

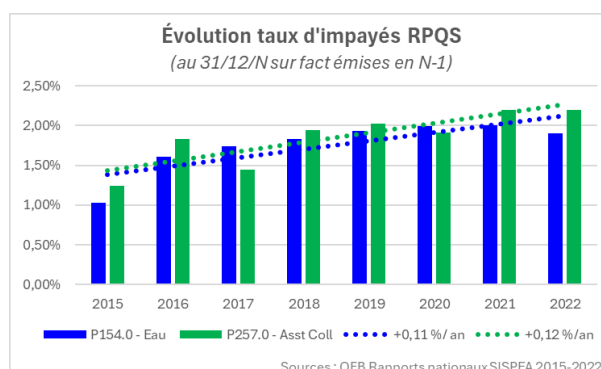
La FNCCR remercie la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat et plus particulièrement son président M. Jean-François LONGEOT pour son invitation à participer à cette table ronde.

Les services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées font face à un « mur » d'investissement lié aux besoins de renouvellement des infrastructures (valeur à neuf +/- 500 Mds€), d'adaptation au changement climatique (économies d'eau, nouvelles ressources souvent de moins bonne qualité, gestion temps de pluie en assainissement...), de contribution à la gestion, la protection et la reconquête de qualité des ressources en eau et les obligations sanitaires et environnementales en matière d'eau distribuées et de traitement des eaux usées. La FNCCR évalue que pour faire face à ces enjeux, le coût des services publics d'eau et d'assainissement devrait augmenter de l'ordre de 50% (hors inflation) dans les 10 ans qui viennent.

Dans ce contexte, il est évidemment nécessaire de mobiliser plus de moyens financiers pour les SPEA, mais qui ne peuvent reposer sur les seules redevances payées par les usagers de ces services (redevance pour service rendu) : **une réelle application du principe responsable payeur est une nécessité économique mais constituer également une condition d'acceptation sociétale des augmentations des tarifs et d'un bon taux de recouvrement.**

1 État des lieux des impayés des Services publics d'eau et d'assainissement et enjeux

Dans le domaine des services publics d'eau potable et d'assainissement collectif, le niveau d'impayés est suivi par les indicateurs P154 et P257 du rapport annuel sur le prix et la qualité des SPEA et bancarisés dans le « SISPEA ». Sur les années 2015 à 2022, ces impayés ont augmenté en moyenne d'un peu plus de 0,1% par an. Il s'agit là d'une moyenne nationale qui masque de très grandes diversités, les taux d'impayés pouvant parfois dépasser les 10% (voire plus encore dans les territoires ultra-marins, voir ci-après)



Attention toutefois, il s'agit en réalité des **retards de paiement** au 31 décembre de l'année N sur les factures émises l'année précédente. Or, les procédures de recouvrement peuvent se poursuivre au-delà et les taux réels d'impayés est évidemment plus bas.

À cet égard, il serait intéressant de suivre dans « SISPEA » les Admissions en non-valeur (sommes réellement impayées), qui ne le sont pas aujourd'hui.

En pratique, nos adhérents nous indiquent que ces Admissions en non-valeur, qui permettent d'apurer les comptes des impayés, sont désormais effectuées de façon plus régulière (une à 2 fois par an), pour prendre acte du caractère irrécouvrable de certaines créances. Néanmoins, le stock de créances anciennes peut rester important notamment sur des factures très anciennes (datant parfois de plus de 10 ans), car la préparation des ANV constitue un travail fastidieux pour les SGC (Service de Gestion Comptable de la DGFIP) – ce qui concerne plus spécifiquement les régies sans agence comptable. Cela impacte les services qui doivent mettre en place des provisions pour impayés.

À noter : les taux d'impayés (ou « de retards de paiement ») de l'**Assainissement Non Collectif** ne figure pas dans la liste des indicateurs du rapport sur le prix et la qualité des SPEA et n'est donc pas suivi par l'observatoire national de l'OFB. Toutefois, même si nous n'avons pas de données statistiquement représentatives, nos adhérents signalent des taux d'impayés des redevances d'ANC globalement supérieurs à ceux de l'eau potable et de l'assainissement collectif.

Outre l'interdiction depuis 2015 des coupures d'eau pour impayés pour les résidences principales en application de l'article L115-3 du code de l'action sociale et des familles (et de la communication sur cette interdiction), plusieurs raisons semblent pouvoir expliquer cette situation :

- **Augmentation de la précarité** en général : l'eau ne pouvant être coupée, le paiement des factures d'eau n'est pas prioritaire par rapport aux autres dépenses contraintes ; ce raisonnement se retrouve dans les pratiques de nombreux services sociaux (FSL, CCAS...)
 - **Abus** de certaines personnes pouvant payer leurs factures mais s'en abstenant, informée qu'elles sont de l'absence de risques de coupures d'eau (même si elles finissent souvent par être contraintes de payer, ces retards génèrent des surcoûts de gestion)
 - Méconnaissance par les exploitants des services d'eau du **statut d'occupation des habitations** (principale / secondaire, meublés de tourisme...) et même plus généralement de nombreux locaux professionnels : la crainte d'erreurs conduit de nombreuses collectivités à ne pas mettre en œuvre de coupures d'eau même quand elles sont légalement possibles.
- En outre, ces dernières années, dans l'objectif d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, la pratique de la coupures d'eau dans les **logements vacants** à la suite de la résiliation de l'abonnement au départ de l'abonné lorsque son successeur l'est pas connu par l'occupant a petit à petit été abandonnée : le nouvel occupant bénéficie ainsi du service immédiatement. Malheureusement, de nombreux « nouveaux occupants » omettent de se signaler au service de l'eau pour souscrire un abonnement. La régularisation peut être compliquée est en tout cas génératrice de frais pour le service. Cet enjeu est d'autant plus important dans l'habitat collectif individualisé.

- Insuffisance ou retard de mise en œuvre des **procédures de relance des retardataires** (problème surtout rencontrés par les services dont les recettes sont recouvrées par la DGFIP, le partenariat « ordonnateur-comptable » et les remontées d'information sur les situations d'impayés n'étant pas toujours parfait – même s'ils s'améliorent avec les évolutions de HELIOS) ; il subsiste encore des freins au déploiement du prélèvement automatique (à échéance ou mensualisation) et au paiement dématérialisé...

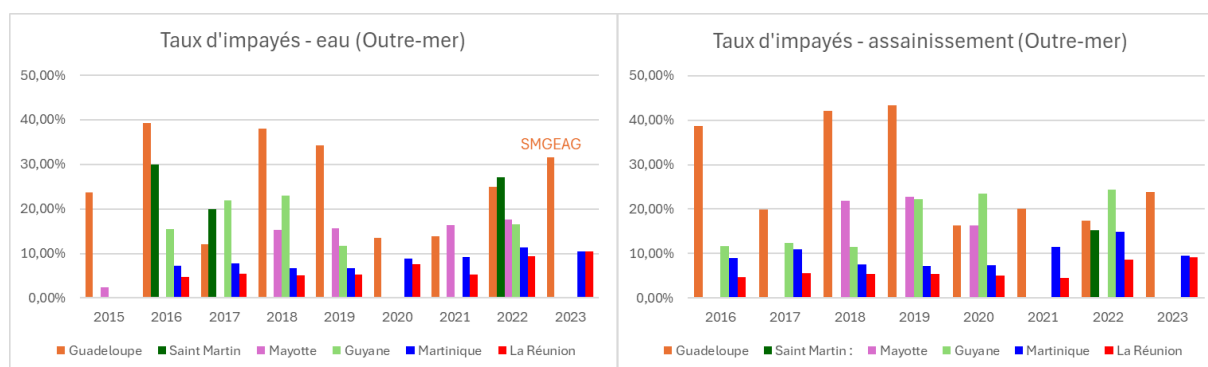
Cas particulier des territoires ultramarins

Dans les territoires ultra-marins les taux d'impayés SISPEA sont beaucoup plus élevés que la moyenne nationale. Ainsi en 2022 ils s'échelonnaient entre +/-9% à La Réunion et plus de 30% pour l'eau en Guadeloupe.

	Eau	Assaini^t col.
Guadeloupe	31 %	21,9 %
Saint Martin :	27,1 %	15,2 %
Mayotte	17,6 %	NC
Guyane	16,3 %	24,4 %
Martinique	11,3 %	14,9 %
La Réunion	9,4 %	8,6 %

Source Cour des comptes, La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, mars 2025

Les données historiques issues de l'OFB, des chambres régionales des comptes, Plan Eau Dom... montrent des évolutions interannuelles très disparates



Outre des tarifs souvent plus élevés que dans l'hexagone tandis que les taux de pauvreté y sont sensiblement plus élevés et que les événements climatiques extrêmes y sont plus nombreux, la qualité de l'eau parfois mauvaise (cf. par exemple de la chlordécone dans les Antilles) et la continuité des services publics mal assurée, expliquent en bonne partie ce taux d'impayés très élevés.

2 Propositions pour l'amélioration du recouvrement

L'amélioration du recouvrement est une piste de travail prioritaire pour les services, qui repose aujourd'hui sur plusieurs axes : consolidation de la base données abonnés (ou « base tiers ») pour permettre un recouvrement efficace, facilitation et ouverture des modes de paiement diversifiés (paiement par carte bancaire, prélèvement automatique à échéance, mensualisation), relances rapides (15 jours à compter de la date d'exigibilité, puis 2^{ème} voire 3^{ème} relances rapides), suivi des entreprises en difficultés notamment.

Plus spécifiquement pour les régies relevant du SGC de la DGFIP relances ciblées en amont de transmission au SGC en flux PES pour les plus grosses sommes.

En gestion publique, les régies d'avances et de recettes permettent aux collectivités de garder une certaine maîtrise de la facturation, en échange du recrutement de personnel dédié. Ces régies peuvent aller jusqu'à 6 mois, voire un an, mais certains SGC restent réticentes. Notons à l'inverse une difficulté pour la facturation directe par le SGC : après 75 jours, la plateforme de paiement n'est plus disponible.

Le **prélèvement automatique à échéance** et plus encore la **mensualisation**, permet de l'avis quasi unanime des adhérents d'améliorer le taux de recouvrement des factures. Ils soulignent néanmoins les difficultés rencontrées pour les usagers les plus fragiles économiquement et qui peuvent se trouver plus facilement en situation de rejet de prélèvement pour cause de compte bancaire insuffisamment approvisionné conduisant à des résiliation des contrats de prélèvement automatique (et donc un taux d'impayés restant identique). En outre, si la LEMA de 2026 a interdit aux services d'eau et d'assainissement de facturer des frais de rejets de prélèvement, ils ne sont pas interdits pour les banques d'où des frais supplémentaires pour les abonnés concernés.

À cet égard, la FNCCR et son réseau France Eau publique, le cas échéant avec Intercommunalités de France et la FP2E, ont ainsi formulé plusieurs recommandations et propositions visant à l'amélioration du recouvrement des factures d'eau et d'assainissement :

- ➔ **Autoriser le recouvrement forcé conjoint des factures d'eau et d'assainissement, a minima lorsque les deux services relèvent du même mode de gestion ;**
- ➔ **Rendre les factures d'eau et d'assainissement exécutoires de plein droit, quel que soit le statut public ou privé de l'exploitant.**
- ➔ **Permettre aux exploitants d'accéder aux données DGFIP sur le statut d'occupation des immeubles et locaux desservis (possibilité ou non de coupure d'eau).**
- ➔ **Inscrire les services d'eau dans les créanciers prioritaires en cas de procédure collective.**
- ➔ **Faire des SPEA des « tiers autorisés » pour obtenir communication des noms et adresses, dates d'entrée et de sortie des occupants des logements individualisés par les bailleurs, syndics, etc.**
- ➔ **Faciliter la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé par les agents comptables des régies (en particulier assurer un accès effectif direct ou indirect aux fichiers FICOBA et ADONIS de la DGFIP).**

Pour plus de détail, voir ci-joint la note de propositions de la FNCCR pour l'amélioration du recouvrement des factures d'eau et d'assainissement au groupe de travail recouvrement / impayés qui avait été initié par la DEB).

Une 7^{ème} proposition avait été formulée par certains adhérents – mais sans faire l'unanimité – concernant la possibilité de réduction de débit sous réserve d'un accord du FSL ou du CCAS/CIAS (il s'agit bien d'une mesure visant à inciter les personnes qui peuvent payer l'eau mais ne l'ont pas fait par « négligence » mais pas de sanctionner les usagers pauvres) et de respecter le droit d'accès à l'eau dont l'article R1321-1 A du code de la santé publique indique qu'il impose la fourniture de 50 à 100 l d'eau potable par jour et par personne.

Plus généralement, l'accompagnement social des personnes en difficulté de paiement de leurs factures d'eau est essentiel et nécessite donc que les services publics d'eau et d'assainissement puissent effectivement obtenir les données personnelles détenues par les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale prévu par l'article L2224-12-1 depuis la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, mais toujours difficile à mettre en pratique. Nous soulignons quand même que des avancées ont été réalisées ces derniers mois avec la CNIL, les CAF et la DINUM (il faut s'assurer qu'elles seront convenablement mises en œuvre). Cette transmission de données ne doit pas se limiter aux seules ménages en situation d'impayés de leur fractures d'eau : en effet, de nombreuses études montrent que l'immense majorité (de l'ordre de 90%) des ménages en précarité hydrique - c'est-à-dire qui doivent consacrer plus de 3% de leurs revenus à leur approvisionnement en eau pour une consommation « normale » - payent leurs factures ou charges d'eau : ces ménages devraient quand même pouvoir bénéficier d'aide au paiement de ces charges.

Par ailleurs, la Fédération insiste pour que **les mandats de prélèvements figurent explicitement dans la liste de pièces communicables au nouvel exploitant – public ou privé – en cas de changement**. Cette transmission est régulièrement refusée au titre de la protection des données personnelles. Nous considérons que le consentement l'abonné a été donné pour le service public concerné, et non uniquement pour son exploitant, étant entendu que le changement d'exploitant doit faire l'objet d'une information à tous les abonnés et que ceux qui ont opté pour le prélèvement (à échéance ou mensualisation) peuvent révoquer le mandat à tout moment.

Remarques : plus spécifiquement pour les régies relevant du SGC de la DGFIP l'impossibilité de prise en charge de rôles ou des titres de recettes « positivo-négatifs » par HELIOS constitue une source d'inefficience : seuls peuvent être pris en charge des rôles ou titres dont tous les items (rattachés des codes produits) sont positifs ou des mandats (en cas de remboursement) dont tous les items sont négatifs ; aucune compensation entre item trop / moins perçus n'est possibles. Cela constitue un frein à la mensualisation puisqu'il arrive que sur une facture annuelle de régularisation, on constate que les acomptes ont généré des trop-perçus sur certains postes et des moins-perçus sur d'autres.

Nous tenons également à souligner deux mesures pour pourrait améliorer non pas le recouvrement des factures proprement dites mais la facturation des services eux-mêmes :

- L'assujettissement effectif à la redevance d'assainissement collectif des volumes d'eau prélevés sur des **ressources en eau alternative au réseau public d'eau potable** (puits, sources et forages privés, eau de pluie...) lorsque son usage génère des rejets dans le réseau public de collecte des eau usées. Cela nécessite de rendre effective l'obligation de déclaration des puits, forages et autre récupération d'eau de pluie prévue par l'article L2224-9 du CGCT mais absolument pas effective faute de sanction en cas de manquement. C'est d'autant plus important qu'avec l'augmentation des tarifs des SPEA et des redevances des agences de l'eau, la tentation de l'utilisation de ces eaux alternatives croît.
- La modification du régime d'écêtement pour les fuites d'eau sur canalisation après compteur alimentant des locaux d'habitation : il faudrait fixer un délai minimum entre deux écêtements : s'il y a plusieurs fuites successives, c'est bien souvent car les installations intérieures sont

vétustes et il n'est pas normal que les autres usagers – puisque c'est bien de cela qu'il s'agit – supportent l'incurie de certains propriétaires qui ne font pas les travaux de remise en état. En outre, la jurisprudence a petit à petit élargi les critères d'éligibilité de l'écêtement à des canalisations alimentant des dépendances des habitations (piscines, arrosage...) ce qui n'était pas à notre avis l'intention initiale du législateur.

Inversement, il faudrait également pouvoir mettre à la charge des propriétaires qui ne font pas les travaux de réparation des fuites dans le délai d'un mois prévu par la loi les surconsommations d'eau et non au locataire (lorsqu'il est l'abonné).

Enfin, concernant l'**assainissement non collectif**, il subsiste une contradiction entre

- le code de la santé publique (art L1331-1-1) qui prévoit que l'obligation de contrôle s'impose au propriétaire
- tandis que le CGCT (art R2224-19-8) indique que les redevances d'assainissement collectif comme non collectif sont facturées « *au nom du titulaire de l'abonnement à l'eau* » sauf contrôle de la conception, de l'implantation et de la bonne exécution des travaux qui sont obligatoirement facturés au propriétaire

Afin d'améliorer le taux de recouvrement, de plus en plus de services optent pour une facturation annualisée des redevances de contrôle de bon fonctionnement avec la facturation de l'eau potable. Il serait bon néanmoins de sécuriser cette pratique (actuellement validée uniquement par une jurisprudence ([CAA Marseille, 4^{ème} ch., 20 févr. 2024, n° 23MA00596](#))).

Autres pistes : la table ronde ne traite pas des questions de tarification des services publics d'eau et d'assainissement. Il y a néanmoins des leviers importants en la matière : voir :

- ➔ Colloque FNCCR : [La viabilité économique des services d'eau et d'assainissement en question \(29 mai 2024\)](#)
- ➔ France Eau Publique : [comment assurer un financement durable, équitable et soutenable des services publics d'eau et d'assainissement – 26 mars 2024](#).
- ➔ FNCCR – FP2E – Intercommunalité de France : [Changeons le modèle de financement des services d'eau et d'assainissement - Les 25 propositions des collectivités et des entreprises](#)

Pour conclure, il convient de rappeler que le recouvrement des factures d'eau et d'assainissement n'est pas qu'une question de procédures plus ou moins efficaces et coercitives. Alors que les dépenses des SPEA augmentent et devront significativement augmenter dans les prochaines années il nous semble indispensable en particulier :

- D'**appliquer réellement le principe responsable payeur**. Les usagers des SPEA, qu'ils soient domestiques ou professionnels, victimes des pollutions ou des prélèvements excessifs d'autres acteurs ne peuvent en financer seuls les conséquences.
- D'améliorer toujours plus la **transparence** et la **pédagogie sur les coûts et les tarifs** des services publics d'eau et d'assainissement.