



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS

*Enquête nationale sur la tarification des
services publics locaux
(Pas-de-Calais)*

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec ses destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 21 novembre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BOULONNAIS	6
2 LA PLACE DES RECETTES TARIFAIRES DANS LES RESSOURCES LOCALES	7
2.1 Une majorité de services publics industriels et commerciaux délégués	7
2.1.1 La classification conforme en services publics à caractère industriel et commercial.....	8
2.1.2 Des services publics majoritairement exploités par voie d'affermage	9
2.1.3 Les modes d'exploitation du port de plaisance et du crématorium	9
2.1.3.1 Le port de plaisance	9
2.1.3.2 Le crématorium.....	10
2.1.4 L'assujettissement des services contrôlés à la taxe sur la valeur ajoutée	11
2.2 Des recettes tarifaires limitées en raison du mode de gestion des services publics.....	12
2.2.1 Des redevances pour service rendu régulières.....	12
2.2.1.1 Les redevances d'eau potable et d'assainissement.....	12
2.2.1.1.1 L'eau potable	12
2.2.1.1.2 L'assainissement.....	13
2.2.1.2 La tarification des autres services contrôlés	13
2.2.2 Des recettes tarifaires réduites pour la communauté d'agglomération	14
2.2.2.1 Les recettes tarifaires de la communauté d'agglomération (autorité délégante).....	15
2.2.2.2 Les recettes tarifaires des délégataires en hausse.....	16
2.2.2.3 Les recettes tarifaires globales provenant de l'exploitation des services.....	17
2.2.2.4 Un conservatoire financé par l'impôt	18
2.2.3 Évolutions tarifaires et impacts sur l'équilibre de la délégation.....	18
2.3 Un principe d'équilibre en recettes et en dépenses partiellement respecté.....	20
2.3.1 Une comptabilité analytique robuste	21
2.3.2 Des flux réciproques qui altèrent les équilibres comptables.....	21
2.3.2.1 La compensation des sujétions de service public.....	21
2.3.2.2 La ventilation des charges des services d'eau potable et d'assainissement	23
2.3.2.3 L'analyse des subventions d'investissement.....	23
3 LE PILOTAGE ET LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS.....	25
3.1 La fixation des tarifs, prérogative de l'intercommunalité.....	25
3.2 Les contrôles exercés sur l'activité des délégataires.....	26
3.2.1 Le rapport annuel du délégataire : un outil indispensable au contrôle.....	27
3.2.2 Les autres contrôles et outils de suivi de l'autorité délégante	28
3.2.3 Le rapport sur le prix et la qualité du service	28
3.3 Les contrôle des autres modes d'exploitation.....	29
3.3.1 Le conservatoire à rayonnement départemental	29
3.3.2 L'office de tourisme du Boulonnais en Côte d'Opale	30
4 L'IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES SUR LES TARIFS.....	31
4.1 La politique tarifaire des services publics contrôlés	31

4.1.1 Une politique tarifaire des services publics industriels et commerciaux en partie inadéquate	31
4.1.1.1 Des services publics excédentaires	32
4.1.1.1.1 Des excédents	32
4.1.1.1.2 Des charges, en partie non-justifiées, imputées à la communauté d'agglomération.....	33
4.1.1.2 Des coûts de revient non cernés, des tarifs inadéquats	33
4.1.1.3 Des objectifs particuliers assignés à la tarification sans mesure de leur impact	36
4.1.2 La politique tarifaire du conservatoire.....	37
4.2 Les effets des transferts de compétences sur les tarifs de l'assainissement.....	37
4.2.1 Une harmonisation tarifaire complexe.....	38
4.2.2 Les autres conséquences des transferts de compétence	39
ANNEXES	41

SYNTHÈSE

Une enquête nationale des juridictions financières associant la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales des comptes, dont celle des Hauts-de-France, est menée en 2024 et 2025 sur la tarification des services publics locaux. La communauté d'agglomération du Boulonnais a été incluse dans ces travaux communs au titre de plusieurs des services publics dont elle a la charge : eau potable, assainissement collectif, crématorium « le Rivage », complexe piscine-patinoire « Hélicéa », port de plaisance et conservatoire.

À l'exclusion du conservatoire, qui est un service public administratif, l'ensemble de ces services est à caractère industriel et commercial. Leur exploitation a été déléguée à des opérateurs publics ou privés par voie d'affermage. Le conservatoire est géré par les services intercommunaux en raison de sa nature particulière.

La chambre tire plusieurs observations de ce montage juridico-financier.

En premier lieu, les tarifs sont majoritairement contractuels et résultent d'une négociation entre la communauté d'agglomération et son cocontractant à la suite d'une mise en concurrence. Il en résulte que les recettes provenant des usagers sont encaissées par les délégataires et non l'intercommunalité. Ainsi le produit de la tarification représente 8 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal et 18 % du produit total généré par l'exploitation des services publics contrôlés.

En second lieu, le principe d'équilibre en dépenses et recettes applicable aux services à caractère industriel et commercial n'est que partiellement respecté. Cohabitent des services publics excédentaires dont la tarification apparaît mal calibrée au regard des besoins de financement à couvrir et des services structurellement déficitaires dont l'équilibre apparent n'est préservé que par des subventions consenties par l'intercommunalité dans des conditions que la chambre juge insuffisamment justifiées.

Cette situation doit donc conduire la communauté d'agglomération à examiner le niveau des tarifs en vigueur. Dans le même esprit, une connaissance plus affinée des dépenses couvertes par les « surtaxes » d'assainissement et d'eau potable permettrait d'assurer une meilleure adéquation des tarifs fixés par la communauté d'agglomération pour ces deux services. La chambre préconise donc de développer des outils de suivi financier des délégations pour mieux définir les tarifs de ses services publics et *in fine* garantir la défense de ses intérêts.

En plus d'être en partie inadéquate, la politique tarifaire de l'établissement public est également peu suivie et non-évaluée. En effet, l'intercommunalité n'est pas capable d'apprécier l'impact des tarifications adaptées qu'elle a mis en place en l'absence, notamment, d'audits et de bilans ex-post. Seule exception, la politique tarifaire du conservatoire destinée à favoriser l'accès de tous à la culture est suivie.

Responsable du bon emploi des deniers publics, l'intercommunalité doit exercer un contrôle technique, juridique et financier sur le délégataire afin d'être en capacité de piloter le service et donc la tarification. Dans les faits, le contrôle de la communauté d'agglomération est satisfaisant.

RECOMMANDATIONS*(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Rappels au droit (régularité)**

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : justifier l'emploi des redevances d'eau potable et d'assainissement conformément aux articles L. 2224-12-3 et R. 2224-19-1 du code général des collectivités territoriales.			X	16
Rappel au droit n° 2 : conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, établir par délibération annuelle du conseil communautaire les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses des services publics à caractère commercial prises en charge par la communauté, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.			X	23
Rappel au droit n° 3 : effectuer les contrôles prévus dans la convention d'objectifs avec l'office de tourisme conformément aux articles L. 2221-10 et R. 2221-18 et suivants du code général des collectivités territoriales.			X	30

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), au titre des exercices 2018 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre le 19 mars 2024, adressé à M. Frédéric Cuvillier, président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 8 juillet 2024 en présence du président de l'intercommunalité.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la tarification des services publics locaux.

Lors de sa séance du 1^{er} août 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires. Le 4 septembre 2024, elles ont été notifiées au président de la CAB, et des extraits ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 novembre 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS

La communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé en 2000. Située sur la Côte d'Opale, elle regroupe 22 communes¹ sur 205 km² et comptait un peu plus de 112 000 habitants en 2020, marquant la poursuite du recul démographique observé depuis 2011. La variation annuelle moyenne de la population s'établit à - 0,7 % sur la période 2014-2020.

Le Boulonnais se caractérise par 25 kilomètres de côtes maritimes. Il est traversé du nord au sud par l'autoroute A16 qui assure la liaison entre Dunkerque et Paris. De forts contrastes sont observés au plan économique et social, liés aux enjeux halieutiques et à la reconversion industrielle du port. La population est exposée à des difficultés sociales et économiques² : le revenu médian disponible est inférieur aux moyennes départementale et régionale, le taux de pauvreté (19 %) est supérieur à celui de la région (17,2 %) et du département (17,8 %). Au premier trimestre 2024, le taux de chômage du département du Pas-de-Calais est de 8,7 %³. Celui de la zone d'emploi⁴ de Boulogne-sur-Mer est de 8,2 %⁵.

L'EPCI offre une palette de services publics exploités pour la plupart, sous forme de délégation de service public : assainissement, eau potable, complexe « Hélicéa » (piscine-patinoire), crématorium⁶. Tous donnent lieu à tarification, redevance ou taxation.

¹ Boulogne-sur-Mer, Outreau, Saint-Martin-Boulogne, Le Portel, Wimereux, Wimille, Saint-Etienne-au-Mont, Saint-Léonard, Équihen-Plage, Isques, Baincthun, Condette, Conteville-lès-Boulogne, Dannes, Echinghen, Neufchâtel-Hardelot, Hesdin-l'Abbé, Hesdigneul-lès-Boulogne, La Capelle-les-Boulogne, Nesles, Pernes-les-Boulogne, Pittefaux.

² Voir annexe n° 1.

³ Taux de chômage au sens du Bureau International du Travail, sur la base des données semi-définitives.

⁴ Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent.

⁵ Taux de chômage au titre du recensement 2020 au sens du Bureau International du Travail.

⁶ Une présentation exhaustive des services publics et de leurs caractéristiques est proposée au tableau n° 1.

2 LA PLACE DES RECETTES TARIFAIRES DANS LES RESSOURCES LOCALES

2.1 Une majorité de services publics industriels et commerciaux délégués

La sélection des services publics contrôlés

La communauté d'agglomération assure la gestion de différents services publics locaux dans le cadre de ses compétences et conformément à ses statuts.

Les services publics que la chambre a contrôlés ont été sélectionnés selon le mode de gestion (régie simple, régie avec autonomie financière et personnalité morale, gestion déléguée), le caractère « historique » ou « central » du service, les volumes financiers et le type de facturation et de recettes tarifaires (tarifs, redevances, taxes, subventions).

Sur cette base, la collecte et le traitement des ordures ménagères et assimilés financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le service de fourrière et de cimetière animaliers dont les recettes tarifaires s'élevaient à 39 023 € en 2023 et le palais des congrès et spectacles « l'Embarcadère » qui ouvrira ses portes en septembre 2024 ont été exclus du contrôle. D'autres services n'ont, par ailleurs, pas été retenus *ab initio* comme les transports urbains ou le centre national de la mer « Nausicaa ».

Le tableau n° 1 présente les principales caractéristiques des services publics locaux contrôlés, soit l'eau potable, l'assainissement, le port de plaisance, le complexe piscine-patinoire « Hélécia », le crématorium « le Rivage » et le conservatoire à rayonnement départemental (CRDB).

Tableau n° 1 : Principales caractéristiques des services publics contrôlés

Service public	Régime d'exploitation	Régime juridique	Budget principal ou budget annexe	Type de tarification	Perception des recettes
Eau potable	Délégation de service public (DSP) affermage avec société dédiée Véolia	Service public industriel et commercial (SPIC)	Budget annexe eau	Redevances pour exploitant / surtaxes pour collectivité	Facturation exploitant / surtaxe via exploitant
Assainissement	DSP affermage avec société dédiée Véolia	SPIC	Budget annexe assainissement	Redevances pour exploitant / surtaxes pour collectivité	Facturation exploitant / surtaxe via exploitant
Port de plaisance	Régie à autonomie financière et personnalité morale (office de tourisme)	SPIC	Budget annexe Port de plaisance	Redevances/tarifs pour exploitant	Facturation exploitant
Piscine-patinoire « Hélécia »	DSP affermage avec société dédiée	SPIC	Budget annexe Piscine-patinoire	Tarifs	Facturation exploitant
Conservatoire musique et danse	Régie	Service public administratif (SPA)	Budget principal	Tarifs	Facturation usagers par collectivité
Crématorium « le Rivage »	DSP affermage avec société d'économie mixte	SPIC	Budget annexe Crématorium	Tarifs	Facturation exploitant

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la communauté d'agglomération du Boulonnais.

2.1.1 La classification conforme en services publics à caractère industriel et commercial

Services publics administratifs / industriels et commerciaux

Les services publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial sont régis par des principes communs : égalité de traitement des usagers, continuité et adaptabilité notamment. Toutefois, leur régime juridique emporte des conséquences sur le mode de gestion, en particulier par l'imposition de contraintes supplémentaires afin de ne pas distordre la concurrence.

À l'exception du conservatoire à rayonnement départemental (CRDB), classifié en service public administratif, l'ensemble des services contrôlés sont industriels et commerciaux. En application de l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'eau potable et l'assainissement collectif sont des services publics industriels et commerciaux à l'exception de la collecte et l'acheminement des eaux pluviales relevant du champ administratif.

La chambre observe que l'application des trois critères jurisprudentiels pour qualifier la nature d'un service public, à savoir l'objet, les ressources et le mode de fonctionnement, confirme la nature industrielle et commerciale de ceux qu'elle a examinés. Par exemple, la présomption d'administrativité⁷ est réfragable pour la piscine-patinoire « Hélicéa » car, *primo*, l'objet consiste en l'exploitation d'activités commerciales, *secundo*, une part importante de ressources provient de la vente de tickets d'entrée ou d'abonnements, et *tertio*, le complexe est géré par une société dédiée sur délégation de service public. Le raisonnement est identique pour le service de crémation qualifié d'industriel et commercial dans un avis n° 358102 du Conseil d'État du 19 décembre 1995.

Pour ce qui regarde le port de plaisance, conformément aux articles L. 5216-5 du CGCT et L. 5314-4 du code de l'environnement, l'EPCI exerce la compétence plaisance, par délégation de la Région. Sa gestion a été confiée à l'office de tourisme du Boulonnais en Côte d'Opale constitué en établissement public à caractère industriel et commercial⁸. Dans le silence de la loi, l'activité de plaisance est donc qualifiée d'industrielle et commerciale.

Que ce soit en application de la loi ou dans le silence de celle-ci, la qualification juridique des services contrôlés n'appelle pas de remarque. En résulte certaines caractéristiques abordées dans la suite du rapport :

- le respect des conditions d'équilibre des recettes et des dépenses posées par l'article L. 2224-1 du CGCT ; et son corollaire d'une gestion budgétaire dans le cadre d'un budget annexe ;
- le financement du service par des recettes tirées de l'exploitation de l'activité industrielle ou commerciale sauf exceptions ;
- le possible assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée.

⁷ Voir notamment les arrêts n° C3346 du 26 mai 2003 et C4074 du 9 janvier 2017 du tribunal des conflits ainsi que la décision n° 94884 du 12 janvier 1977 du Conseil d'État.

⁸ La qualification d'EPIC de l'office de tourisme est conforme aux articles R. 133-1 à R. 133-18 et R. 134-12 du code du tourisme.

2.1.2 Des services publics majoritairement exploités par voie d'affermage

Si le conservatoire à rayonnement départemental est exploité en régie simple par la communauté d'agglomération, la majorité des services publics contrôlés le sont sous régime d'une délégation de service public sous forme d'affermage.

L'exploitation du service d'eau potable a été déléguée à la « Société des Eaux du Boulonnais », société dédiée de « Véolia Eau – Compagnie générale des eaux », du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2025. Le modèle d'exploitation est identique pour le complexe piscine-patinoire « Hélicéa » dont la gestion est dévolue à la société dédiée éponyme du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2025 dans un contrat d'affermage.

L'activité de crémation et gestion des sites cinéraires est affermée à la société d'économie mixte (SEM) *ad hoc* « Pompes Funèbres Intercommunales » depuis le 1^{er} janvier 2013 pour une durée de 12 années.

Enfin, l'assainissement se caractérise par plusieurs sous-branches au sein de la CAB :

- l'assainissement non-collectif⁹ et collectif prévu à l'article L. 2224-8 du CGCT comprenant, d'une part, la collecte et l'acheminement des eaux usées et, d'autre part, le traitement de celles-ci et des boues qui en résultent ;
- la gestion des eaux pluviales prévue à l'article L. 2226-1 du code précité.

Dans ce cadre, 12 contrats d'affermage, initialement conclus par les communes ou syndicats mixtes alors compétents, ont été transférés à l'intercommunalité pour la collecte et le transport des eaux usées voire, dans certains cas, des eaux pluviales¹⁰. L'EPCI dispose également d'un contrat d'affermage pour les 11 unités de traitement des eaux usées et d'une convention de même type pour l'assainissement non-collectif.

Depuis le 1^{er} avril 2024, l'ensemble de ces prestations est regroupé au sein d'un même contrat de concession avec intégration par paliers successifs des conventions arrivant à échéance.

Ces délégations, par affermage, entraînent une quasi-absence de recettes tarifaires pour la communauté d'agglomération et impose un contrôle renforcé du délégant pour que le service rendu soit conforme à l'intérêt général.

2.1.3 Les modes d'exploitation du port de plaisance et du crématorium

2.1.3.1 Le port de plaisance

D'abord concédée à la chambre de commerce et d'industrie depuis 1975, puis affermée à une société publique locale au 1^{er} janvier 2020, l'exploitation du port de plaisance de Boulogne-sur-Mer est désormais confiée à l'office de tourisme du Boulonnais.

⁹ L'assainissement non collectif n'a pas été retenu dans cette enquête aux regards des faibles enjeux financiers et du nombre d'usagers (21 843 € de recettes tarifaires du délégataire, 2 930 installations et 6 446 utilisateurs au 31 décembre 2022).

¹⁰ Transfert obligatoire en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

La CAB est compétente pour la promotion du tourisme en application des articles 3 de ses statuts et L. 5216-5 du CGCT. Ainsi, l'EPCI a approuvé la création d'un office de tourisme intercommunal sous la forme d'un établissement public industriel et commercial. Celui-ci a pour objet, selon l'article 3 précité, *« l'accueil, l'information, la promotion, la coordination et animation des acteurs touristiques (publics, privés, associatifs). (...) Par ailleurs, en référence à l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, prévue à l'article L. 133-3 du code du tourisme, il est également chargé, par le conseil communautaire, de gérer le port de plaisance de Boulogne-sur-Mer à compter du 1^{er} janvier 2021. Il est autorisé à commercialiser les prestations de services touristiques en lien avec la gestion de cet équipement. »*.

Conformément à l'article L. 5314-4 du code de l'environnement, la région Hauts-de-France a délégué la compétence « plaisance » du port de Boulogne-sur-Mer à la communauté d'agglomération depuis 2016. Cette dernière en a confié l'exploitation à son office de tourisme à partir du 1^{er} janvier 2021 selon des modalités fixées par une convention d'objectifs. Elle précise les missions de l'office de tourisme, les principes organisationnels et financiers régissant les relations contractuelles ainsi que la mise à disposition à titre onéreux des équipements dédiés à la plaisance.

En particulier, l'article 4 encadre le périmètre des bâtiments et équipements mis à disposition et stipule que *« de façon générale, la communauté d'agglomération du Boulonnais met à disposition de l'office de tourisme l'ensemble des biens repris dans les procès-verbaux de mise à disposition devant intervenir. »*. La mise à disposition donne lieu à une redevance annuelle de 104 836 € hors-taxe correspondant à la valeur locative cadastrale des biens en application des articles L. 2125-1 et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Son article 20 confirme la compétence de la CAB pour la fixation des tarifs. En effet, bien que l'office de tourisme dispose d'un exécutif et d'un organe délibérant, l'EPCI demeure compétent pour la fixation et la modification des tarifs.

L'article 23 acte le versement annuel d'une subvention d'exploitation de 90 000 € de la communauté d'agglomération en contrepartie de sujétions pour service public. Il prévoit également une subvention *« qui permettra de couvrir l'investissement dédié à ces travaux si l'exploitation ne permet pas de dégager les recettes nécessaires au financement de ces investissements. Un avenant à la présente convention précisera les conditions financières de cette subvention. »*.

L'article 24 prévoit la tenue d'une comptabilité analytique afin de retracer l'ensemble des flux financiers relatifs à la plaisance. Plus globalement, il précise les contrôles budgétaires et comptables que l'intercommunalité peut réaliser sur les comptes de l'office.

La chambre observe que le montage juridico-financier de gestion du port de plaisance est régulier. Le format d'exploitation est proche d'une délégation de service public, les flux financiers réciproques et la fixation des tarifs n'appellent, dans leur principe, pas de remarque.

2.1.3.2 Le crématorium

S'agissant du crématorium, la communauté d'agglomération est compétente en application de ses statuts et des articles L. 5211-17 et L. 2223-40 du CGCT. L'EPCI a délégué, en affermage, l'exploitation du crématorium à la SEM « Pompes Funèbres Intercommunales » dont il est l'actionnaire majoritaire.

La SEM assure également d'autres activités dont, par exemple, la création et la gestion des équipements funéraires et des services et prestations y afférents, la commercialisation de contrats de prévoyance obsèques ou toutes activités accessoires autorisées, notamment la vente d'articles funéraires, de fleurs, de caveaux et de monuments funéraires.

Aussi, la convention d'affermage borne strictement le service délégué en son article 1^{er}¹¹ et un partage des charges entre activité déléguée et autres activités est mis en place. Au surplus, si l'application de l'article L. 1411-1 du CGCT impose le respect d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalablement à la délégation de service public, rien n'interdit à une SEM, dont l'autorité délégante serait actionnaire majoritaire, de présenter sa candidature, que celle-ci soit existante ou créée dans la perspective de gérer le service public délégué¹².

Le modèle d'exploitation du crématorium ne soulève pas de remarques dans son principe.

2.1.4 L'assujettissement des services contrôlés à la taxe sur la valeur ajoutée

L'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée

Il est soit de plein droit, soit sur option en application des articles 256 B et 260 A du code général des impôts. De plus, les EPCI mettant à disposition, à titre onéreux, les équipements nécessaires à l'exploitation de l'activité peuvent être assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée à condition que la redevance versée par le délégataire soit substantielle¹³.

En l'espèce, les conventions d'affermage des différents services publics contrôlés prévoient effectivement le versement d'une redevance en contrepartie de la mise à disposition des équipements nécessaires à l'exploitation du service. Celles-ci ne sont ni symboliques, ni dérisoires au sens du législateur fiscal (voir tableau n° 4). Également, les services d'eau potable et d'assainissement donnent lieu à rémunération de l'autorité délégante au titre des surtaxes qu'elle perçoit. Ces redevances pour service rendu sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée.

La CAB a donc assujetti tous ses services industriels et commerciaux contrôlés. Cet assujettissement est conforme à la réglementation fiscale et ouvre droit à récupération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les dépenses d'exploitation et d'investissement éligibles.

¹¹ L'article 1^{er} de la convention stipule que « par le présent contrat, l'autorité délégante délègue au délégataire, qui l'accepte, le soin exclusif d'assurer, à ses frais et à ses risques et périls :

- l'exploitation du crématorium et l'ensemble des biens et équipements d'exploitation mis à disposition (...);
- les prestations suivantes : la mission du délégataire consiste à pratiquer la crémation des défunts dans la limite de la capacité technique des équipements telle que prévue dans le présent contrat (...).

¹² Voir question écrite au Sénat n° 20317 publiée au JO du 24 avril 1997.

¹³ Voir notamment BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10 et décret n° 2015-1763 du 24 décembre 2015 relatif au transfert du droit à déduction en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

2.2 Des recettes tarifaires limitées en raison du mode de gestion des services publics

2.2.1 Des redevances pour service rendu régulières

La notion de redevance tarifaire ou tarif¹⁴

Les redevances pour service rendu ont pour contrepartie directe la fourniture d'un service ou, plus rarement, d'un bien, alors que les impôts n'ouvrent pas de droits à leurs redevables. Celles pour occupation du domaine public ne relèvent pas de l'exploitation d'un service public et ne sont pas soumises aux mêmes contraintes de gestion, comme la référence au coût de revient.

Les redevances n'ayant pas de caractère fiscal, leur création relève de l'autorité administrative, sauf intervention du législateur (comme c'est le cas des redevances relatives aux services d'eau et d'assainissement visées par l'article L. 2224-12-1 du CGCT).

2.2.1.1 Les redevances d'eau potable et d'assainissement

2.2.1.1.1 L'eau potable

La tarification des services d'eau potable

Les articles L. 2224-12-1 à L. 2224-12-4 du CGCT disposent que toute fourniture d'eau potable fait l'objet d'une tarification et d'une facturation. De plus, les redevances « *couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution.* ». Elles comportent une part proportionnelle et, le cas échéant dans le respect des dispositions de l'arrêté du 6 août 2007¹⁵, une part fixe.

En l'espèce, le délégataire est autorisé à appliquer aux abonnés du service un tarif composé d'une part fixe correspondant à l'abonnement en fonction du diamètre du compteur et d'une part variable proportionnelle au volume consommé selon trois tranches de consommation. S'y ajoutent une tarification pour vente d'eau en gros auprès de collectivités extérieures et en cas de fuite¹⁶. Les tarifs sont contractuels.

L'EPCI dispose également d'un tarif propre, ou « surtaxe », visant à assurer l'équilibre économique des dépenses et recettes imputables à la part du service d'eau qu'elle prend en charge. Par délibération du 20 décembre 2018, elle a fixé la surtaxe d'eau potable à 0,162 €/m³ et une majoration de 30 % de celle-ci, soit 0,0486 €/m³, pour la vente d'eau en gros.

¹⁴ Voir annexe n° 2.

¹⁵ Arrêté du 6 août 2007 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.

¹⁶ Voir article 55 de la convention d'affermage.

2.2.1.1.2 L'assainissement

La tarification des services d'assainissement

Concernant l'assainissement, les principes de tarification sont identiques à ceux de l'eau potable. Tout service public d'assainissement, quel que soit son mode d'exploitation, donne lieu à la perception d'une redevance selon les articles R. 2224-19 et suivants du CGCT. Celle-ci peut comporter une part fixe, dans le respect des dispositions de l'arrêté précité, et une part variable. Lorsque le service concerne à la fois l'assainissement collectif et non-collectif, deux redevances distinctes sont instituées. Également, l'article R. 2224-19-1 du code susmentionné, dispose qu'en cas de délégation, « *Le tarif de la redevance peut comprendre (...) une part revenant à l'autorité délégante destinée à couvrir les dépenses qui demeurent à sa charge.* ».

Ainsi, la collecte des eaux usées de Boulogne-sur-Mer et d'Hesdigneul-lès-Boulogne¹⁷ génère un produit tarifaire proportionnel au volume d'eau potable consommée corrigé des éventuels coefficients de rejet de pollution et de dégressivité. Au titre de la gestion des eaux pluviales, le délégataire reçoit une rémunération forfaitaire provenant de l'EPCI¹⁸. De son côté, la communauté d'agglomération dispose d'une redevance propre composée d'une part fixe de 30 € et d'une part variable de 0,3885 €/m³.

Le principe est identique pour le traitement des eaux usées : la redevance d'assainissement est proportionnelle au volume d'eau potable consommée corrigé des coefficients de rejet de pollution et de dégressivité. La part communautaire est destinée à couvrir les dépenses engagées. Elle est de 0,35 €/m³.

Quant au service public d'assainissement non-collectif, il donne lieu à une redevance différenciée pour le délégataire en application de l'article R. 2224-19-5 du CGCT.

Depuis le 1^{er} avril 2024, l'ensemble des contrats est progressivement fusionné dans une convention unique de concession qui regroupe l'assainissement collectif (collecte, transport et traitement) et non-collectif des eaux usées ainsi que la gestion des eaux pluviales. Les principes de tarification sont globalement maintenus.

La chambre observe que les caractéristiques des redevances d'eau potable et d'assainissement n'appellent pas de remarque.

2.2.1.2 La tarification des autres services contrôlés

La rémunération du délégataire du crématorium est assurée exclusivement par les produits de l'exploitation. Les tarifs ont été fixés sur la base du compte prévisionnel d'exploitation. Les tarifs sont adossés à un ensemble de prestations comme, par exemple, les frais de dossier (58 € en 2023) ou la crémation au sens propre (624 € en 2023). Conformément à l'article L. 2223-7 du code précité, le contrat prévoit la gratuité du service pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes.

¹⁷ Il s'agit du contrat financièrement le plus important des contrats réseaux. En effet, sur la période de contrôle, les recettes commerciales cumulées du délégataire représentent 39 % du total (8,5 M€ sur 21,9 M€).

¹⁸ Voir article 38 de la convention d'affermage.

S'agissant de la piscine-patinoire, le délégataire assure l'exploitation du complexe à ses risques et périls et les tarifs ont été fixés contractuellement sur la base de l'équilibre fixé par le compte d'exploitation prévisionnel¹⁹. Ceux-ci sont révisés annuellement et peuvent l'être ponctuellement sur demande du délégataire ou de l'autorité délégante. Ils sont composés de tarifs unitaires par prestation, de tarifs pour l'achat de 10 entrées ou encore d'abonnements, actualisés pour la dernière fois au 1^{er} novembre 2023. Des prix propres aux scolaires, associations, institutionnels sont également proposés.

La logique est quasiment identique pour la tarification du service de plaisance. Selon l'article 20 de la convention d'objectifs, les tarifs sont fixés contractuellement et peuvent faire l'objet d'une actualisation. L'office communique chaque année sa grille tarifaire actualisée qui doit faire l'objet d'une délibération du conseil communautaire en cas de modification non-prévue dans la formule d'actualisation. Les tarifs sont composés d'un prix pour les escales et les abonnements selon la largeur de l'embarcation. Leur dernière actualisation date du 1^{er} mars 2023.

Enfin, la CAB fixe chaque année les tarifs du conservatoire (régie simple) par délibération qui se ventilent en frais d'inscription, de scolarité selon la pratique de l'élève, et de mise à disposition d'instrument. L'EPCI applique également une tarification différenciée selon des critères géographiques et sociaux²⁰, différenciation prévue dans les statuts de l'établissement et conforme à la législation²¹.

La chambre constate que la tarification des services mentionnés n'appelle pas de remarque. Les tarifs répondent, à l'exception du conservatoire, à une logique contractuelle.

2.2.2 Des recettes tarifaires réduites pour la communauté d'agglomération

Méthodologie de calcul des recettes tarifaires

Afin d'apprécier le levier tarifaire, la chambre a procédé en deux temps.

Dans un premier temps, elle a analysé les recettes effectivement perçues par la communauté d'agglomération sur la base des budgets annexes pour les services industriels et commerciaux et des extraits de comptabilité analytique pour le conservatoire.

Dans une seconde phase, pour neutraliser l'impact du mode de gestion, la chambre a recensé les recettes tirées de la tarification par l'autorité délégante et le délégataire. À cette fin, elle s'est basée sur les budgets annexes et extraits de comptabilité analytique pour le volet délégant et sur les comptes normés et les rapports annuels du délégataire.

Les flux réciproques ont été neutralisés. L'analyse porte sur la période 2018-2022 car les comptes normés et les rapports annuels du délégataire pour 2023 n'étaient pas encore adoptés durant le contrôle.

¹⁹ Voir articles 28 et 29 de la convention d'affermage.

²⁰ Voir article 2 des règlements intérieurs successifs, les tarifs varient selon la résidence de l'élève au sein ou hors du territoire de la CAB. Lorsque le responsable légal n'est pas imposable sur le revenu, l'élève bénéficie également d'une exonération totale de ses frais de scolarité.

²¹ Voir article 147 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions pour la tarification sociale. Voir décision n° 47875 du Conseil d'État du 5 octobre 1984 pour la tarification géographique.

Tableau n° 2 : Reconstitution des recettes des services publics contrôlés (2018-2022)

Cumulé, en €	Délégataires	Délegant (CAB)	Conservatoire	Total
Recettes tarifaires	117 059 100	30 062 425	786 589	147 908 115
Compensation sujétions de service public	6 071 098	-	-	6 071 098
Dotations, subventions et participations	-	3 832 860	746 633	4 579 493
Redevances d'affermage	-	3 885 914	-	3 885 914
Autres produits	1 943 642	3 338 844	79 839	5 362 325
Total	125 073 840	41 120 042	1 613 061	167 806 944

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

Entre 2018 et 2022, 168 M€ de recettes d'exploitation des services contrôlés ont été comptabilisés. Le produit d'exploitation est réparti entre le délégataire (125,1 M€, soit 75 %) et l'autorité délégante (41,1 M€, soit 25 %). L'EPCI a également tiré 1,6 M€, soit 1 % du total, de la gestion de son conservatoire à rayonnement départemental.

2.2.2.1 Les recettes tarifaires de la communauté d'agglomération (autorité délégante)

Sur la période de contrôle, les recettes tarifaires tirées de l'exploitation s'élèvent à 30,1 M€ soit 73 % du produit global perçu par l'intercommunalité (41,1 M€). Elles sont restées stables entre 2018 et 2022 (+ 0,4 %, soit + 23 737 €). Il s'agit des redevances pour service rendu qui relèvent exclusivement de l'exploitation des services d'eau potable et d'assainissement collectif. En effet, ces deux compétences génèrent, respectivement, un produit tarifaire de 4,8 M€ et 25,3 M€. Les autres services publics industriels et commerciaux, soit la piscine-patinoire, la plaisance et le crématorium, n'apportent aucune recette tarifaire à l'EPCI, celles-ci revenant exclusivement aux délégataires.

Les autres recettes sont constituées des redevances d'affermage (3,9 M€, soit 9 % du total), des subventions d'exploitation (3,8 M€, soit 9 % du total) et des autres produits (3,3 M€, soit 8 % du total). Les subventions d'exploitation comme les redevances d'affermage croissent, respectivement, de 43 %, soit + 0,18 M€, et 14 %, soit + 0,11 M€.

Au total, la part des recettes tarifaires dans l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation des services contrôlés tend à diminuer (80 % en 2018, 73 % en 2022).

Concernant les redevances d'eau et d'assainissement (« surtaxes ») perçues directement par la communauté d'agglomération, celles-ci doivent financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement demeurant à sa charge conformément aux articles L. 2224-12-3 et R. 2224-19-1 du CGCT. Or, la CAB n'est pas en mesure de justifier l'emploi précis de ces redevances, alors que les budgets annexes dédiés sont structurellement excédentaires (voir *infra* sous-chapitre 2.3).

En conséquence, la chambre rappelle l'obligation de justifier l'emploi des redevances d'eau potable et d'assainissement perçues par la communauté d'agglomération en application des articles précités. Cette dernière doit apporter des éléments précis et chiffrés permettant d'expliquer et de calculer les montants de redevances prélevés chaque année. Elle peut, par exemple, préciser et chiffrer ses dépenses d'investissement d'entretien et d'extension des réseaux d'eau potable et d'assainissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI indique qu'il ne partage pas l'analyse de cette dernière. Il souligne l'incertitude induite par la réforme annoncée des modalités de financement des agences de l'eau. La communauté d'agglomération ne sait évaluer, à ce stade, les modes de calculs des futures redevances et leurs effets sur le financement du service d'assainissement. Dans ce contexte, le président de l'intercommunalité précise qu'elle a profité de ses excédents pour refinancer la dette transférée des communes, à des taux plus intéressants que ceux du marché et amorcer un processus de désendettement.

Rappel au droit n° 1 : justifier l'emploi des redevances d'eau potable et d'assainissement conformément aux articles L. 2224-12-3 et R. 2224-19-1 du code général des collectivités territoriales.

2.2.2.2 Les recettes tarifaires des délégataires en hausse

Entre 2018 et 2022, le produit de la tarification reçu par les délégataires s'élève à 117,1 M€, soit 94 % de leurs recettes. Les subventions pour sujétions de service public (6,1 M€, soit 5 % du total) et les autres produits (2 M€, soit 2 % du total) sont marginaux.

Depuis 2018, les recettes tarifaires des délégataires ont sensiblement augmenté de 13 %, soit + 2,9 M€. Elles suivent la tendance haussière de la rémunération globale du délégataire de 16 %, soit + 3,8 M€. Toutefois, la situation est différente selon le service public.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur d'« Hélicéa » indique que cette augmentation s'explique par la réalisation de travaux d'aménagement de nouveaux espaces ludiques accompagnés d'une politique commerciale attractive pour les familles, ainsi que par l'indexation des tarifs afin d'amortir les augmentations de charges et maintenir l'équilibre économique de l'exploitation.

Tableau n° 3 : Évolution des recettes tarifaires du délégataire (2018-2022)

Service public	Croissance	
	En %	En €
Piscine-patinoire	31 %	346 474
Assainissement collectif	7 %	836 632
<i>dont collecte</i>	- 14 %	- 651 241
<i>dont traitement</i>	22 %	1 487 873
Eau-potable	8 %	705 953
Plaisance	-	-
Crématorium	- 4 %	- 33 118

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

L'assainissement collectif connaît, *de facto*, une croissance contrastée entre la collecte des eaux usées (- 14 %, soit - 0,7 M€) et leur traitement (+ 22 %, soit + 1,5 M€) aboutissant à une hausse globale de 7 % de son produit tarifaire, soit + 0,8 M€. *Modulo* le service de crémation, dont les redevances pour service rendu diminuent (- 4 %, soit - 33 118 €), le reste des services publics contrôlés voit le produit de leur tarification augmenter (+ 8 %, soit + 0,7 M€ pour l'eau potable et + 31 %, soit + 0,3 M€ pour « Hélicéa »).

2.2.2.3 Les recettes tarifaires globales provenant de l'exploitation des services

Entre 2018 et 2022, les recettes tarifaires des services publics contrôlés s'élèvent à 147,2 M€. Elles sont réparties entre le délégataire (117,1 M€) et l'autorité délégante (30,1 M€). Ainsi, les redevances pour service rendu revenant au délégataire comptent pour 70 % du produit total, celles de la CAB pour 18 %.

Le reste de ressources d'exploitation des services publics est réduit :

- 6,1 M€ de subventions pour sujétions de service public, soit 4 % du total ;
- 3,9 M€ de redevances d'affermage, soit 2 % du total ;
- 3,8 M€ de subventions d'exploitation, soit 2 % du total ;
- 5,3 M€ d'autres produits, soit 3 % du total.

Le produit tarifaire de l'EPCI représente donc 8 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal²². Le régime d'exploitation a un réel effet sur le levier tarifaire qui est, de fait, réduit.

Tableau n° 4 : Reconstitution des recettes selon le service

Cumulé, en €		Piscine-patinoire	Assainissement	Eau potable	Plaisance	Crématorium	Total
Délégataire	Recettes tarifaires	4 956 322	60 213 535	46 801 547	1 430 856	3 656 840	117 059 100
	Compensation sujétions de service public	5 891 098	-	-	180 000	-	6 071 098
	Autres produits	475 590	1 304 644	-	13 472	149 936	1 943 642
	Total	11 323 010	61 518 179	46 801 547	1 624 328	3 806 776	125 073 840
Délégant	Recettes tarifaires	-	25 254 959	4 807 466	-	-	30 062 425
	Subvention d'exploitation	-	3 533 820	299 040	-	-	3 832 860
	Redevances d'affermage	2 096 990	241 580	464 592	232 754	850 001	3 885 916
	Autres produits	556 305	2 538 041	40 679	190 738	13 081	3 338 844
	Total	2 653 294	31 568 400	5 611 777	423 492	863 082	41 120 045
Total service		13 821 245	93 086 579	52 413 324	2 047 820	4 669 858	166 193 885

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

²² 377,3 M€ de recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

L'épuration est, néanmoins, différenciée selon le service public retenu. Les « surtaxes », ou parts communautaires, d'assainissement collectif et d'eau potable sont une réelle source de recettes budgétaires pour la CAB. Par exemple, les redevances d'assainissement perçues par l'intercommunalité représentent 27 % du produit total de ce service.

À l'inverse, les activités de la piscine-patinoire et du port de plaisance sont, en partie, financées par des subventions de l'autorité délégante au titre des compensations de sujétions de service public. Celles-ci sont la première source de recettes pour « Héliécia » (5,9 M€, soit 43 % du total) devant les recettes tarifaires (5 M€, soit 36 % du total) et les redevances d'affermage (2,1 M€, soit 15 % du total).

La chambre observe, en conclusion, que :

- la part des recettes tarifaires dans les recettes de la communauté d'agglomération est réduite en raison du mode d'exploitation : le produit de la tarification représente 8 % des recettes réelles du budget principal ;
- les « surtaxes » d'assainissement et d'eau potable perçues par la communauté sont une ressource importante mais dont l'emploi doit être justifié ;
- les subventions pour sujétions de service public assurent une partie sensible du financement de la piscine-patinoire et du port de plaisance.

2.2.2.4 Un conservatoire financé par l'impôt

Le conservatoire à rayonnement départemental se distingue des autres services publics contrôlés car à caractère administratif et exploité en régie simple par l'EPCI.

Dès lors, le produit tiré de la tarification des prestations (0,79 M€, soit 49 % du total) et les subventions des collectivités partenaires (9,75 M€, soit 46 % du total) sont les principales ressources du conservatoire.

En dépit de ces recettes, l'exploitation du conservatoire demeure déficitaire à - 12,3 M€ au cumulé sous l'effet de charges de 13,9 M€. Aussi, l'impôt finance la part la plus importante du fonctionnement du conservatoire. Cette situation est conforme avec le caractère administratif de ce service public.

2.2.3 Évolutions tarifaires et impacts sur l'équilibre de la délégation

Afin d'analyser les évolutions du produit tarifaire, la chambre a distingué un effet prix (*i.e.*, hausse du tarif par unité de consommation) et un effet volume (par exemple : hausse de la consommation, évolution du périmètre d'affermage, etc.).

Tableau n° 5 : Évolutions de l'activité des services publics contrôlés

	2018	2019	2020	2021	2022	Variation
Piscine-patinoire						
Nombre d'entrées	245 307	272 541	104 384	168 141	308 787	26 %
Assainissement collectif						
Nombre d'usagers	55 111	55 417	56 152	56 840	57 184	4 %
Volume traité en m ³	11 304 648	12 229 675	13 331 675	13 091 755	11 933 000	6 %
Eau potable						
Nombre d'usagers	58 235	58 644	58 878	59 634	60 029	3 %
Volume eau potable en m ³	7 307 304	7 589 690	7 790 283	7 482 057	7 768 314	6%
Plaisance						
Nombre d'abonnés			419	445	432	3 %
Nombre d'escales			1 687	2 277	2 917	73 %
Crématorium						
Nombre de crémations	1 230	1 350	1 197	1 247	1 237	1 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports annuels du délégataire.

L'activité de l'ensemble des services publics contrôlés a augmenté entre 2018 et 2022, expliquant celle de recettes tarifaires.

« Hélicéa » connaît une hausse de ses entrées en 2018 et 2022 (+ 63 480 entrées, soit + 26 %) ²³.

Le nombre d'usagers et les volumes traités par le service d'assainissement collectif progressent, respectivement, de 2 073 usagers, soit + 4 %, et 628 352 m³ traités, soit + 6 %. Au-delà des révisions tarifaires annuelles prévues dans les différentes conventions d'affermage, la hausse des recettes tarifaires s'explique par les extensions des périmètres d'affermage ²⁴ et par le processus d'harmonisation des tarifs d'assainissement. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2018, la CAB a engagé une convergence sur cinq ans des parts fixe et variable de ses surtaxes d'assainissement ²⁵.

En matière d'eau potable, trois facteurs expliquent la hausse des recettes tarifaires :

- les révisions annuelles des tarifs selon l'article 62 du contrat de concession ;
- l'intégration de nouvelles dépenses d'équipement pour la sécurisation de la production induisant une augmentation du tarif du délégataire ²⁶ ;
- la hausse du nombre d'usagers (+ 1 794 usagers, soit + 3 %) et de la demande (+ 461 010 m³, soit + 6 %).

²³ Pour information, le complexe piscine-patinoire a été fermé durant cinq semaines en 2018.

²⁴ Par exemple, l'avenant n° 3 du contrat d'affermage de traitement des eaux usées permet l'intégration de nouveaux ouvrages expliquant une modification du tarif de base.

²⁵ La part délégataire de la collecte et de l'acheminement des eaux usées est, en moyenne, stable sous l'effet d'un mécanisme de péréquation tarifaire. Pour le traitement des eaux usées, la redevance de l'EPCI est restée fixe.

²⁶ Les tarifs de base ont augmenté de 0,0193 €/m³, 0,0386 €/m³, 0,0482 €/m³ et 0,0579 €/m³ pour les trois tranches à partir, respectivement, du 1^{er} mars 2021, 1^{er} janvier 2022, 1^{er} janvier 2023 et 1^{er} janvier 2024.

Pour le reste des services publics, les évolutions sont soit trop faibles (*i.e.*, crématorium : - 33 118 €, soit - 4 %), soit trop récentes (*i.e.*, plaisance dont l'exploitation avec l'office de tourisme a débuté le 1^{er} janvier 2020) pour dégager des tendances et des explications.

En conclusion, une part importante des évolutions du produit tarifaire s'explique par l'accroissement du volume des prestations. L'harmonisation tarifaire du service d'assainissement a également été un facteur de croissance. En revanche, aucune modification substantielle de la tarification n'est intervenue depuis 2018.

2.3 Un principe d'équilibre en recettes et en dépenses partiellement respecté

Le principe général d'équilibre et ses exceptions

En application de l'article L. 2224-1 du CGCT, « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». Aussi, selon l'article L. 2224-2 du code précité, « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.* ».

C'est la raison pour laquelle les services publics industriels et commerciaux doivent être gérés dans le cadre de budgets annexes. Ils sont financés par les usagers par la voie de redevances et il ne peut leur être versé en principe de subvention d'équilibre.

Néanmoins, l'article susmentionné prévoit des exceptions sectorielles, permanentes ou temporaires, à l'interdiction de prise en charge de dépenses de ces services, notamment pour l'assainissement et l'eau potable. En outre, en application de ces mêmes dispositions, l'organe délibérant peut décider la prise en charge de dépenses dans trois cas de figure, dont la définition souple offre aux EPCI d'importantes marges d'autonomie²⁷.

Les différents services publics contrôlés sont gérés dans le cadre de budgets annexes. Ils sont, au surplus, équilibrés en recettes et en dépenses.

Tableau n° 6 : Équilibre des services publics industriels et commerciaux (solde d'exécution cumulé)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crématorium	80 858	93 212	61 611	90 987	57 895	30 622
« Hélicéa »	1 775 477	1 635 511	122 202	481 015	804 260	1 180 047
Assainissement collectif	2 735 006	8 550 031	10 438 471	11 745 053	12 991 166	12 826 742
Eau potable	25 573	138 989	68 167	615 407	897 082	1 165 035
Plaisance	-	-	6 267	256 203	205 358	447 240

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion.

²⁷ Voir annexe n° 3.

Au-delà de ce constat purement comptable, la chambre s'est assurée de la réalité de l'équilibre au fond de ces services publics industriels et commerciaux. Pour cela, elle a procédé, par échantillon, à l'analyse des recettes et des dépenses des budgets annexes. De plus, elle a contrôlé l'ensemble des flux réciproques entre les budgets principal et annexes.

2.3.1 Une comptabilité analytique robuste

La CAB répartit les dépenses et les recettes au sein des budgets annexes selon une comptabilité analytique. Celle-ci tient compte du gestionnaire (services supports ou services opérationnels), du service qui correspond à une politique publique, de l'opération si un projet est en cours de réalisation et de l'antenne lorsqu'un projet est mis en exploitation. Depuis 2014, cette ventilation demeure constante, conformément au principe de permanence des méthodes. Également, l'ensemble des dépenses et des recettes sont correctement imputées à leur service public respectif.

La comptabilité analytique de l'EPCI offre donc une ventilation sincère des recettes et des dépenses des budgets annexes. Le principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux est respecté sous réserve de l'analyse des flux réciproques.

2.3.2 Des flux réciproques qui altèrent les équilibres comptables

Il existe différentes natures de flux réciproques entre les budgets annexes et principal :

- les subventions du budget principal aux budgets annexes en compensation de la subvention versée au délégataire pour sujétions de service public ;
- les subventions du budget principal au budget annexe afin de financer une partie des investissements nécessaires à l'exploitation du service public ;
- la refacturation des charges de personnel et de certaines charges à caractère général pour les services d'eau potable et d'assainissement collectif.

2.3.2.1 La compensation des sujétions de service public

L'autorité délégante verse au délégataire une compensation des sujétions de service public qu'il lui impose pour la piscine-patinoire et le port de plaisance. En contrepartie, le budget principal vient abonder d'autant le budget annexe comme prévu par l'article L. 2224-2 du CGCT.

Conformément à l'article 31 de la convention d'affermage d'« Héricéa », l'EPCI « *verse annuellement une compensation pour contrainte de service public au délégataire au titre des sujétions imposées (...). La compensation sera versée trimestriellement à terme à échoir par l'autorité délégante sur présentation de la facture par le délégataire* ».

Le principe d'une facturation trimestrielle est systématiquement respecté. En revanche, le calibrage de cette compensation est imparfaitement justifié. Celle-ci finance l'accueil des publics scolaire et associatif dont le coût est étayé²⁸. Le reste de cette compensation n'est appuyée par aucun chiffrage, alors qu'il s'agit de la part la plus élevée²⁹ : 72 % de la compensation versée au délégataire n'est donc pas justifiée si ce n'est pas un objectif global d'accueil du public.

Au surplus, cette compensation constitue une part substantielle de la rémunération du délégataire contrairement au dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du code précité. En effet, elle s'élève à 5,55 M€ entre 2018 et 2022, soit 49 % des recettes du délégataire. Celle-ci constitue d'ailleurs sa première ressource en 2020 et 2021.

En application de l'article L. 2224-2 susmentionné, le conseil communautaire peut autoriser le versement d'une subvention du budget principal au budget annexe concerné. Si l'EPCI adopte systématiquement une délibération autorisant cette subvention, la chambre constate que cette dernière n'apparaît pas motivée : les règles de calcul et les modalités de versement n'y figurent pas.

Aussi, s'il est juste que ces subventions ne sont que la conséquence d'engagements contractuels, cela ne dispense pas l'intercommunalité de motiver son versement, à peine de nullité de sa délibération.

S'agissant de l'activité de port de plaisance et selon l'article 23.1 de la convention d'objectifs, la CAB verse une subvention d'exploitation en raison de contraintes de service public dont le montant, de 90 000 € et composé de trois volets, est justifié³⁰. En contrepartie, le budget principal verse une subvention au budget annexe plaisance du même montant sur délibération du conseil communautaire. Comme pour la piscine-patinoire, les règles de calcul et les modalités de versement ne sont pas précisées.

Au total, l'EPCI déroge irrégulièrement au principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux en ne justifiant pas les subventions versées. De surcroît, les subventions allouées à « Hélicéa » constituent une part substantielle de sa rémunération, ce qui n'est pas autorisé, et diminuent sensiblement le risque d'exploitation traditionnellement à la charge du délégataire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAB souligne que son établissement respecte le principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux conformément à la jurisprudence « Altmark » de la Cour de justice de l'Union européenne³¹. Il propose, également, d'annexer les modalités de calcul de cette compensation à la délibération annuelle de dérogation au principe d'équilibre du service public industriel et commercial.

²⁸ Selon le contrat, les compensations pour l'accueil du scolaire et des associations s'élèvent, respectivement, à 0,12 M€ et 9 593 € en année 1, 0,27 M€ et 22 358 € en année 2, 0,3 M€ et 24 899 € le reste des exercices.

²⁹ Selon le contrat, la compensation s'élève à 0,62 M€ en année 1, 0,98 M€ en année 2, 0,82 M€ le reste des exercices.

³⁰ Par avenant n° 3 du 1^{er} mars 2023, la compensation des contraintes de service public est revue à 81 000 €.

³¹ CJUE, Altmark, 24 juillet 2003, affaire C-280/00.

Répondant également aux observations de la chambre, le directeur d'« Hélicéa » indique que la compensation pour sujétions de service public versée par l'EPCI à sa société respecte les conditions posées par la jurisprudence Altmark. Il précise que « *cette compensation, prévue dans le cadre du contrat de DSP, vient combler l'écart entre les produits tarifaires perçus et les coûts réels d'exploitation* ».

La chambre rappelle que la compensation pour sujétions de service public a pour vocation de compenser les obligations d'intérêt général mises à la charge du délégataire, et non de couvrir le déficit d'exploitation du service délégué.

Rappel au droit n° 2 : conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, établir par délibération annuelle du conseil communautaire les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses des services publics à caractère commercial prises en charge par la communauté, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.

2.3.2.2 La ventilation des charges des services d'eau potable et d'assainissement

La CAB opère une refacturation, du budget principal vers les budgets annexes eau potable et assainissement, des charges de personnel et à caractère général. Pour cela, l'établissement public applique une clef de répartition de 5 %³² de ces charges qu'il refacture aux budgets annexes eau potable et assainissement. Cette somme est ventilée entre les deux services à hauteur de 25 % et 75 %, soit selon le poids de la production et de la distribution de l'eau potable dans le prix global du service.

Chaque exercice, le conseil communautaire délibère ces flux réciproques dont les montants dans les comptes administratifs sont conformes. De plus, les clefs de répartition demeurent inchangées comme l'exige la permanence des méthodes.

Pour le reste des services contrôlés, l'EPCI ne procède pas à une ventilation des coûts indirects et des services support.

2.3.2.3 L'analyse des subventions d'investissement

La communauté d'agglomération attribue deux types de subvention d'investissement du budget principal vers les budgets annexes :

- les subventions d'investissement au titre de la gestion des eaux pluviales ;
- les subventions d'investissement dans le cadre des dérogations de l'article L. 2224-2 du CGCT.

³² L'EPCI considère que « les dépenses réelles de fonctionnement des budgets M49 représentent en moyenne 5 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal ».

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'intercommunalité est compétente pour la gestion des eaux pluviales. Elle verse annuellement une rémunération au délégataire³³. Il lui revient, au surplus, d'entretenir les réseaux de collecte et de transport des eaux pluviales en raison de la nature juridique du contrat de concession.

Or, la gestion des eaux pluviales est un service public administratif financé sans autre ressource que l'impôt. Ce service est également géré dans le budget principal alors que les dépenses d'investissement sont réalisées par le budget annexe assainissement.

Aussi, dans un réseau unitaire, il est admis que le budget principal contribue jusqu'à 30 % des investissements nécessaires³⁴. Le conseil communautaire délibère donc chaque année pour autoriser le versement d'une subvention correspondant à 30 % des crédits inscrits au budget assainissement pour les opérations d'entretien des réseaux d'eaux pluviales. Ces dépenses d'investissement sont clairement identifiées dans une opération *ad hoc* du budget primitif assainissement.

Enfin, la CAB a eu recours, à deux reprises pour les équipements du port de plaisance, à des subventions d'investissement dans le cadre des dérogations au principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux. Alors qu'en 2020, le budget principal a abondé le budget annexe plaisance pour 741 076 € en l'absence de délibération, le conseil communautaire a bien délibéré pour la subvention de 433 000 € en 2021.

Ainsi, les subventions d'investissement du budget principal vers les budgets annexes sont relativement peu nombreuses et conformes à la réglementation à l'exception d'un exercice.

La chambre observe en conclusion que les flux réciproques budget principal/budgets annexes ne respectent que partiellement le principe général d'équilibre des services publics industriels et commerciaux (compensations des sujétions de service public).

³³ Par exemple, selon le chapitre 11 de la convention « chapeau » du 18 mars 2024, l'établissement public rémunère le concessionnaire à hauteur de 0,16 M€ du 1^{er} mars 2024 au 8 août 2024, 0,19 M€ de cette date jusqu'au 31 décembre 2024, pour aboutir à 0,7 M€ à partir du 1^{er} janvier 2029, date de plein exercice de la convention.

³⁴ Voir notamment la Circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À l'exclusion du conservatoire, qui est un service public administratif, les services publics contrôlés par la chambre sont à caractère industriel et commercial. Ils sont, pour la plupart, affermés dans le cadre d'une délégation de service public. Le conservatoire est exploité en régie simple par la communauté d'agglomération. La gestion port de plaisance est confiée à l'office de tourisme du Boulonnais, établissement public local rattaché à l'intercommunalité.

La chambre tire deux observations de ce montage juridico-financier.

D'une part, les tarifs sont majoritairement contractuels et résultent d'une négociation entre la communauté d'agglomération et son cocontractant. Il en résulte que les recettes provenant des usagers de ces services sont encaissées par les délégataires et non l'intercommunalité. Ainsi le produit de la tarification représente 8 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal et 18 % du produit total généré par l'exploitation des services publics contrôlés.

D'autre part, les services publics contrôlés, sauf le conservatoire, sont soumis au principe d'équilibre conformément à leur nature industrielle et commerciale. Or, ce principe est partiellement respecté pour l'exploitation du port de plaisance et d'« Hélicéa » avec des compensations pour sujétions de services publics en partie non-justifiées.

3 LE PILOTAGE ET LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS

3.1 La fixation des tarifs, prérogative de l'intercommunalité

La compétence en matière de fixation des tarifs

Pour les services exploités en régie, les tarifs doivent être fixés par l'assemblée délibérante. La compétence du conseil communautaire est exclusive³⁵.

En cas de délégation de service public, la fixation des tarifs constitue une prérogative de l'autorité délégante. L'article L. 3114-6 du code de la commande publique prévoit 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 ».

En premier lieu, l'assemblée délibérante vote annuellement les tarifs du conservatoire à rayonnement départemental. Elle adopte également un règlement intérieur des usagers qui reprend les conditions et modalités de versement des tarifs.

³⁵ Voir avis du Conseil d'État du 17 décembre 2003 n° 258616.

En deuxième lieu, dans le cadre des délégations de services publics, la fixation des tarifs est stipulée par les contrats. Ainsi, pour l'ensemble des services affermés, les tarifs sont contractuels et annexés aux conventions. Ils peuvent être révisés annuellement selon une formule prévue au contrat. Au-delà de cette actualisation, les deux parties au contrat ont la faculté de faire évoluer les tarifs par avenant à condition de ne pas modifier l'économie du contrat en application des articles L. 3135-1, L. 3135-2 et R. 3135-7 à R. 3135-9 du code de la commande publique.

À titre d'illustration, l'article 14.13 et l'annexe 9 du contrat d'affermage d'« Hélicéa » fixent les tarifs pour l'exploitation du complexe piscine-patinoire. Ceux-ci sont révisés annuellement conformément à la formule de l'article 30.4. De surcroît, les tarifs d'« Hélicéa » ont été modifiés par cinq avenants. Par exemple, l'avenant n° 6 du 1^{er} novembre 2023 permet de « faire évoluer les tarifs pour tenir compte de l'inflation et créer 9 nouveaux produits ».

En troisième lieu, la CAB perçoit des redevances dites « surtaxes », pour l'eau potable et l'assainissement. Elles ont été délibérées par le conseil communautaire³⁶.

Enfin, les tarifs du port de plaisance sont contractuels selon l'article 20 et l'annexe 6 de la convention d'objectifs. Ils peuvent évoluer dans la limite de la formule d'actualisation prévue à cette même annexe et toute modification de la grille tarifaire fait effectivement l'objet d'une délibération du conseil communautaire.

La chambre observe que les compétences de l'EPCI en matière de fixation des tarifs sont exercées régulièrement.

3.2 Les contrôles exercés sur l'activité des délégataires

La CAB est responsable de la bonne exécution et du respect des principes fondamentaux³⁷ des services publics délégués. À ce titre, elle dispose d'un pouvoir de contrôle technique, juridique et financier sur les délégataires afin d'être en capacité de piloter le service et donc la tarification.

Les obligations à la charge du concessionnaire

Le délégant dispose d'un pouvoir de contrôle sur le délégataire, qui se traduit, en premier lieu, par la remise d'un rapport d'information à l'autorité délégante. Conformément aux articles L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique, et L. 1411-3 du CGCT, le concessionnaire produit, chaque année, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services.

Ce rapport, produit par le concessionnaire avant le 1^{er} juin, permet, en outre, aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public et de les comparer avec l'année précédente.

³⁶ Voir délibérations du 14 décembre 2017 pour l'eau potables, du 1^{er} février et 20 décembre 2018 pour l'assainissement.

³⁷ Notamment les « lois de Rolland » consacrant les principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité.

3.2.1 Le rapport annuel du délégataire : un outil indispensable au contrôle

En sus des dispositions rappelées ci-dessus, la production et le contenu du rapport annuel du délégataire sont contractuels. L'ensemble des conventions d'affermage des services contrôlés en fixent les modalités. Par exemple, l'article 33 du contrat avec la société d'économie mixte « Pompes Funèbres Intercommunales » stipule que « *le contenu du rapport annuel répond aux exigences légales et réglementaires ainsi qu'aux prescriptions de l'annexe 5. Le compte rendu financier d'exploitation, élément du rapport annuel, sera présenté suivant les postes du modèle de l'annexe 9 (compte d'exploitation prévisionnel) pour permettre la comparaison entre l'année N et l'année N-1* ». L'EPCI dispose aussi d'une faculté de contrôle sur pièces et sur place selon l'article 34 du même document.

Les différentes sociétés chargées des délégations produisent et transmettent chaque année le rapport susmentionné. Celui-ci est systématiquement présenté en commission thématique et commission consultative des services publics locaux³⁸ pour avis avant délibération du conseil communautaire.

En matière d'eau potable, de collecte, d'acheminement et de traitement des eaux usées, les rapports annuels ont la même structure :

- « l'essentiel de l'année » avec les chiffres clés (nombre d'habitants desservis, d'abonnés, volumes consommés ou traités), les indicateurs réglementaires et le prix du service sur la base d'une facture de 120 m³ ;
- « les consommateurs et leur consommation » avec les données sur les consommations de l'exercice (abonnés et assiette de redevance), la satisfaction des usagers et indicateurs de performance et les données économiques (taux d'impayés de l'année précédente, montant des abandons de créances et total des aides accordées) ;
- « le patrimoine du service » comportant l'inventaire des installations et des réseaux, les indicateurs de suivi du patrimoine (taux moyen de renouvellement, indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux), les données de gestion du patrimoine, notamment les renouvellements réalisés ;
- « la performance et l'efficacité opérationnelle » contenant des données techniques sur la qualité de l'eau potable, de la collecte et du traitement, sur l'efficacité environnementale et sur la maintenance du patrimoine mis à disposition ;
- « le rapport financier » avec le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation, la situation des biens, les dépenses d'investissement et les engagements à incidence financière ;
- les annexes, notamment financières.

Le contenu de ces rapports offre donc une information complète sur la tarification des services d'eau potable et d'assainissement basée sur la consommation annuelle d'un ménage à hauteur de 120 m³ et aux indicateurs réglementaires et de consommation. De plus, la comparaison, sur deux exercices, du compte d'exploitation prévisionnel avec l'exécution permet de contrôler la correcte application du contrat et de ses tarifs.

³⁸ Par délibération 26 septembre 2023, la composition de la commission consultative des services publics locaux est conforme à l'article L. 1413-1 du CGCT.

Concernant la piscine-patinoire, le rapport annuel du délégataire est également complet. Il contient les chiffres clef de l'année écoulée (recettes commerciales et fréquentation totale dont les scolaires et les associations), des données précises sur l'accueil des différents publics et la fréquentation de l'ensemble des activités proposées ainsi que sur la qualité et la satisfaction des usagers. Autre point d'intérêt, le rapport présente un comparatif commenté sur deux exercices du compte d'exploitation prévisionnel et de l'exécution. Les états financiers, certifiés par un commissaire aux comptes, sont annexés.

Pour finir, le rapport annuel de la délégation du crématorium est plus succinct mais comporte, toutefois, les informations indispensables au pilotage du service, notamment financier. Celui-ci permet à l'EPCI de connaître les dépenses d'exploitation et d'investissement de l'exercice, la situation du patrimoine et le suivi du programme contractuel d'investissement ainsi que l'inventaire mis à jour. Un bilan d'activité comprenant un rappel de la grille tarifaire et des annexes, notamment les états financiers, complète ce rapport.

Les différents rapports annuels des délégataires permettent à l'EPCI d'avoir une information claire sur le fonctionnement des services publics délégués. Pour autant, en ne procédant à aucun contrôle sur place et sur pièces, la CAB ne peut s'assurer de la réalité des informations transmises ce qui constitue une limite à l'effectivité du suivi des délégations.

3.2.2 Les autres contrôles et outils de suivi de l'autorité délégante

Le contrôle de l'autorité délégante se matérialise également par d'autres stipulations contractuelles.

À titre d'illustration, l'article 12 de la convention d'affermage d'« Hélicéa » prévoit la transmission d'un tableau de bord trimestriel pour suivre la fréquentation, les recettes tarifaires et la satisfaction des usagers mois par mois. Le suivi donne lieu à des réunions à l'initiative de l'intercommunalité. Sur la période de contrôle, quelques réunions se sont tenues. De la même manière, un comité de suivi a été créé pour l'exploitation du crématorium. Les réunions ont été plus régulières.

En définitive, le suivi des délégations est relativement satisfaisant grâce à des rapports annuels complets et de qualité et des réunions de point d'étape.

3.2.3 Le rapport sur le prix et la qualité du service

<p>Conformément à l'article D. 2224-1 du CGCT, le président de l'EPCI présente à son assemblée délibérante, dans les neuf mois suivant la clôture de l'exercice concerné, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau potable et d'assainissement. Ces rapports doivent obligatoirement comporter des indicateurs techniques et financiers définis respectivement aux annexes V et VI du code précité.</p>

En l'espèce, après avis de la commission consultative des services publics locaux, le président de la CAB a présenté, chaque année et dans le délai de neuf mois sauf quelques exceptions, un rapport sur le prix et la qualité du service d'eau potable et d'assainissement. Chacun contient les indicateurs définis aux annexes V et VI.

L'EPCI satisfait donc aux obligations afférentes au rapport sur le prix et la qualité du service.

3.3 Les contrôle des autres modes d'exploitation

3.3.1 Le conservatoire à rayonnement départemental

Le contrôle du conservatoire à rayonnement départemental est, par définition, total car exploité en régie simple. En effet, la grille tarifaire et le règlement intérieur sont fixés par le conseil communautaire. La CAB dispose de sa comptabilité analytique lui permettant de suivre financièrement l'activité du conservatoire. De surcroît, un rapport d'activité est produit et présenté chaque année par le conservatoire. Il s'inscrit dans le cadre d'un projet d'établissement, lequel a été réactualisé en octobre 2022. Ce rapport fait succinctement état des modalités, des objectifs et des résultats de la politique tarifaire du conservatoire. De même, sont abordés les dépenses d'investissement des prochains exercices ou les activités passées et à venir de l'établissement. En ce sens, ces rapports d'activités sont un élément favorable au pilotage tarifaire du service public administratif.

Par ailleurs, le conservatoire loue des instruments au bénéfice de certains de ses usagers³⁹, dont la CAB établit chaque année la liste. Ces locations sont suivies avec mention du nom, prénom et numéro d'identification de l'élève, des coordonnées des responsables légaux, du numéro d'inventaire et de la valeur de l'instrument prêté, du produit à percevoir et des paiements déjà effectués⁴⁰.

Enfin, les droits d'inscription et les frais de location d'instruments sont encaissés par une régie de recettes, les frais de scolarité donnant lieu à l'émission d'un titre de recette. Par arrêté du 29 juin 2017, le président de l'intercommunalité a procédé à l'actualisation de l'acte constitutif de la régie. Les recettes encaissées, les moyens de recouvrement, le montant maximal et la périodicité d'encaisse sont conformes aux articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT. En application de ces dispositions, l'ordonnateur a, par arrêtés, procédé à la nomination d'un régisseur titulaire et de plusieurs mandataires suppléants.

Toutefois, quelques carences ont été relevées lors d'un contrôle du 10 décembre 2021 du comptable public, dont par exemple, une absence de double plafond d'encaisse global et fiduciaire.

³⁹ Le dernier alinéa de l'article 2 du règlement intérieur indique que « le conservatoire du Boulonnais peut mettre à la disposition de ses élèves à titre onéreux un instrument, sous réserve de la disponibilité et de l'organisation du parc instrumental. Une convention de mise à disposition précise les droits et obligations de chacune des parties (...) ».

⁴⁰ Sur un échantillon de 12 élèves sélectionnés par la chambre, tous sont suivis dans le logiciel de l'EPCI.

3.3.2 L'office de tourisme du Boulonnais en Côte d'Opale

Conformément aux articles L. 2221-10 et R. 2221-18 et suivants du CGCT, la CAB effectue différents contrôles sur l'office de tourisme en tant que régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La convention d'objectifs reprend et précise ces obligations.

L'article 26 du contrat impose que l'EPCI soumette, pour approbation du conseil communautaire, ses comptes et son budget. Il dispose également que l'établissement s'engage à produire et présenter annuellement un rapport d'activités ainsi qu'un plan d'actions pour les exercices à venir. Un tableau de bord doit être mensuellement complété et adressé à la CAB.

Le rapport annuel d'activité est, de fait, présenté à la commission consultative des services publics locaux et au conseil communautaire. Il comprend un compte rendu financier et d'activités (événements marquants, nombre de contrats annuels, statistiques visiteurs, outils de communication, etc.), des données sur les principaux postes de dépenses (fluides et personnels principalement), ainsi qu'une esquisse des investissements à prévoir.

Pour le reste, l'intercommunalité ne valide pas les comptes et le budget de l'office de tourisme, ne tient pas de compte-rendu attestant de la tenue des réunions de suivi infra-annuelles et ne s'est pas faite communiquer le tableau de bord évoqué. Au surplus, contrairement aux stipulations de l'article 4⁴¹, les procès-verbaux de mise à disposition n'ont pas été produits. Pareillement, l'inventaire quantitatif et qualitatif prévu à l'article suivant n'est ni réalisé, ni mis à jour annuellement.

Ainsi, contrairement aux autres services publics, le suivi de l'exploitation du port de plaisance par l'intercommunalité est défaillant. La chambre rappelle donc à l'EPCI d'effectuer les contrôles prévus dans la convention d'objectifs conformément aux articles L. 2221-10 et R. 2221-18 et suivants du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAB rappelle que les échanges entre l'EPCI et l'office de tourisme sont très fréquents, et que ce dernier est traité « *en quasi-service* ». De plus, il considère que le suivi de la convention d'objectifs liant les deux établissements serait plus facultatif, position que la chambre ne partage pas.

Répondant également sur ce point aux observations de la chambre, le directeur de l'office de tourisme indique, comme le président de la communauté d'agglomération, que les échanges entre les deux entités sont denses ; que les élus communautaires siègent aussi au comité de direction de l'office et qu'ainsi le contrôle est régulier voire intégré.

<p>Rappel au droit n° 3 : effectuer les contrôles prévus dans la convention d'objectifs liant l'office de tourisme et la communauté d'agglomération dans le respect des articles L. 2221-10 et R. 2221-18 et suivants du code général des collectivités territoriales.</p>

⁴¹ L'article 4 stipule que « (...) de façon générale, la communauté d'agglomération met à disposition de l'office de tourisme l'ensemble des biens repris dans les procès-verbaux de mise à disposition ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien qu'une majorité de tarifs soient contractuels, la communauté d'agglomération demeure compétente pour la fixation de ses surtaxes d'assainissement et d'eau potable ainsi que la tarification des activités de son conservatoire et du port de plaisance. En l'état, ses prérogatives et celles de son conseil communautaire sont respectées et exercées.

L'intercommunalité demeure l'autorité publique responsable de la bonne exécution des services publics. À ce titre, elle dispose d'un pouvoir de contrôle technique, juridique et financier sur les délégataires afin d'être en capacité de piloter les services délégués et leur tarification. En l'état, le contrôle exercé sur les délégataires apparaît solide, en particulier le contenu du rapport annuel du délégataire. Toutefois, en ne procédant pas à un contrôle des délégations sur pièces ou sur place, la communauté d'agglomération ne peut s'assurer de la fiabilité des informations qui lui sont présentées.

4 L'IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES SUR LES TARIFS

4.1 La politique tarifaire des services publics contrôlés

4.1.1 Une politique tarifaire des services publics industriels et commerciaux en partie inadéquate

Pour apprécier l'équilibre économique du service (et, son corollaire, la pertinence de la politique tarifaire), la chambre a procédé en trois temps :

- en vérifiant l'équilibre apparent des contrats du délégataire sur la base des comptes normés et des rapports annuels ;
- en contrôlant sur pièces et par sondage la sincérité des charges inscrites par le délégataire de sorte à ne pas artificiellement masquer un suréquilibre ou un sous-équilibre ;
- en comparant le coût de revient du service au produit tarifaire.

De cette analyse, il ressort que la politique tarifaire de l'EPCI est en partie inadaptée avec des services publics excédentaires et des tarifs souvent décorrélés des coûts de revient des services auxquels ils sont appliqués.

4.1.1.1 Des services publics excédentaires

4.1.1.1.1 Des excédents

L'équilibre apparent des comptes du délégataire et du port de plaisance est présenté dans le tableau n° 7⁴².

Tableau n° 7 : Résultats nets du délégataire ou assimilé

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumulé
Eau potable	- 145 516	74 762	298 164	257 890	374 205	859 505
Assainissement Boulogne-sur-Mer et Hesdigneul-lès-Boulogne ⁴³	141 224	167 867	383 199	536 284	439 221	1 667 795
Assainissement traitement des eaux usées	- 531 275	- 818 208	123 820	- 162 380	- 64 901	- 1 452 938
« Hélicéa »	- 103 296	9 465	- 38 819	189 153	38 924	95 427
Crématorium	73 688	125 651	81 553	56 581	- 13 090	324 383
Port de plaisance				183 786	38 200	221 986

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes normés du délégataire et des rapports annuels.

Quel que soit le service public, l'objectif d'équilibre économique du contrat est respecté avec des excédents. En effet, au cumulé, seul le contrat du traitement des eaux usées enregistre un déficit de 1,45 M€. *À contrario*, les comptes de l'eau potable, de la collecte et du transport des eaux usées du réseau de Boulogne-sur-Mer et d'Hesdigneul-lès-Boulogne, d'« Hélicéa » et du crématorium présentent, respectivement, un excédent de 0,86 M€, 1,67 M€, 95 427 € et 0,32 M€. La situation est identique pour l'exploitation du port de plaisance avec un excédent cumulé de 0,22 M€.

Entre 2018 et 2022, l'exploitation des services publics industriels et commerciaux a dégagé des excédents. Les exercices antérieurs n'ont pas été analysés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération produit un rapport d'audit réalisé en 2022 selon lequel les tarifs et les marges dégagés par les contrats seraient acceptables.

De son côté, le directeur de la SEM « Pompes Funèbres Intercommunales » indique qu'il propose une tarification juste de ses services.

Enfin, le directeur d'« Hélicéa » signale que l'excédent réalisé de 95 427 € doit être rapporté à l'excédent prévisionnel d'environ 0,15 M€. Il souligne aussi que le régime de délégation de service public est compatible avec la réalisation de marges bénéficiaires raisonnables.

⁴² Les comptes 2023 n'étaient pas encore disponibles lors du contrôle.

⁴³ Contrairement à l'analyse des recettes tarifaires du délégataire, il n'est pas possible d'agréger l'ensemble des contrats de collecte et traitement des eaux usées. Aussi, comme précédemment, la chambre s'est concentrée sur celui de Boulogne-sur-Mer et d'Hesdigneul-lès-Boulogne.

4.1.1.1.2 Des charges, en partie non-justifiées, imputées à la communauté d'agglomération

La chambre constate en premier lieu que certaines charges imputées sur les comptes d'« Hélicéa » appellent des observations. Les frais de structure de 2019 et 2022 sont uniquement justifiés par facture de la société mère « S-Pass ». Aucune convention ou autres pièces ne justifient le service fait ou les montants facturés. Le constat est identique pour les provisions pour risques et charges de 37 085 €. À l'inverse, les salaires et primes de janvier et décembre 2022 sont justifiés. Au total, 0,32 M€ de charges sont partiellement justifiés. Il en résulte que le résultat de l'exercice 2022, arrêté à 95 427 €, aurait été *a minima* de 0,41 M€ en l'absence de ces charges.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur d'« Hélicéa » indique que ces frais de structure correspondent à l'ensemble des fonctions support et administratives que la société mère assure pour le compte de sa société dédiée, par exemple, la gestion des salaires, les achats, le marketing, etc. Cette mutualisation permettrait de réduire les coûts unitaires supportés par « Hélicéa ». Il souligne, de surcroît, que ces frais sont prévus par le contrat de délégation de service public et s'inscrivent dans le cadre de convention de services spécifiques. En l'absence de pièces précises venant justifier cette position, la chambre maintient son observation.

S'agissant de la délégation avec la SEM « Pompes Funèbres Intercommunales », les charges (études, charges externes) sont imputées à juste titre sur les comptes du délégataire ; et notamment les sommes inscrites aux comptes « achats, études et prestations de services » et « autres achats et charges externes », sont justifiées et conformes à la ventilation des charges entre les activités de crémation et les autres activités funéraires de l'entreprise.

Il en est de même pour l'eau potable : les frais généraux, de siège et informatiques sont justifiés dans le cadre d'une convention d'assistance entre le groupe d'intérêt économique.

4.1.1.2 Des coûts de revient non cernés, des tarifs inadéquats

Alors que la communauté d'agglomération indique fixer les tarifs au regard du coût de revient des services, la chambre constate que ni elle ni le délégataire n'en disposent.

Méthode de calcul du coût de revient

La chambre a recalculé le coût de revient du délégataire ou assimilé, du délégant et agrégé pour le service après neutralisation des flux réciproques⁴⁴. Pour cela, elle s'est basée sur les comptes administratifs des budgets annexes et sur les comptes détaillés du délégataire ou assimilé.

À des fins de simplification, seul le coût de revient global du service est présenté dans le corps du texte sauf pour l'assainissement pour lequel la chambre ne présente que le coût de revient du délégataire faute d'une comptabilité ventilée entre les contrats. Les autres coûts de revient et les tableaux de calculs sont en annexe n° 5.

La comparaison du coût de revient agrégé avec les recettes tarifaires permet apprécier le degré de couverture des charges par la tarification et donc le calibrage de celles-ci.

⁴⁴ Le coût de revient agrégé est donc la somme des coûts de revient du délégataire et de la CAB après neutralisation des flux réciproques.

Tableau n° 8 : Coût de revient du service public

En €		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Eau potable							
Service (i.e. agrégé)	Coût de revient	9 836 489	9 710 404	9 602 561	10 097 441	10 383 297	9 926 038
	Recettes tarifaires	9 845 467	10 034 149	10 186 619	10 499 570	11 043 209	10 321 803
	Recettes exploitation	9 961 323	10 135 392	10 294 892	10 849 588	11 172 129	10 482 665
Assainissement Boulogne-sur-Mer et Hesdigneul-lès-Boulogne							
Déléataire	Coût de revient	1 552 559	1 587 900	1 435 596	1 539 489	1 157 641	1 454 637
	Recettes tarifaires	1 652 781	1 703 711	1 721 849	1 921 109	1 511 273	1 702 145
	Recettes exploitation	1 693 783	1 755 767	1 818 795	2 075 773	1 596 862	1 788 196
Assainissement traitement des eaux usées							
Déléataire	Coût de revient	7 386 031	8 132 258	7 487 211	8 328 693	8 407 529	7 948 344
	Recettes tarifaires	6 854 756	7 314 050	7 659 183	8 166 316	8 342 629	7 667 387
	Recettes exploitation	6 854 756	7 314 050	7 659 183	8 166 316	8 342 629	7 667 387
« Hélicéa »							
Service (i.e. agrégé)	Coût de revient	2 746 562	2 921 139	2 629 481	2 705 966	3 708 320	2 942 294
	Recettes tarifaires	1 127 230	1 145 703	439 895	769 790	1 473 704	991 264
	Recettes exploitation	2 565 234	2 729 014	2 411 438	2 746 056	3 524 563	2 795 261
Crématorium							
Service (i.e. agrégé)	Coût de revient	949 589	1 015 965	898 941	904 522	1 021 224	958 048
	Recettes tarifaires	738 425	812 452	686 771	713 885	705 307	731 368
	Recettes exploitation	943 487	1 065 856	862 868	905 537	892 109	933 972
Port de plaisance							
Service (i.e. agrégé)	Coût de revient				704 313	1 105 784	905 048
	Recettes tarifaires				702 073	728 783	715 428
	Recettes exploitation				898 423	1 149 397	1 023 910

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

Entre 2018 et 2022, alors que le coût de revient moyen du service public d'eau potable est de 9,93 M€, le produit tarifaire s'élève à 10,32 M€. Ainsi, la tarification de l'eau potable engendre un surplus annuel moyen de 0,4 M€. La situation est identique pour l'assainissement dans son volet collecte et acheminement des eaux usées du réseau de Boulogne-sur-Mer et d'Hesdigneul-lès-Boulogne : coût de revient moyen de 1,45 M€, produit tarifaire moyen de 1,7 M€, soit un bénéfice moyen de 0,25 M€.

À *contrario*, « Hélicéa » comme le crématorium ont un coût de revient supérieur au produit tarifaire.

Pour le premier, le coût de revient moyen est de 2,94 M€ et le produit tarifaire moyen de 0,99 M€, soit un besoin à couvrir de 1,95 M€. La compensation de sujétions pour service public de 1,18 M€ et les redevances d'affermage 0,42 M€ comblent une large partie de ce déficit⁴⁵. Pour autant, cet écart souligne une tarification inadaptée ou des charges non-maîtrisées puisque les compensations de sujétions de service public constituent une recette substantielle contrairement au principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux.

Identiquement, le coût de revient et le produit tarifaire moyens du crématorium s'élèvent, respectivement, à 0,96 M€ et 0,73 M€, soit un déficit de 0,23 M€, dont une partie est compensée par une redevance d'affermage moyenne de 0,17 M€. Le même constat d'une tarification inadéquate ou des charges non-maîtrisées peut être fait.

Les deux premières années d'exploitation du port de plaisance font apparaître une tarification ajustée avec un coût de revient moyen de 0,9 M€ et des recettes tarifaires de 0,72 M€, soit un déficit de 0,19 M€, couvert par la compensation pour sujétions de service public de 90 000 € et les redevances d'affermage de 0,12 M€.

Au total, deux situations se font face au regard du résultat économique et de la couverture du coût de revient par le produit tarifaire. Soit, le service public est structurellement excédentaire avec un produit tarifaire qui couvre largement le coût de revient et induit un excédent non-justifié pour la CAB.

Soit, l'exploitation du service public est structurellement déficitaire en raison d'une tarification inadaptée. Seules des dérogations aux principes d'équilibre, en partie irrégulières, et des opérations d'ordre budgétaires⁴⁶ permettent d'équilibrer le service et de dégager un résultat économique positif pour le délégataire. Le cas d'« Héliécéa » est, à cet égard, illustratif : le service est structurellement déficitaire (coût de revient largement supérieur au produit tarifaire) mais le délégataire présente un résultat positif. Cet excédent n'est possible que par le versement de subventions publiques irrégulières. De plus, il serait encore plus élevé en l'absence d'imputation, par le délégataire, de charges injustifiées.

Quel que soit le cas, la tarification des différents services publics est inadéquate, le principe d'équilibre en recettes et dépenses qui régit leur exploitation n'étant pas respecté. Cette situation doit donc inviter l'EPCI à examiner le niveau de ses tarifs et à se doter d'outils de suivi financier des contrats de délégation afin d'assurer le bon emploi des deniers publics.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération souligne que le crématorium et « Héliécéa » dégagent un produit d'exploitation suffisant pour couvrir le coût de revient de ces services. La chambre constate que cette analyse confirme que d'autres ressources que les tarifs, par exemple le paiement des taxes foncières par l'exploitant, sont nécessaires pour couvrir les charges du service.

⁴⁵ Le reste du déficit est couvert par les reprises sur les dotations aux amortissements et provisions et les produits exceptionnels du délégant et du délégataire ainsi que par une recette d'ordre budgétaire au c/. 777 « quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » et l'affectation du résultat N-1 au c/. 002.

⁴⁶ Utilisation régulière du c/. 777 « quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat ».

De son côté, le directeur d'« Hélicéa » indique que, « dans une délégation de service public relative à un centre aquatique, les recettes générées par les tarifs d'entrée ne suffisent généralement pas à couvrir le coût de revient réel. Cette caractéristique s'expliquerait par une politique publique qui vise à fixer un prix d'accès relativement bas pour les usagers, dans un souci d'accessibilité pour tous (...) ». La chambre rappelle que l'activité d'« Hélicéa » ne se limite pas à l'exercice d'un service public *stricto sensu*, mais qu'elle consiste également en des prestations lucratives annexes délivrées par le centre aquatique qui ne relèvent pas de ce service public.

4.1.1.3 Des objectifs particuliers assignés à la tarification sans mesure de leur impact

Pour certains des services contrôlés, il est assigné des objectifs complémentaires à la tarification.

À titre d'illustration, l'article 2 de la convention d'affermage d'eau potable fixe pour objectif une réduction des impacts environnementaux. Pour en tenir compte, la part délégataire de la tarification comprend une part fixe croissante selon le diamètre du compteur d'eau et une part variable comportant trois tranches⁴⁷.

La chambre observe que l'effet potentiel de ces aménagements tarifaires est relativement limité, puisque seule la part variable du délégataire est susceptible d'être incitative. Surtout, la CAB n'a pas réalisé d'étude d'impact de sa tarification sur la demande d'eau potable. Elle n'a pas, non plus, fixé d'indicateur et ne procède pas au suivi, si ce n'est dans le cadre des rapports annuels du délégataire. Elle n'est, en conséquence, pas en mesure d'indiquer si cet objectif de réduction des impacts environnementaux est atteint par une diminution de la demande d'eau potable par unité de consommation sous l'effet de sa politique tarifaire.

Le constat est similaire pour le complexe piscine-patinoire. L'EPCI souhaite restaurer l'attractivité d'« Hélicéa » et renforcer son rayonnement, garantir des services de qualité et proposer une politique d'animation dynamique, participer à la formation aquatique du jeune public de l'agglomération. Ces objectifs sont déclinés en de très nombreuses actions d'exploitation⁴⁸ et un chiffrage de la fréquentation prévisionnelle précis. L'intercommunalité est, également, soucieuse de faire évoluer sa tarification en intégrant de nouveaux produits et en distinguant une saison haute et une saison basse. Enfin, une tarification différenciée s'applique avec des prix réduits pour les moins de 18 ans, les demandeurs d'emploi, les seniors, les étudiants, etc. L'autorité délégante a donc réellement adapté sa tarification à ses objectifs de politique publique.

La chambre observe, pour autant, qu'à l'exception de l'analyse des rapports annuels du délégataire, l'EPCI ne dispose d'aucune étude d'impact et de bilan *ex-post* de l'effet de la tarification et de l'atteinte de ses objectifs. Si elle est globalement capable d'apprécier la hausse de la fréquentation par type de public, l'intercommunalité ignore, par exemple, l'impact de sa différenciation tarifaire selon l'âge, la position d'emploi et les saisons.

⁴⁷ Tranche 1 : 0,69 €/m³ pour une consommation annuelle de 0 à 80 m³, tranche 2 : 0,85 €/m³ pour une consommation de 81 à 500 m³, tranche 3 : 1,025 €/m³ pour une consommation de plus de 500 m³.

⁴⁸ Sont prévus, par exemple, un plan prévisionnel d'animations et programme d'activités, des mesures pour l'accueil du public et les relations clientèle, la réservation de 1 500 et 500 créneaux scolaires pour la piscine et la patinoire, etc.

La chambre invite l'EPCI à mesurer, par des moyens appropriés, les conséquences de la tarification différenciée appliquée à certains services publics.

4.1.2 La politique tarifaire du conservatoire

Comme évoqué ci-avant, la CAB propose une différenciation géographique et sociale de ses tarifs pour le conservatoire à rayonnement départemental. Les critères de discrimination sont le lieu de résidence de l'élève, le nombre d'élèves d'une même famille inscrits, le caractère imposable au revenu des responsables légaux, la scolarisation au sein d'une classe à horaires aménagés en musique. Aussi, l'EPCI prévoit des réductions tarifaires ou des exonérations partielles ou totales des frais de scolarité sur la base de ces critères.

Par cette tarification différenciée, la CAB vise un objectif d'ouverture aux publics éloignés de la culture, conformément à son projet d'établissement. Plus précisément, à la suite de différents diagnostics, dont un afférent à la politique tarifaire de l'établissement⁴⁹, l'intercommunalité a fixé trois objectifs :

- un enseignement de qualité accessible à chacun ;
- un conservatoire au cœur de la vie culturelle boulonnaise ;
- un conservatoire qui facilite l'expérience usager.

Ils répondent aux enseignements tirés des phases de diagnostic et proposent des axes d'intervention. Par exemple, au titre de l'objectif d'un enseignement de qualité accessible à chacun, l'intercommunalité entend gagner en mixité des publics et proposer à tout usager un accès au conservatoire quel que soit son niveau social. Pour cela, l'EPCI envisage de poursuivre sa tarification sociale, jugée satisfaisante par 60 % des répondants de l'enquête, et engager une réflexion sur la mise en place d'une tarification selon le quotient familial.

Sans préjuger du suivi et de l'exécution qui sera faite de ce projet d'établissement, la chambre souligne la réflexion menée par la CAB quant à sa politique tarifaire. Elle s'appuie sur une réelle différenciation, des objectifs globaux déclinés et des projets d'évolution. Ainsi, contrairement aux services publics industriels et commerciaux, la politique tarifaire de ce service public administratif est développée et suivie.

4.2 Les effets des transferts de compétences sur les tarifs de l'assainissement

L'exemple de l'assainissement collectif est un cas d'école quant aux effets des transferts de compétences sur la tarification de l'EPCI et, plus globalement, sur la gestion du service.

⁴⁹ La CAB a fait réaliser par un cabinet un audit de sa politique tarifaire auprès des usagers du conservatoire

4.2.1 Une harmonisation tarifaire complexe

La compétence d'assainissement collectif a été transférée, par les communes et groupements de communes, jusqu'alors compétents, à la CAB, à compter du 1^{er} janvier 2018. Préalablement à cette date, l'exercice de la compétence se caractérisait par l'hétérogénéité des dispositifs contractuels et des tarifs. Chaque commune, ou syndicat mixte *ad hoc*, disposait de son propre contrat qui comportait une rémunération du délégataire (bien souvent parts fixe et variable) et une surtaxe d'assainissement⁵⁰, le tout avec des périmètres d'exploitation différents.

Après le transfert, il est apparu souhaitable que les tarifs de collecte et de transport des eaux usées et pluviales soient harmonisés au sein du périmètre de l'intercommunalité conformément à la circulaire du 18 septembre 2017 relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les EPCI⁵¹.

Dans ce cadre, la CAB a harmonisé sa surtaxe d'assainissement sans difficulté car, en application des différents contrats, il revenait à son conseil communautaire d'en fixer le montant. En début d'année 2018, il a ciblé à horizon de cinq exercices, une part fixe à 30 € et une part variable à 0,3885 €/m³⁵².

Quant au délégataire titulaire des contrats initiaux, la recherche de l'harmonisation des tarifs a été facilitée par le fait qu'il s'agissait d'un opérateur privé unique. L'EPCI, dans un souci de simplification, a supprimé la redevance fixe pour l'ensemble des contrats. Pour la part variable, elle a déterminé un tarif cible de 0,8513 €/m³ et un lissage sur cinq ans des différents contrats. Toutefois, l'ajustement des parts variables, par voie d'avenant, se heurtait à l'obligation de préserver l'équilibre financier des contrats, conformément aux articles L. 3135-1, L. 3135-2 et R. 3135-7 à R. 3135-9 du code de la commande publique. En effet, modifier le prix du mètre cube revient à réviser la rémunération du délégataire à un niveau inchangé de consommation.

La CAB a donc procédé à une « péréquation » entre contrats de la rémunération du délégataire, considérant que le service public d'assainissement était uniforme sur l'ensemble de son territoire⁵³. Pour cela, l'EPCI a déterminé la part, avant transfert, de chacun des contrats dans la formation du chiffre d'affaires de l'ensemble des contrats. Une fois cette « clef de répartition » calculée, elle l'a appliquée au prix du contrat. La « clef de répartition » a ensuite été appliquée au volume d'eau usée de l'ensemble des contrats permettant, *in fine*, d'obtenir la rémunération du délégataire.

La chambre observe que ce dispositif de péréquation a modifié substantiellement l'économie du contrat. En effet, avant la mise en place du processus d'harmonisation, la rémunération du délégataire était obtenue par le produit d'un prix contractuel avec le volume consommé par les usagers du périmètre d'exploitation du contrat.

⁵⁰ Voir annexe n° 6.

⁵¹ Circulaire INTB1718472N du 18 septembre 2017 relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les EPCI.

⁵² La part traitement demeurait inchangée à 0,35 €/m³.

⁵³ En d'autres termes, la hausse du prix d'un « contrat A » était compensée par la baisse du prix d'un « contrat B », de façon à maintenir inchangée la rémunération du délégataire de chacun des « contrats A et B ».

Durant le processus d'harmonisation, la rémunération du délégataire est désormais le résultat de l'application « d'une clef de répartition », qui n'est donc plus le tarif contractuel, à la consommation de tous les contrats agrégés, et non à la consommation de chaque contrat.

En opérant ainsi, l'EPCI a considéré, à tort, que les différents contrats pouvaient être agrégés puisqu'il s'agissait, de fait, du même délégataire. Or, chaque contrat a sa propre économie et le prix du mètre cube est le reflet, en principe, des charges et des contraintes propres à chaque périmètre d'exploitation. Au surplus, ce mécanisme de péréquation entre contrats n'a été possible qu'en l'absence de défaillance d'un contrat.

En définitive, si la chambre souligne positivement l'effort d'harmonisation progressive de la tarification qui a été recherché conformément aux objectifs poursuivis par le transfert de la compétence, la voie empruntée était en partie irrégulière. Cet exemple illustre ainsi la particulière complexité de l'harmonisation des tarifs dans le cadre des transferts de compétence.

4.2.2 Les autres conséquences des transferts de compétence

En plus de la question proprement tarifaire, les transferts de compétences ont également d'autres impacts sur la gestion des services publics.

En premier lieu, en exerçant la compétence d'assainissement collectif, la CAB s'est vue transférer, de plein droit en application de l'article L. 5211-17 du CGCT, une multitude de contrats de délégation de service public dont le périmètre et l'échéance diffèrent substantiellement.

Aussi, sauf à résilier unilatéralement ou proroger les différents contrats, ce qui entraîne potentiellement des risques juridiques pour l'EPCI, l'intercommunalité a conclu un contrat « chapeau », applicable depuis le 1^{er} janvier 2024, qui intègre chaque contrat transféré au fur et à mesure de leur caducité. Il comprend des clauses relatives à une entrée en vigueur différenciée selon le périmètre de l'ancien contrat, et donc un compte d'exploitation adapté lors de chaque intégration.

Par exemple, le contrat de collecte et de transport des eaux usées de Boulogne-sur-Mer et d'Hesdigneul-lès-Boulogne arrivant à échéance le 31 décembre 2025, son intégration est prévue à compter du 1^{er} janvier 2026 à l'article 1.8 du contrat « chapeau ».

Cette méthode permet à l'EPCI d'harmoniser le périmètre d'assainissement et mettre fin à la séparation contractuelle du réseau de collecte avec celui de traitement. Surtout, elle évite d'adapter le contrat « chapeau » par voie d'avenant lors de chaque intégration et de créer ainsi des situations de non-respect des principes généraux de la commande publique puisque l'ensemble des prestations est prévu depuis la signature du contrat.

En second lieu, la CAB a dû procéder, conformément à l'article L. 1321-1 du code précité, aux transferts des biens, lesquels ont été formalisés par des procès-verbaux de mise à disposition avec chaque commune ou syndicat mixte initialement compétents. Ces procès-verbaux, au-delà d'une actualisation de l'état de l'actif et de l'inventaire comptable, sont particulièrement utiles pour connaître l'état des réseaux et donc pour planifier les dépenses d'investissement nécessaires à leur maintien en bon état. Elles sont financées par les surtaxes d'assainissement.

En dernier lieu, la CAB a dû engager une harmonisation du régime fiscal. En effet, au 1^{er} janvier 2018, certaines délégations de service public⁵⁴ prévoyaient encore un principe de transfert du droit de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée au délégataire. L'intercommunalité a régularisé cette situation par voie d'avenant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique tarifaire de la communauté d'agglomération est partiellement inadéquate et peu suivie à l'exception du conservatoire.

S'agissant des services publics industriels et commerciaux, l'équilibre économique de leur exploitation est le principal objectif de l'EPCI. Or, s'il apparaît a priori rempli, l'analyse des comptes des délégataires et celle des coûts de revient établit le contraire. Cohabitent ainsi des services publics structurellement excédentaires, dont la tarification est donc mal calibrée, et des services publics déficitaires dont l'équilibre apparent n'est possible que par des subventions provenant du budget de l'intercommunalité.

Cette situation doit inviter la communauté d'agglomération à examiner le niveau de ses tarifs en se dotant d'outils de suivi financier des délégations afin d'assurer le bon emploi des deniers publics.

Au-delà, la politique tarifaire des services publics industriels et commerciaux est peu suivie et non-évaluée. En effet, l'intercommunalité n'est pas capable d'apprécier l'impact de sa tarification sur les objectifs qu'elle s'est fixés en l'absence, notamment, d'étude d'impact et de bilan ex-post. Seule exception, la politique tarifaire du conservatoire destinée à favoriser l'accès de tous à la culture est suivie.

Dans le cadre de la prise en charge obligatoire de la compétence assainissement en 2018, l'intercommunalité a déployé un dispositif progressif d'harmonisation des tarifs et de convergence de la dizaine des contrats préexistants. Si la démarche doit être regardée comme vertueuse, la chambre observe que ses modalités de mise en œuvre ont été en partie irrégulières. La situation a depuis été régularisée par l'adoption d'un contrat « chapeau » qui intègre tous les contrats initiaux.

*

* *

⁵⁴ Hesdigneul-lès-Boulogne, Outreau, Boulogne-sur-Mer, Saint-Martin-Boulogne et Hesdin-l'Abbé.

ANNEXES

Annexe n° 1. Caractéristiques socio-démographiques de la CAB en 2020.....	42
Annexe n° 2. La notion de redevance tarifaire ou tarif	43
Annexe n° 3. Le principe général d'équilibre en recettes et dépenses et ses exceptions	44
Annexe n° 4. Détail des produits et charges des différents services publics contrôlés	45
Annexe n° 5. Coûts de revient des différents services publics contrôlés	46
Annexe n° 6. Tarifs du délégataire pour la collecte et le transport des eaux usées selon les contrats en vigueur avant le transfert de la compétence assainissement	49

Annexe n° 1. Caractéristiques socio-démographiques de la CAB en 2020

Indicateur	Résultat
Population	112 077 habitants
Taux d'actifs	70,5 %
Nombre de chômeurs	9 079
Médiane du revenu disponible par unité de consommation	19 580 €
Part des 15-29 ans	17,7 %
Taux de chômage des 15-24 ans	35,2 %
Part des familles monoparentales	19,7 % des familles 11,8 % des ménages
Part des familles nombreuses (3 enfants et plus âgés de moins de 25 ans)	9,9 % des familles

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'INSEE, recensement de la population 2020.

Annexe n° 2. La notion de redevance tarifaire ou tarif

Les notions de tarif, taxe et redevance pour occupation du domaine public doivent être différenciées afin de concentrer l'analyse sur l'aspect tarification.

Les redevances pour service rendu ont pour contrepartie directe la fourniture d'un service ou, plus rarement, d'un bien, alors que les impôts n'ouvrent pas de droits à leurs redevables. Celles pour occupation du domaine public ne relèvent pas de l'exploitation d'un service public et ne sont pas soumises aux mêmes contraintes de gestion, comme la référence au coût de revient.

Dans une étude d'octobre 2002 *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, le Conseil d'État rappelle que la redevance pour service rendu, ou tarif, est demandée aux usagers « *en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage.* »⁵⁵.

Trois éléments composent cette définition :

- l'identification d'un usager bénéficiaire du service ;
- la couverture des charges par cette contribution ;
- la contrepartie directe ouverte par l'acquittement de cette contribution.

Plusieurs décisions sont ensuite venues préciser les trois composantes de la notion de redevance pour service rendu. D'une part, le Conseil Constitutionnel est revenu sur le critère de contrepartie directe (possibilité de compenser le produit de différentes redevances dès lors que les prestations qu'elles rémunèrent concourent à la fourniture du même service global) et immédiate (le montant de la redevance demandé pouvant tenir compte de dépenses futures liées à la construction d'infrastructures nouvelles avant leur mise en service)⁵⁶. D'autre part, le Conseil d'État admet le calcul de la redevance, non plus seulement en fonction du coût du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire.

Les redevances n'ayant pas de caractère fiscal, leur création relève de l'autorité administrative, sauf intervention du législateur (comme c'est le cas des redevances relatives aux services d'eau et d'assainissement visées par l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales).

⁵⁵ Définition issue de la décision du 21 novembre 1958 - Syndicat national des transporteurs aériens du Conseil d'État.

⁵⁶ Voir décision n° 2005-513 du 14 avril 2005 du Conseil Constitutionnel.

Annexe n° 3. Le principe général d'équilibre en recettes et dépenses et ses exceptions

En application de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.* ». Aussi, selon l'article L. 2224-2 du code précité, « *il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.* ».

Par conséquent, les services publics industriels et commerciaux doivent être gérés dans le cadre de budgets annexes. Ils sont financés par les usagers par la voie de redevances et il ne peut leur être versé de subvention d'équilibre.

Néanmoins, l'article susmentionné prévoit des exceptions sectorielles, permanentes ou temporaires, à l'interdiction de prise en charge de dépenses de ces services, notamment pour l'assainissement et l'eau potable. En outre, en application de ces mêmes dispositions, l'organe délibérant peut décider la prise en charge de dépenses dans trois cas de figure, dont la définition souple offre aux EPCI d'importantes marges d'autonomie :

- « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement.* ». L'EPCI est admis à compenser l'application de tarifs réduits pour des activités culturelles/sportives dans un objectif d'accessibilité du public ;
- « *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 augmentation excessive des tarifs.* » ;
- « *lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.* ».

Dans ces trois situations, la décision de l'organe délibérant « *fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.* ».

S'agissant des services publics industriels et commerciaux gérés dans le cadre de délégations de service public, le même article L. 2224-2 précise que la part prise en charge par le budget propre de l'intercommunalité « *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.* ».

Annexe n° 4. Détail des produits et charges des services publics contrôlés

Tableau n° 9 : Reconstitution des recettes des services publics contrôlés

Recettes en €		2018	2019	2020	2021	2022	Cumulé	
SPIC	Déléataire	Exploitation du service	21 427 309	21 705 413	21 506 373	23 617 843	24 308 201	112 565 139
		Produits accessoires	912 784	835 812	864 098	928 058	953 209	4 493 961
		Subvention d'exploitation pour sujétions	727 126	1 071 637	1 278 452	1 402 400	1 591 483	6 071 098
		Autres produits	337 792	338 823	433 182	525 268	308 578	1 943 642
		Total déléataire	23 405 011	23 951 685	24 082 105	26 473 568	27 161 471	125 073 840
	Délégant	Exploitation du service	6 060 426	5 893 124	5 884 084	6 140 627	6 084 164	30 062 425
		Subvention d'exploitation	413 041	1 081 106	893 732	853 928	591 053	3 832 860
		Redevance affermage	762 605	726 406	694 429	833 276	869 197	3 885 914
		Autres produits	316 276	1 430 627	495 621	350 961	745 359	3 338 844
		Total délégant	7 552 349	9 131 263	7 967 866	8 178 792	8 289 773	41 120 042
SPA	Conservatoire	Produits de services, du domaine et ventes diverses	181 650	160 987	149 383	142 977	151 592	786 589
		Dotations, subventions et participations	152 506	148 176	153 992	146 920	145 040	746 633
		Produits exceptionnels	4 306	10 119	1 632	21 776	369	38 202
		Autres	15 386	11 489	3 139	5 353	6 271	41 637
		Total	353 847	330 770	308 146	317 027	303 272	1 613 061

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

Annexe n° 5. Coûts de revient des services publics contrôlés

Méthode de calcul du coût de revient

Alors que la communauté d'agglomération indique fixer les tarifs au regard du coût de revient des services, force est de constater que ni elle ni le délégataire n'en disposent.

Afin d'apprécier le calibrage des tarifs, la chambre a donc recalculé le coût de revient de chacun des services pour le délégataire, pour le délégant et agrégé pour le service après neutralisation des flux réciproques. Pour cela, elle s'est basée sur les comptes administratifs des budgets annexes et sur les comptes détaillés du délégataire ou assimilé. Afin de ne pas comptabiliser doublement une même charge, les subventions pour sujétions de service public ont été exclues des charges de l'autorité délégante car, en principe, elles correspondent déjà à une surcharge côté délégataire.

À titre d'illustration, le coût de revient du service d'eau potable pour le délégataire, pour le délégant et au global est calculé ainsi :

- somme des charges du délégataire : charges d'exploitation, financières et exceptionnelles, y compris celles relatives aux renouvellements des immobilisations et les impositions de toute nature ;
- somme des dépenses réelles et des dotations aux amortissement et provisions de la communauté d'agglomération ;
- agrégation des coûts de revient du délégataire et du délégant.

Plusieurs précautions méthodologiques entourent toutefois cette analyse. En premier lieu, l'EPCI ne dispose pas d'une comptabilité analytique suffisamment fine pour ventiler l'ensemble des charges afférentes au service. De plus, la chambre est dans l'incapacité de calculer un coût de revient par unité produite. En effet, elle ne dispose pas non plus d'une comptabilité suffisamment ventilée des charges et des produits par type de prestations ou type de contrat. Par exemple, la chambre ignore les dépenses et les recettes de chacune des prestations proposées par « Hélicéa ».

À des fins de simplification, seul le coût de revient global du service est présenté dans le corps du texte sauf pour l'assainissement pour lequel la chambre ne présente que le coût de revient du délégataire faute d'une comptabilité suffisamment ventilée.

Tableau n° 10 : Coûts de revient du délégataire, du délégant et agrégé

En €		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Eau potable							
Délégataire	Coût de revient	9 142 380	8 977 376	8 928 548	9 228 533	9 665 205	9 188 408
	Recettes tarifaires	8 996 864	9 052 138	9 226 712	9 486 423	10 039 410	9 360 309
	Recettes exploitation	8 996 864	9 052 138	9 226 712	9 486 423	10 039 410	9 360 309
Délégant	Coût de revient	694 109	733 028	674 013	868 908	718 092	737 630
	Recettes tarifaires	848 603	982 011	959 907	1 013 147	1 003 799	961 493
	Recettes exploitation	964 459	1 083 254	1 068 180	1 363 165	1 132 719	1 122 355
Service	Coût de revient	9 836 489	9 710 404	9 602 561	10 097 441	10 383 297	9 926 038
	Recettes tarifaires	9 845 467	10 034 149	10 186 619	10 499 570	11 043 209	10 321 803
	Recettes exploitation	9 961 323	10 135 392	10 294 892	10 849 588	11 172 129	10 482 665
Assainissement Boulogne-sur-Mer et Hesdigneul-lès-Boulogne							
Délégataire	Coût de revient	1 552 559	1 587 900	1 435 596	1 539 489	1 157 641	1 454 637
	Recettes tarifaires	1 652 781	1 703 711	1 721 849	1 921 109	1 511 273	1 702 145
	Recettes exploitation	1 693 783	1 755 767	1 818 795	2 075 773	1 596 862	1 788 196
Délégant	Coût de revient						
	Recettes tarifaires						
	Recettes exploitation						
Service	Coût de revient						
	Recettes tarifaires						
	Recettes exploitation						
Assainissement traitement des eaux usées							
Délégataire	Coût de revient	7 386 031	8 132 258	7 487 211	8 328 693	8 407 529	7 948 344
	Recettes tarifaires	6 854 756	7 314 050	7 659 183	8 166 316	8 342 629	7 667 387
	Recettes exploitation	6 854 756	7 314 050	7 659 183	8 166 316	8 342 629	7 667 387
Délégant	Coût de revient						
	Recettes tarifaires						
	Recettes exploitation						
Service	Coût de revient						
	Recettes tarifaires						
	Recettes exploitation						

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En €		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Hélicéa							
Délégataire	Coût de revient	2 069 381	2 238 492	1 953 414	2 022 341	2 943 955	2 245 517
	Recettes tarifaires	1 127 230	1 145 703	439 895	769 790	1 473 704	991 264
	Recettes exploitation	1 945 650	2 247 957	1 914 309	2 083 517	2 976 518	2 233 590
Délégrant	Coût de revient	1 501 099	1 758 350	1 983 067	1 879 754	2 056 313	1 835 717
	Recettes tarifaires	-	-	-	-	-	-
	Recettes exploitation	1 324 149	1 552 694	1 803 843	1 724 239	1 801 684	1 641 322
Service	Coût de revient	2 746 562	2 921 139	2 629 481	2 705 966	3 708 320	2 942 294
	Recettes tarifaires	1 127 230	1 145 703	439 895	769 790	1 473 704	991 264
	Recettes exploitation	2 565 234	2 729 014	2 411 438	2 746 056	3 524 563	2 795 261
Crématorium							
Délégataire	Coût de revient	699 799	770 205	611 316	670 679	730 395	696 479
	Recettes tarifaires	738 425	812 452	686 771	713 885	705 307	731 368
	Recettes exploitation	773 487	895 856	692 868	727 260	717 305	761 355
Délégrant	Coût de revient	249 790	245 760	287 625	233 843	290 829	261 569
	Recettes tarifaires	-	-	-	-	-	-
	Recettes exploitation	170 000	170 000	170 000	178 277	174 804	172 616
Service	Coût de revient	949 589	1 015 965	898 941	904 522	1 021 224	958 048
	Recettes tarifaires	738 425	812 452	686 771	713 885	705 307	731 368
	Recettes exploitation	943 487	1 065 856	862 868	905 537	892 109	933 972
Port de plaisance							
Délégataire	Coût de revient				609 573	792 769	701 171
	Recettes tarifaires				702 073	728 783	715 428
	Recettes exploitation				793 359	830 969	812 164
Délégrant	Coût de revient				184 740	408 014	296 377
	Recettes tarifaires				-	-	-
	Recettes exploitation				195 064	408 428	301 746
Service	Coût de revient				704 313	1 105 784	905 048
	Recettes tarifaires				702 073	728 783	715 428
	Recettes exploitation				898 423	1 149 397	1 023 910

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs, des comptes normés et des extraits de comptabilité analytique de l'EPCI.

Annexe n° 6. Tarifs du délégataire pour la collecte et le transport des eaux usées selon les contrats en vigueur avant le transfert de la compétence assainissement

Contrat	Prix variabilisé base 2018
Boulogne-sur-Mer et Hesdigneul-lès-Boulogne	0,8250 €/m ³
SMAGE Dannes et Camiers	1,7469 €/m ³
Équihehen-Plage	1,3189€/m ³
Hesdin-l'Abbé	0,8207 €/m ³
Le Portel	1,0781 €/m ³
SIA Neufchâtel-Hardelot	0,8598 €/m ³
Outreau	0,6949 €/m ³
SI Pont de Briques	0,8854 €/m ³
Saint Martin-Boulogne	0,5864 €/m ³
SIABW	0,9976 €/m ³

Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments fournis par l'EPCI



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS

Enquête nationale sur la tarification des services publics locaux

(Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Frédéric Cuvillier, président de la communauté d'agglomération du Boulonnais.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>