrégulièrement accordé des réductions ou des remises de sa propre initiative, sans l'accord de l'assemblée délibérante, qui a adopté la grille des tarifs[137].

La direction d'un théâtre municipal a accordé de manière irrégulière des gratuités non prévues par la délibération de son conseil d'administration[138].

3 - L'application de tarifs sans texte valable

Certaines collectivités appliquent des tarifs sans aucun texte ou avec un texte incomplet ou imprécis.

L'application de tarifs sans texte opposable

Une commune a appliqué des tarifs avant qu'ils aient été arrêtés par l'autorité compétente[139].

L'acte fixant les tarifs n'est pas toujours complet et précis. Une évolution des tarifs assise sur certains indices comme l'inflation, sans qu'une grille tarifaire ne soit jointe à la délibération, est irrégulière. Une information insuffisante a ainsi été constatée pour un port de plaisance, pour lequel les hausses votées n'ont d'ailleurs pas été appliquées à tous les tarifs. En outre, des remises dérogeant aux tarifs adoptés n'avaient pas été délibérées[140].

D'autres collectivités appliquent des tarifs de manière rétroactive.

L'application de tarifs rétroactifs

En application du principe général du droit de non rétroactivité des actes administratifs, l'application rétroactive de tarifs est illégale[141]. Par exception à ce principe général, la rétroactivité est admise par le juge administratif afin de ne pas décharger les usagers de toute contribution à un service dont ils ont effectivement bénéficié[142].

[135] CRC Grand Est, *Commune de Gérardmer*, mai 2025.
[136] CRC Bretagne, *Commune d'Ouessant*, mai 2022.
[137] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Brie-sous-Matha*, septembre 2019.
[138] CRC Île-de-France, *Théâtre de Sénart – établissement public de coopération culturelle*, juillet 2025.
[139] CRC Auvergne Rhône-Alpes, *Commune des Allues*, septembre 2022.
[140] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Régie du port de plaisance de La Rochelle*, août 2022.
[141] CE, 25 juin 2003, *Commune des Contamines Montjoie* ; CE, 11 juillet 2019, *EARL Plaine de Vaucouleurs*.
[142] CE Sect., 28 avril 2014, *Mme Anchling et autres*.

Un établissement public de coopération culturelle a perçu des recettes, notamment liées à des expositions, alors que son conseil d'administration n'a adopté la délibération fixant les tarifs qu'un an seulement après la création de l'établissement public[143].

Plusieurs arrêtés tarifaires sont entrés en vigueur avant d'être devenus exécutoires, notamment en 2022, ce qui est irrégulier[144].

Entre 2019 et 2023, les tarifs de la régie de l'eau ont été appliqués de manière rétroactive à des consommations antérieures à leur entrée en vigueur[145].

D'autres collectivités encore appliquent des tarifs qui diffèrent, dans une mesure variable, de ceux régulièrement adoptés.

L'application de tarifs différents de ceux adoptés

Une situation de cette nature a été constatée pour un stade couvert, pour lequel les tarifs pratiqués ne correspondaient pas systématiquement à ceux délibérés, occasionnant une perte de recettes pour le syndicat gérant cette infrastructure[146].

II - Une transparence des tarifs à mieux assurer

Les conditions dans lesquelles les collectivités adoptent les tarifs viennent souvent affaiblir ou brouiller les deux informations essentielles qu'ils transmettent aux citoyens-usagers : sur les conditions de production du service public local ; sur ce que la collectivité considère être la valeur du service rendu aux yeux de ses usagers potentiels[147]. Il importe que cette transmission d'informations soit mieux assurée dans l'ensemble des collectivités.

A - Adopter des tarifs clairs pour les usagers comme pour la collectivité

1 - Réduire le « maquis » des tarifs distincts

L'usage que les collectivités font de leur liberté tarifaire nuit parfois à la lisibilité des tarifs et peut rendre leur gestion plus complexe.

La Cour[148] a récemment souligné la dispersion des tarifs en matière de transport collectif urbain et appelé à préserver la part d'usagers acquittant le tarif standard. Fréquemment, les chambres régionales des comptes relèvent un nombre élevé, sinon excessif de tarifs distincts, sans que la justification de cet émiettement de situations apparaisse clairement.

[143] CRC Antilles-Guyane, *EPCC Mémorial ACTe*, juin 2023.
[144] CRC Provence Alpes-Côte d'Azur, *Commune du Monêtier-les-Bains*, février 2025.
[145] CRC Corse, Communauté de communes de l'Île-Rousse-Balagne, février 2025.
[146] CRC Hauts-de-France, *Syndicat mixte pour l'exploitation du stade couvert régional de Liévin*, octobre 2024.
[147] Thomas Eisinger, Professeur associé des universités (IMPGT, Aix-Marseille Université (AMU)), docteur en droit public - Fasc. 2650 : Tarification des services publics locaux Première publication : 2 janvier 2023 - LexisNexis SA.
[148] Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport public thématique, septembre 2025.

Des tarifs parfois trop nombreux pour un même service

Une commune de montagne applique entre 70 et 100 tarifs différents pour l'accès aux remontées mécaniques et aux pistes de ski[149].

Outre de nombreux tarifs « spéciaux » (scolaires, conservatoires…), la tarification « grand public » d'un théâtre s'articule autour de cinq catégories de spectacles, déclinées chacune en quatre tarifs (tarif plein, tarif réduit, moins de 30 ans et moins de 12 ans). Les tarifs réduits prennent en compte la sociologie du public (familles nombreuses, personnes en situation de handicap, intermittents du spectacle et groupes de dix personnes ou plus) et l'âge des spectateurs (enfants de moins de 12 ans, jeunes scolarisés, jeunes de moins de 30 ans et séniors à partir de 62 ans)[150].

Certaines collectivités s'attachent à simplifier les grilles tarifaires.

Des simplifications des grilles tarifaires

Une commune a supprimé la référence au quotient familial pour le calcul de tarifs appliqués pour la piscine et a harmonisé des quotients familiaux dans ses services scolaires et périscolaires (restauration, garderie, accueil collectif de mineurs)[151].

Une autre commune a révisé en 2022 sa politique tarifaire, inchangée depuis 2018, ce qui a entraîné une forte baisse du nombre de tarifs réduits et une rationalisation des autres tarifs. La grille tarifaire est ainsi plus lisible et compréhensible pour les usagers[152].

2 - Fournir aux usagers une information claire sur le prix du service

La fixation de tarifs précis assure la transparence vis-à-vis des usagers et doit prévenir des erreurs dans le calcul des participations financières demandées à ces derniers.

Des tarifs parfois incertains

Une chambre régionale des comptes a constaté que « *les délibérations, par leur imprécision, ont sans doute conduit à des erreurs.* […] *Aucune précision n'est donnée sur le niveau des quotients familiaux dans les délibérations de 2014 et 2016. Les abandons de catégorie ne sont pas expliqués.* […] *La politique tarifaire est devenue de ce fait illisible* »[153].

Les arrêtés et délibérations relatifs à certains services (piscines, tennis, conservatoires et ateliers beaux-arts) ne font pas mention de manière explicite du taux de revalorisation des tarifs. Certains arrêtés, notamment pour les conservatoires et ateliers beaux-arts, font seulement référence à la délibération cadre annuelle et son taux maximum voté[154].

[149] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune des Allues*, septembre 2022.
[150] CRC Île-de-France, *Théâtre de Sénart – établissement public de coopération culturelle*, juillet 2025.
[151] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Rillieux-la-Pape*, juillet 2020.
[152] CRC Grand Est, *Commune de Gérardmer*, mai 2025.
[153] CRC Guyane, *Commune de Cayenne*, juillet 2019.
[154] CRC Île-de-France, *La tarification des services publics locaux sportifs et culturels (Ville de Paris)*, mars 2025.

Le droit administratif prévoit des dispositions visant à assurer l'information et la protection des usagers des services publics locaux. Il en va ainsi de l'obligation d'afficher les prix, qui résulte de l'obligation générale de publicité des actes administratifs[155]. Dans certains secteurs, des dispositions spécifiques doivent permettre d'assurer une transparence sur le financement du service. Ainsi, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) incluses ou recoupant des agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent transmettre une information sur les coûts pour les usagers et ceux à la charge des collectivités des déplacements, obligation dont la Cour[156] a récemment montré qu'elle était rarement satisfaite.

Des dispositions particulières s'appliquent en outre à certains domaines présentant des risques particuliers d'abus. Ainsi, un arrêté du 10 juillet 1996 modifié définit de manière détaillée les rubriques que doivent comporter les factures de distribution de l'eau potable et de collecte et de traitement des eaux usées. Des obligations particulières de transparence s'appliquent aux prestations funéraires.

Les obligations de transparence des prix des prestations funéraires

Afin de garantir à l'usager toute la clarté nécessaire dans les prestations proposées, l'article L. 2223-21-1 du CGCT impose aux opérateurs funéraires de respecter un modèle de devis (« *devis-type* ») fixé par un arrêté ministériel. Un nouveau devis-type a été défini par un arrêté du 11 février 2025[157], pour une entrée en vigueur le 1er juillet 2025. Il doit permettre de renforcer la lisibilité des prestations, obligatoires ou non, et des prix.

En application de dispositions de l'article L. 2223-21-1 du CGCT introduites par la loi précitée du 21 février 2022 dite « 3DS », les opérateurs doivent déposer les devis, actualisés tous les trois ans, auprès des communes dans lesquelles ils ont leur siège social ou un établissement secondaire, ainsi qu'auprès des communes de plus de 5 000 habitants. Ces devis doivent être consultables dans chaque commune, y compris, depuis la loi « 3DS » sur les sites internet des communes de plus de 5 000 habitants. La Cour[158] a souligné de fréquents manquements en matière de mise à disposition des devis.

Les usagers des services publics locaux sont par ailleurs protégés par les règles du droit de la consommation, qui, conformément à l'article L. 410-1 du code du commerce, s'appliquent à toutes les entreprises « *qui exercent une activité de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».

Qu'il s'agisse de personnes morales de droit public ou de droit privé, les fournisseurs de services publics doivent donc respecter des règles telles que l'information précontractuelle des consommateurs, notamment sur les prix, dont l'article L. 112-1 du code de la consommation pose le principe. Avant la conclusion d'un contrat de fourniture d'eau, le consommateur doit ainsi être informé de manière intelligible sur les caractéristiques essentielles du service, notamment son prix.

[155] La publication des actes les rend « *exécutoires de plein droit* », en vertu de l'article L. 2131-1 du CGCT.
[156] Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport public thématique, septembre 2025.
[157] Arrêté du 11 février 2025 modifiant l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis applicable aux prestations fournies par les opérateurs funéraires.
[158] Cour des comptes, *La gestion des opérations funéraires*, rapport public annuel, tome I, février 2019.

Les usagers d'un SPIC étant liés par un contrat de droit privé avec le gestionnaire de ce dernier, c'est le juge judiciaire qui est compétent pour statuer sur des griefs concernant l'application de ce contrat. Néanmoins, le juge administratif peut être amené à statuer sur les actes réglementaires d'organisation du service, tels qu'un règlement de service d'eau qui fixe « *les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* »[159], directement ou à la suite d'une question préjudicielle soulevée par le juge judiciaire dans le cadre d'un litige de droit privé.

Le juge administratif applique parfois le droit de la consommation pour ce qui concerne l'accès au service (refus de branchement d'un abonné si l'état de ses installations représente une menace pour la distribution[160]), la responsabilité du gestionnaire du service (interdiction des clauses exonérant le gestionnaire du service de toute responsabilité[161]) et les pratiques abusives, avec à ce jour des conséquences limitées.

La sanction des clauses abusives par le juge administratif

Le droit de la consommation protège les usagers contre les clauses d'un contrat ou un règlement de service ayant « *pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat* ». Si l'appréciation du caractère abusif des clauses « *ne porte ni sur la définition de l'objet principal du contrat ni sur l'adéquation du prix ou de la rémunération au bien vendu ou au service offert* », ces exclusions ne valent que « *pour autant que les clauses soient rédigées de façon claire et compréhensible* » (article L. 212-1 du code de la consommation).

Pour la première fois, le Conseil d'État a fait application en 2001 du droit de la consommation aux services publics locaux en annulant une clause abusive (CE Sect. 11 juillet 2001, *Sté des eaux du Nord*). Cette décision a une postérité modeste. La relation de service public est déséquilibrée et justifie des contraintes particulières pour les usagers. Dans une décision de première instance, le juge administratif a ainsi écarté le caractère abusif d'une clause d'un règlement de service prévoyant la fermeture du branchement d'eau et le paiement de frais de fermeture en cas d'impayés (TA Nîmes, 30 juin 2010, *Association des usagers de l'eau du Grand Avignon*).

B - Décider chaque année l'ensemble des tarifs applicables

Certaines collectivités adaptent rapidement leur politique tarifaire en fonction d'une observation rapprochée de ses résultats.

[159] Article L. 2224-12 du CGCT.
[160] CAA Nantes 29 décembre 2005, *Viteau*.
[161] CE 30 décembre 2015, *Société des eaux de Marseille*.

Un exemple de politique tarifaire réactive

Une commune a évalué l'impact de ses tarifs sur la fréquentation de sa salle de spectacle. Le constat d'une perte de recettes et d'une moindre diversité générationnelle l'a conduite à introduire une condition de ressources aux tarifs réduits en faveur des personnes de plus de 65 ans. La crise sanitaire l'a par ailleurs conduite à adapter les tarifs de son offre culturelle afin d'en relancer la fréquentation. La tarification fait ainsi l'objet d'un pilotage fin et régulier[162].

Cette bonne pratique n'est cependant pas généralisée. Les chambres régionales des comptes recommandent fréquemment aux collectivités d'évaluer régulièrement leurs politiques tarifaires afin de les ajuster.

Des évaluations des grilles tarifaires à rendre plus systématiques

Tout en soulignant la complexité et le manque de lisibilité des nombreux tarifs appliqués par un théâtre, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a recommandé d'introduire un indicateur de fréquentation par tarif « *afin de piloter une véritable politique tarifaire et d'en permettre le suivi par les partenaires financiers* » de l'établissement[163].

L'association gestionnaire d'une scène nationale a été invitée à évaluer la pertinence et à améliorer le suivi de l'offre de places gratuites ; elle a indiqué revoir sa politique d'invitation[164].

La chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine a recommandé de dresser un bilan annuel de la tarification d'un opéra dans le semestre qui suit la fin de la saison[165].

Des préconisations de cette nature ne concernent pas que la culture. Il a ainsi été recommandé à une communauté de communes de procéder à une étude de l'impact des tarifs sur le recours ou la fréquentation d'un service de déchetterie[166] et à un abattoir d'apprécier l'impact financier, global et par usager de sa nouvelle grille tarifaire[167].

De fait, beaucoup de collectivités modifient au fil des ans les tarifs de leurs services publics de manière fragmentaire, sans prévoir l'ensemble des tarifs applicables dans une délibération annuelle. La capacité de la collectivité à définir une stratégie tarifaire cohérente et réactive, comme la lisibilité des tarifs pour les usagers, s'en trouvent amoindries.

Des périodicités de délibération inadaptées

Comme l'a constaté une chambre régionale des comptes à propos d'une commune, « *La compréhension des tarifs appliqués* [en matière de restauration scolaire] *est rendue obscure par le nombre de délibérations qui se sont succédées au fil des années sans que soit repris l'ensemble des critères dans une seule décision* »[168].

[162] CRC Auvergne-Rhône Alpes, *Commune de Rumilly*, juillet 2025.
[163] CRC Île-de-France, *Théâtre de Sénart – établissement public de coopération culturelle*, juillet 2025.
[164] CRC Île-de-France, *Association « Théâtre 71 » de la scène nationale de Malakoff*, avril 2025.
[165] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Opéra national de Bordeaux*, janvier 2024.
[166] CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Communauté de communes du Pays des Paillons*, septembre 2024.
[167] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Régie municipale de l'abattoir de Limoges*, juin 2019.
[168] CRC Guyane, *Commune de Cayenne*, juillet 2019.

À l'inverse, une autre commune a adopté en janvier 2017 un catalogue tarifaire unique, commun à tous les services municipaux et soumis chaque année au vote des élus au mois de décembre N-1, pour une mise en œuvre, selon le service au 1er janvier ou au 1er septembre de l'année N[169].

C - Donner aux tarifs une visibilité accrue dans la gouvernance des collectivités

En permettant aux élus et aux usagers de les appréhender périodiquement dans un document unique, l'adoption annuelle de l'ensemble des tarifs par les collectivités favoriserait la mise en cohérence des structures tarifaires, des exonérations et réductions et des modes de calcul des tarifs applicables, tout en permettant une adaptation plus rapide des tarifs aux évolutions de l'environnement économique. Le CGCT devrait ainsi être modifié afin de prévoir l'adoption annuelle par la collectivité de l'ensemble des tarifs applicables à son offre de services publics, que la collectivité les gère directement ou en délègue la gestion à une entité tierce (recommandation n° 1). Cette règle nouvelle ne ferait pas obstacle à la fixation des tarifs sur plusieurs années par les collectivités qui le souhaitent : il leur suffirait de confirmer l'évolution programmée dans la délibération annuelle.

Dans un même objectif de visibilité accrue des enjeux tarifaires, les collectivités devraient privilégier une adoption des tarifs par l'assemblée délibérante, plutôt qu'une délégation à l'exécutif (orientation n° 3).

Par ailleurs, la CCSPL, obligatoire dans les collectivités et groupements de grande taille[170] et facultative pour les intercommunalités dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, comprend des membres de l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle et des représentants d'associations locales, y compris de consommateurs.

Elle est obligatoirement consultée sur tout projet de délégation de service public, de création d'une régie financièrement autonome, de partenariat et de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement[171].

En revanche, la CCSPL ne doit pas être obligatoirement consultée préalablement à l'adoption des tarifs des services publics locaux. Elle peut pourtant constituer le cadre d'une discussion utile sur ces derniers. Comme le recommandent parfois les chambres régionales des comptes[172], les collectivités devraient la consulter préalablement à l'adoption annuelle des tarifs par l'autorité compétente (orientation n° 3). Par ailleurs, le CGCT ne prévoit une saisine de la CCSPL sur « *toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux* »[173], qu'à l'initiative de « *la majorité des membres de la commission* » ; il serait opportun que cette possibilité soit de même accordée à l'assemblée délibérante et à l'exécutif.

[169] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Rumilly*, juillet 2025.
[170] Article L. 1413-1 CGCT : régions, collectivité de Corse, départements, communes de plus de 10 000 habitants, intercommunalités de plus de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.
[171] Article L. 1413-1 du CGCT.
[172] CRC Guyane, *Commune de Cayenne*, juillet 2019 (restauration scolaire).
[173] Article L. 1413-1 du CGCT.

III - Fixer les tarifs de manière mieux informée

Quelle que soit l'autorité compétente, elle fixe les tarifs sans être obligée de motiver sa décision. Le juge administratif a ainsi rappelé qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit d'obligation de cette nature[174]. Il importe toutefois que les décisions tarifaires se fondent sur des éléments d'information plus complets et précis que ceux aujourd'hui réunis ou établis par un grand nombre de collectivités.

A - Mesurer de manière complète et fiable les coûts de revient des services publics

Les tarifs doivent être fixés par les élus des collectivités en fonction d'une connaissance précise des coûts de revient. Cela est loin d'être le cas pour un grand nombre de collectivités ou de services.

Les coûts de revient des services publics ne se résument pas à leurs coûts directs, ni même à leurs coûts indirects de fonctionnement, mais comprennent les dépenses d'investissement contemporaines comme celles à venir au vu de l'ancienneté des infrastructures, comme les réseaux d'eau et d'assainissement. La fixation des tarifs doit ainsi tenir compte des besoins de renouvellement des équipements, avec un arbitrage à réaliser entre faire contribuer l'usager actuel – en intégrant les coûts de renouvellement aux tarifs en vigueur - ou l'usager futur - par l'emprunt, dont la charge d'intérêts et l'amortissement pèseront sur les tarifs futurs.

1 - Des obligations limitées de tenue d'une comptabilité analytique pour les collectivités

La détermination du coût de revient s'appuie sur la comptabilité. En application des textes, la comptabilité publique comprend une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire et une comptabilité analytique[175]. Celle-ci a pour objet de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion ; elle se fonde sur les données de la comptabilité générale[176].

Depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte[177], la tenue d'une comptabilité analytique pour le service public de la gestion des déchets est une obligation légale. Les chambres régionales des comptes constatent parfois que cette obligation n'est pas respectée[178].

En revanche, il n'a pas été fixé d'obligation similaire pour d'autres services publics, notamment ceux financés dans une mesure importante par des tarifs (eau, assainissement et transports). Afin de produire leur rapport annuel[179], les entreprises concessionnaires de services

[174] CAA Marseille, 12 janvier 2009, *Communauté de communes de l'Alta Rocca*.
[175] Article 55 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
[176] Article 59 du décret précité.
[177] Dont les dispositions sont codifiées sur ce point à l'article L. 2224-17-1 du CGCT.
[178] CRC Bretagne, *Syndicat pour l'incinération des déchets du pays de Quimper*, avril 2025.
[179] Requis par l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

publics doivent en revanche disposer d'une comptabilité analytique leur permettant d'affecter au contrat de concession les charges indirectes ou frais de structure[180].

Il n'existe pas de définition réglementaire d'un périmètre de coûts à retenir, ni de modèle préétabli de comptabilité analytique. Il revient à chaque collectivité d'élaborer son propre modèle, adapté à ses enjeux et caractéristiques et aux données disponibles ou quérables par ses services.

Les démarches des administrations de l'État visant à accompagner les collectivités dans la mise en place d'une comptabilité analytique, en leur proposant une méthodologie commune, restent à ce jour limitées.

L'ADEME met à la disposition des collectivités volontaires un modèle de comptabilité analytique *ComptaCoût*® et leur procure un accompagnement méthodologique et technique (voir annexe n° 4).

Une étude comparative relative au coût de fonctionnement des piscines des collectivités, pilotée par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), formation spécialisée du comité des finances locales[181], distingue le coût brut de fonctionnement, qui correspond à l'ensemble des charges de fonctionnement (frais de personnel, fluides et locaux notamment), le coût complet, qui intègre l'amortissement de l'équipement et le coût net, soit le coût complet minoré des recettes, qui correspond au coût final à la charge de la collectivité.

2 - Des coûts à mieux connaître par les collectivités

Les collectivités connaissent généralement bien les caractéristiques de la population de leur ressort géographique, des utilisateurs des services publics qu'elle met à leur disposition et des usages qu'en font ces derniers. Elles peuvent en effet mobiliser à cette fin les données du service public lui-même (par exemple la fréquentation, l'origine géographique des usagers, les données quantitatives de consommation des services). En outre, elles peuvent consulter les informations statistiques non nominatives publiées par l'Insee et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi que, sous une forme non nominative, les informations que détiennent les centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

En revanche, la connaissance par les collectivités des coûts de revient des services est souvent moins bien assurée.

Une comptabilité analytique robuste est nécessaire pour les services publics à caractère industriel ou commercial, bien que les flux financiers liés à leur activité soient obligatoirement isolés dans un budget annexe. En effet, l'individualisation budgétaire ne permet pas à elle seule de dégager le coût réel du service et, partant, de déterminer le montant de la redevance due par l'usager afin d'assurer l'équilibre financier du service dans des conditions conformes aux règles de droit : pas de subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe, ni de reversement d'excédents récurrents du budget annexe au budget principal (voir *supra*).

[180] Article R. 3131-3 du code de la commande publique.

[181] Observatoire des finances et de la gestion publique locales – association finances gestion évaluation des collectivités territoriales, *Les piscines et centres aquatiques…combien ça coûte ?* janvier 2023.

A fortiori, la mise en place d'une comptabilité analytique est nécessaire pour les principaux services publics locaux qui, compte tenu notamment de leurs modalités de financement, ont un caractère administratif. En effet, dans ce cas, leur gestion dans le cadre d'un budget annexe est une simple faculté pour la collectivité. S'ils sont gérés dans le cadre du budget principal, l'identification des dépenses et des recettes qui s'y rapportent peut s'avérer difficile, voire incomplète.

En l'absence d'une comptabilité analytique, les collectivités ne peuvent apprécier dans quelle mesure les tarifs couvrent le coût de revient du service, ni déterminer le seuil de l'équilibre économique et financier de l'activité concernée[182]. Cet état de fait affecte leur capacité à arrêter le montant de la redevance due par l'usager[183], à mesurer de manière objective l'adéquation des tarifs au coût réel des prestations rendues[184] et à éviter de fixer des tarifs anormalement bas ou élevés[185].

Souvent, les collectivités s'attachent à connaître le coût des services quand cette connaissance concourt à la réalisation d'un projet précis.

Une connaissance des coûts fonction des objectifs de la collectivité

La commune de Saint-Denis s'est donné les moyens d'estimer correctement les coûts directs et indirects de la gratuité de la restauration scolaire[186].

La Ville de Paris ne procède pas de manière périodique à une revue du coût de revient de ses services sportifs et culturels, mais seulement de manière ponctuelle afin d'éclairer des prises de décision sur le contenu ou le mode de gestion de son offre[187].

La modélisation préalable par la collectivité des effets de la politique tarifaire doit lui permettre d'anticiper les recettes et les coûts supplémentaires en cas de fréquentation accrue et les moindres recettes liées à des exonérations ou à des réductions de tarifs.

Un exemple de modélisation pertinente des effets de la gratuité de la cantine

La commune de Saint-Denis a estimé de manière détaillée les coûts de l'instauration de la gratuité de la restauration scolaire préalablement à son entrée en vigueur. Elle a notamment pris en compte les coûts indirects liés à l'augmentation des dépenses de rémunération du personnel périscolaire (+ 0,9 M€) et du personnel des offices et en cuisine (+ 0,5 M€)[188].

Certaines collectivités appréhendent de manière exhaustive et précise les coûts de revient.

[182] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Abattoir du Haut-Béarn*, mars 2019 et *Régie municipale de l'abattoir de Limoges*, juin 2019.
[183] CRC Corse, *Régie « les eaux du pays bastiais »*, octobre 2022.
[184] CRC Hauts-de-France, *Syndicat mixte pour l'exploitation du stade couvert de Liévin*, octobre 2024.
[185] CRC Corse, *Commune de l'Île-Rousse*, novembre 2024 (à propos du service des parcs de stationnement).
[186] CRC Île-de-France, *Commune de Saint-Denis*, février 2024.
[187] CRC Île-de-France, *La tarification des services publics locaux sportifs et culturels (Ville de Paris)*, mars 2025.
[188] CRC Île-de-France, *Commune de Saint-Denis*, février 2024.

Une définition des coûts de revient tendant parfois à l'exhaustivité

Une communauté urbaine s'appuie sur une comptabilité analytique déployée depuis 2008 qui permet d'obtenir des coûts par direction, par équipement et par politique publique. Cette comptabilité analytique a permis à ALM d'engager une relecture complète de ses politiques publiques pour réinterroger la pertinence, l'utilité, l'opportunité de ses dispositifs[189].

Une commune a élaboré une méthode précise de calcul du coût de revient, appuyée sur la définition d'un périmètre de coûts tendant à l'exhaustivité : les dépenses de personnel et de fonctionnement, mais aussi les dépenses de maintenance des bâtiments et la charge d'amortissement des immobilisations. Elle évalue précisément les coûts directs et indirects, des fonctions support et, pour certains services, de la valeur locative des bâtiments communaux[190].

Il est cependant fréquent que les collectivités ne calculent pas le coût de revient des services ou qu'elles ne l'appréhendent que partiellement.

Une détermination souvent incomplète des coûts de revient

Une commune n'avait pas intégré les dépenses de fluides dans le calcul du coût du service de restauration scolaire. Elle a été invitée à isoler ces coûts affectés à la restauration scolaire des autres usages de l'équipement[191].

Afin de mesurer précisément le taux de couverture du service par la TEOM, une communauté d'agglomération a été invitée à améliorer la comptabilité analytique du service déchets, en prenant en compte les amortissements et les charges de personnel à leur juste coût[192].

Une commune a déterminé le coût de revient des repas servis dans ses cantines, mais pas celui de ses services culturels, sportifs, sociaux et périscolaires[193].

La méconnaissance du coût de revient complet des services publics n'est pas seulement préjudiciable à la fixation de leurs tarifs. Elle peut aussi affecter l'appréciation de leur performance, la détermination de leurs modalités de financement ou le choix de leur mode de gestion, par la collectivité ou par une concession (délégation) de service public.

Les collectivités doivent améliorer la connaissance des coûts de revient de leurs services publics et de leur couverture par les recettes tarifaires, en mettant en place, quand ce n'est pas déjà le cas, une comptabilité analytique robuste (orientation n° 2).

3 - Étendre le périmètre de la gestion de services publics locaux dans le cadre de budgets annexes

Comme évoqué *supra*, les services publics industriels et commerciaux sont obligatoirement gérés dans le cadre d'un budget annexe. C'est le cas du service public de la gestion des déchets, quand il est financé par la voie d'une redevance pour enlèvement des ordures ménagères.

[189] CRC Pays de la Loire, *Communauté urbaine Angers Loire métropole*, avril 2020.
[190] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Rumilly*, juillet 2025.
[191] CRC Hauts-de-France, *Commune de Longuenesse*, novembre 2023.
[192] CRC La Réunion, *Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest*, décembre 2020.
[193] CRC Normandie, *Commune de Barentin*, novembre 2024.

Lorsqu'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ce même service a la qualité d'un service public administratif. La collectivité a alors le choix de le gérer dans le cadre de son budget principal ou d'un budget annexe.

En 2024, 5,4 Md€ de recettes de TEOM étaient retracées au budget principal de collectivités, dans le cadre duquel elles financent indifféremment l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement conformément au principe d'universalité budgétaire, contre 3,5 Md€ à des budgets annexes. Certains services de gestion des déchets gérés dans le cadre du budget principal pourraient être surfinancés par la TEOM, au bénéfice d'autres services. Dans le sens d'un risque de cette nature, selon l'ADEME, le taux médian de couverture du coût net[194] du service public de la gestion des déchets par les collectivités s'élevait à 103 % en 2022 ; dans le détail, 27 % des collectivités affichaient des taux supérieurs à 110 %, 60 % des taux compris entre 90 % et 110 % et 13 % des taux inférieurs à 90 % ; la moitié des collectivités avaient un taux compris entre 96 % et 111 %.

Dans un objectif de clarté des flux financiers qui se rapportent à cette activité, les collectivités devraient gérer dans un budget annexe le service public de la gestion des déchets lorsqu'il est financé par la TEOM et revêt ainsi un caractère administratif (orientation n° 4).

B - Mobiliser les sources d'information disponibles

En dehors de leur comptabilité analytique, les collectivités ont vocation à mieux exploiter, et parfois à mieux renseigner, les informations sur les coûts et les recettes fournies par certains rapports obligatoires.

1 - Faire jouer un rôle plus actif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (« loi Barnier »)[195] a instauré l'obligation d'établir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) pour chaque service d'eau et d'assainissement[196]. Une obligation de cette nature a été instituée par la voie réglementaire en 2000 pour chaque service de gestion des déchets ménagers et assimilés, avant d'être consacrée par la loi du 17 août 2025 relative à la transition énergétique pour la croissance verte[197]. Des dispositions réglementaires précisent le contenu détaillé et les modalités de présentation des rapports[198].

[194] Après déduction des charges des recettes de ventes de matériaux et d'énergie, de soutiens des éco-organismes et des aides.
[195] Dont les dispositions sur ce point sont codifiées à l'article L. 2224-5 du CGCT.
[196] En cas de gestion en régie des compétences eau potable et assainissement, un seul rapport peut être produit, conformément à l'article D. 2224-2 du CGCT.
[197] Les dispositions correspondantes sont codifiées à l'article L. 2224-17-1 du CGCT.
[198] Codifiées aux articles D. 2224-1 à D. 2224-5 et les annexes X, VI et XIII du CGCT.

a) Améliorer l'information procurée par les RPQS

En principe, les RPQS fournissent en temps utile des informations détaillées sur les conditions tarifaires des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets (voir annexe n° 6). Ces obligations sont cependant inégalement mises en œuvre par les collectivités. Quand elles le sont, elles ne suffisent pas toujours à rendre compte des résultats du service.

Parfois, l'obligation d'établir un RPQS ou de le présenter à l'assemblée délibérante n'est pas même respectée.

Des RPQS non établis ou présentés devant l'assemblée délibérante

La CRC de Corse a effectué un rappel au droit à une communauté de communes qui n'avait pas établi de rapport pour le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés[199]. Des omissions identiques ont été constatées pour le service assainissement d'une commune[200] et pour un syndicat de traitement et de valorisation des déchets[201].

Dans un autre cas de figure, un RPQS a été établi pour la dernière fois en 2020 ; il n'avait alors pas été présenté devant l'assemblée délibérante[202].

Lorsqu'ils sont établis, certains rapports ne comprennent pas l'ensemble des données prévues par le CGCT.

Des RPQS qui omettent des informations réglementaires

Une communauté d'agglomération a omis d'intégrer dans le RPQS « eau » les grilles tarifaires applicables[203].

Une communauté de communes a établi un rapport pour la seule année 2020. Ce rapport était par ailleurs incomplet, faute de données sur la tarification de l'eau et les recettes du service[204].

Certains RPQS sont établis conformément aux prescriptions réglementaires, mais fournissent une information incomplète ou insuffisamment accessible pour les citoyens comme pour les élus.

Des RPQS dont le contenu est perfectible bien que conforme aux textes

Une communauté d'agglomération devrait établir une synthèse globale des RPQS « eau », compte tenu d'une pluralité d'opérateurs dans ce domaine[205].

Un RPQS ne permet pas d'apprécier les marges de progrès du service et le plan d'investissement nécessaire[206].

[199] CRC Corse, *Communauté de communes Nebbiu-Conca d'Oro*, juillet 2024.
[200] CRC Bretagne, *Commune de Moréac*, novembre 2023.
[201] CRC Martinique, *Syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets*, avril 2022.
[202] CRC Centre-Val de Loire, *Communauté de communes du Bonnevalais*, décembre 2024.
[203] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté d'agglomération du Pays Basque*, mars 2022.
[204] CRC Centre-Val de Loire, *Communauté de communes du Bonnevalais*, décembre 2024.
[205] CRC Bretagne, *Guingamp Paimpol agglomération*, septembre 2022.
[206] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Syndicat mixte à vocation départementale « Eaux de Vienne – SIVEER »*, août 2019.

Un syndicat devrait mettre en regard des indicateurs du RPQS les données de l'observatoire national de l'eau et de l'assainissement (SISPEA) et expliquer les écarts constatés. Le RPQS devrait par ailleurs mentionner les actions destinées à mettre en œuvre les orientations stratégiques du schéma départemental de l'eau[207].

Un RPQS devrait être complété de données détaillées sur le coût du traitement des déchets, d'une partie permettant de suivre les résultats déclinés selon les objectifs du plan local de prévention des déchets ménagers et du plan régional de prévention et de gestion des déchets, ainsi que d'une synthèse visant à assurer une intelligibilité accrue des informations[208].

Les collectivités doivent améliorer la connaissance des coûts de revient de leurs services publics et de leur couverture par les recettes tarifaires, en assurant la complétude et la fiabilité des données des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux (orientation n° 2).

b) Donner une portée accrue aux RPQS

Indépendamment des améliorations que les collectivités ont vocation à apporter aux informations qu'elles font figurer dans les RPQS, le régime juridique de ces derniers pourrait être réformé sur trois aspects.

Tout d'abord, les RPQS pourraient bénéficier d'une meilleure publicité. Ces rapports doivent être mis à la disposition du public au siège de l'EPCI et en mairie ; cette obligation concerne toutefois les seules communes de plus de 3 500 habitants[209]. En outre, seul le rapport « déchets » doit être publié sur le site internet de ces entités ; une obligation identique devrait s'appliquer aux rapports « eau » et « assainissement ». Enfin, l'obligation de présenter le RPQS annuel du service public de la gestion des déchets à la CCSPL, prévue à la création des CCSPL en 2002[210], a été supprimée en 2015[211] ; cette différence injustifiée de traitement par rapport à l'eau et à l'assainissement devrait être corrigée.

Ensuite, les indicateurs obligatoires des RPQS pourraient être complétés. Une revue des indicateurs devait être réalisée dans le cadre des assises de l'eau (instance de concertation des élus locaux, des acteurs de l'eau au niveau national et des comités de bassins au niveau local), mais n'a pas abouti. La fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR, dévolue aux services publics locaux en réseau) préconise deux ajouts pertinents : compléter l'indicateur relatif au prix d'une consommation annuelle d'eau de 120 m^3 par le prix d'autres consommations type et par la facture mensuelle moyenne ; compléter l'indicateur relatif au coût du renouvellement du réseau de distribution par un indicateur relatif aux investissements globaux par habitant.

Par ailleurs, des RPQS pourraient être établis par les collectivités pour d'autres services publics que l'eau, l'assainissement et les déchets.

---

[207] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Syndicat des eaux et régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Maritime*, mars 2019.
[208] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté de communes de l'Île d'Oléron*, juillet 2021.
[209] Articles L.2224-17-1 et R. 2224-5 du CGCT.
[210] Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
[211] Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La Cour[212] a recommandé en 2021 d'inscrire dans le droit positif l'obligation pour les propriétaires de réseaux de chaleur et de froid d'établir un RPQS et de le présenter devant l'assemblée délibérante et le comité des usagers.

Malgré leur richesse informative, les publications des observatoires régionaux des transports n'abordent pas la tarification, ni le financement des services publics de transports interurbains et urbains. L'établissement de RPQS permettrait de fournir une information détaillée annuelle aux assemblées délibérantes des collectivités ayant la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports pour les transports scolaires.

À la suite d'une recommandation de la convention citoyenne pour le climat visant à « Créer un « observatoire de la restauration collective », le gouvernement établit un bilan statistique annuel sur la mise en œuvre des objectifs de produits durables et de qualité et biologiques des lois « EGAlim » de 2018 et « Climat et Résilience » de 2021 (stats · Metabase), à partir de données télédéclarées par les gestionnaires de restaurants de collectivités depuis le 1er janvier 2022 et par tous les gestionnaires de restaurants collectifs, y compris ceux des entreprises privées, depuis le 1er janvier 2024. Cette information de synthèse à caractère national sur le degré d'atteinte des objectifs des lois précitées pourrait être complétée au niveau local par l'établissement de RPQS relatifs à la restauration scolaire par les régions, par les départements, ainsi que par les communes et les intercommunalités qui organisent et financent une activité de restauration scolaire dépassant un certain nombre de repas.

L'établissement de RPQS pour les services de chauffage urbain, de transports urbains et interurbains ou de restauration scolaire permettrait de renforcer le suivi et l'évaluation de services présentant des enjeux financiers, environnementaux et de qualité de service de portée équivalente à ceux déjà soumis à cette obligation. Le ministère chargé des collectivités territoriales et la plupart des associations d'élus expriment toutefois leur réticence à l'instauration de nouvelles obligations réglementaires pour les collectivités en ce domaine, en invoquant les coûts administratifs qu'elles engendreraient. La création de nouveaux RPQS obligatoires est ainsi un objectif à moyen terme à faire précéder d'un recensement des données à collecter et des moyens d'en alléger la production pour les collectivités. Des moyens de cette nature existent : l'ADEME indique qu'un prochain module de l'outil SINOE® (voir *infra*) permettra de générer automatiquement les valeurs des indicateurs du RPQS « Déchets ».

Au regard des constats qui précèdent, le CGCT devrait être modifié afin de prévoir la transmission à la CCSPL du rapport sur le prix et la qualité du service public de la gestion des déchets (recommandation n° 2). En outre, il serait opportun que les collectivités établissent, dans un cadre volontaire, des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux, en régie ou délégués, des transports urbains et interurbains, du chauffage urbain et de la restauration scolaire au-delà d'un certain nombre de repas (orientation n° 5).

[212] Cour des comptes, *Le chauffage urbain : une contribution efficace à la transition énergétique insuffisamment exploitée*, rapport public thématique, septembre 2021.

C - Effectuer des comparaisons utiles

Pour arrêter les tarifs de son offre de services publics, il est utile que la collectivité effectue des comparaisons avec l'offre du secteur privé, quand elle existe, celle d'autres collectivités qui lui sont proches et, lorsque les données sont disponibles, de l'ensemble des collectivités au plan national.

1 - Les tarifs des autres acteurs de l'environnement local

Quand elles effectuent des comparaisons, les collectivités se penchent sur les pratiques de collectivités voisines et, parfois, sur celles d'entreprises privées opérant sur leur territoire.

La prise en compte pertinente d'une offre privée de services

Pour fixer les tarifs de son espace de *coworking*, un établissement public territorial a pris en compte les prix pratiqués par l'offre privée sur son territoire. En l'espèce, il a retenu une tarification légèrement inférieure à celle pratiquée dans le secteur privé[213].

Les comparaisons effectuées par la collectivité avec d'autres collectivités ou opérateurs peuvent la conduire à apporter des modifications importantes à sa politique tarifaire.

Un bouleversement des tarifs qui met fin à leur sous-valorisation

À la suite des comparaisons qu'elle a effectuées avec d'autres communes et intercommunalités, une commune a pratiquement doublé les tarifs de son camping entre 2019 et 2021[214].

Les comparaisons avec d'autres acteurs locaux sont cependant loin d'être systématiques. Elles peuvent être rendues difficiles par des disparités de service rendu, de qualité des équipements ou de structure des tarifs. Elles n'ont pas nécessairement vocation à déboucher sur un alignement des tarifs de la collectivité sur ceux d'autres collectivités ou opérateurs.

Des choix de tarifs différents de ceux d'offres comparables

Une commune a constaté que le tarif plafond qu'elle avait fixé pour la cantine scolaire était inférieur à ceux de quatre autres communes auxquelles elle s'est comparée, tandis que le tarif plancher était plus élevé. Elle a révisé ses tarifs, en optant pour une différenciation accrue en fonction des ressources, avec une hausse des tarifs plus soutenue pour les quotients familiaux les plus élevés en 2023. Elle continue à se distinguer des autres communes par le maintien d'une participation significative des familles, le prix plancher s'élevant à 4,20 € au 1er janvier 2024[215].

[213] CRC Île-de-France, *Établissement public territorial Paris Est Marne & Bois*, janvier 2025.
[214] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Grayan-et-L'Hôpital*, septembre 2022.
[215] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Tassin-la-Demi-Lune*, juin 2025.

Après avoir analysé les tarifs des cinémas environnants, une société d'économie mixte gérant un cinéma a instauré un tarif réduit pour les moins de 14 ans pour attirer un public familial. Le cinéma continue cependant à présenter des tarifs plus élevés que ceux des autres cinémas indépendants environnants. La société justifie cette différence par la qualité de ses infrastructures récemment rénovées et par la programmation de films en première exclusivité, comme dans les multiplexes[216].

2 - Les référentiels nationaux de coûts et de tarifs

Pour une partie de leurs services, les collectivités peuvent se référer à des référentiels nationaux de coûts et de tarifs établis par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), par l'OFB et par l'ADEME.

a) Les référentiels de coûts établis par l'OFGL

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2018[217], la Cour avait recommandé à l'État et aux collectivités d'établir un référentiel de coûts des activités scolaires et périscolaires des communes.

L'OFGL réalise des études qui procurent aux collectivités des informations de référence auxquelles elles peuvent se comparer.

La construction progressive de référentiels de coûts par l'OFGL

Prévu par l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales, l'OFGL est une formation spécialisée du comité des finances locales (CFL) chargée d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités locales et de diffuser ses travaux afin de favoriser le développement des bonnes pratiques.

À la suite de la recommandation précitée de la Cour, l'OFGL a lancé un chantier « référentiels de coûts ». À ce jour, il a établi trois études déterminant le coût moyen de services publics locaux et analysant les disparités entre collectivités à partir d'un échantillon de ces dernières :

- les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire (novembre 2019) ;
- le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales (octobre 2021) ;
- le fonctionnement des bibliothèques municipales (février 2024).

Ces études s'appuient sur l'analyse des dépenses de fonctionnement des collectivités, à partir de leurs comptes de gestion présentés de manière fonctionnelle, d'après la destination (finalité) des dépenses. Les données comptables des collectivités sont inégalement fiables. L'OFGL doit les retraiter afin de prévenir des incohérences et limiter les écarts dans le classement des dépenses et des recettes par fonction budgétaire.

[216] CRC Île-de-France, *SEM cinéma des Sept-Mares (Élancourt)*, avril 2025.
[217] Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissement publics*, chapitre IV l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire, septembre 2018.

Les études de l'OFGL couvrent aujourd'hui un ensemble limité de services publics locaux ne relevant pas des missions de suivi des observatoires nationaux sur l'eau, l'assainissement et les déchets ou d'autres activités[218]. Il conviendrait que l'OFGL en étende le périmètre.

b) L'observatoire SISPEA de l'eau et de l'assainissement

En matière d'eau et d'assainissement, un observatoire national, géré par l'OFB, a été créé dans un triple objectif d'appui à la politique nationale de l'eau, d'aide au pilotage pour les collectivités et d'information des citoyens.

Depuis 2008, il collecte et produit des données sur l'organisation, la gestion, la tarification et la performance des services publics de l'eau et de l'assainissement mis en œuvre par les collectivités et publie chaque année un rapport présentant les résultats[219].

L'observatoire suit 39 indicateurs règlementaires, notamment le prix de l'eau et de l'assainissement, les pertes et fuites des réseaux, le suivi du patrimoine et le taux de renouvellement des réseaux. Ces indicateurs nationaux sont établis à partir des données déclarées par les collectivités dans les RPQS qu'elles doivent établir annuellement.

Les entités locales exerçant les compétences « eau » et « assainissement » doivent saisir leurs données dans le système d'information des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) de l'observatoire[220]. Ces données présentent des lacunes importantes.

Un défaut d'exhaustivité des données de l'observatoire SISPEA

En mars 2025, seulement 68 % et 62 % des entités chargées respectivement de l'eau potable et de l'assainissement collectif, couvrant respectivement 88 % et 82 % de la population, avaient rempli leurs obligations pour l'année 2023.

Le rapport SISPEA publié en juin 2025 et couvrant l'année 2023 montre une absence complète de données relatives à l'eau pour trois départements (Var, Guyane et Mayotte). Pour une dizaine de départements (les mêmes ou distincts), les données disponibles couvrent moins de la moitié des entités gestionnaires d'un service d'eau et de 75 % de la population.

Parmi les communes et groupements n'ayant pas saisi de données au titre de l'année 2023 en mars 2025, on comptait 151 entités pour l'eau, 238 pour l'assainissement collectif et 264 pour l'assainissement non collectif de plus de 3 500 habitants. Elles desservaient respectivement 2,8, 3,1 et 5,7 millions d'habitants et comprenaient des villes importantes.

Pour autant, le ministère de l'écologie n'a pas défini de plan d'actions visant à améliorer la complétude et la fiabilité des données de l'observatoire SISPEA.

[218] La fixation des tarifs d'un port de plaisance a pris appui sur les données de l'observatoire des ports de plaisance (CRC Nouvelle-Aquitaine, *Port de plaisance de La Rochelle*, août 2022).
[219] OFB, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, panorama des services et de leur performance 2022*, juin 2024.
[220] Article L. 2224-5 du CGCT. Depuis 2022, les communes de moins de 3 500 habitants sont soumises à cette même obligation.

La saisie exhaustive et exacte des données par les collectivités est affectée par le désengagement des services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) de leur appui technique traditionnel aux collectivités. Le ministère chargé de l'écologie prévoit de déléguer à un prestataire de service la gestion du référentiel et des comptes utilisateurs, à l'exclusion de toute mission d'animation et d'accompagnement auprès des collectivités. Cette évolution peut faire craindre une diminution de la quantité et de la qualité des données retracées par SISPEA. Elle appelle une montée en compétence des collectivités.

c) L'observatoire SINOE® des déchets

L'ADEME gère un outil d'analyse des quantités de déchets et du coût des services de prévention et de gestion de ces derniers, SINOE® Déchets, fondé sur le modèle de comptabilité analytique qu'elle a développé au profit des collectivités (voir *supra*). Il permet à l'ADEME de publier chaque année un référentiel des coûts du service des déchets[221], qui établit des valeurs de référence permettant aux collectivités d'apprécier la performance de leur service.

À la différence de SISPEA, SINOE® repose sur la participation volontaire des collectivités, en l'espèce celles qui utilisent la matrice des coûts de l'ADEME. Cette utilisation leur permet de bénéficier de subventions de l'agence[222]. SINOE® couvre un champ presque exhaustif : en 2023, 1 256 EPCI à fiscalité propre, représentant 68,3 millions d'habitants, utilisaient cet outil. Si SINOE® reste facultatif, les EPCI sont réglementairement tenus de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité du service des déchets (RPQS).

La Cour[223] a estimé en 2022 que le nombre excessif d'indicateurs à suivre gêne la production des bilans qualitatifs et quantitatifs des actions et donc leur évaluation. Elle a recommandé de publier un tableau de bord annuel à l'échelle nationale, décliné par type d'EPCI, d'indicateurs-clé sur la prévention, le financement incitatif, la production, la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets. Pour la plupart, ces indicateurs clé sont prévus par la réglementation et les données correspondantes sont retracées dans la base SINOE®. Pour chaque indicateur du tableau de bord, un graphique permettrait de comparer la trajectoire théorique nécessaire à l'atteinte de l'objectif à la trajectoire observée.

Au niveau local, la Cour a recommandé d'harmoniser dans un compte-rendu unique le bilan annuel, par intercommunalité, des actions de prévention, de gestion des déchets et de leur coût. La loi exige en effet la production de bilans des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA)[224]. Dans un objectif de simplification, ces bilans pourraient être supprimés et les informations qu'ils retracent être intégrées aux RPQS.

---

[221] ADEME, *Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets en France métropolitaine, données 2022*, janvier 2025.

[222] En 2024, l'ADEME a versé aux collectivités 61,9 M€ au titre du fonds « économie circulaire », auxquels il convient d'ajouter 45,6 M€ au titre du « fonds vert », afin notamment de les accompagner dans la réalisation d'études sur la mise en place de la tarification incitative, du tri à la source et la gestion des biodéchets.

[223] Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, septembre 2022.

[224] Article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

Avec le concours de l'ADEME et de l'OFB, le ministère chargé de l'écologie doit améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données des observatoires nationaux de l'eau, de l'assainissement et des déchets, en complétant la liste des indicateurs des rapports sur le prix et la qualité des services qui les alimentent, en rendant obligatoire la transmission par les collectivités de données relatives aux quantités traitées et aux coûts de leurs services « déchets » et en déployant un plan d'action d'amélioration de la disponibilité des données des services « eau », « assainissement » et « déchets » (recommandation n° 3).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS / ORIENTATIONS

La gouvernance des tarifs des services publics locaux n'est pas toujours à la hauteur des enjeux qui s'y attachent.

Dans le cadre de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes constatent parfois la fixation de tarifs par une autorité incompétente ou l'application de tarifs sans texte valable. Plus fréquemment, elles observent des « maquis » de tarifs distincts dépourvus de justification, des décisions tarifaires trop espacées dans le temps pour en permettre l'actualisation régulière et la rationalisation et un manque de visibilité des enjeux liés aux tarifs des services publics du fait des délégations accordées par l'assemblée délibérante à l'exécutif et de la mise à l'écart de la commission consultative des services publics locaux.

Par ailleurs, comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les délégations de services publics de 2024, lorsque les collectivités délèguent la gestion d'un service public à une entreprise choisie à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, l'équilibre des droits et obligations des parties n'est pas toujours respecté, au détriment des collectivités. Parfois, l'entreprise n'assume pas effectivement le risque d'exploitation du service tout au long de la vie du contrat ou ne produit pas le rapport annuel d'exécution du service avec le degré de précision requis par le code de la commande publique.

Les conditions dans lesquelles les collectivités fixent les tarifs peuvent être affectées par d'autres lacunes, tenant notamment à une connaissance mal assurée des coûts de revient des services, faute d'une comptabilité analytique bien conçue et à l'établissement de rapports sur le prix et la qualité des services publics aux données incomplètes ou manquent de fiabilité. L'établissement par les collectivités des rapports précités porte elle-même sur des services essentiels, mais en nombre réduit : l'eau, l'assainissement et les déchets.

S'agissant des services précités de l'eau, de l'assainissement et des déchets, des observatoires nationaux gérés par des opérateurs du ministère chargé de l'écologie (OFB et ADEME) permettent aux collectivités de comparer leur situation à celle de leurs homologues, notamment en matière de tarifs. L'exhaustivité et la fiabilité des données recensées par ces observatoires présentent cependant des faiblesses.

Enfin, la gestion dans le cadre du budget principal des collectivités du service public de la gestion des déchets, lorsque ce dernier est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, crée un risque de financement d'autres services publics locaux par cette imposition.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *à l'occasion du renouvellement du mandat des conseils municipaux et communautaires en 2026, prévoir dans le code général des collectivités territoriales l'adoption annuelle par la collectivité de l'ensemble des tarifs applicables à son offre de services publics, qu'elle gère directement celle-ci ou en délègue la gestion à une entité tierce (ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*
2. *prévoir en 2026 dans le code général des collectivités territoriales la transmission à la commission consultative des services publics locaux du rapport sur le prix et la qualité du service public de la gestion des déchets (ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*

3. *à l'horizon 2027, améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données des observatoires nationaux de l'eau, de l'assainissement et des déchets, en complétant la liste des indicateurs des rapports sur le prix et la qualité des services, en rendant obligatoire la transmission par les collectivités de données relatives aux quantités traitées et aux coûts de leurs services « déchets » et en déployant un plan d'action « eau et assainissement » en matière de disponibilité des données (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et Office français de la biodiversité).*

En outre, la Cour propose les orientations suivantes aux collectivités :

2. *améliorer la connaissance des coûts de revient des services publics locaux et de leur couverture par les recettes tarifaires, en obtenant des entreprises concessionnaires de services publics des rapports annuels conformes aux prescriptions du code de la commande publique, en mettant en place une comptabilité analytique bien conçue et en veillant à la complétude et à la fiabilité des données des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux ;*
3. *privilégier l'adoption des tarifs des services publics locaux par l'assemblée délibérante à une délégation de celle-ci à l'exécutif ou à une commission, en consultant au préalable la commission consultative des services publics locaux ;*
4. *dans un objectif de clarté des flux financiers se rapportant à cette activité, gérer dans le cadre d'un budget annexe le service public de la gestion des déchets lorsqu'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et a donc un caractère administratif ;*
5. *apprécier l'opportunité d'établir, dans un cadre volontaire, des rapports sur le prix et la qualité des services publics locaux, en régie ou délégués, des transports urbains et interurbains, du chauffage urbain et de la restauration scolaire au-delà d'un certain nombre de repas.*

Chapitre III

Préserver les recettes tarifaires dans le financement des services publics locaux

L'enjeu financier lié aux recettes tarifaires se renforce sous l'effet de la conjonction de la dynamique des coûts, des besoins d'investissement des services publics locaux et de la réduction des possibilités d'arbitrage des collectivités entre les tarifs et les impôts pour les financer (I). Ce constat invite les collectivités à privilégier les modalités de tarification sociale les mieux à même de conjuguer, en fonction de considérations d'équité, accessibilité aux services publics locaux et maîtrise des coûts liés à cet objectif (II). Il rend par ailleurs nécessaire une modification de la répartition de la charge du financement des secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets entre leurs différentes parties prenantes (III). Enfin, il convient de circonscrire les pertes subies de recettes, ce qui suppose de réduire les impayés, les détournements et fraudes et les gaspillages de ressources non facturées (IV).

I - Un enjeu financier des recettes tarifaires qui gagne en importance

Comme indiqué *supra*, les recettes tarifaires tiennent une place minoritaire dans le financement de la plupart des services publics locaux, à l'exception de l'eau potable et de l'assainissement et, quand on prend également en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, des déchets. Alors même que les collectivités sont moins en mesure que par le passé d'arbitrer entre les tarifs et les impôts pour financer les services publics locaux, l'évolution de leurs tarifs présente un risque de décrochage par rapport à celle de leurs coûts et besoins d'investissement.

A - Des possibilités de financement des services publics par l'impôt qui se réduisent

Préserver, voire accroître de manière ciblée la part des tarifs dans le financement des services publics locaux se justifie aussi par la réduction des possibilités de financement des services publics locaux par la levée d'impôts locaux supplémentaires et par la réduction des transferts de recettes fiscales nationales par l'État.

1 - La réduction des possibilités d'arbitrage entre le tarif et l'impôt local pour les collectivités

Devant l'augmentation des coûts de production de leurs services publics, les collectivités ont traditionnellement la faculté d'augmenter les tarifs ou les impôts afin de la financer. Cela est beaucoup moins le cas aujourd'hui.

Les départements ne disposent plus de possibilités d'arbitrage de cette nature. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes, ce qui a privé en pratique les départements de tout pouvoir fiscal. En effet, tous les départements, sauf trois d'entre eux, avaient porté de longue date le taux des droits de mutation à titre onéreux au plafond légal de 4,5 %. À la suite du relèvement par la loi de finances pour 2025 de ce plafond à 5 %, hors primo-accédants, 83 départements l'ont fixé dès 2025 à ce même niveau[225]. Ayant ainsi épuisé leur pouvoir fiscal, ils ne peuvent plus arbitrer entre l'impôt et les tarifs pour couvrir, par exemple, les hausses de coûts de la restauration méridienne dans les collèges.

Les régions ont peu de possibilités d'arbitrage entre les tarifs et les impôts.

D'une part, elles exercent des pouvoirs limités sur les « recettes fiscales brunes » qui leur sont affectées : depuis 2025, elles ne peuvent plus moduler l'une des fractions des droits d'accise sur les énergies et quand c'était le cas, presque toutes avaient fixé le droit à son plafond légal ; s'agissant de la taxe sur les certificats d'immatriculation, un nombre croissant de régions s'approchent, voire atteignent le plafond légal de 60 euros par cheval fiscal[226]. De plus, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation sont inférieures à celles de l'avant crise sanitaire en raison de la chute globale du marché automobile. La loi de finances pour 2025 a certes autorisé les régions à n'exonérer de la taxe qu'à hauteur de 50 % les véhicules propres (électriques ou à hydrogène), mais, si le parc automobile continue à « verdir », cette exonération partielle ne leur permettrait de conserver qu'une partie des recettes actuelles de la taxe.

D'autre part, les impôts que peuvent mobiliser les régions pour le financement de leur offre de services publics (transports publics de voyageurs par le rail et par la route, transports scolaires, cantines des lycées, équipements culturels et sportifs) ne constituent pas un substitut véritable aux tarifs. Ainsi, les automobilistes ne représentent qu'une partie des ménages et ils n'immatriculent pas nécessairement leur véhicule dans la région où ils résident. Si la loi de finances pour 2025 a accordé aux régions la possibilité d'instaurer le versement mobilité dans la limite de 0,15 point de la masse salariale des employeurs ayant un effectif annuel moyen d'au moins 11 salariés (à l'exception de l'Île-de-France)[227], la compétence des régions en matière de transports publics ne procure d'externalités positives aux entreprises qu'à la condition qu'elles soient implantées dans des agglomérations bien desservies.

[225] Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, septembre 2025.
[226] Cour des comptes, op. cité.
[227] Initialement réservée aux régions métropolitaines autres que l'Île-de-France, la possibilité d'instaurer un versement transport a été étendue aux collectivités et régions d'outre-mer par la loi du 19 février 2026 de finances pour 2026.

Contrairement aux départements et aux régions, les communes et les intercommunalités conservent un large éventail d'instruments fiscaux, qui leur permettent d'arbitrer entre l'impôt et les tarifs pour financer les services publics locaux[228].

Toutefois, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) a profondément altéré les termes de cet arbitrage. En effet, il ne met plus en balance les ménages qui recourent aux services que proposent la commune ou l'intercommunalité avec les ménages qui y résident de manière permanente, mais avec ceux qui y possèdent des biens.

La THRP n'avait pas un caractère universel : en 2017, 17,4 % des foyers fiscaux en étaient exonérés en raison principalement de la modestie de leurs revenus, avec des disparités importantes selon les communes[229]. Mais, depuis sa suppression, seuls contribuent au financement des services publics par l'impôt les ménages propriétaires de leur habitation principale ou d'une résidence secondaire (TFPB), les ménages ayant l'usage d'une résidence secondaire et qui en sont ou non propriétaires (taxe d'habitation sur les résidences secondaires ou THRS) et les ménages propriétaires d'un logement vacant (taxe d'habitation sur les logements vacants ou THLV si la commune l'a instituée).

Dans les communes, notamment de grande taille démographique, dans lesquelles les locataires représentent une part prépondérante des ménages, une majorité d'habitants ne contribue plus au financement des services publics par l'impôt, à l'exception de l'eau et de l'assainissement (compte tenu des redevances versées aux agences de l'eau) et des déchets (les propriétaires ont la faculté de facturer aux locataires les taxes annexes à la taxe foncière sur les propriétés bâties, notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

2 - Une évolution défavorable des transferts de recettes fiscales nationales par l'État

Les possibilités de financement des services publics locaux par l'impôt national, par la voie de transferts financiers de l'État aux collectivités, se sont également réduites au cours de la période récente, sous l'effet notamment de la mise en place d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques par les lois financières pour 2025[230].

Après avoir été gelée à périmètre constant entre 2018 et 2022, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réévaluée en 2023, 2024 et 2025 pour les parts de ce transfert de l'État attribuées aux communes et aux intercommunalités, mais dans une moindre mesure que l'inflation. En 2025, les recettes de TVA, qui compensent la suppression de l'ex-DGF des régions (depuis 2018), de la taxe d'habitation sur les résidences principales (depuis 2021) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (depuis 2021 pour les régions et 2023 pour les départements et les intercommunalités), ont été gelées à leur niveau de 2024. En 2025 également, des dotations compensant d'anciennes recettes de taxe professionnelle (dites « variables d'ajustement » de la construction des lois de finances

[228] Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.
[229] Même référence.
[230] Pour des éléments plus détaillés que ceux décrits ci-après, voir Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, fascicule 2*, septembre 2025.

annuelles) ont fait l'objet d'une réduction bien plus élevée que celle des années précédentes. Enfin, toujours en 2025, a été instauré un dispositif dit de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités, qui opère des prélèvements sur leurs recettes d'impôts locaux et de TVA, en principe suivis de restitutions individuelles ou collectives[231] étalée sur plusieurs années. La loi de finances pour 2026 reconduit une contribution des collectivités au redressement des finances publiques ; la Cour l'analysera dans son prochain rapport annuel sur les finances publiques locales.

Ces évolutions réduisent les possibilités de financement des services publics locaux par des transferts de recettes fiscales nationales.

B - Un risque de décrochage des tarifs par rapport aux coûts et besoins d'investissement des services publics locaux

Après plusieurs années de hausse limitée (voisine de 1 % par an), les prix à la consommation ont fortement augmenté en 2022 et 2023 (de 5,2 % et de 4,9 % respectivement), avant de ralentir en 2024 (à 2 %) et, selon les prévisions, en 2025 (à 1,4 %).

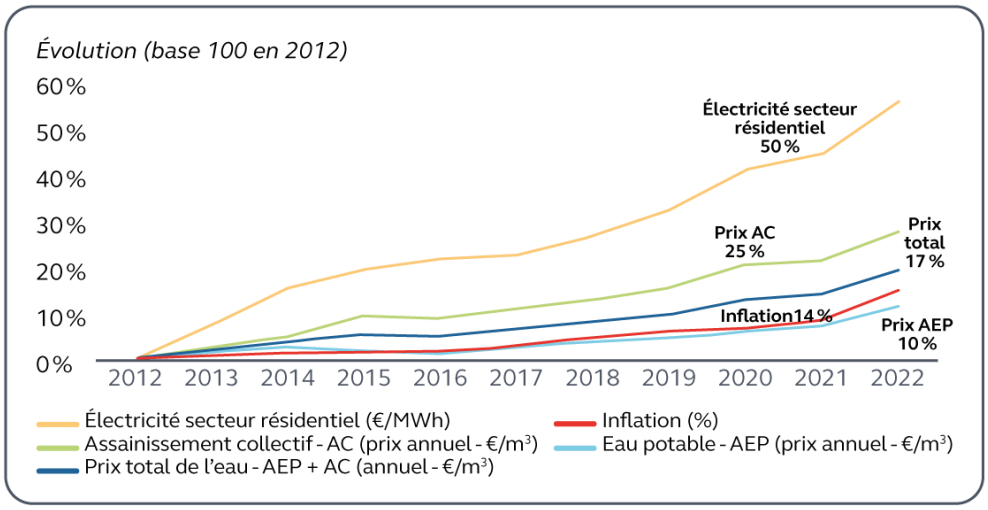
L'inflation tire les coûts de revient des services publics à la hausse. Une progression des tarifs des services publics durablement inférieure à l'inflation serait de nature à accroître la part du financement des services publics par l'impôt et, ce faisant, à réduire l'épargne qui permet aux collectivités d'investir.

1 - Un financement quasi-exclusif par des tarifs ou par un impôt fléché à préserver pour l'eau, l'assainissement et les déchets

Une situation de cette nature ne concerne pas les services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets. Ces services sont essentiellement financés par des ressources tarifaires ou fiscales spécifiques : « l'eau finance l'eau » et seules 2 % des communes financent le service des déchets à partir de leur budget principal sans recourir à la TEOM ou à la REOM. En outre, les prix de ces services ont évolué en cohérence avec l'inflation.

[231] Par affectation des sommes à restituer aux fonds de péréquation financière horizontale entre collectivités.

Graphique n° 3 : évolution comparée des prix de l'eau potable et de l'assainissement collectif et des prix à la consommation (2012-2022)



Source : SISPEA. AEP : eau potable ; AC : assainissement collectif

S'agissant du service public de la gestion des déchets, son coût net aidé – à savoir financé par la TEOM ou la REOM – a beaucoup plus augmenté que l'inflation[232], sur la période 2010-2022, en base 100 en 2010 (respectivement +36 points et +18 points). Selon l'*UFC-Que choisir*, estimé à partir des données de l'ADEME, le coût complet par habitant du service des déchets était en 2022 de 144 € HT en moyenne, en hausse de 7 % sur un an et de 20 % sur les cinq dernières années.

Comme indiqué, le taux médian de couverture du coût net[233] de la gestion des déchets par les collectivités s'élevait à 103 % en 2022. Il n'en reste pas moins que pour 13 % des collectivités, il était inférieur à 90 %.

L'observatoire national des services d'eau et d'assainissement a comparé l'évolution du prix de ces services avec ceux de l'électricité et avec l'inflation. Sur la période 2012 à 2022 (dernières données disponibles), base 100 en 2012, l'électricité a augmenté plus fortement (+ 50 %) que le prix total moyen des services d'eau et d'assainissement (+ 17 %) et que l'inflation (+ 14 %). La progression du prix de l'eau potable a été inférieure à l'inflation (+ 10 %), tandis que celle du prix de l'assainissement collectif l'a dépassée (+ 25 %)[234]. En globalisant l'eau et l'assainissement, l'évolution des tarifs suit l'inflation.

Si les tendances récentes d'évolution des tarifs de l'eau et de l'assainissement se prolongeaient, il n'est toutefois pas garanti que les recettes tarifaires suffiraient à couvrir les besoins d'investissements considérables que rendent indispensables l'entretien de réseaux souvent vétustes et l'effort de dépollution à engager de l'eau potable (pesticides et composés per- et polyfluoroalkylés ou PFAS) et des eaux usées (micro-polluants, phosphore, azote).

[232] ADEME, *Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets en France métropolitaine, données 2022*.
[233] Après déduction des charges des recettes de ventes de matériaux et d'énergie, de soutiens des éco-organismes et des aides.
[234] SISPEA, *Focus : évolution du prix du service et facture d'eau,* données 2022.

2 - Une répartition usagers – collectivités qui pourrait être difficile à tenir dans la durée : les transports ferroviaires

En 2024, le transport ferroviaire a représenté un sixième des charges réelles de fonctionnement des régions (17 %) et près d'un quart de leurs dépenses réelles d'investissement (23 %).

Selon Régions de France[235], le coût de production des transports express régionaux (TER) a presque doublé en euros courants entre 2002 et 2023 (28,8 €/train.km contre 14,5 €/train.km[236]), soit une progression de 39,9 % en euros constants, sous l'effet notamment de la hausse des péages (6,9 €/train.km en 2023 contre 2,2 € 2023/train.km en 2002).

Néanmoins, les contributions des régions et des voyageurs au train.km ont baissé en euros constants (13 €/train.km en 2023, contre 12,2 € 2023/train.km en 2002 en euros courants et 8,2 c€/voyageur.km en 2023 contre 9,2 c€ 2023/voyageur.km en 2002 en euros constants). De manière stable dans le temps, elles représentent respectivement environ 70 % et 30 % des coûts d'exploitation du transport.

Cet équilibre présente cependant des fragilités.

Si la conjonction de coûts en hausse et de participations en baisse des voyageurs n'a pas débouché sur une augmentation de la charge des régions par passager transporté, c'est en raison d'une hausse de la fréquentation des TER supérieure à leur capacité d'emport (378,1 millions de passagers en 2023, soit + 24,7 % par rapport à 2019, contre + 16,8 % pour la capacité d'emport au cours de la même période)[237]. Cette hausse s'accompagne toutefois d'un alourdissement de la charge globale de financement de ces services pour les régions.

De plus, la hausse de la fréquentation des trains pourrait atteindre un pallier ne permettant plus aux régions d'absorber celle des coûts de production sans accroître leur participation par passager transporté.

3 - Un décrochage des tarifs qui entraîne une hausse de la participation des collectivités : les cantines et les transports urbains

S'agissant des transports collectifs urbains, la Cour[238] a montré qu'en 2022 la moitié des déplacements hors Île-de-France avaient été effectués à tarif réduit et 10 % à titre gratuit, du fait de l'étendue des tarifications sociales, insuffisamment sensibles au niveau des ressources de leurs bénéficiaires. En Île-de-France, les tarifs réduits (jeunes, enfants, seniors et une partie des bénéficiaires de minima sociaux) ou gratuits (autres bénéficiaires de minima sociaux) sont à l'origine d'un manque à gagner estimé à 1,7 Md€ (pour 2023). En outre, les tarifs sont peu indexés sur les coûts et leur actualisation est peu fréquente. La baisse de la part de la contribution des usagers qui résulte de ces évolutions met sous tension le financement des transports collectifs urbains, alors que les besoins d'investissement s'accroissent, sous l'effet

[235] Régions de France, *Les chiffres clé des régions 2024*.
[236] Il s'agit du coût moyen de déplacement d'un train sur un kilomètre.
[237] Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, observations définitives, avril 2024.
[238] Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport public thématique, septembre 2025.

des objectifs nationaux et locaux de contribution des transports collectifs urbains à la transition écologique. La Cour a préconisé de remobiliser l'outil tarifaire afin de financer la croissance de l'offre de transports collectifs nécessaire à cette transition.

En période de faible inflation, les clauses d'évolution des prix au cours de l'exécution du contrat ont une portée limitée pour les entreprises et les collectivités qui leur délèguent la gestion de certains services publics. Avec la forte inflation, ces clauses ont pris une importance accrue. À la demande des entreprises, un grand nombre de contrats ont été révisés par avenant.

C'est notamment le cas pour la restauration dans les établissements d'enseignement dans le contexte d'une forte inflation des prix des produits alimentaires (+ 20,2 % entre décembre 2021 et décembre 2024 selon l'Insee). En outre, les revalorisations successives du Smic ont pesé sur les salaires de la restauration collective. Selon une enquête de l'AMF[239] auprès d'un panel de communes (environ 10 %) et d'intercommunalités, le coût moyen de production d'un repas s'élevait à 8,49 € en septembre 2023 ; il est probablement voisin de 10 € aujourd'hui.

La prise en compte de l'inflation par les contrats de concession de la restauration scolaire

Dans le cadre d'avenants au contrat de délégation, les cocontractants ont souvent obtenu des collectivités une augmentation de leur participation financière à la couverture des coûts du service de restauration, en faisant application de la théorie de l'imprévision. Selon le Conseil d'État, « *rien n'empêche que les modifications des marchés et des contrats de concession portent uniquement, en vue de compenser les surcoûts que le titulaire ou le concessionnaire subit du fait de circonstances imprévisibles, sur les prix ou les tarifs prévus au contrat ainsi que sur les modalités de leur détermination ou de leur évolution* » (CE, Avis, 15 septembre 2022, relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision).

La direction des affaires juridiques des ministères financiers (note publique de janvier 2025) recommande de prévoir un prix révisable permettant de tenir compte de l'évolution des prix, une première révision à une date cohérente avec la date de remise de l'offre afin d'éviter un décalage temporel trop important, des clauses de réexamen en cas de survenance de certains évènements et des clauses de rendez-vous permettant un dialogue régulier. En outre, il convient de fonder les formules de révision des prix sur des indices représentatifs des aliments, du travail et des coûts divers (énergie et frais divers) calculés par l'Insee, sans leur intégrer de partie fixe.

Sont en revanche à écarter un prix ferme même pour un marché de courte durée, une révision seulement annuelle, des clauses de révision trop générales du fait du choix d'indices ou index inappropriés, ou intégrant une partie fixe non justifiée, qui ne reflètent pas l'évolution réelle des prix.

Les collectivités sont réticentes à rehausser les participations des familles afin de suivre la dynamique des coûts de production des services destinés aux enfants (restauration, crèches, accueils de loisirs, culture, sports). La proximité des élections municipales conforte cette position.

⁂

[239] AMF, *La restauration scolaire*, enquête juin 2024.

La réduction des possibilités de financement des services publics locaux par l'impôt local ou par l'impôt national invite à prévenir le risque d'un décrochage des tarifs par rapport aux coûts et aux besoins d'investissement des services publics locaux.

De manière générale, il convient de ne pas déconnecter durablement les tarifs des services publics locaux de l'évolution des revenus des ménages, en laissant croître de manière continue la part de leurs coûts de revient à la charge du contribuable local ou national. Selon l'Insee, après deux années de baisse (- 0,6 % en 2022 et - 0,1 % en 2023) imputable à la forte inflation[240], le pouvoir d'achat moyen du revenu disponible brut des ménages a augmenté en 2024 (+ 1,7 %) et en 2025 (+ 0,6 %).

Sans remettre en cause l'utilisation des tarifs pour garantir l'accessibilité aux services publics locaux, il convient que les collectivités privilégient les modalités de tarification les mieux à même de préserver les recettes tarifaires. La réduction des pertes subies de recettes tarifaires n'en est pas moins importante.

II - Concilier les objectifs d'accessibilité et de financement des services publics locaux

Les différentes modalités de tarification sociale - gratuité universelle du service ou participation symbolique, application d'exonérations ou de tarifs réduits à certains usagers ou modulation des tarifs en fonction de la situation socioéconomique de l'ensemble des usagers – ont des effets favorables avérés sur le recours aux services publics par leurs bénéficiaires. Elles traduisent cependant des conceptions différentes, sinon opposées, de la participation souhaitable des usagers au financement des services publics locaux. Chacune présente des avantages, mais aussi des inconvénients. Tout en favorisant l'accessibilité des services publics, la modulation des tarifs en fonction de la situation socioéconomique des usagers est plus équitable et protectrice des recettes des services que les autres modalités de tarification sociale.

A - Des effets positifs des tarifications sociales sur le recours aux services publics

Comme le souligne également le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) à propos de la restauration scolaire, il n'existe pas d'étude nationale qui analyse de manière précise les effets des tarifications sociales sur le recours aux services publics. Elles sont présumées efficaces en fonction d'un contrefactuel implicite : si des tarifs sociaux n'étaient pas mis en œuvre, les tarifs dépasseraient des seuils symboliquement ou matériellement rédhibitoires pour les usagers.

Les chambres régionales des comptes relèvent des effets favorables des tarifications sociales sur la fréquentation de services publics locaux. Ces effets sont constatés quelles que soient leurs modalités de mise en œuvre.

[240] En moyenne annuelle, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5,4 % en 2022 et de 4,1 % en 2023. Sa progression a ensuite ralenti à 2 % en 2024 et à 0,9 % en 2025.

Une augmentation du recours au service public sous l'effet de la gratuité ou de la modulation des tarifs en fonction du revenu

Entre septembre 2021 et septembre 2024, la commune de Saint-Denis a mis en œuvre une gratuité de la restauration des élèves scolarisés en maternelle et en primaire, à la place d'une tarification sociale assise sur le quotient familial CAF et comportant des tarifs allant de 0,15 € à 4,65 € par repas et par enfant. Les ménages dont les enfants étaient en demi-pension ont bénéficié d'un gain financier. En outre, la fréquentation des cantines a augmenté : entre les années scolaires 2019/2021 et 2022/2023, la proportion d'enfants fréquentant la cantine est passée de 57,1 % à 66,2 % pour les maternelles et de 57,3 % à 65,6 % pour les primaires[241].

La modulation par la commune de Douai des tarifs de la cantine scolaire, de la garderie et de l'accueil de loisirs sans hébergement du mercredi en fonction de la situation socioéconomique des ménages a une incidence favorable sur leur fréquentation par les ménages défavorisés. À la suite d'une diminution des tarifs, le nombre de repas consommés a augmenté de 119 % entre les années scolaires 2020-2021 et 2022-2023 pour les familles dont le quotient familial est inférieur à 369 €, quand il n'a augmenté que de 14 % pour les familles dont le quotient se situe entre 500 € et 700 €[242].

En 2020, la commune de Montpellier a instauré un tarif forfaitaire de 0,5 € pour certains publics fragiles, étendu l'année suivante. En janvier 2023, les tarifs ont été rendus plus progressifs par référence au quotient familial de la caisse d'allocations familiales (voir *infra*). En dépit d'un contexte démographique défavorable, il peut être observé que la proportion d'élèves fréquentant la cantine est passée de 80 % à 85 %. Un effet positif à long terme sur la fréquentation n'est pas exclu[243].

À la suite d'une réduction de 30 % du prix du repas en 2021, une hausse de 19,3 % du nombre de repas de la cantine a été constatée en 2023[244].

En 2021, la commune de Liévin a décidé la gratuité de l'adhésion à la bibliothèque municipale pour tous, quels que soient l'âge et la commune de résidence. En 2023, le service enregistrait 756 nouveaux adhérents, contre 568 en 2021 et 85 457 documents ont été empruntés, contre 58 363[245].

A contrario, une hausse des tarifs peut s'accompagner d'un maintien de la fréquentation. Ainsi, 70,2 % des élèves ont eu recours à la cantine scolaire en 2023/2024, contre 54,2 % en 2019/2020, année scolaire pour laquelle les tarifs ont été relevés (de 10 à 53 % selon le quotient familial). Entre septembre 2019 et septembre 2023, les prix alimentaires ont crû, il est vrai, de 22,8 % en moyenne (Insee), ce qui fournit un avantage comparatif à la cantine scolaire[246]. À Montpellier, la fréquentation des cantines scolaires par des enfants de familles aisées n'a pas diminué, malgré une hausse sensible des tarifs à la charge de ces dernières[247].

[241] CRC Île-de-France, *Commune de Saint-Denis*, février 2024.
[242] CRC Hauts-de-France, *Commune de Douai*, décembre 2024.
[243] CRC Occitanie, *La politique publique de tarification sociale de la restauration scolaire – Montpellier*, juillet 2025.
[244] CRC Île-de-France, *Commune de Garges-lès-Gonesse*, septembre 2024.
[245] CRC Hauts-de-France, *Commune de Liévin*, mars 2025.
[246] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Tassin la-Demi-Lune, Les écoles primaires et la tarification des services publics*, juin 2025.
[247] CRC Occitanie, *La politique publique de tarification sociale de la restauration scolaire – Montpellier*, juillet 2025.

Les tarifications sociales n'ont cependant pas une efficacité absolue. En effet, le coût n'est pas le seul obstacle à l'accès à un service public. La méconnaissance du service ou de l'offre qu'il propose, des freins psychologiques ou l'existence d'alternatives peuvent être au moins aussi puissants, comme le montre la prise par des collégiens et lycéens de repas de moindre qualité et plus coûteux à l'extérieur de leur établissement.

L'absence d'atteinte d'une partie des populations ciblées malgré un tarif symbolique

Depuis la rentrée 2023, le conseil régional de La Réunion applique un tarif unique de 1 € par repas dans les lycées publics. Dans son rapport d'activité 2023, il observe que la mesure « *s'est traduite par une augmentation de 28 % de la fréquentation des restaurants dans les lycées dès le premier trimestre. Le nombre de demi-pensionnaires est passé de 12 000 à 16 000 demi-pensionnaires, soit un taux de fréquentation stabilisé autour de 37 %* », qui reste minoritaire.

B - Des modalités de tarification sociale inégalement équitables et coûteuses en termes de pertes de recettes

1 - Une gratuité qui procure des effets d'aubaine et réduit les recettes

La gratuité totale d'un service public n'est pas sans inconvénients.

Elle procure un effet d'aubaine à des usagers dotés de ressources suffisantes et qui, pour au moins une partie d'entre eux, l'auraient utilisé même s'il avait été payant.

Elle amoindrit les ressources disponibles pour financer l'ensemble de l'offre de services, au détriment de sa quantité ou de sa qualité.

Une perte durable de recettes liée à la gratuité du service

À propos du choix fait par la commune de Saint-Denis d'une gratuité totale de la cantine scolaire, cette collectivité « *se prive durablement d'une ressource estimée par la chambre à un minimum de 3,6 M€ par an* […] »[248].

Elle crée un « effet de cliquet » difficilement réversible.

Elle « *permet de toucher des populations cibles mais entraîne un fort absentéisme* », en l'espèce[249] pour des activités sportives proposées aux seniors et aux jeunes. De fait, elle peut favoriser des inscriptions de confort au détriment d'autres usagers potentiels ou conduire la collectivité à surdimensionner le service. Des collectivités mènent des actions visant à prévenir l'absentéisme des usagers.

[248] CRC Île-de-France, *Commune de Saint-Denis*, février 2024.
[249] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.

Des mesures de prévention et de sanction de l'absentéisme des usagers

Pour certains services publics, les collectivités appliquent des formes de tickets modérateurs, consistant en un reste à charge, même minime, pour l'usager, afin de favoriser sa participation et son assiduité. La région Centre-Val de Loire applique des frais de dossier pour le transport scolaire, afin de mieux paramétrer l'offre à la demande et de prévenir la circulation de cars inoccupés du fait d'inscriptions de confort. La région Occitanie accorde la gratuité pour ce même service sous la condition d'une utilisation régulière (au moins 70 % de fréquentation par semaine).

En amont de l'utilisation du service gratuit de restauration scolaire, la ville de Saint-Denis impose la réservation préalable des repas, au plus tard quatre jours avant la journée concernée[250]. En aval, elle applique des pénalités à l'usager étourdi ou négligent à partir de la quatrième absence ou présence sans inscription préalable et non justifiée à la cantine (deux euros)[251].

Enfin, certaines mesures de gratuité sont irrégulières pour des motifs de procédure[252] ou de fond[253]. D'autres ne sont pas justifiées par un objectif d'accessibilité au service public.

Des gratuités non justifiées par des différences de situation

Le juge administratif a déclaré illégaux une réduction de 50 % des tarifs des crèches accordée aux agents de la ville de Marseille[254] ou le tarif préférentiel accordé par la caisse des écoles de Vincennes aux agents de cette commune, aucun motif d'intérêt général ou différence de situation ne justifiant une différence de traitement[255].

La gratuité générale accordée aux agents actifs et retraités de la Ville de Paris pour accéder à certains services publics sportifs et culturels (piscines, tennis, musées…) n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général ou différence de situation[256]. De même, il n'y a pas de justification à ce que le personnel d'un centre aqualudique bénéficie de la gratuité et de tickets gratuits pour des « proches »[257].

Au regard des constats qui précèdent, pour les situations dans lesquelles la gratuité du service public a un caractère licite, les collectivités devraient, en cas de gratuité du service public local, mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à sanctionner l'absentéisme des usagers quand il est dépourvu de justification (orientation n° 6).

[250] CRC Île-de-France, *Commune de Saint-Denis*, février 2024.
[251] Cf. La cantine devient 100 % gratuite ! | Commune nouvelle de Saint-Denis / d137625042284400_3611.pdf
[252] CRC Guadeloupe, *EPCC Mémorial ACTE*, juin 2023 (absence d'une délibération préalable).
[253] CRC Nouvelle Aquitaine, *Port de plaisance de la Rochelle*, août 2022 (gratuité irrégulière de l'amarrage de bateaux pour certains usagers du port, car non prévue par l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques).
[254] TA de Marseille, 15 février 1991, n° 88-2979.
[255] CAA de Paris, 2 juillet 2010, n° 09PA000974.
[256] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.
[257] CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Commune du Monêtier-les-Bains*, février 2025.

2 - Des dispositifs d'exonération ou de réduction des tarifs qui peuvent aussi s'accompagner d'effets d'aubaine et de pertes de recettes significatifs

Les exonérations et réductions de tarifs en fonction du statut des usagers permettent aux interlocuteurs administratifs de ces derniers d'éviter de solliciter des justificatifs détaillés sur leur situation, notamment lorsqu'ils sont accueillis à un guichet physique ou dématérialisé (musées, théâtres, piscines, …). En pratique, les usagers produisent des cartes (comme la carte nationale d'identité) ou des attestations papier ou dématérialisées (sur leur téléphone portable). Souvent, les billetteries en ligne proposent des tarifs réduits lors de l'achat des billets d'entrée, les justificatifs de tarifs réduits étant à produire lors de la visite.

Ces mesures ont toutefois pour inconvénient de ne pas prendre en compte le niveau des ressources des usagers. C'est notamment le cas des réductions ou gratuités pour les personnes âgées et demandeurs d'emploi. Parfois, les collectivités corrigent les biais possibles en couplant la condition d'âge à une condition de ressources, ce qui peut permettre d'accroître les recettes et de diversifier les usagers[258].

Enfin, l'application de mesures de gratuité ou de réduction de tarifs en fonction du « statut » de l'usager peut s'accompagner de différences de traitement pas toujours justifiées entre les différents services publics, y compris entre des équipements culturels et sportifs de même nature.

L'hétérogénéité des situations tarifaires entre les services publics

S'agissant de la Ville de Paris, la CRC Île-de-France a constaté que les catégories d'usagers d'équipements sportifs et culturels bénéficiant de réductions et gratuités tarifaires sont nombreuses et hétérogènes et que les périmètres de chaque catégorie (tranches d'âge, bénéficiaires de minimas sociaux) diffèrent entre les services publics concernés, y compris entre des équipements de même nature. Afin d'améliorer la cohérence de la politique tarifaire en fonction de la situation des usagers, elle a recommandé à la ville « *d'harmoniser les catégories des réductions et gratuités tarifaires entre les différents services* »[259].

3 - Une modulation des tarifs fondée sur des bases-ressources hétérogènes

Pour certains services publics, notamment la restauration scolaire et les activités périscolaires, les collectivités n'appliquent généralement pas une gratuité totale, mais modulent les tarifs en fonction des ressources des usagers.

Cette modulation est moins coûteuse en termes de pertes de recettes que la gratuité totale ou des exonérations ou des réductions de tarifs couvrant d'importants segments de la population (seniors, jeunes, personnes sans emploi).

Elle soulève deux enjeux : la nature des ressources à prendre en compte et les modalités de cette prise en compte.

[258] CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Rumilly*, juillet 2025.
[259] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.

Sur le premier point, les collectivités apprécient généralement le niveau des ressources des usagers des services publics à partir d'une base nationale, qui peut être de trois natures en l'état des bases-ressources disponibles.

Un recours des collectivités à trois bases-ressources distinctes

Les collectivités recourent aujourd'hui à l'une ou l'autre des trois bases ressources suivantes :

- le quotient familial appliqué par l'administration fiscale (QF fiscal), soit le revenu imposable divisé par le nombre de parts du foyer fiscal ;
- le quotient familial appliqué par les caisses d'allocations familiales (« QF CAF »), qui correspond au revenu imposable, diminué par des abattements liés à certaines situations sociales et majoré par la plupart des prestations familiales légales défiscalisées (voir annexe n° 7). Les collectivités doivent l'utiliser pour obtenir le versement par les CAF de deux prestations d'action sociale collective qui réduisent le financement de structures d'accueil des enfants à leur charge et à celle des familles : la prestation de service unique (PSU) qui finance les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ; la prestation de service ordinaire (PSO), qui finance les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) et les accueils périscolaires et extra scolaires. Les tarifs doivent être fixés par les collectivités de manière progressive en fonction des revenus des familles, selon le barème national des participations familiales. Les collectivités peuvent par ailleurs utiliser le « QF CAF » pour tarifer d'autres services (sports, culture) ;
- le revenu fiscal de référence (RFR) figurant sur l'avis d'imposition, divisé par le nombre de parts du foyer fiscal. Outre le revenu imposable soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, il intègre les revenus de l'épargne assujettis sur option à un prélèvement libératoire de ce barème, les plus-values immobilières taxables et des abattements (notamment l'abattement de 40 % sur les dividendes) et des charges déductibles (comme les cotisations et primes d'épargne retraite) du revenu imposable.

Quelle que soit la base-ressources retenue, le nombre de parts fiscales accordées au foyer (une part entière pour le conjoint, une demi-part pour chacun des deux premiers enfants à charge et une part entière à partir du 3ème enfant) est en tout état de cause plus favorable aux contribuables et aux allocataires des CAF ayant des enfants ou des personnes à charge, et donc aux usagers des services publics locaux, que l'échelle d'unités de consommation (UC) utilisée par l'OCDE et l'Insee pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente (une UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans et plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans).

Après avoir retenu une base-ressources, les collectivités peuvent déterminer une grille tarifaire comportant un nombre variable de tranches, généralement encadrées par un tarif seuil et un tarif plafond, ou un taux d'effort appliqué aux ressources qu'elles retiennent.

Les grilles tarifaires contribuent à la lisibilité des tarifs. C'est d'autant plus le cas si le nombre de tranches tarifaires est limité. Pour autant, elles créent des effets de seuil : une augmentation même faible des ressources des usagers peut entraîner une augmentation plus que proportionnelle des tarifs à leur charge. Les ressauts des tarifs en fonction de l'élévation du niveau des ressources sont d'autant plus sensibles que le nombre de tranches tarifaires est limité.

Le calcul d'un taux d'effort des usagers présente le double avantage d'individualiser précisément la charge tarifaire en fonction des ressources de l'usager et de prévenir les effets de seuil. Appliqué aux ressources de l'usager, il croît proportionnellement à celles-ci. Une

commune a ainsi fait évoluer sa politique tarifaire de grilles de tarifs vers des taux individualisés pour son service public péri- et extra-scolaire[260]. En revanche, le taux d'effort individuel est moins intelligible pour les usagers que la grille tarifaire collective.

C - Privilégier la modulation des tarifs en fonction d'une base-ressources équitable

Au-delà des situations dans lesquelles elles doivent y recourir (voir encadré B-3 *supra*), les collectivités privilégient souvent le quotient familial de la CAF en fonction de considérations pratiques, non liées à une conception particulière de la justice sociale. En effet, il s'agit d'une donnée « clé en mains » calculée par les CAF, qu'elles peuvent obtenir directement auprès d'elles, sans devoir solliciter les usagers, selon deux modalités : des consultations unitaires de données nominatives détenues par les CAF par des agents habilités des collectivités ; la transmission collective de telles données par l'« API CAF »[261].

Un recours variable des collectivités aux différentes bases-ressources disponibles

La région Nouvelle-Aquitaine recourt au quotient familial fiscal pour fixer les tarifs des transports interurbains et scolaires. En revanche, la région Normandie utilise le quotient familial de la CAF pour l'application d'un demi-tarif en matière de transports scolaires (voir annexe n° 3).

La Ville de Paris utilise principalement le quotient familial de la CAF pour les tarifs des services publics culturels et sportifs. Pour les usagers non allocataires de la CAF, elle applique le quotient familial fiscal. Pour l'accès aux centres Paris'Anim, qui proposent une offre de loisirs à caractère culturel, sportif ou scientifique pour la population du quartier dans lequel ils sont implantés, avec un programme d'activités spécifique aux jeunes, la Ville de Paris prend en compte le revenu fiscal de référence[262].

1 - Utiliser le revenu fiscal de référence plutôt que le revenu imposable

Parmi les trois bases-ressources précitées, celle du quotient familial fiscal est la moins équitable car elle omet d'importants revenus du capital et sociaux défiscalisés ou fiscalisés à un taux réduit. Le quotient familial de la CAF corrige partiellement cette situation, en intégrant au revenu la plupart des prestations légales versées par les CAF (notamment les allocations familiales), mais pas les revenus du capital fiscalisés à un taux réduit ou certaines charges déductibles. Le revenu fiscal de référence intègre l'ensemble des revenus du capital fiscalisés à un taux réduit, mais pas les prestations légales des CAF exonérées de l'impôt sur le revenu.

Le revenu fiscal pris en compte pour déterminer le quotient familial fiscal est ainsi moins équitable que le revenu fiscal de référence. Au regard de ce constat, les collectivités devraient substituer le revenu fiscal de référence, plus exhaustif et équitable, au revenu imposable

[260] CRC Hauts-de-France, *Commune de Douai*, décembre 2024.
[261] *Application programming interface* ou interface de programmation d'application. Il s'agit d'une interface logicielle qui permet de relier un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données.
[262] CRC Île-de-France, *Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels*, mars 2025.

lorsqu'elles choisissent de prendre en compte le revenu fiscal pour fixer la participation des usagers au financement du service public (orientation n° 7).

2 - Modifier la définition du quotient familial de la CAF afin qu'il prenne en compte le revenu fiscal de référence

Deux évolutions vont permettre aux collectivités gestionnaires de services publics locaux de disposer auprès des CAF d'informations plus détaillées et plus économes à gérer : un élargissement du périmètre des données individuelles d'allocataires qui leur sont transmises par l'« API CAF », prévu pour la fin de l'année 2025 ; le déploiement d'un dispositif de restitution de masse de données individuelles détenues par les CAF, qui interviendrait d'ici la fin du premier semestre 2026, sous réserve de l'évolution du plan de charge informatique de la CNAF.

À partir de critères qu'elles auront-elles-mêmes déterminés, ce deuxième dispositif doit permettre aux collectivités d'obtenir des CAF l'ensemble des informations nominatives qu'elles détiennent[263] pour calculer le montant des tarifs individuels des usagers de services publics, les leur facturer et les prélever sur leur compte bancaire, en minimisant les démarches de ces derniers envers les collectivités, comme les données à recueillir et à traiter par ces dernières. Sans que de nouveaux textes législatifs ou réglementaires soient nécessaires, ce dispositif doit notamment permettre aux collectivités qui le souhaitent d'appliquer dans des conditions juridiquement sécurisées la tarification de l'eau en fonction de critères sociaux à partir des données relatives à la composition des foyers détenues par les CAF. Pour la mise en œuvre de la tarification sociale de l'eau, la connaissance de la composition des foyers est en effet nécessaire à la détermination de quantités « socle » gratuites ou à tarif réduit.

Un déploiement possible de la tarification sociale de l'eau à droit constant

En application des dispositions de l'article L.2224-12-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issues de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, « *les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale fournissent aux services chargés de la mise en œuvre de ces mesures les données nécessaires pour identifier les foyers bénéficiaires des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés étant préalablement consultée en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

Une lecture stricte de l'article L. 2224-12-1-1 du CGCT conduisait à considérer qu'au-delà de cette seule finalité d'identification des foyers bénéficiaires, la transmission d'autres données relatives aux foyers bénéficiaires (telles que le RIB par exemple) était impossible.

[263] Composition familiale, ressources (QF CAF), perception de différentes prestations (revenu de solidarité active, prime d'activité, aides au logement, allocation aux adultes handicapés et allocation d'éducation de l'enfant handicapé), adresse et coordonnées bancaires.

Cependant, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS ») a introduit à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) de nouvelles dispositions selon lesquelles « *Les administrations peuvent échanger entre elles les informations ou les données strictement nécessaires pour informer les personnes sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévus par des dispositions législatives ou des actes réglementaires et pour leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages* ».

Le CGCT et le CRPA permettent les échanges de données à des fins d'identification et d'information des « bénéficiaires éligibles ». Or, « l'identification de bénéficiaires » prévue par le CGCT suppose d'avoir accès à des données qui permettent de qualifier l'éligibilité. Au-delà des données d'état civil, il est juridiquement possible de mutualiser les données relatives à la situation familiale et socioéconomique des allocataires des CAF afin d'assurer la mise en œuvre d'un dispositif de tarification sociale de l'eau.

Cela étant, l'obtention de données individuelles en masse des allocataires des CAF n'épuise pas les besoins d'information des collectivités. Certains bénéficiaires potentiels des mesures tarifaires des collectivités ne sont pas allocataires des CAF, faute de recourir aux prestations dont ils remplissent les conditions (revenu de solidarité active et aides au logement notamment). De plus, beaucoup de collectivités souhaitent disposer de données nominatives relatives au revenu fiscal de référence, donnée calculée et gérée par la DGFiP et non par les CAF, sans avoir à les demander aux usagers de leurs services publics.

Comme il a été souligné, la définition du revenu fiscal de référence est plus englobante et équitable que le revenu imposable pris en compte pour calculer le quotient familial de la CAF. En outre, ce dernier a été historiquement défini par le conseil d'administration de la CNAF sans texte de droit positif pour l'attribution de prestations extra-légales d'action sociale. Sa définition récente par le droit positif répond à un objet ponctuel[264] et est imprécise.

Par ailleurs, inspiré de la base-ressources du revenu de solidarité active (RSA), la plus large, le revenu social de référence (RSR) intègre en particulier des prestations sociales défiscalisées (indemnités journalières maladie, maternité/paternité et accidents du travail – maladies professionnelles ; allocations familiales, complément familial et allocation de soutien familial), et donc non comprises dans le revenu fiscal de référence, à l'exception notamment des aides au logement et de la prestation d'accueil du jeune enfant. Depuis 2024, les bulletins de salaires font apparaître le RSR propre aux revenus salariaux (« montant net social »)[265]. Depuis mars 2025, le RSR propre aux revenus salariaux et de remplacement est prérempli par les CAF sur les déclarations trimestrielles de ressources des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité. Au-delà, le RSR est fréquemment évoqué[266] en vue de substituer une allocation sociale unique, versée à la source, à une partie des prestations de solidarité gérées par les CAF.

En l'état actuel des bases-ressources disponibles, la prise en compte par la CNAF du revenu fiscal de référence au lieu du revenu imposable pour calculer le quotient familial de la CAF permettrait d'améliorer l'équité de traitement des bénéficiaires des prestations d'action

[264] Décret n° 2024-277 du 28 mars 2024 relatif au « Pass'colo ».
[265] Article R. 3243-1 du code du travail.
[266] Nathalie Colin-Oesterlé et Sandrine Runel, députés, *L'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique*, mission flash de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juillet 2025.

sociale collective des CAF (voir B-3 *supra*) et, par extension, des usagers de l'ensemble des services publics proposés par les collectivités.

Les ministères chargés de la sécurité sociale et des comptes publics devraient substituer, dans un objectif d'équité, le revenu fiscal de référence au revenu imposable pour le calcul par les caisses d'allocations familiales du quotient familial de leurs allocataires que prennent en compte les collectivités pour arrêter les participations financières des usagers à leurs services publics (recommandation n° 4).

⁂

La tarification sociale vise à supprimer ou à réduire l'obstacle monétaire à l'accès aux services publics locaux par l'ensemble des habitants qui le souhaitent. Tout dispositif de cette nature présente des avantages comme des inconvénients de portée variable. Les collectivités doivent en apprécier la nature et la portée, en fonction de plusieurs critères : le recours attendu au service sur un double plan quantitatif et qualitatif ; les risques d'effets de renoncement ou d'aubaine ; les pertes de recettes, brutes et nettes de l'effet du recours accru au service ; la nature des situations des usagers à prendre en compte et les moyens de les mesurer ; l'intelligibilité, la simplicité et l'équité des tarifs pour les usagers actuels ou potentiels.

Il importe en tout état de cause que la gratuité ou le faible coût du service pour l'usager n'ait pas pour effet de dévaloriser le service public et l'effort financier que lui consacre la collectivité. Seule une minorité de collectivités communiquent à ce jour sur les coûts réels des services et les subventions qu'elles leur consacrent. Des indications de cette nature contribuent pourtant à l'information des citoyens sur la valeur du service public.

Des exemples de publicité donnée au coût des services publics par les collectivités

Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie communiquent sur leurs sites institutionnels dans la rubrique consacrée au transport scolaire - donc de manière visible par les familles concernées au moment des inscriptions - sur le coût réel annuel par élève de ce service (respectivement de 1 400 € et de 1 500 € en 2024).

Des collectivités communiquent sur le coût réel des repas sur leurs sites internet, avec des mentions fréquemment aux alentours de 10 € par repas en 2024 (régions Bourgogne Franche-Comté et Centre-Val de Loire pour les cantines des lycées ; en région Grand Est, départements de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle et de la Meuse pour celles des collèges).

La ville d'Angers a développé sa communication publique sur la comparaison du tarif moyen et du coût réel de ses principaux services publics, en en précisant les financeurs (commune, intercommunalité, CAF) : coût d'une année d'école élémentaire publique par élève, d'une heure en crèche, d'une journée en accueil de loisir, d'un trajet en bus ou en tram, d'un livre emprunté à la bibliothèque, d'une entrée au musée, d'une entrée à la piscine.

Les collectivités devraient mettre en œuvre une communication adaptée sur le coût de revient des services publics proposés par la collectivité, notamment ceux fortement subventionnés par le contribuable local ou national : services gratuits pour les usagers ou donnant lieu à des participations financières d'un montant réduit au regard des coûts de revient (orientation n° 8).

III - Répartir différemment la charge du financement des services de l'eau, de l'assainissement et des déchets

La répartition actuelle de la charge de financement des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets, par des recettes tarifaires ou un impôt affecté (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), appelle un réexamen par les collectivités et par l'État : par les collectivités pour développer les tarifications incitatives à la sobriété environnementale ; par l'État afin notamment de mettre plus fortement à contribution les pollueurs à l'origine d'une part importante des coûts et des besoins d'investissement des services.

A - Développer les tarifications incitatives à la sobriété environnementale

Comme il a été souligné, les tarifications incitatives à la sobriété environnementale sont aujourd'hui peu développées (voir chapitre I, III *supra*). Si l'efficacité de la tarification progressive sur la consommation d'eau n'est pas démontrée en l'état actuel de la disponibilité de cette ressource, il convient que les collectivités réexaminent les situations de tarifications dégressives, par nature contraires aux objectifs de sobriété environnementale. Par ailleurs, l'efficacité avérée de la tarification progressive pour la production de déchets ménagers invite les collectivités à en étendre l'application. Dans tous les cas, il convient que les collectivités favorisent l'acceptation sociale de ces évolutions par des actions d'accompagnement adaptées.

1 - Réexaminer les situations de tarification dégressive de l'eau

Dans son avis de novembre 2023 « *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive* », le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estime que « *le bilan de la tarification progressive ne permet pas de conclure clairement sur l'efficacité de cet outil tant sur le plan environnemental, social qu'économique* ».

Par nature, l'élasticité-prix de la consommation d'eau serait limitée par le fait que l'eau potable est un bien de première nécessité difficilement substituable. La facture d'eau ne représente en moyenne que 1 % du budget des ménages (contre 9 % pour l'électricité), ce qui induit une faible élasticité-prix. L'abonné est plus attentif au montant total de sa facture qu'au volume consommé ; or la part fixe de la facture et les taxes diluent la hausse du prix du m^3 dans la facture totale. Enfin, pour la moitié des usagers en logements collectifs et ne recevant pas de facture, le coût de l'eau est « noyé » dans le relevé des charges de l'immeuble.

L'élasticité des comportements des usagers en fonction de l'évolution des tarifs a fait l'objet de travaux de recherche universitaire[267]. Les modélisations effectuées montrent une élasticité assez faible de la consommation par rapport au prix de l'eau. À partir des données 2020 de l'observatoire des services publics de l'eau portant sur environ 700 collectivités dont

[267] Travaux d'Alexandre Mayol sur le service public de l'eau potable (Alexandre Mayol, Simon Porcher, *Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : Une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix,* Revue Économique 2019, et travaux de Marielle Montignoul et Bernard Barraqué sur le thème de l'eau également (Bernard Barraqué, Marielle Montginoul *et al.*, *Baisse des consommations d'eau potable et développement durable,* Annales des mines - Série Responsabilité et environnement, 2011, 63, pp.102-108).

la distribution démographique (nombre d'habitants notamment) ressemble à celle de la France entière, une étude économétrique succincte conclut à l'absence d'effet démontrable des disparités de prix sur la consommation de l'eau[268].

Il existe par ailleurs des obstacles pratiques à l'individualisation des consommations d'eau. La méconnaissance de la composition des foyers consommateurs rend difficile la structuration d'un système de tranches pertinent. De plus, les compteurs d'eau individuels en appartement ne sont obligatoires que pour les seuls immeubles à usage d'habitation construits après le 12 novembre 2007. Selon l'avis précité du CESE, moins de 50 % des logements collectifs sont équipés d'un compteur individuel. Dans ces conditions, certaines collectivités renoncent à une tarification progressive.

Ces éléments, qui accréditent l'absence d'efficacité de la tarification progressive de l'eau, s'entendent toutefois en l'état des coûts et de la disponibilité de la ressource en eau et concernent principalement le comportement des ménages. Les effets du réchauffement climatique pourraient conduire à constater à moyen terme l'efficacité de la tarification progressive de l'eau pour préserver une ressource moins abondante.

En tout état de cause, un nombre selon toute vraisemblance élevé de communes, intercommunalités et syndicats conservent des tarifs pas même proportionnels aux quantités consommées, mais dégressifs, ce qui est préjudiciable à la maîtrise de la ressource en eau.

La permanence de tarifications dégressives de l'eau

Lors de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes constatent la permanence de tarifications dégressives dans des territoires dont la ressource est vulnérable, au moins de manière saisonnière.

Une communauté d'agglomération a adopté une tarification progressive, mais uniquement jusqu'à 100 m^3 ; au-delà, la tarification reste dégressive[269]. Pour une autre intercommunalité, la tarification est légèrement progressive, selon les communes, jusqu'à 100 m^3 ou 500 m^3, puis dégressive[270].

Une autre communauté d'agglomération a supprimé la part progressive de la tarification des communes membres lors du transfert de la compétence « eau ». Gratuite jusqu'à 20 m^3, l'eau est tarifée à 0,95 €/m^3 de 21 à 1 500 m^3, puis à 0,70 €/m^3 à partir de 1 501 m^3[271].

La grille tarifaire d'un syndicat n'incite pas aux économies d'eau. Le syndicat défend une approche de solidarité entre les territoires ruraux et urbains et « *le soutien continu à l'industrie agro-alimentaire très présente au Morbihan, et approvisionnée par l'activité d'élevage et de culture légumière* » et indique avoir amorcé un relèvement de ses tarifs pour les plus gros consommateurs[272]. Une communauté de communes a maintenu la dégressivité de la part variable pour les industriels[273].

[268] Ève Margolis et Alexandre Durain, *La Grande Conversation, Tarification progressive de l'eau : bonne ou mauvaise idée*, 2023.
[269] CRC Bretagne, *Syndicat intercommunal d'adduction en eau potable du Lié*, avril 2022.
[270] CRC Bretagne, *Leff Armor Communauté*, février 2022.
[271] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté d'agglomération du Grand Dax*, novembre 2022.
[272] CRC Bretagne, *Syndicat mixte « Eau du Morbihan »*, février 2023.
[273] CRC Bretagne, *Ploërmel Communauté*, septembre 2024.

Certes, l'application de tarifications dégressives est largement permise par la législation en vigueur. Elle s'explique notamment par les besoins importants de certaines activités économiques, en premier lieu l'agriculture. Elle entre néanmoins en contradiction avec la nécessité d'optimiser la ressource en eau.

Des possibilités étendues de tarification dégressive de l'eau

Le montant de la facture d'eau peut être établi sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube ou progressif. Toutefois, un tarif dégressif peut être adopté si plus de 70 % du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux : en application de l'article L. 211-2 du code de l'environnement, certains territoires sont soumis à une répartition de l'eau visant à concilier les intérêts de l'ensemble de ses utilisateurs ; plus le territoire est marqué par un stress hydrique important, plus la ressource en eau fait l'objet d'une répartition. Si plus de 30 % de la ressource en eau utilisée pour la distribution fait l'objet de règles de répartition des eaux, la collectivité doit réexaminer dans un délai de deux ans les tarifs en vue d'inciter les usagers à optimiser leur consommation (article L. 2224-12-4 du CGCT).

Afin de favoriser la réalisation des objectifs nationaux de maîtrise de la ressource en eau, et au regard de la perspective de stress hydriques croissants, les collectivités devraient mettre en œuvre des tarifs sinon progressifs, du moins proportionnels à sa consommation.

2 - Étendre la tarification progressive des déchets

Selon l'ADEME[274], les collectivités ayant adopté une tarification incitative réduisent en moyenne d'environ 5 % leurs flux de déchets ménagers : la collecte séparée augmente (+ 17 % pour les emballages et papiers, + 10 % pour le verre et + 13 % pour les flux apportés en déchetterie), tandis que les ordures résiduelles chutent (- 34 % en REOMI, - 16 % en TEOMI).

Tableau n° 2 : évolution moyenne des flux de déchets à la suite du passage en tarification incitative, par type de tarification et d'habitat (2013-2019)

Type de tarification incitative	Type d'habitat	Nombre de collectivités	Évolution moyenne du ratio ordures ménagères résiduelles	Évolution moyenne du ratio emballage	Évolution moyenne du ratio verre	Évolution moyenne du ratio déchetterie	Évolution moyenne du ratio déchets ménagers et assimilés
REOMI	Rural	17	- 36 %	+ 26 %	+ 12 %	+ 14 %	- 6 %
	Mixte	23	- 33 %	+ 14 %	+ 9 %	+ 9 %	- 4 %
	Urbain	1	- 17 %	+ 9 %	+ 8 %	+ 12 %	- 5 %
	Total	**41**	**- 34 %**	**+ 19 %**	**+ 11 %**	**+ 12 %**	**- 5 %**
TEOMI	Urbain	1	- 9 %	+ 9 %	+ 10 %	- 3 %	- 9 %
	Mixte	6	- 17 %	+ 9 %	+ 7 %	+ 24 %	+ 1 %

[274] ADEME, *Bilan des collectivités en tarification incitative*, 2021.

	Rural	2	- 15 %	+ 6 %	-	+ 19 %	- 7 %
	Total	**9**	**- 16 %**	**+ 8 %**	**+ 6 %**	**+ 19 %**	**- 2 %**
Total		**50**	**- 31 %**	**+ 17 %**	**+ 10 %**	**+ 13 %**	**- 5 %**

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'ADEME

Une récente étude de l'Insee[275] corrobore les effets positifs de la tarification incitative. En 2021, les intercommunalités ayant instauré une tarification incitative avaient une probabilité de 95 %, toutes choses égales par ailleurs, d'avoir une collecte de déchets inférieure de 55 à 36 kg par habitant et par an par rapport aux autres. La tarification incitative permet non seulement de réduire la quantité, mais aussi d'améliorer le tri des déchets ménagers.

Des choix volontaristes en faveur de la tarification progressive

L'instauration de la TEOMI en 2021 par la communauté de communes des Portes de Thiérache[276] a répondu à des préoccupations de justice sociale, de maîtrise des coûts, de réduction du volume d'ordures ménagères et d'augmentation des déchets triés. 65 % des répondants à une consultation avaient ainsi indiqué être favorables à un paiement proportionnel aux déchets produits, suivant le principe « pollueur-payeur ».

En outre, l'assemblée délibérante de l'intercommunalité avait estimé que la TEOM préexistante était injuste et peu incitative, car elle ne récompensait pas les foyers triant et réduisant leurs déchets. Par ailleurs, l'intercommunalité anticipait, si la TEOM était maintenue en l'état, une hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) venant alourdir les coûts du service.

Lorsqu'elle a instauré la REOMI, la communauté de communes de l'Île d'Oléron visait une baisse rapide de l'ordre de 15 à 30 % du volume des ordures ménagères produites. La transformation du service a été engagée en 2019, après quatre années de concertation, d'études et d'investissements, accompagnés par l'ADEME pour 647 000 € au total : généralisation de la collecte en porte-à-porte, tri à la source des biodéchets, accès contrôlé aux déchetteries et création de points d'apport volontaire pour les résidents secondaires et les vacanciers (300 000 par jour en été pour 22 000 résidents). Afin d'éviter que l'île ne soit submergée de déchets, résidents secondaires et vacanciers peuvent payer le service aux bornes de point d'apport volontaire par carte bancaire ou mobile[277].

Entre 2019 et 2023, la quantité totale de déchets produite sur l'Île d'Oléron a baissé de 15 %, les ordures ménagères résiduelles non triées ont chuté de 36 % et la collecte sélective a bondi de 50 %. Le coût du service est resté stable, alors que la tendance nationale est à une hausse de 20 %.

Le type d'habitat peut gêner le déploiement d'une tarification incitative. De fait, la mesure individualisée des déchets par foyer est plus complexe à établir pour les logements collectifs que pour les logements individuels. Pour les immeubles à habitat collectif, les collectivités n'ont d'ailleurs pas l'obligation d'individualiser par foyer la TEOMI ou la REOMI en fonction des déchets consommés. Lorsque la quantité de déchets produite est connue uniquement pour un ensemble de locaux, les collectivités les répartissent entre eux au *prorata* des valeurs locatives foncières. La TEOMI ou la REOMI est alors appliquée de manière collective à l'ensemble des habitations, ce qui émousse son caractère incitatif à la sobriété environnementale.

[275] *INSEE Première* n° 2055, *Les déchets ménagers et assimilés : plus de 600 kg collectés par habitant en 2021, le tri en hausse de plus de 20 % en 10 ans*, juin 2025.
[276] *Guide pratique, la tarification incitative*, communauté de communes des Portes de Thiérache, 2021.
[277] CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté de communes de l'Île d'Oléron*, juillet 2021.

La mise en place d'une tarification incitative nécessite des moyens humains (assistance à maîtrise d'ouvrage) et techniques pour quantifier les déchets collectés (puçage des bacs à ordures, équipement des camions de collecte, acquisition de logiciels de suivi et de facturation).

Le traçage des déchets de leur dépôt à leur facturation

Pour mettre en œuvre la TEOMI, la communauté de communes des Portes de la Thiérache[278] a équipé chaque foyer d'un bac dont la contenance est fonction de la composition du ménage. Chaque bac est équipé d'une puce électronique permettant de quantifier les déchets. Les camions de collecte sont équipés de capteurs qui enregistrent les données fournies par les puces. Les données récoltées sont transmises à la communauté de communes. À partir de ces données, la communauté de communes calcule le montant de TEOMI dû par chaque foyer et adresse cette information à la DGFiP.

Prenant en considération l'habitat collectif, l'EPCI a investi dans des équipements adaptés : au sein des immeubles dotés d'un espace de stockage dans leur enceinte, des conteneurs « pucés » avec verrou sont entreposés pour chaque foyer ; dans les immeubles sans espace de stockage, les résidents sont dotés d'un badge d'identification leur permettant d'avoir accès au conteneur extérieur. L'usager se rend devant le conteneur, présente son badge pour actionner le système, ouvre le conteneur puis dépose son sac d'ordures. Il referme ensuite le tambour muni d'un système anti-retour. Le conteneur est muni d'un écran guidant l'usager tout au long de la procédure.

Les rapports des chambres régionales des comptes font état de coûts importants liés à la mise en place d'une tarification incitative, atténués par les concours de l'ADEME.

Des coûts d'investissement importants pour les collectivités

En 2020, l'assistant à maîtrise d'ouvrage d'une communauté d'agglomération estimait à 1,8 M€ le coût du puçage des bacs[279]. Une communauté d'agglomération chiffrait à 5,2 M€, soit 110 € par habitant, le coût de l'investissement nécessaire à la tarification incitative[280].

L'ADEME co-finance certains projets en ce sens. En 2024, le montant des aides accordées par l'ADEME dans le cadre du fonds « économie circulaire » atteignait 8,75 M€ ; son taux d'aide s'élève au plus à 80 % (étude préalable, assistance à maîtrise d'ouvrage) ou à 60 % (investissements).

Les coûts à engager par les collectivités doivent toutefois être mis en regard de ceux, parfois considérables, propres à l'organisation actuelle de la gestion des déchets[281].

Tout en reconnaissant les limites et coûts liés à l'individualisation par foyer de la charge tarifaire ou fiscale liée aux déchets ménagers, les collectivités devraient, compte tenu de son efficacité avérée, déployer une tarification incitative à la maîtrise de la production de déchets ménagers, par la redevance ou par l'impôt (orientation n° 9).

[278] Guide pratique, *La tarification incitative, communauté de communes des Portes de Thiérache*, 2021.
[279] CRC La Réunion-Mayotte, *Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest*, décembre 2020.
[280] CRC Nouvelle Aquitaine, *Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois*, mars 2021.
[281] CRC Corse, *La prévention et la gestion des déchets en Corse : un enjeu environnemental et financier majeur pour l'île*, juillet 2024.

3 - Créer des conditions favorables à l'acceptation du changement

Si elle ne tient pas compte du nombre de personnes composant le foyer, une tarification progressive en fonction de la consommation d'eau ou de la production de déchets peut s'avérer pénalisante pour les familles nombreuses qui consomment davantage qu'un ménage-type.

En l'absence de données fiscales (DGFiP) ou sociales (CAF) sur la composition des foyers, certaines collectivités renoncent à la tarification progressive de l'eau, au bénéfice non seulement des ménages dotés de ressources limitées, mais aussi d'entreprises fortement consommatrices en eau (voir encadré *infra*). Cette difficulté souligne l'intérêt d'une communication plus étendue et systématique de données relatives aux ménages par les CAF (voir *supra*). S'agissant des déchets, les collectivités la surmontent en mettant à la disposition des foyers des bacs par type de déchets dont le volume est modulé en fonction du nombre déclaré de personnes du foyer.

Un projet de tarification incitative non concrétisé

En 2022, une communauté d'agglomération entendait concilier « *un enjeu social visant à ne pas pénaliser les petits consommateurs et les ménages modestes grâce à une tarification adaptée sur les premiers m^3 consommés ; un enjeu environnemental, à travers l'application d'une tarification stable ou progressive aux usagers qui consomment le plus* ». Elle entendait ainsi « *sortir du principe "non-pollueur-payeur"* »[282]. Cette réflexion n'a pas abouti dans le sens envisagé. En 2025, les tarifs restaient essentiellement dégressifs.

Les collectivités accompagnent généralement la mise en œuvre d'une tarification incitative par la fourniture de divers outils visant à permettre aux usagers d'agir directement sur leurs consommations (kits hydro économes ou récupérateurs d'eau de pluie ; bacs par type de déchets modulés en fonction du nombre de membres déclarés du foyer, comme indiqué).

Par ailleurs, les collectivités qui mettent en œuvre une tarification incitative des déchets intègrent généralement cette mesure dans une politique d'ensemble comprenant également le déploiement de dispositifs de « collecte incitative » ou de « collecte sélective » (pour les déchets recyclables secs en papier, verre, métal ou plastique), qui réduisent le nombre de passages du service de collecte, voire invitent les ménages à déposer leurs déchets dans des points de collecte plus ou moins éloignés de leur domicile. Selon l'appréciation de certaines associations d'élus, plus que la tarification incitative, ce sont ces dispositifs qui expliqueraient avant tout la diminution observée de la production de déchets ménagers dans les collectivités pratiquant une tarification incitative.

Contrairement aux services publics de l'eau ou de l'électricité, qui fournissent un produit, il est plus difficile d'obtenir des usagers qu'ils payent l'évacuation de leurs déchets. De ce fait, au-delà du seul aspect tarifaire, les collectivités doivent faire porter leurs efforts sur la légitimation et l'intelligibilité du système incitatif afin d'en favoriser l'acceptation par les usagers et prévenir des comportements néfastes (brûlage, enfouissement, dépôts sauvages)[283].

[282] CRC Bretagne, *Communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol agglomération*, septembre 2022.
[283] ADEME, *Tarification incitative et incivilités*, rapport final de janvier 2024.

Enfin, les collectivités doivent adopter une communication prudente sur les conséquences d'une réduction des consommations sur la facture des usagers. En effet, les besoins d'investissement des services d'eau, d'assainissement et de déchets peuvent au contraire justifier un maintien des tarifs, malgré la baisse des consommations.

B - Faire contribuer l'ensemble des parties prenantes à la couverture des coûts des services publics locaux

La répartition de la charge tarifaire - ou fiscale pour les déchets avec la TEOM - des consommations nuisibles à l'environnement doit évoluer afin de prendre en compte de manière plus équitable et efficace le coût des investissements nécessaires à la transition écologique et l'incidence des pertes de recettes induites par une sobriété accrue des consommations.

1 - Un principe « pollueur – payeur » à appliquer plus largement pour les déchets

L'objectif national en faveur d'une économie circulaire appelle une répartition plus équitable des coûts du service entre les producteurs, les consommateurs et les contribuables, dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur (REP)[284].

La responsabilité élargie du producteur

La REP vise à agir sur l'ensemble du cycle de vie des produits : l'écoconception des produits, la prévention des déchets, l'allongement de la durée d'usage et la gestion de fin de vie. Les producteurs doivent ainsi assumer la responsabilité de la gestion des déchets engendrés par les produits qu'ils mettent sur le marché. Ils ont la faculté de se regrouper pour constituer un éco-organisme. Ils lui versent, ensuite, pour chaque produit mis sur le marché, une écocontribution, permettant de financer l'ensemble de leurs obligations, en termes de prévention, collecte, tri ou recyclage.

Les éco-organismes indemnisent les collectivités de tout ou partie des charges de collecte ou de traitement des flux de déchets sous REP qu'elles prennent en charge.

Des propositions ont été émises afin d'accroître la part des contributions à la charge des metteurs sur le marché. Seules les filières « emballage » et « papier » sont aujourd'hui dotées d'un objectif de prise en charge des coûts par les metteurs en service des biens concernés à hauteur de 80 % et 50 % respectivement, les autres filières devant respecter le taux de couverture par défaut de 100 % fixé au niveau européen.

La Cour[285] a souligné en 2020 l'intérêt de moduler plus fortement les contributions versées par les producteurs aux éco-organismes en fonction de critères de performance environnementale (système de « bonus-malus »), afin de rendre ce levier de financement plus incitatif. Au-delà, il conviendrait de réexaminer l'application de taux inférieurs à 100 %.

[284] Articles L. 541-10 et suivants du code de l'environnement.
[285] Cour des comptes, *Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer*, rapport public annuel, février 2020.

2 - Un modèle de financement de l'eau et de l'assainissement à redéfinir : rééquilibrer les facturations en fonction des coûts et faire contribuer les pollueurs

Les services publics de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à un effet de ciseaux des évolutions de leurs recettes et de leurs dépenses, qui fragilise le modèle économique dans lequel « l'eau paye l'eau ».

La forte inflation, notamment de l'énergie, a entraîné une hausse des dépenses de fonctionnement des exploitants publics comme privés des services publics de l'eau et de l'assainissement, au détriment de leur capacité à autofinancer des investissements nécessaires au renouvellement des réseaux de distribution, afin notamment de réduire les fuites, et à la modernisation des usines de production d'eau et des procédés de traitement contre les polluants. Il en va de même pour les stations d'épuration, soumises, en outre, pour celles recevant une pollution de 10 000 équivalent habitants, à un objectif de neutralité énergétique – signifiant qu'elles devront produire l'énergie qu'elles consomment – en 2045 au plus tard[286].

Dans le cadre du plan « Eau » de mars 2023, le gouvernement a fixé un objectif de réduction des prélèvements d'eau de 10 % d'ici à 2030. Des collectivités s'inscrivent dans cette orientation nationale. Ainsi, la métropole européenne de Lille fixe depuis le 1er janvier 2024 à son concessionnaire des objectifs de réduction, sous peine de *malus* financier.

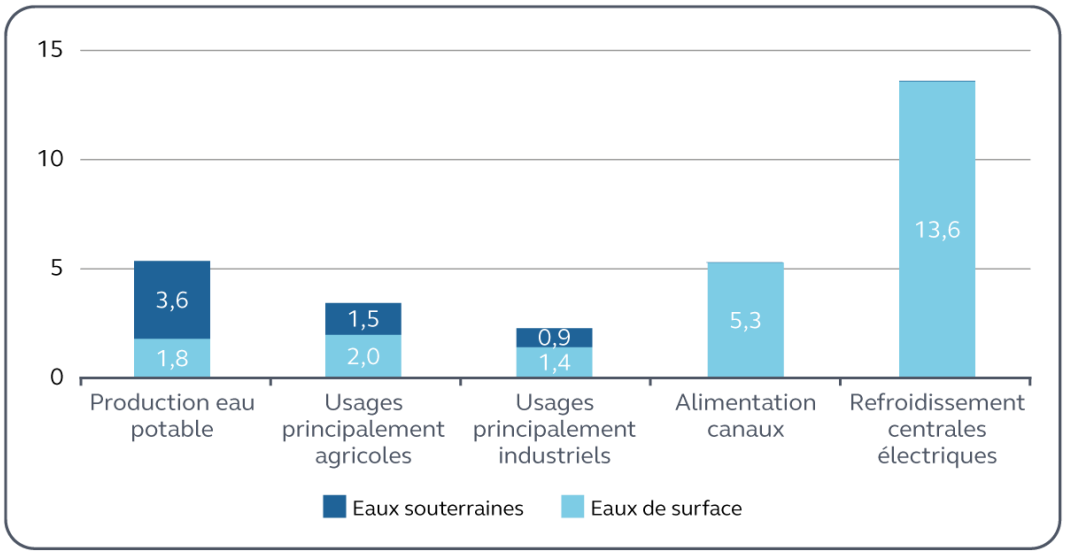
Les services de l'eau et de l'assainissement comportent des coûts fixes de l'ordre de 80 % du total, contre 20 % pour les coûts variables. Or, le prix de l'eau intègre de manière prépondérante une part variable en fonction des quantités consommées. Pour 120 m^3 consommés, la part fixe représente en moyenne 17 % de la facture d'eau et 8 % de celle de l'assainissement[287]. Ce niveau est inférieur au plafond légal de 30 % ou de 40 %.

Dans la limite du plafond légal en vigueur, beaucoup de collectivités pourraient rééquilibrer le financement de l'eau et de l'assainissement, en relevant la part fixe et en abaissant la part variable de la facturation. Afin de favoriser un rééquilibrage plus prononcé, il pourrait être envisagé de rehausser à terme le plafond pour l'ensemble des collectivités et des usagers, en débutant le cas échéant par les usagers intermittents (résidences secondaires, meublés de tourisme, utilisateurs de puits et de forages privés).

En outre, la perspective d'un stress croissant sur la ressource en eau justifierait, sinon de rendre obligatoire dès à présent pour toutes les collectivités une tarification progressive, du moins d'interdire la dégressivité des tarifs appliqués non seulement aux ménages, mais aussi aux grands utilisateurs industriels et agricoles, comme le proposent le CESE[288] et des associations d'élus (Intercommunalités de France, FNCCR).

[286] Directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.
[287] SISPEA, rapport annuel, *Panorama des services et de leur performance en 2022*, juin 2024.
[288] CESE, avis, *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*, novembre 2023.

Graphique n° 4 : répartition des volumes d'eau douce prélevés par usage et par milieu (2020, en milliards de m³)



Source : Service des données et études statistiques du ministère chargé de l'environnement

Par ailleurs, le prix total de l'eau et de l'assainissement comprenait en 2022 en moyenne 21 % de taxe sur la valeur ajoutée (au taux de 5,5 % pour l'eau potable et de 10 % pour l'assainissement) et de redevances. Ces redevances sont principalement versées aux agences de l'eau[289]. Leur produit s'élève à 2,5 Md€ par an en moyenne. Elles sont supportées à hauteur de 80 % par les usagers – particuliers et professionnels – du service public de l'eau et de l'assainissement ; le solde provient des collectivités[290].

Le modèle de financement des agences de l'eau gagnerait à mieux appliquer le principe de « pollueur-payeur ». Cette orientation appelle un rééquilibrage de la répartition de la charge des redevances, se traduisant par une réduction de la part des ménages relativement à celle des entreprises. La réforme des redevances des agences de l'eau, entrée en vigueur le 1er janvier 2025[291], va dans ce sens : une nouvelle redevance s'applique à la consommation ou à l'utilisation de l'eau potable, quel qu'en soit l'usage (à l'exception de l'abreuvement du bétail, exonéré), dans la limite d'un euro par mètre cube.

Au-delà, la hausse des ressources des agences de l'eau pourrait ne plus uniquement reposer sur les usagers des services de l'eau et de l'assainissement, comme cela est toujours le cas à la suite de la réforme des redevances de 2025, mais être répartie entre l'ensemble des acteurs dont les activités nuisent à l'environnement.

[289] Créées par la loi de 1966 sur l'eau, les six agences de l'eau sont des établissements publics de l'État. Elles ont pour mission de gérer et de préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques à l'échelle de bassins hydrographiques.
[290] Catherine Belrhiti, Cécile Cukierman, Alain Richard et Jean Sol, *L'avenir de l'eau*, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, novembre 2022.
[291] Loi de finances pour 2024, article 101 ; décret n° 2024-787 du 9 juillet 2024 portant modifications des dispositions relatives aux redevances des agences de l'eau.

En matière d'assainissement, la révision de la directive « eaux résiduaires urbaines » de 1991[292] renforce les obligations, jusque-là minimales, en matière de collecte, de traitement et de surveillance des eaux usées urbaines. Elle met à la charge des metteurs sur le marché relevant de la REP une part prépondérante des coûts du traitement des micro-polluants.

Des exigences renforcées en matière d'assainissement

La directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires prévoit notamment le renforcement du traitement des eaux usées.

D'ici 2035, toutes les agglomérations d'au moins 1 000 équivalent habitants (EH) - contre 2 000 auparavant - devront assurer l'élimination des matières organiques biodégradables à travers un traitement secondaire.

Un traitement tertiaire pour l'élimination de l'azote et du phosphore doit être mis en place pour les agglomérations de plus de 150 000 EH d'ici 2039, puis pour les communes de plus de 10 000 EH en 2045.

Les micropolluants feront l'objet d'un traitement quaternaire obligatoire pour plus de 150 000 EH d'ici 2045. La même obligation est prévue avec la même échéance mais des paliers différents pour les agglomérations de plus de 10 000 EH présentant des enjeux particuliers.

En application du principe pollueur-payeur, les industries pharmaceutique et cosmétique, soumises à la responsabilité élargie des producteurs (REP), devront contribuer à hauteur de 80 % des coûts supplémentaires (tant d'investissement que de fonctionnement) induits par ce traitement quaternaire ; l'usager prendra en charge le solde.

En matière d'eau, une association représentative de collectivités, spécialisée dans le domaine de l'eau des déchets et de l'énergie (Amorce), propose de placer une redevance « micropolluants » à la charge des principaux metteurs sur le marché (médicaments, cosmétiques, textiles, ustensiles de cuisine et produits plastiques).

IV - Circonscrire les pertes subies de recettes tarifaires

Les collectivités peuvent choisir de renoncer à des recettes afin de favoriser l'accessibilité et la fréquentation de leurs services publics. Tout autre est la situation dans laquelle elles subissent des pertes de recettes involontaires, en raison d'impayés non recouvrés, de détournements, de fraudes ou de déficiences dans l'organisation de leurs services.

A - Optimiser le recouvrement des recettes

Le recouvrement des redevances dues par les usagers des services locaux s'inscrit à un niveau élevé, mais pourrait encore être amélioré.

[292] Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

1 - Une responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable

Les recettes de produits locaux sont recouvrées selon une approche sélective et partenariale, formalisée par une convention d'objectifs entre l'ordonnateur et le comptable, qui vise à adapter les moyens alloués par les comptables aux enjeux financiers liés aux créances pour les collectivités.

Pour percevoir les redevances tarifaires, la collectivité émet un titre de recettes qu'elle transmet au comptable public dont elle relève.

En vertu du privilège du préalable[293], les titres de recettes des collectivités, dont les redevances pour services rendus, ont un caractère exécutoire. Les collectivités sont ainsi dispensées de l'obligation, incombant en principe à tout créancier, de faire valider leur créance par un juge avant de procéder à toute mesure d'exécution forcée[294].

Afin d'assurer un service de proximité, les collectivités peuvent créer une régie de recettes. Le régisseur est une personne physique, généralement un agent de la collectivité, qui encaisse pour le compte d'un comptable public par tout moyen de paiement les recettes réglées par les usagers des services de la collectivité. Il assure le recouvrement spontané des recettes prévues dans l'acte constitutif de la régie ; contrairement au comptable, il ne peut accorder de délais de paiement ou engager des poursuites. Si l'usager ne règle pas sa dette, l'ordonnateur doit émettre un titre de recette exécutoire. La DGFiP indique ne pas connaître au plan national le nombre de régies qui recouvrent des produits de collectivités.

Les titres de recettes des collectivités sont formalisés par des ordres de recouvrer, transmis aux comptables publics et pris en charge par ces derniers, ainsi que par des avis de sommes à payer, adressés aux débiteurs.

Lorsque l'usager ne règle pas sa dette, le comptable public engage une phase amiable[295]. Il adresse une lettre de relance puis, en cas d'échec, une mise en demeure de payer. Il peut ouvrir une phase comminatoire, en faisant appel à un huissier de justice. Le cas échéant, ce dernier constate et signale au comptable l'insolvabilité ou la disparition du débiteur.

En cas d'échec de cette phase amiable, le comptable public peut mettre en œuvre des mesures d'exécution forcée, à condition qu'il dispose d'une autorisation en ce sens de l'ordonnateur. Pour l'essentiel, ces mesures consistent en une saisie administrative à tiers détenteur[296], c'est-à-dire directement auprès de l'employeur, de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de l'établissement financier de l'usager récalcitrant. Au regard de la faiblesse des sommes en jeu dans le cas général, certaines procédures lourdes et coûteuses appliquées dans le domaine fiscal (prise d'hypothèque, saisie-vente, action oblique ou paulienne) ne sont qu'exceptionnellement appliquées aux créances de produits locaux.

---

[293] Article L. 252 A du livre des procédures fiscales : « *constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ».
[294] Cour de cassation, n° 96-13199, 17 juin 1998.
[295] Article L. 1617-5, 4°, 5° et 6° du CGCT.
[296] Article L.1617-5, 7° du CGCT.

2 - Des taux de recouvrement élevés

Le recouvrement amiable et forcé des recettes tarifaires est assuré par les services de gestion comptable (SGC)[297] de la DGFIP, qui ont succédé aux trésoreries entre 2020 et 2023 dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité des finances publiques.

Les taux de recouvrement des créances sur des produits des collectivités s'inscrivent à un niveau élevé et tendanciellement croissant. Selon la DGFiP, le taux de recouvrement par les SGC pour le compte des collectivités des créances de produits émises au cours de l'année 2024 s'est élevé à 92,3 % au 31 décembre 2024, après 91,5 % au 31 décembre 2023 pour les créances émises en 2023. Il connaît une progression continue.

Le taux de recouvrement au 31 décembre des créances de produits émises au cours de l'année précédente est plus élevé : au 31 décembre 2024, il atteignait 98,7 % pour les créances émises en 2023, après 98,6 % au 31 décembre 2023 pour les créances émises en 2022. Il enregistre lui aussi une augmentation continue, quoique plus lente.

Les taux de recouvrement présentent des disparités selon les domaines. Bien qu'en amélioration, ceux des créances relatives à la collecte et au traitement des déchets (REOM) et aux services périscolaires restent inférieurs à la moyenne des SGC (96,9 % et 97,5 % respectivement au 31 décembre 2024 au titre des créances émises en 2023). Cela étant, ces taux de recouvrement globalement élevés ne doivent pas occulter l'existence de situations de grave défaillances susceptibles d'entraîner l'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics concernés devant la Cour des comptes.

L'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics pour non recouvrement de recettes tarifaires

Dans un arrêt du 24 juin 2025 *Communauté de communes de Marana-Golo (Haute-Corse)*, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné deux comptables publics successifs pour n'avoir pas mis en place une politique de recouvrement partagée avec l'ordonnateur et n'avoir pas pris les mesures nécessaires à la prévention de la prescription des créances de la régie de l'eau de la communauté de communes. En outre, ce n'est que sur l'insistance de sa hiérarchie que l'une des deux comptables a sollicité de l'ordonnateur une autorisation permanente et générale de poursuites et sous la pression des élus qu'elle a repris les poursuites. Enfin, c'est avec retard qu'ont été conclue une convention de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public et lancées des mesures coercitives afin de tenter de recouvrer les créances les plus importantes.

La Cour a reconnu la responsabilité financière des deux comptables publics et constaté le caractère significatif du préjudice, estimé à 1,6 M€. Elle a ainsi fait application, en matière de recouvrement de recettes tarifaires, de l'article L.131-9 du code des juridictions financières en reconnaissant une « *faute grave* » en matière d'exécution des recettes « *ayant causé un préjudice financier significatif* ».

[297] Ils ont pour missions la tenue et la fiabilisation de la comptabilité, le conseil et l'assistance aux ordonnateurs dans la gestion budgétaire et financière, le contrôle de la régularité des opérations comptables et la production des comptes de gestion annuels.

3 - Améliorer l'efficacité des organisations des collectivités

Un recouvrement efficace dépend de l'organisation et de l'action des services de la collectivité auprès des usagers du service public.

Afin d'obtenir le paiement concomitamment ou le plus près possible de la consommation du service, les collectivités ont tout intérêt à mettre à la disposition des usagers des moyens de paiement diversifiés répondant à l'ensemble des usages contemporains et des situations sociales. Un nombre croissant de collectivités met à disposition des plateformes de réservation et de prépaiement de leurs services, s'agissant notamment des cantines scolaires, de l'accueil de la petite enfance ou des loisirs, tout en maintenant des possibilités de paiement en numéraire.

Des mesures de prévention des impayés

Afin de limiter le risque d'impayés, une commune privilégie l'inscription à la cantine à travers une plateforme informatique et invite les parents à effectuer le paiement par avance ; le niveau d'impayés est faible. Pour les centres de loisirs, le paiement est réalisé dès l'inscription[298].

A contrario, une autre commune n'a pas observé d'effet sur le taux d'impayés, malgré la suppression du dispositif de préfacturation de la cantine, dans le contexte d'une baisse du prix des repas entraînant une hausse de la fréquentation et du nombre de repas servis[299].

Par ailleurs, les collectivités ont la faculté d'aménager leurs régies de recettes en des régies prolongées. Selon les conditions définies dans l'acte constitutif de la régie, le régisseur peut alors adresser une relance à l'usager lorsque que le règlement au comptant n'a pas été spontanément effectué. Cette demande de paiement du régisseur présente l'avantage d'intervenir au plus près de la défaillance de paiement de l'usager, avant l'envoi d'une lettre de relance par le comptable public (voir 1 - *supra*).

Les collectivités ont par ailleurs la faculté d'externaliser la facturation, l'encaissement des sommes dues et la « relation-client » à un prestataire de services, dans le cadre d'une convention de mandat[300]. La conclusion d'une telle convention suppose notamment l'avis conforme du comptable public et le respect des règles de la commande publique quant au choix dudit tiers[301]. Contrairement aux services de la DGFiP, le prestataire de services n'est pas habilité à mettre en œuvre des mesures d'exécution forcée des créances des débiteurs. La DGFiP indique ne pas avoir de visibilité au plan national sur l'étendue du recours par les collectivités à des sociétés spécialisées de recouvrement des créances.

[298] CRC Hauts-de-France, *Commune de Liévin*, mars 2025.
[299] CRC Île-de-France, *Commune de Garges-lès-Gonesse*, septembre 2024.
[300] Article L. 1611-7-1 du CGCT.
[301] CRC Bretagne, *Communauté d'agglomération Guingamp-Paimpol agglomération*, septembre 2022.

Une efficacité du recouvrement pour partie tributaire des grilles tarifaires elles-mêmes

Une régie des eaux a mis en place un suivi informatisé de la facturation et de l'encaissement dans ses phases précontentieuse et contentieuse. En outre, elle a informé ses usagers des délais de paiement des factures et des procédures encourues en cas de dépassement. La chambre régionale des comptes « *engage la régie à réduire le taux d'impayés par une stratégie adaptée, élaborée sur la base d'une étude préalable des catégories de consommateurs concernés. Elle pourrait inclure la mise en œuvre de la tarification sociale, le cas échéant* ». De fait, le recouvrement n'a pas une dimension purement technique[302].

4 - Renforcer la collaboration de l'ordonnateur et du comptable

L'efficacité du recouvrement dépend aussi d'une collaboration efficace entre l'ordonnateur et le comptable.

La DGFiP appelle ses services déconcentrés à conclure des partenariats avec les collectivités afin d'acter, par écrit, les engagements réciproques et les bonnes pratiques en matière de tenue des comptes, de dépenses et de recouvrement des recettes. Ces relations partenariales sont formalisées par des conventions de services comptables et financiers (CSCF)[303], proposées depuis 2003 aux collectivités les plus importantes, par l'engagement partenarial (EP)[304], dispositif allégé proposé depuis 2010 ou par des conventions portant uniquement sur le recouvrement.

La DGFiP prévoit de simplifier ces dispositifs afin d'en étendre le champ d'application et les rendre plus attractifs pour les collectivités (unification des CSCF et des EP, suppression des seuils d'éligibilité et souplesse accru du contenu des partenariats formalisés).

Deux paramètres conditionnent plus particulièrement l'efficacité des actions de recouvrement amiable et forcé menées par les comptables.

Un premier enjeu concerne la complétude et la fiabilité des données d'identification des débiteurs transmises par les collectivités aux comptables (nom, prénom, date et lieu de naissance ou SIRET et adresse).

Certes, les services de la DGFiP qui recouvrent des créances de produits locaux peuvent consulter les fichiers des services chargés de l'établissement de l'assiette et du recouvrement des impôts, y compris le fichier des comptes bancaires (FICOBA). Comme ceux chargés du recouvrement des impôts, ils ont de surcroît un droit de communication d'informations auprès des collectivités et de leurs établissements publics, des administrations et entreprises publiques, des caisses de sécurité sociale (CAF notamment), ainsi que des organismes ou particuliers assurant des prestations de services à caractère juridique, financier ou comptable, ou la détention de biens ou de fonds pour le compte de débiteurs[305].

---

[302] CRC Corse, *Régie « les eaux du pays bastiais »*, octobre 2022.
[303] Sont éligibles aux CSCF tous les conseils départementaux et régionaux, les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants, ainsi que les établissements publics de santé dont les produits d'exploitation dépassent 70 M€.
[304] Sont éligibles aux EP les communes et EPCI dont la population est comprise entre 1500 et 100 000 habitants, les établissements publics de santé et établissements sociaux et médico-sociaux dont les produits d'exploitation sont compris entre 5 et 70 M€, tous les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que les syndicats.
[305] Article L.1615-7, 8° du CGCT.

Néanmoins, la DGFIP souligne l'enjeu d'une vigilance accrue des ordonnateurs sur la qualité du titrage des créances afin de circonscrire les omissions et erreurs à l'origine de recherches chronophages dans les fichiers de l'administration fiscale et auprès de tiers.

Un deuxième enjeu concerne les conditions dans lesquelles le comptable peut engager l'exécution forcée des titres de recettes.

Au cours de la période examinée par la Cour, cette exécution devait être autorisée au préalable par l'ordonnateur[306]. Les autorisations accordées par les ordonnateurs ont une portée variable : selon le cas, elles peuvent être permanentes ou temporaires et concerner toutes les créances de produits des collectivités ou bien seulement une partie d'entre elles. En cas de refus d'autorisation ou d'absence de réponse de l'ordonnateur, le comptable peut uniquement procéder à un recouvrement amiable.

Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeur des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable[307]. L'admission en non-valeur est une décision de l'ordonnateur. En cas de refus, le comptable lui demande d'inscrire en provisions lesdites créances non-recouvrées, conformément au principe de sincérité budgétaire.

Un récent décret n° 2026-141 du 27 février 2026 relatif à l'exercice des mesures d'exécution forcée pour le recouvrement des titres de recettes prévoit qu'après avoir recueilli l'avis du comptable, l'ordonnateur peut, par décision écrite, demander que la mise en œuvre des mesures d'exécution forcée soit soumise à son autorisation pour tout ou partie des titres qu'il émet. S'il ne formule pas de demande, le comptable est habilité à engager l'exécution forcée de l'ensemble des titres de recettes pour lesquels le recouvrement amiable a échoué.

Dorénavant, le comptable peut ainsi engager le recouvrement forcé de l'ensemble des titres de créances de produits locaux pour lesquels l'ordonnateur n'a pas demandé à émettre son autorisation préalable ; c'est seulement pour certaines natures de titres, définies au préalable par l'ordonnateur, que l'agent comptable doit demander à ce dernier l'autorisation de mettre en œuvre des mesures de recouvrement forcé. Cette évolution pourrait permettre d'alléger et de simplifier la gestion, complexe, des autorisations accordées par les ordonnateurs et de traiter de manière plus homogène les débiteurs sur l'ensemble du territoire national.

D'autres voies d'amélioration du recouvrement des créances de produits locaux, avancées notamment par la FNCCR, seraient-elles aussi opportunes : autoriser le recouvrement forcé conjoint des redevances d'eau et d'assainissement, quand les deux services relèvent du même mode de gestion ; rendre exécutoires les factures émises par les entreprises concessionnaires, sans qu'elles aient à obtenir la reconnaissance de ce caractère auprès du juge judiciaire.

[306] Article R. 1617-24 du CGCT.
[307] Article R. 1617-24 du CGCT.

B - Limiter les détournements et fraudes

Certaines collectivités sont confrontées à des niveaux d'impayés tels qu'ils affectent la viabilité économique même de leurs services publics. C'est le cas de collectivités des départements d'outre-mer[308], dans lesquels les factures d'eau pèsent beaucoup plus lourdement sur le revenu des ménages qu'en métropole (de 3,0 % à La Réunion à 6,2 % en Guyane et jusqu'à 25,0 % à Mayotte pour les deux premiers déciles de revenu, contre 1,4 % dans l'hexagone en 2022) et où le niveau des impayés (de 9,4 % à La Réunion à 31,0 % à la Guadeloupe en 2022) compromet la capacité des services à couvrir leurs dépenses d'exploitation et à investir. La dégradation du service induite par le manque d'investissements contribue en retour au mécontentement des usagers devant les factures dont le règlement leur est demandé.

Les pertes de recettes tarifaires peuvent aussi résulter de détournements.

Des branchements sauvages de la distribution de l'eau

La Cour[309] a relevé en 2025 que « *dans nombre de secteurs d'habitat informel, un seul branchement et une seule facture peut correspondre à plusieurs habitations et à de nombreuses familles qui s'y raccordent. Ainsi, en Guadeloupe, il a été décidé du remplacement systématique des compteurs, qui doit permettre de reprendre une facturation actuellement faussée par des outils obsolètes et dysfonctionnels* ». Ces branchements multiples de l'adduction d'eau rendent impossible l'application d'une tarification progressive de l'eau et favorisent les impayés.

En matière de déchets, les collectivités sont confrontées au risque d'augmentation des décharges sauvages, lorsque les usagers choisissent de se soustraire aux obligations du service public de la gestion des déchets, notamment lorsqu'une tarification incitative a été mise en place. Des dispositions législatives ont été adoptées ces dernières années, au titre des pouvoirs de police du maire ou de l'autorité compétente[310], afin de sanctionner ces comportements[311]. Dans cet objectif, des systèmes de vidéoprotection peuvent être mis en œuvre afin d'assurer la prévention et la constatation des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets[312].

C - Réduire les gaspillages de ressources non facturées

Des gaspillages surviennent lorsque l'utilisation de ressources pour produire le service public n'engendre pas de recettes tarifaires. C'est le cas lorsque cette utilisation ne peut être facturée aux usagers de manière individualisée ou lorsqu'elle n'a pas pour contrepartie un service réel.

[308] Cour des comptes, *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer*, mars 2025.
[309] Cour des comptes, *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer*, mars 2025.
[310] Article L. 541-3 du code de l'environnement.
[311] Articles R. 634-2 (contravention de 4ème classe d'abandon de déchets) et R. 635-8 (contravention de 5ème classe d'abandon à l'aide d'un véhicule) du code pénal.
[312] Article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure.

1 - Les aliments non consommés dans les cantines

L'enjeu de la réduction du gaspillage de ressources occasionnant des coûts pour les collectivités sans engendrer de recettes tarifaires concerne notamment les cantines des établissements d'enseignement.

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (« AGEC ») définit le gaspillage alimentaire comme « *toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à un endroit de la chaîne alimentaire est perdue, jetée, dégradée* ». Elle a pour ambition de le réduire de moitié en 2025 par rapport à son niveau de 2015.

L'ampleur du gaspillage alimentaire, pour partie imputable aux cantines scolaires

L'ADEME estime que le gaspillage alimentaire représente en France 10 millions de tonnes perdues sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, dont 8 % seraient attribuables à la restauration collective, dont relèvent les cantines des établissements d'enseignement financées par communes, les départements ou les régions.

Pour un restaurant servant 500 repas en moyenne, 200 jours par an, le gaspillage alimentaire représenterait entre 15 et 20 tonnes par an, soit 30 000 à 40 000 € de produits jetés. Environ 60 % des pertes financières liées au gaspillage alimentaire sont attribuables à des coûts indirects, tels que l'énergie nécessaire à la cuisson et la conservation des denrées, les moyens humains nécessaires au fonctionnement du service, ou encore la gestion des déchets[313].

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets autorise les collectivités à expérimenter la réservation de repas. Elle prévoit d'autres mesures complémentaires, telles que l'interdiction de rendre les invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation. Les acteurs de la restauration collective préparant plus de 3 000 repas par jour doivent, de plus, proposer aux associations d'aide alimentaire une convention relative au don de ces denrées consommables non vendues.

Les collectivités doivent engager ou renforcer les actions visant à réduire le gaspillage alimentaire, à partir de diagnostics à établir.

2 - Les réseaux fuyards de distribution et d'évacuation de l'eau

Les recettes des services publics de l'eau et de l'assainissement reposent sur les volumes d'eau facturés aux usagers. Or, les fuites des réseaux de distribution de l'eau conduisent les collectivités ou leurs délégataires à prélever des ressources qui ne donnent pas lieu à facturation et à supporter ainsi des coûts de production à perte.

Un réseau de distribution est performant lorsque le volume d'eau prélevé s'approche du volume d'eau distribué et donc facturé. L'entretien, le renouvellement et la modernisation des réseaux sont ainsi un enjeu essentiel pour les collectivités.

[313] ADEME, *Vers une alimentation plus durable en restauration collective*, septembre 2021.

Les fuites des réseaux de distribution et l'état de ces derniers sont retracés par des indicateurs dont les collectivités sont tenues d'assurer le suivi. L'observatoire national SISPEA les décrit dans son rapport annuel[314].

Des indicateurs de performance des services de l'eau et de l'assainissement problématiques

Indicateur P104.3, rendement du réseau de distribution. Il rapporte le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) au volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution.

En 2023, il s'élevait à 81,2 % en moyenne nationale, pour une population observée de 52 millions de personnes, avec de fortes disparités (de 41,8 % en Guadeloupe et 60,1 % à La Réunion à 90,6 % pour Paris et la petite couronne ; les données font défaut pour l'Essonne et le Rhône).

Indicateurs P103.2B pour l'eau potable et P202.2B pour l'assainissement collectif, connaissance et la gestion patrimoniale des réseaux, qui relient le niveau de connaissance du réseau et des branchements et l'existence d'une politique de renouvellement pluriannuelle du service.

En 2023, les indicateurs s'élevaient à 103 points sur 120 en moyenne nationale pour l'eau et à 71 points sur 120 pour l'assainissement, avec de faibles niveaux pour l'eau pour la Guadeloupe et Mayotte et, pour l'assainissement, pour Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane, ainsi qu'un grand nombre de départements métropolitains.

Indicateurs P107.2, taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable et P253.2, taux moyen de renouvellement des réseaux de collecte d'eaux usées. Ils rapportent le renouvellement moyen annuel du réseau, sur les cinq dernières années, à la longueur totale du réseau, hors branchements.

En 2023, ils s'élevaient en moyenne nationale à 0,66 % pour l'eau et à 0,48 % pour l'assainissement, pour des populations observées de 50,4 millions et de 38,8 millions de personnes. Aucune région n'atteignait 1 %. Pour la mieux placée (Bretagne), le ratio s'élevait à 0,83 %.

En 2023, 18,8 % de la ressource en eau prélevée était ainsi perdue sans donner lieu à facturation. Si ce ratio a baissé (il était de 20,2 % en 2017), il représente néanmoins 960 milliards de m^3 d'eau, soit l'équivalent de la consommation annuelle d'environ 18 millions de personnes ; 10 % des usagers relèvent d'un service dont le rendement est inférieur à 68 %.

Par ailleurs, 6,6 km de réseaux sur 1 000 km de distribution de l'eau et 4,8 km de réseaux d'évacuation des eaux usées relativement à la même longueur ont été renouvelés au cours des cinq dernières années. Au rythme actuel, les réseaux d'eau et d'assainissement seraient intégralement renouvelés d'ici environ 150 et 200 années respectivement.

Les chambres régionales des comptes soulignent l'ampleur des investissements à réaliser afin de préserver la ressource en eau de prélèvements ne donnant pas lieu à facturation.

Indépendamment de la mise en œuvre d'objectifs de tarification sociale ou de sobriété environnementale, ces faiblesses du « petit cycle de l'eau » (du point de captage au rejet de l'eau) sont de nature à favoriser une augmentation du prix de l'eau et de l'assainissement au cours des années à venir afin de financer les investissements nécessaires.

[314] Observatoire national SISPEA, *Panorama des services publics et de leur performance en 2023*, juin 2025.

Comme il a été souligné (voir *supra*), l'importance des investissements requis par les objectifs de préservation de la quantité et de la qualité de la ressource en eau appelle une modification de la répartition de la charge tarifaire entre les différentes catégories de consommateurs d'une part, et entre les consommateurs et les pollueurs d'autre part, dans le cadre de la réaffirmation d'un financement exclusif du service public de l'eau par les tarifs.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS / ORIENTATIONS* _____

L'enjeu financier représenté par les recettes tarifaires se renforce sous l'effet des divergences entre des coûts et des besoins d'investissement des services publics locaux qui augmentent, et des possibilités de financement de ces services par des recettes fiscales locales ou nationales supplémentaires qui se réduisent (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui permettait de mettre à contribution la plupart des foyers ; mise à la charge des collectivités d'une contribution au redressement des finances publiques).

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que les collectivités privilégient, parmi les différentes modalités de tarification sociale, la modulation de la participation des usagers en fonction de leur situation socioéconomique. Celle-ci permet notamment de prévenir les effets d'aubaine inhérents à la gratuité universelle ou à des exonérations ou réductions de tarifs bénéficiant à de larges segments d'usagers. De ce fait, elle est mieux à même de concilier l'objectif d'accessibilité aux services publics locaux avec la maîtrise des pertes de recettes tarifaires, qui réduisent les financements disponibles pour les services publics.

La modulation des tarifs en fonction de la situation des usagers peut elle-même donner lieu à des modalités variées. En particulier, les différentes bases-ressources auxquelles les collectivités peuvent se référer n'ont pas la même portée sur le plan de l'équité pour les usagers. Dans un objectif d'équité accrue, les collectivités devraient préférer le revenu fiscal de référence au revenu imposable lorsqu'elles prennent en compte ce dernier. Dans le même objectif, en l'état des bases-ressources disponibles, le revenu fiscal de référence devrait remplacer le revenu imposable pour le calcul du quotient familial de la caisse d'allocations familiales, référence privilégiée par les collectivités pour des motifs de simplicité.

Si les collectivités choisissent la gratuité du service public, elles ont vocation, comme certaines le font déjà, à mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à sanctionner l'absentéisme injustifié des usagers, qui peut favoriser le surdimensionnement des services publics ou priver d'accès à ces derniers certains usagers potentiels.

Par ailleurs, il convient d'éviter que la gratuité ou la modestie des tarifs de la plupart des services publics locaux par rapport à leurs coûts de revient aient pour effet de les dévaloriser aux yeux du public. Ceci appelle de la part des collectivités une communication adaptée sur le coût de revient des services fortement subventionnés par le contribuable, qu'il soit local ou national.

Sous réserve de leur efficacité, les tarifications incitatives à la réduction de la consommation d'eau et de la production de déchets sont elles aussi de nature à réduire les recettes des services publics locaux, alors même que les coûts de ces derniers sont principalement constitués de coûts fixes. Compte tenu de son efficacité avérée, le déploiement d'une tarification incitative à la maîtrise de la production de déchets ménagers, par la redevance ou par l'impôt, devrait s'imposer. S'agissant de l'eau, pour laquelle cette efficacité n'est pas démontrée à ce jour - en l'état de la disponibilité de cette ressource -, les collectivités devraient réexaminer les tarifications dégressives en fonction des quantités d'eau consommées, afin de répondre à l'impératif de sobriété environnementale.

Il n'en reste pas moins que la consommation d'eau tend à diminuer, alors que la part des tarifs variant en fonction de cette consommation est prépondérante dans la facturation. Afin d'assurer l'équilibre financier des services de l'eau et de l'assainissement, et de couvrir leurs besoins d'investissement liés notamment à la mise en œuvre de dépollutions, les collectivités devraient augmenter la part fixe de la facturation, aujourd'hui minoritaire, et réduire concomitamment sa part variable. Pour la plupart d'entre elles, les plafonds réglementaires en vigueur des parts fixe et variable permettent un tel rééquilibrage.

Au-delà, la charge tarifaire liée aux services de l'eau, de l'assainissement et des déchets appelle des rééquilibrages entre l'ensemble des parties prenantes à l'origine des coûts. Le principe pollueur–payeur devrait ainsi trouver à s'appliquer plus largement qu'à l'heure actuelle à l'échelle nationale.

Enfin, les pertes de recettes tarifaires que subissent les collectivités ne sont pas seulement la conséquence des politiques d'accessibilité aux services publics qu'elles mènent. Pour une part, ces pertes sont involontaires. C'est le cas lorsque les ordonnateurs, puis les comptables en cas d'échec de ces derniers, ne parviennent pas à recouvrer des recettes tarifaires, lorsqu'interviennent des détournements ou des fraudes, ou encore, lorsque l'utilisation de ressources pour produire le service public n'engendre pas de recettes tarifaires du fait de gaspillages. Le recouvrement des créances sur les recettes tarifaires des services publics locaux s'inscrit à un niveau globalement élevé (moins de 1,5 % d'impayés définitifs en moyenne). Il pourrait être encore amélioré par une mise en œuvre plus étendue de mesures de prévention des impayés par les gestionnaires de services publics locaux et une collaboration accrue entre ces derniers et les comptables publics.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *en l'état des bases-ressources disponibles, substituer à l'horizon 2027 dans un objectif d'équité le revenu fiscal de référence au revenu imposable pour le calcul par les caisses d'allocations familiales du quotient familial de leurs allocataires que prennent en compte les collectivités pour arrêter les participations financières des usagers à leurs services publics (ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et ministère de l'action et des comptes publics) ;*

En outre, la Cour propose les orientations suivantes aux collectivités :

5. *en cas de gratuité du service public local, mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à sanctionner l'absentéisme injustifié des usagers ;*
6. *substituer le revenu fiscal de référence, plus exhaustif et équitable, au revenu imposable pour fixer la participation des usagers au financement du service public ;*

7. *mettre en œuvre une communication adaptée sur le coût de revient des services publics proposés par la collectivité, notamment ceux fortement subventionnés par le contribuable local ou national (services gratuits pour les usagers ou donnant lieu à des participations financières d'un montant réduit au regard des coûts de revient) ;*
8. *compte tenu de son efficacité avérée, déployer une tarification incitative à la maîtrise de la production de déchets ménagers, par la redevance ou par l'impôt ;*
9. *rééquilibrer la tarification de l'eau en fonction des coûts et des usages, en augmentant la part fixe de la facturation et, pour la part variable liée à la consommation, en mettant en œuvre des tarifs sinon progressifs, du moins proportionnels à celle-ci.*

Liste des abréviations

ADEME..... Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALSH ..... Accueil de loisirs sans hébergement
CAF ..... Caisse d'allocations familiales
CASF..... Code de l'action sociale et des familles
CCAS ..... Centre communal d'action sociale
CCSPL ..... Commission consultative des services publics locaux
CESE..... Conseil économique, social et environnemental
CGCT ..... Code général des collectivités territoriales
CIAS..... Centre intercommunal d'action sociale
CNAF ..... Caisse nationale des allocations familiales
CSCF ..... Convention de services comptables et financiers
DGCL..... Direction générale des collectivités locales
DGF..... Dotation globale de fonctionnement
DGFiP ..... Direction générale des finances publiques
DSR..... Dotation de solidarité rurale
EAJE ..... Établissement d'accueil du jeune enfant
EP ..... Engagement partenarial
EPCC..... Établissement public de coopération culturelle
EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunale
FICOBA ..... Fichier des comptes bancaires
OFB..... Office français de la biodiversité
OFGL ..... Observatoire des finances et de la gestion publique locales
ORD ..... Observatoires régionaux des déchets
PFAS ..... Substances per- et polyfluoroalkylées
PSO ..... Prestation de service ordinaire
PSU ..... Prestation de service unique
QF..... Quotient familial
REOM ..... Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
REOMI..... Redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative
REP ..... Responsabilité élargie du producteur
RFR ..... Revenu fiscal de référence
RPQS..... Rapport sur le prix et la qualité du service
RFR ..... Revenu social de référence
SDIS ..... Service départemental d'incendie et de secours
SEM ..... Société d'économie mixte
SGC..... Service de gestion comptable

SISPEA ..... Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement
SNBC ..... Stratégie nationale bas carbone
SPA ..... Service public à caractère administratif
SPGD ..... Service public de la gestion des déchets
SPIC ..... Service public à caractère industriel ou commercial
TEOM ..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEOMI ..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative
TER ..... Train express régional
TFPB ..... Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP ..... Taxe générale sur les activités polluantes

Annexes

Annexe n° 1 : contributions des chambres régionales et territoriales des comptes au rapport.....124
Annexe n° 2 : l'application du droit de la concurrence aux pratiques tarifaires 127
Annexe n° 3 : illustrations de tarifs de services publics du quotidien des familles en 2025.....129
Annexe n° 4 : le soutien de l'ADEME aux collectivités pour la connaissance du coût du service public de la gestion des déchets 138
Annexe n° 5 : les données de population utilisables par les collectivités pour fixer les tarifs 139
Annexe n° 6 : les rapports sur le prix et la qualité des services 140
Annexe n° 7 : le calcul du quotient familial de la caisse d'allocations familiales 141

Annexe n° 1 : contributions des chambres régionales et territoriales des comptes au rapport

CRTC	Titre du rapport	Exercices couverts	Date du délibéré
Auvergne-Rhône Alpes	Commune de Tassin-la-Demi-Lune	2019 et suivants	25 juin 2025
	Commune de Rumilly	2019 et suivants	8 juillet 2025
	Commune de Rillieux-la- Pape	2013-2018	22 juillet 2020
	Commune des Allues	2017 et suivants	30 septembre 2022
Bourgogne-Franche- Comté	Régie de l'opéra de Dijon	2017 et suivants	27 mai 2024
Bretagne	Ploërmel communauté	2018 et suivants	18 septembre 2024
	Syndicat pour l'incinération des déchets du pays de Quimper (SIDEPAQ)	2018 et suivants	29 avril 2025
	Syndicat intercommunal d'adduction en eau potable du Lié	2016 et suivants	21 avril 2022
	Syndicat mixte Eau du Morbihan	2016 et suivants	9 février 2023
	Communauté d'agglomération Lamballe Terre et Mer	2017 et suivants	6 mars 2023
	Communauté d'agglomération Guingamp Paimpol Agglomération	2017 et suivants	14 septembre 2022
	Commune de Moréac	2017 et suivants	14 novembre 2023
	Commune de Locminé	2016 et suivants	10 octobre 2023
	Commune de Dinard	2015 et suivants	7 septembre 2021
	Communauté de communes Leff Armor communauté	2017 et suivants	21 février 2022
	Commune de Saint-Brieuc	2017 et suivants	26 juillet 2022
	Commune d'Ouessant	2017 et suivants	6 mai 2022
Centre Val-de-Loire	Communauté de communes du Bonnevalais	2019 et suivants	12 décembre 2024
Corse	Communauté de communes de l'Île-Rousse-Balagne	2019 et suivants	26 février 2025
	Communauté de communes Nebbiu-Conca d'Oro	2018 et suivants	25 juillet 2024
	Commune de l'Île-Rousse	2019 et suivants	27 novembre 2024
	Régie Les eaux du pays bastiais	2017 et suivants	18 octobre 2022

CRTC	Titre du rapport	Exercices couverts	Date du délibéré
	La prévention et la gestion des déchets en Corse - Un enjeu environnemental et financier majeur pour l'île		19 avril 2024
Grand Est	Commune de Gérardmer	2019 et suivants	27 mai 2025
	Communauté d'agglomération Ardenne métropole	2018 et suivants	16 juillet 2024
Guadeloupe, Guyane et Martinique	Syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets	2014 et suivants	27 avril 2022
	Établissement public de coopération culturelle Mémorial ACTe	2019 et suivants	20 juin 2023
	Commune de Cayenne	2011-2017	12 juillet 2019
Hauts-de-France	Communauté d'agglomération du Boulonnais	2018 et suivants	1er août 2024
	Commune de Douai	2020 et suivants	11 décembre 2024
	Commune de Liévin	2019 et suivants	6 mars 2025
	Commune de Longuenesse	2018 et suivants	23 novembre 2023
	Syndicat mixte pour l'exploitation du stade couvert régional de Liévin	2019 et suivants	25 octobre 2024
Île-de-France	Ville de Paris : la tarification des services publics locaux sportifs et culturels	2019 et suivants	5 mars 2025
	Commune de Noisy-le-Grand	2018 et suivants	4 décembre 2024
	Établissement public territorial Paris Est Marne & Bois	2020 et suivants	28 mai 2024
	Société d'économie mixte du cinéma des Sept-Mares (Élancourt)	2019 et suivants	15 avril 2025
	Théâtre de Sénart - Établissement public de coopération culturelle	2019 et suivants	16 juillet 2025
	Commune d'Émerainville	2019 et suivants	24 avril 2025
	Commune de Saint-Denis	2016 et suivants	6 février 2024
	Commune de Garges-lès-Gonesse	2019 et suivants	19 septembre 2024
	Association "Théâtre 71" de la scène nationale de Malakoff	2019 et suivants	9 avril 2025
La Réunion Mayotte	Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest	2015 et suivants	3 décembre 2020
Normandie	Commune de Barentin	2019 et suivants	5 novembre 2024
	Communauté de communes Pays de Honfleur-Beuzeville	2019 et suivants	27 mars 2025
	Communauté d'agglomération Seine Eure	2019 et suivants	6 mars 2025

CRTC	Titre du rapport	Exercices couverts	Date du délibéré
Nouvelle-Aquitaine	Communauté d'agglomération du Pays Basque	2017 et suivants	30 mars 2022
	Régie du port de plaisance de La Rochelle	2016 et suivants	31 août 2022
	Délégation de service public du camping municipal d'Ondres	2018 et suivants	13 décembre 2023
	Commune de Brie-sous-Matha	2014 et suivants	18 septembre 2019
	Commune de Guéret	2012 et suivants	29 avril 2019
	Abattoir du Haut-Béarn	2013 et suivants	6 mars 2019
	Régie municipale de l'abattoir de Limoges	2014 et suivants	6 juin 2019
	Syndicat des eaux et régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Maritime	2013 et suivants	28 mars 2019
	Syndicat mixte à vocation départementale "Eaux de Vienne - SIVEER"	2015 et suivants	28 août 2019
	Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois	2013 et suivants	4 mars 2021
	Communauté de communes de l'Île d'Oléron	2015 et suivants	6 juillet 2021
	Communauté d'agglomération du Grand Dax	2020 et suivants	16 novembre 2022
	Commune de Grayan-et-L'Hôpital	2016 et suivants	23 septembre 2022
	Opéra national de Bordeaux	2017 et suivants	16 janvier 2024
Occitanie	La politique de tarification sociale de la restauration scolaire – Montpellier	2019 et suivants	22 juillet 2025
Pays de la Loire	Communauté urbaine Angers Loire Métropole	2014 et suivants	7 avril 2020
Provence-Alpes Côte d'Azur	Communauté de communes du Pays des Paillons	2017 et suivants	26 septembre 2024
	Commune du Monêtier-les-Bains	2018 et suivants	13 février 2025

Annexe n° 2 : l'application du droit de la concurrence aux pratiques tarifaires

En application des dispositions de l'article L. 410-1 du code de commerce, qui visent toute « *activité de production, de distribution ou de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de délégations de service public* », le droit de la concurrence s'applique aux situations dans lesquelles une personne publique se comporte comme une entreprise, en exerçant une activité économique, ce qui est le cas des SPIC locaux financés par des redevances.

Les pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'être sanctionnées peuvent relever de l'entente. Les mises en cause d'acteurs locaux à ce titre sont rares. À titre d'illustration, le Conseil de la concurrence a sanctionné pour entente une régie municipale des sports et des syndicats locaux de ski, qui avaient pratiqué des prix discriminatoires et non justifiés par des contreparties réelles au bénéfice d'une école de ski[315].

S'agissant de la pratique de prédation par les prix, qui consiste à pratiquer des tarifs si bas qu'ils conduisent à évincer ou à discipliner un concurrent, aucune jurisprudence n'a concerné à ce jour une collectivité.

Pour ce qui concerne les abus de position dominante, le Conseil de la concurrence, devenu Autorité de la concurrence en 2008, a sanctionné à ce titre un port, en l'espèce établissement public de l'État, qui appliquait à une entreprise un tarif plus de deux fois supérieur à celui qu'il accordait à une entreprise concurrente[316].

L'abus de position dominante peut de même être caractérisé lorsqu'un opérateur gérant une infrastructure essentielle[317] met en œuvre des pratiques discriminatoires à l'encontre de ses concurrents utilisant l'infrastructure. Cette situation peut trouver à s'appliquer en matière de collecte et de traitement des déchets ou dans le secteur funéraire, notamment à l'occasion de la mise en concurrence d'une délégation de service public, pour laquelle le titulaire du contrat refuse de communiquer des informations essentielles.

Une pratique tarifaire constitutive d'un abus de position dominante : l'exemple des pompes funèbres

L'Autorité de la concurrence[318] a sanctionné deux pratiques d'abus de position dominante commises par une entreprise de pompes funèbres, qui était gestionnaire du crématorium d'une commune, en vertu d'une convention de délégation de service public conclue avec cette dernière.

[315] Conseil de la concurrence, décision n° 91-D-07 du 19 février 1991 relative à la situation de la concurrence dans le secteur de l'enseignement du ski.
[316] Décision 07-D-28 du 13 septembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par le port autonome du Havre.
[317] L'infrastructure essentielle est celle qui, gérée par un opérateur, en général à titre exclusif, conditionne l'accès au marché aval de cette infrastructure. Il peut aussi s'agir d'une ressource essentielle, comme des données qu'une entreprise doit transmettre à ses concurrentes à l'occasion d'une procédure de mise en concurrence.
[318] Autorité de la concurrence, déc. 17-D-13 du 27 juillet 2017 concernant des pratiques mises en œuvre dans le secteur des pompes funèbres dans le département de l'Ain.

Par diverses pratiques, l'entreprise entretenait une confusion entre sa mission de service public de la crémation et son activité concurrentielle de produits et de services funéraires, en accréditant auprès des familles des défunts l'idée qu'elle seule était en mesure de réaliser une crémation.

En outre, l'entreprise pratiquait une discrimination tarifaire en appliquant un tarif supplémentaire à ses concurrents pour les prestations de crémation dont elle avait la charge dans le cadre de la délégation de service public. Ce tarif supplémentaire permettait d'obtenir une rémunération additionnelle (+ 20 % par rapport au prix facturé à ses clients en propre), qui ne correspondait à aucun service spécifique et ne reflétait aucune différence de situation des familles des défunts.

Annexe n° 3 : illustrations de tarifs de services publics du quotidien des familles en 2025

Tableau n° 3 : tarifs et modalités tarifaires des transports scolaires

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarifs
Auvergne – Rhône - Alpes	Non : 12 départements, plusieurs modalités tarifaires mais des montants qui peuvent être les mêmes pour certaines catégories d'élèves	Oui : gratuité pour maternels et primaires en général, sauf non-ayants-droits dans certains départements, notamment Ardèche (critères de résidence, distance, âge)	Ain, Allier, Cantal, Isère, Loire : abonnement de 120 € pour collégiens et lycéens Ardèche : 120 € pour collégiens et lycéens – 225 € pour non ayants droits de la maternelle à la terminale Puy-de-Dôme : 167 € ayants droits et 225 € non-ayants droit pour collégiens et lycéens Rhône, Savoie : 130 € pour les collégiens et lycéens ayants droit, 225 € pour les non-ayants-droits
Bourgogne-Franche - Comté	Oui sauf territoire de Belfort (la région n'organise pas le transport).	Oui : gratuité des transports scolaires de la maternelle au lycée (sous conditions de résidence, de scolarisation, de distance (2km)	0 €
Bretagne	Oui	Oui : dégressivité selon le nombre d'enfants	130 € par enfant jusqu'à 2 enfants transportés, 50 € pour le 3ème, gratuité à partir du 4ème
Centre-Val de Loire	Oui	Oui : gratuité depuis 2017 hors frais de gestion (sous conditions de domiciliation et scolarisation).	25 € (frais de gestion), dans la limite de 50 € par famille
Corse	Oui.	Oui : gratuité des transports scolaires pour tous les élèves de la maternelle à la terminale domiciliés en Corse	0 €
Grand Est	Un régime général et des exceptions dans la Marne et le Bas-Rhin (CEA), la Meurthe-et-Moselle	Oui : gratuité pour les maternelles et élémentaires ayants-droits : 3 conditions cumulatives de résidence, de scolarisation, et de scolarisation dans une commune différente de celle du domicile	105 € pour les collégiens et lycéens ayants-droits, Non ayants-droits tous niveaux : 173 € Non ayants-droits Bas-Rhin (CEA) : 251 € Prises en charge partielles par les communes et/ ou EPCI dans la Marne, totale par le département en Meurthe-et-Moselle.

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarifs
Hauts-de-France	Oui	Oui : gratuité dans les cinq départements, sous conditions de résidence, de scolarisation	0 €
Île-de-France	Oui	Oui : gratuités proposées pour certains départements ou communes, sous conditions de résidence, d'âge et de scolarisation	Imagine R (346,66 €), Carte scolaire bus (coût selon la distance), Carte Scol'R (346,66 €)
Normandie	Oui	Oui : demi-tarif pour les familles dont le QF CAF est inférieur ou égal à 500 € mensuels	70€ pour les maternelles, primaires, internes 140 € pour les collégiens et lycéens et pour les transports en train, (critère de domiciliation scolarisation)
Nouvelle-Aquitaine	Oui	Oui : grille tarifaire établie à partir du quotient familial, reposant sur 5 tranches	tranche 1 QF inférieur à 528 € : externe, demi-pensionnaire : 30 € / interne 24 € tranche 5 QF au-delà de 1469 € : externe, demi-pensionnaire : 168 € / interne 135€ Non ayant-droit : externe, demi-pensionnaire : 219 € / interne : 168 €.
Occitanie	Oui	Oui : gratuité sous conditions de résidence, scolarisation, de distance et d'utilisation régulière (au moins 70% de fréquentation par semaine	Tarif ayant-droit : 0 € Tarif d'accès spécial : 195 €
Pays de la Loire	Oui	Oui : gratuité dès le 3ème enfant	170 € pour l'accès aux cars des lignes départementales de la maternelle au lycée, 90 € pour les enfants scolarisés en regroupement pédagogique. 340 € pour l'accès combiné aux lignes des cars et aux réseaux de transport en commun des agglomérations
Provence - Alpes - Côte d'Azur	Oui	Oui : demi-tarif pour les familles ou l'élève dont le QF est inférieur ou égal à 710€/mois, ou à partir du 3ème enfant.	90 € : Pass zou ! Études pour les 3 à 25 ans scolarisés (sur tous les trajets y compris loisirs, valable à l'année)

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarifs
Guadeloupe	Non : plusieurs opérateurs, sous l'égide des communautés d'agglomération, (notamment Grand Sud Caraïbes, et Abysses – Baie – Mahault – Pointe-à-Pitre).	-	*À titre d'illustration pour la période 2024-2025, les tarifs pour les élèves résidant à l'intérieur de l'agglomération Abysses-Baie-Mahault-Pointe-à-Pitre, vont de 37 à 420 € selon les circuits (11 tarifs)*
Martinique	Oui : Martinique Transport	-	Tarif « normal » (aller-retour par jour de classe, hors étudiants et apprentis) de 120 à 220 €, selon le secteur territorial et le cycle (tarif 2024).
Guyane	Oui	Oui : tarif réduit 3ème enfant	Tarif par enfant 120 €, 96 € à partir du 3ème enfant
La Réunion	Non, multiples opérateurs, et tarifs variés	-	-
Mayotte	Oui, assure la compétence en tant que département à travers l'opérateur Halo'	-	Tarif unique de 50 € par enfant

Source : Cour des comptes d'après les informations publiques sur les sites institutionnels des régions

Tableau n° 4 : tarifs et modalités tarifaires de la restauration scolaire, lycées publics

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source	Nombre de repas servis, année scolaire 2023/24 en millions
Auvergne – Rhône - Alpes	Non : principe de tarif unitaire des repas fixé par le conseil d'administration, dans le cadre de la charte régionale. L'augmentation annuelle éventuelle ne doit pas être supérieure à la référence publiée par l'Insee : taux annuel d'inflation constaté par l'indice des prix à la consommation de juin N-1		Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération CP-2022-06 / 15-120-6971 du 30 juin 2022	38,6
Bourgogne-Franche-Comté	Oui	Non (voir aide aux familles)	3,69€	5€	Délibération n° 25AP.71 des 26/27 juin.	10
Bretagne	Oui	Oui : 8 tranches déterminées à partir du QF CAF	2,70 € tranche 1 à 4,80 € tranche 8	3 € tranche 1 à 5,10 € tranche 8	Délibération 25_0107_04, du 31 mars 2025	15,3
Centre-Val de Loire	Oui	Oui : 4 tranches déterminées à partir du quotient fiscal	3,40 € tranche 1 à 5,15 € tranche 4	5,15 €	Délibération n° CP.25.05.019 du 6 juin 2025	5,6
Corse	Non : les tarifs varient selon les établissements, mais une révision de la tarification est en cours (AMO) avec des objectifs d'harmonisation, de stabilité de l'engagement financier de la collectivité.	En cours de révision, une différenciation tarifaire sur la base du QF CAF faisant partie des objectifs	Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération n°24/139 du 23 octobre 2024	Non communiqué
Grand Est	Oui	Non (voir aide aux familles)	3,88 €	4,85 €	Délibération n°24CP-852 du 24 mai 2024 et n° 24CP-1594 du 20 septembre 2024	18

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source	Nombre de repas servis, année scolaire 2023/24 en millions
Hauts-de-France	Oui quelques légères variations possibles (10 à 25 cts) sur le tarif au ticket d'après l'annexe de la délibération affichant les tarifs par établissement	Non	3,24 €	4,05	Délibération n°2025.00792, du 22 mai 2025	16
Île-de-France	Oui	Oui : Grille tarifaire à 10 tarifs, en fonction du quotient familial CAF	0,20 € (tranche 1) à 4,28 € (tranche 10)	0,50 € (tranche 1) à 4,48 € (tranche 10)	Délibération n° 2025-097, du 27 mars 2025	26
Normandie	Oui	Non	3,45 €	4,39 €	Délibération n° D25-05-33 du 26 mai 2025	15,3
Nouvelle-Aquitaine	Oui, mais impact du déploiement en cours de la tarification solidaire (généralisée aux départements de la Charente-Maritime, de la Corrèze de la Gironde et des Pyrénées Atlantiques, à compter de la rentrée 2026)	Oui : en fonction du quotient familial, calculé à partir du revenu fiscal de référence et du nombre de parts fiscales. 11 tranches	2,30 € tranche 1 à 5,50 € tranche 11	5,55 €	Délibération n° 2025-433, du 7 avril 2025	25

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source	Nombre de repas servis, année scolaire 2023/24 en millions
Occitanie	Non : en 2025 les directives fixées par la région sont le maintien des tarifs pratiqués en 2024, et la fixation de tarifs plafonds. Le CA de chaque établissement peut « *décliner d'autres tarifs en fonction de besoins spécifiques dans le respect des principes d'équilibre, d'égalité et de juste mesure* ».	Non	Plafond annuel 550 € (*soit 3,47 € base 160 jours*)	Tarif plafond 4,10 €	Délibération n° CP/2024-10/06.11	16
Pays de la Loire	Non : Les tarifs varient selon les établissements, ils sont fixés par délibération du Conseil régional, sur proposition des établissements.		Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération n° J200 du 7 février 2025	9,3
Provence – Alpes – Côte d'Azur	Vers l'harmonisation à compter de 2025, en alignant l'ensemble des tarifs sur les taux plafonds 2024. Les tarifs sont fixés chaque année par une délibération du Conseil régional qui fait l'objet d'une information en conseil d'administration		Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération n° 25-0301 du 25 juin 2025	10,6
Guadeloupe	Informations non disponibles					Non communiqué
Martinique	Informations non disponibles					Non communiqué

Région	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source	Nombre de repas servis, année scolaire 2023/24 en millions
Guyane	Informations non disponibles					Non communiqué
La Réunion	Oui	Oui : dispositif « *Kantine à 1 €* »	1 €	1 €	Site institutionnel	2,2
Mayotte	Informations non disponibles					Non communiqué

Source : Cour des comptes d'après les informations publiques sur les sites institutionnels des régions (notamment délibérations), sauf données concernant le nombre de repas servis en 2023/2024 : Régions de France
NB : les fonds sociaux et fonds d'aide aux familles gérés par les établissements et financés par les régions, viennent en complément de ces modalités tarifaires.

Tableau n° 5 : tarifs et modalités tarifaires de la restauration scolaire, collèges publics, départements de la région Grand Est

Département	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source
Ardennes (08)	Oui	Non	3,60 €	4 €	Délibération n° CD 2024.10.32 du 18/10/2024
Aube (10)	Oui	Non	3,45€	4,30 €	Délibération n° 102024/355 du 07/10/2024.
Marne (51)	Oui	Oui : 3 tranches	4,05 € tranche 1 à 5 € tranche 3	5,35 €	Délibération n° SE25_05_IV_01, du 23 mai 2025
Haute-Marne (52)	Oui	Non	3,85 €	4,45 €	Délibération n° 2025.06.22, CP du 20 juin 2025
Meurthe-et-Moselle (54)	Oui	Non	4,25 €	4,75 €	Délibération n°2025-242, CP du 5 mai 2025
Meuse (55)	Oui	Non (voir aide aux familles)	3,88 €	4,85 €	Délibération n°37-2024, séance du 17 octobre 2024
Moselle (57)	Oui	Non	3,96 €	5,40 €	Délibérations n°VI-2-2304, séance du 26/09/2024 et n°VI-2-2667, séance du 13 mars 2025.
Collectivité européenne d'Alsace (territoire ex-Bas-Rhin (67))	Non : les tarifs sont fixés par les conseils d'administration de chaque établissement. La CEA fixe un tarif plancher de 3,45 € pour 2025	Selon l'établissement	Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération CD-2024-3-5-2, séance du 21 octobre 2024.

Département	Harmonisation	Tarification sociale	Tarif repas au forfait (demi-pension, base 5 jours /semaine) 2025	Tarif au ticket 2025	Source
Collectivité européenne d'Alsace (territoire ex-Haut-Rhin (68))	Non : une convention-cadre signée avec les établissements prévoit la délégation de cette compétence aux conseils d'administration des collèges. Chaque établissement est libre de fixer ses tarifs*.	Selon l'établissement	Selon l'établissement	Selon l'établissement	Délibération n° CD-2024-3-5-2 du 21 octobre 2024 dont orientations de la CEA pour la gestion des collèges publics en 2025 (*annexe 2 de la délibération)
Vosges (88)	Oui	Non	**3,55 €**	**4,05 €**	**Délibération du 22 juillet 2025**

Source : Cour des comptes d'après des données sur les sites institutionnels des départements (notamment délibérations)
NB : les fonds sociaux et fonds d'aide aux familles gérés par les établissements et financés par les départements, viennent en complément de ces modalités tarifaires.

Annexe n° 4 : le soutien de l'ADEME aux collectivités pour la connaissance du coût du service public de la gestion des déchets

L'ADEME a mis au point deux outils afin d'aider les gestionnaires du service public des déchets à mieux connaître leurs coûts et à les comparer avec ceux d'autres acteurs publics comparables :

- La matrice des coûts est un cadre de présentation des coûts du service public de la gestion des déchets. Elle permet de connaître, pour chaque flux de déchets (ordures ménagères résiduelles, ordures recyclables, déchets verts, biodéchets des ménages et déchets des professionnels), les charges et produits associés afin d'évaluer avec précision les coûts réels de gestion.
- « Comptacoût » est une méthode de comptabilité analytique qui permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets. Il est alors possible de les classer afin de renseigner plus facilement la matrice des coûts.

Grâce à l'utilisation de la matrice des coûts et de « Comptacoût » par les gestionnaires, l'ADEME a pu élaborer un référentiel national[319] des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets.

Le coût aidé, qui reflète la charge à financer par la collectivité par la TEOM ou la REOM, est hétérogène selon les territoires. Pour faciliter les comparaisons de coûts, l'ADEME a mis au point une typologie des territoires en fonction de leur habitat : rural, mixte à dominante rurale ou urbaine, urbain et touristique. Pour chaque type de territoire, l'ADEME fournit les coûts moyens et médians de la gestion des déchets.

La communauté de communes de l'Île d'Oléron participe à la démarche de l'ADEME. Elle a mis en place une comptabilité analytique qui répartit les charges de manière assez précise, conformément aux prescriptions règlementaires, entre différents postes : déchetterie, déchetterie professionnelle ou Écopôle (avec des sous-comptes pour les engins : broyeur, chargeuse, crible, pelle), collecte des déchets - administration (avec des sous-comptes pour la maintenance et la distribution des bacs), prévention des déchets et traitement des ordures ménagères. Elle adresse sa matrice des coûts à l'ADEME depuis 2011[320].

[319] ADEME, *Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets en France métropolitaine – données 2022* – et *Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets dans les DROM-COM – données 2021*.
[320] CRC Nouvelle-Aquitaine, *communauté de communes de l'Île d'Oléron*, juillet 2021.

Annexe n° 5 : les données de population utilisables par les collectivités pour fixer les tarifs

La collectivité gestionnaire de services publics peut utiliser les informations publiques établies par des opérateurs nationaux.

Ainsi, le dossier complet « commune » publié par l'Insee[321] comprend des données sur la composition des ménages, la catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence[322], le nombre de ménages fiscaux et le taux de pauvreté par tranche d'âge du référent fiscal[323].

La CNAF[324] publie mensuellement les données nationales, régionales et départementales relatives aux prestations légales (en dehors de l'allocation de rentrée scolaire, versée une seule fois au mois d'août). Depuis 2020, elle publie aussi des données à l'échelle des communes et des intercommunalités. Afin de respecter le secret statistique, la nomenclature retenue pour la composition familiale est plus ou moins détaillée selon le niveau géographique considéré (quatre rubriques[325] au niveau communal et intercommunal, contre huit au niveau départemental et régional). Comme pour l'Insee, ces données permettent, pour un territoire donné, de connaître le montant moyen des prestations versées, par situation familiale, et le nombre de foyers bénéficiaires par type de prestation.

Par ailleurs, la collectivité peut s'appuyer localement sur la connaissance de la population des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Les CCAS et CIAS ont en effet l'obligation d'analyser les besoins sociaux de leur ressort géographique, à partir des données d'observation sociale du territoire[326]. Leur analyse comporte par exemple un portrait sociodémographique du territoire, particulièrement utile lors de l'élaboration d'une politique tarifaire.

Enfin, le CCAS ou le CIAS, avec certaines associations, peuvent être des tiers de recours pour la collectivité afin d'identifier les publics les plus éloignés du service public, ou gérer un dispositif d'aide extratarifaire à l'accès à ce dernier[327].

---

[321] https://www.insee.fr/fr/accueil.

[322] La personne de référence du ménage est déterminée en tenant compte de l'activité, de l'existence d'un conjoint et/ou d'un enfant et de l'âge.

[323] Le référent fiscal d'un ménage fiscal est le membre du foyer fiscal identifié comme payeur de la taxe d'habitation (jusqu'à sa suppression pour le logement principal). La notion est proche de celle de la personne de référence du ménage.

[324] https://data.caf.fr/pages/accueil-ods/.

[325] Seul sans enfant à charge - seul avec enfant(s) à charge - en couple sans enfant à charge - en couple avec enfant(s) à charge.

[326] Article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

[327] Exemple des « bons solidarité eau » mentionnés *supra* (CRC Grand Est, *Communauté d'Agglomération Ardenne Métropole*, juillet 2024) ou de la gratuité des places de spectacles distribuées à leurs bénéficiaires par les acteurs sociaux (CRC Nouvelle-Aquitaine, *Opéra National de Bordeaux*, janvier 2024).

Annexe n° 6 : les rapports sur le prix et la qualité des services

Les annexes V, VI et XIII du code général des collectivités territoriales décrivent le contenu des rapports sur le prix et la qualité des services (RPQS).

De manière non limitative, les RPQS « eau » et « assainissement » doivent comprendre au titre des tarifs :

- une présentation générale des modalités de tarification et références des délibérations tarifaires ;
- une facture pour une consommation de référence d'un ménage, en distinguant le cas échéant les rémunérations de l'autorité délégante et de l'entreprise délégataire et le montant de la facture non proportionnel au volume consommé ; l'explication des évolutions par rapport à l'année précédente ;
- le montant des recettes d'exploitation liées à la facturation des recettes du service et des autres recettes d'exploitation.

Les indicateurs du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés sont plus nombreux et doivent notamment comprendre :

- les sources de financement du fonctionnement du service et des investissements ;
- le montant des principales prestations rémunérées à des entreprises ;
- les modalités d'établissement de la TEOM ou de la REOM incitative et de la redevance spéciale d'élimination des déchets ;
- les recettes perçues au titre de la valorisation des déchets ;
- le coût aidé de chaque flux de déchet ;
- le coût complet par étape (collecte, transport, tri…) et pour chaque flux.

Les RPQS sont établis et présentés à l'assemblée délibérante dans les neuf mois suivant la clôture de l'exercice. Si la compétence est intercommunale, le rapport est non seulement présenté au conseil communautaire, mais de surcroît transmis aux maires des communes membres de l'intercommunalité pour présentation à leur conseil municipal dans les douze mois précités.

Annexe n° 7 : le calcul du quotient familial de la caisse d'allocations familiales

Le quotient familial correspond aux ressources annuelles imposables, desquelles sont déduits des abattements sociaux :

- sur les revenus professionnels si la personne est au chômage et indemnisée depuis au moins deux mois consécutifs ou exerce une activité avec maintien des indemnités de chômage ;
- sur les revenus professionnels et les indemnités chômage si la personne a cessé son activité avec admission au bénéfice d'une maladie de longue durée, d'une prestation de retraite, d'une pension d'invalidité, d'une rente d'accident du travail – maladie professionnelle, de l'allocation pour adulte handicapé ou de la prestation de compensation du handicap.

La somme obtenue est ensuite divisée par 12 pour obtenir un montant mensuel, auquel on ajoute les prestations familiales perçues chaque mois (à l'exception notamment de l'allocation de rentrée scolaire, de la prime à la naissance et du complément mode de garde de la prestation d'accueil ou jeune enfant ou PAJE).

Puis le tout est divisé par le nombre de parts fiscales.

De manière plus détaillée :

Détail des revenus pris en compte dans le calcul du QF CAF

Revenus fiscaux

- salaires et traitements : tous les revenus issus d'une activité salariée ;
- revenus des professions non salariées : bénéfices industriels et commerciaux (BIC), bénéfices non commerciaux (BNC), bénéfices agricoles (BA) ;
- pensions et retraites : pensions de retraite, pensions d'invalidité, rentes viagères ;
- revenus fonciers : revenus issus de la location de biens immobiliers ;
- revenus de capitaux mobiliers : dividendes, intérêts, plus-values mobilières.

Non pris en compte :

- indemnités journalières de sécurité sociale : maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle ;
- certaines primes exceptionnelles : primes de départ à la retraite, indemnités de licenciement ;
- revenus de stages et apprentissages sous certaines conditions.

⁂

Abattements sociaux pris en compte dans le calcul du QF CAF

- abattements pour frais professionnels : généralement 10 % sur les salaires ;
- abattement spécifique pour les personnes âgées ou invalides : réduction d'impôt pour les personnes de plus de 65 ans ou invalides.

Non pris en compte :

- abattement pour frais réels : si supérieur à l'abattement forfaitaire de 10 % ;
- abattement pour personnes à charge : enfants majeurs poursuivant des études, personnes âgées hébergées.

⁂

Prestations familiales prises en compte dans le calcul du QF CAF

- allocations familiales versées en fonction du nombre d'enfants à charge ;
- complément familial (familles nombreuses à faible revenu) ;
- allocation de rentrée scolaire ;
- prestation d'accueil du jeune enfant (dont prime à la naissance, allocation de base et complément de libre choix du mode de garde).

⁂

Ne sont par ailleurs pas prises en compte certaines prestations légales et extra-légales :

- CAF : certaines aides au logement (APL, Als, prime de déménagement) ;
- CPAM : indemnités journalières maladie, maternité, accident du travail (AT-MP) ;
- CARSAT : certaines aides spécifiques à la vieillesse et à l'autonomie.

Source : CNAF

Les services publics que les collectivités territoriales et leurs groupements fournissent à leurs habitants sont au cœur de la vie quotidienne de ces derniers par de nombreux aspects.

Ces services sont financés par l'impôt ou par des redevances tarifaires qui en individualisent la charge pour leurs usagers.

Avec le concours des chambres régionales des comptes, la Cour a enquêté sur la tarification des services publics locaux, qui constitue un élément constitutif important de l'autonomie financière des collectivités.

La Cour invite à porter la gouvernance des tarifs à la hauteur des enjeux qui s'y attachent et à préserver les recettes tarifaires.

Elle formule quatre recommandations aux ministères concernés et propose dix orientations aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr