

CONFIDENTIEL

Évaluation du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, Mayotte et Saint-Martin

CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 013641-01



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 20105-R



Évaluation du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, Mayotte et Saint-Martin

Établi par

Hélène FOUCHER
Ingénieure des ponts,
des eaux et des forêts

Christian Le COZ
Ingénieur des ponts,
des eaux et des forêts

Maxime TANDONNET
Inspecteur général
de l'administration

SYNTHESE

Le plan eau DOM adopté le 30 mai 2016 par les ministres en charge de la transition écologique, des Outre-mer et de la santé était principalement axé sur la signature de contrats de progrès entre l'Etat, les acteurs territoriaux et des organismes de financement, définissant un programme d'investissement en matière d'eau et d'assainissement. Ce plan eau DOM a été appliqué de manière très inégale selon les départements : les difficultés ne tiennent jamais à l'insuffisance des crédits mais à des défaillances locales aux origines parfois anciennes. Nulle part son impact direct n'a pu être, jusqu'à présent, ressenti comme positif ni sur le plan de l'eau potable ni sur celui de l'assainissement. Toutefois, son immense mérite est d'avoir, partout, facilité une prise de conscience par les responsables locaux de la gravité des enjeux de l'eau potable. Aujourd'hui, il légitime en soi l'engagement de l'Etat sur un dossier qui relève de la compétence des communes, ou de leurs établissements publics intercommunaux (EPCI), en vertu de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales. En matière d'assainissement, les DOM sont loin de remplir les normes européennes et exposent la France à tout moment au risque de contentieux communautaire. C'est pourquoi, prévu pour une durée de dix ans, le plan eau DOM doit être poursuivi encore cinq ans tout en adaptant fortement son contenu à l'extrême diversité des situations.

La Réunion est dans une situation relativement favorable par rapport aux autres Outre-mer. Pour des raisons qui sont antérieures à la mise en œuvre du plan eau DOM, cette collectivité s'en sort beaucoup mieux que les autres au regard de tout ce que la mission a pu constater par ailleurs, notamment sur la question de l'approvisionnement des populations en eau potable. Un plan eau potable, initié sous l'égide de l'agence régionale de santé (ARS) avant l'entrée en vigueur du plan eau DOM, a permis de pérenniser des conditions de desserte des populations comparables à celles de la métropole et assorties d'un prix de l'eau peu élevé au regard des situations observées par ailleurs. Des tours d'eau surviennent ponctuellement mais ils gardent un caractère exceptionnel. Les marges de progression en matière d'assainissement collectif ou non collectif demeurent toutefois importantes.

Mayotte cumule les handicaps : ressource insuffisante, forte expansion démographique liée à la natalité et à l'immigration, faiblesse du niveau de vie. Du fait de la rareté des réserves en eau, l'approvisionnement de la population est soumis au niveau de la pluviométrie. Le réseau de distribution est relativement récent et dans un état convenable (le taux de pertes est inférieur à 30%). Cependant, le service public de l'eau potable et de l'assainissement a subi les conséquences d'une gestion désastreuse de son syndicat unique, critiquée par un rapport de la chambre régionale des comptes, pendant les années 2010. Le premier contrat de progrès (2016-2021) n'a permis aucune amélioration significative et les projets d'investissement sont demeurés lettre-morte. Une nette mais fragile amélioration du contexte de partenariat entre l'Etat et une nouvelle équipe du syndicat unique et les mesures d'assainissement dans la gestion de ce dernier permettent d'espérer que le second contrat de progrès en cours de négociation, donnera des résultats plus probants. Cette amélioration est cependant fragile et sa poursuite dépendra beaucoup de la qualité du dialogue entre les différents partenaires. L'accompagnement de l'Etat par la mise à disposition du syndicat de cinq ingénieurs peut être un atout évident à la condition qu'elle réunisse des conditions d'une coopération confiante qui a trop longtemps fait défaut.

La Guadeloupe bénéficie de ressources en eau particulièrement abondantes du fait de sa pluviométrie exceptionnelle. Pourtant, le service public de l'eau potable et de l'assainissement est véritablement sinistré, subissant les conséquences de plusieurs décennies d'une gestion désastreuse.

L'état catastrophique des réseaux (60% de pertes) dû à des défaillances locales pendant des décennies, se traduit par des tours d'eau qui privent la population d'un accès normal à l'eau potable. L'assainissement a été gravement négligé malgré des investissements lourds, entièrement subventionnés. La plupart des capacités d'épuration sont hors d'usage, faute d'entretien. Le taux de recouvrement des factures est désormais inférieur à 50%. Les impératifs d'urgence – réparation des fuites – et une réforme complexe de la gouvernance – par la création d'un syndicat unique reprenant les compétences des EPCI – ont occulté les priorités d'investissement à long terme, définies par le plan eau DOM. La mission a toutefois constaté une prise de conscience de la part des élus régionaux et départementaux de la gravité de la situation et une mobilisation récente pour faire face à une situation insupportable pour les habitants de l'île. La mission estime que la priorité à ce stade doit être maintenue à la poursuite des travaux de réparation d'urgence – qui ont un caractère vital pour la population – et à la mise en place du syndicat unique, une tâche extrêmement complexe qui n'a une chance d'aboutir qu'au prix d'une mobilisation sans faille des acteurs locaux avec le soutien de l'Etat.

Saint Martin est dans une situation spécifique au regard des enjeux de l'eau potable et de l'assainissement. Elle ne peut se comparer à aucun autre Outre-mer à cet égard. Tout d'abord, ces questions ne se jouent pas à la même échelle. Ainsi la collectivité de Saint-Martin (sa partie française) est dix fois moins peuplée que la Guadeloupe : 40 000 habitants contre plus de 400 000. Son territoire est trente fois moins étendu : 53,2 km² contre 1628 km². La situation de Saint Martin est précaire en matière de ressources en eau potable dans la mesure où les réserves d'eau naturelle sont réduites, l'approvisionnement des populations dépendant d'une seule usine de dessalement. Cependant, la qualité de la gouvernance par la collectivité d'Outre-mer qui délègue sa compétence à une régie unique, permet à Saint Martin d'assurer correctement le service public de l'eau potable et de l'assainissement. Après les graves dégâts infligés par la tempête Irma à l'usine de dessalement et au réseau de distribution et d'assainissement, les conditions normales de leur fonctionnement ont été rétablies.

La région Martinique qui bénéficie comme la Guadeloupe de ressources exceptionnelles est à son tour touchée par de graves tours d'eau en raison de la dégradation de son réseau. La situation actuelle se caractérise par au moins vingt ans de retards accumulés. Les tours d'eau n'ont cependant pas atteint le niveau dramatique de la Guadeloupe. Ce territoire est par ailleurs (comme les autres départements d'Outre-mer) confronté au risque de contentieux communautaires compte tenu du non-respect des normes européennes en matière d'assainissement. Pour autant, les autorités organisatrices semblent avoir pris conscience de la gravité de la situation. Les trois EPCI en charge de l'eau et de l'assainissement s'efforcent de faire vivre le plan eau DOM. Des contrats de progrès ont été signés et plusieurs projets d'investissement sont en cours de réalisation ou de lancement. Cette situation à la croisée des chemins implique une vigilance et une implication quotidienne de l'Etat pour préserver et amplifier l'effort de mobilisation, indispensable pour éviter de se retrouver, d'ici à quelques années, dans la même situation que la Guadeloupe. La mission recommande la prudence face au projet de centralisation des compétences dans un syndicat unique – comme en Guadeloupe – et à ce stade, de laisser sa chance à la mobilisation en cours des trois EPCI.

La Guyane se différencie de tous les autres DOM du fait de l'immensité de son territoire (50 fois celui de la Guadeloupe!) de la dispersion de sa population, de son sous-équipement et de la situation sociale extrêmement précaire d'une partie de ses habitants. Il est indispensable de tenir compte du découplage entre le littoral, en partie urbanisé où se concentrent 80% de la population et l'intérieur des terres. L'ampleur de l'habitat informel et insalubre, surtout dans le secteur de Saint Laurent-du-Maroni, présente un défi considérable en termes de politique de l'eau potable et de l'assainissement. En matière d'organisation de la gouvernance notamment, il serait inconcevable de ne pas tenir

compte de cette particularité qui explique pourquoi, à ce stade, le plan eau DOM est resté de fait lettre-morte même si la plupart des communes ont signé des contrats de progrès. La mission recommande une approche pragmatique de ce territoire bien différent des autres. Une implication forte et permanente de l'Etat est indispensable pour espérer faire avancer les dossiers. Il serait contre-productif et déstabilisant de prétendre généraliser à court terme les transferts de compétences aux EPCI dans un contexte géographiquement aussi éclaté et le principe de réalité commande de travailler sur les bases de la gouvernance existante.

*

Par-delà les caractéristiques propres à chaque département d'Outre-mer, l'avenir du plan eau DOM se joue dans le cadre d'une politique de suivi sur le plan national. La nomination d'un coordonnateur à plein temps chargé de cette mission pendant l'été 2021 répond à une nécessité impérieuse. Sa mission est multiple : assurer l'interface entre les administrations centrales et les préfets, poursuivre la mobilisation sur le plan national des financeurs – agence française du développement (AFD), office français de la biodiversité (OFB), caisse des dépôts), centraliser l'information et animer la réflexion prospective.

Concernant les enjeux de caractère national, après avoir entendu sur cette question les préfets et les présidents de région, de département ou de collectivité unique, la mission considère qu'il serait contre-productif d'envisager de légiférer sur le pouvoir de substitution préfectoral en matière d'eau et d'assainissement, introduit par une loi de 2011 et abrogé en 2013 à la demande de certains élus ultra-marins. Son effet ne pourrait être que démobilisateur et favoriser des attitudes de défausse sur le préfet en l'obligeant à assumer des responsabilités qui ne sont pas les siennes du point de vue juridique. L'expérience montre que face aux situations les plus préoccupantes – comme en Guadeloupe – il est préférable de compter sur la mobilisation des autorités locales autour du préfet qui dispose d'ores et déjà d'outils pour faire face à l'urgence.

En revanche la mission souligne la nécessité d'ouvrir une réflexion sur le recouvrement des factures d'eau et d'assainissement, en chute libre sur certains territoires (le taux des impayés dépasse les 50 % en Guadeloupe). La loi « Brottes » du 15 avril 2013 a amplifié ce phénomène en interdisant toute coupure de l'alimentation en eau des habitations principales en cas d'impayés et sans conditions de ressources des usagers. A droit constant, certaines pistes doivent être creusées tel que le recouvrement par le Trésor public. La mission est favorable à l'ouverture d'une réflexion sur un aménagement législatif conciliant l'enjeu du financement du service public et les impératifs sociaux : permettre aux opérateurs de l'eau de convoquer un mauvais payeur puis de suspendre la distribution de l'eau en cas non-réponse ou de mauvaise foi avérée.

Par ailleurs, la persistance de lacunes généralisées en matière de compétences techniques, maîtrise d'ouvrage, ingénierie est au cœur des obstacles à la réalisation du plan eau DOM. Il explique la difficulté à monter des dossiers et en assurer le suivi. De nombreuses expériences sont mises en œuvre de manière à renforcer les compétences en ingénierie des opérateurs de l'eau – à Mayotte, mise à disposition de cinq ingénieurs par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), en Guadeloupe, mise à disposition ad hoc d'une ingénieure de la région et de deux ingénieurs de l'Etat. D'autres opérations ponctuelles d'apport en ingénierie et en expertise sur préfinancement de l'AFD ou de l'OFB et subventions du ministère des Outre-mer ont été menées ou sont envisagées. Cette action de soutien aux opérateurs de l'eau s'effectue aujourd'hui au cas par cas et sans grande cohérence. Elle pourrait être optimisée dans le cadre d'une action à l'échelle nationale, sous l'égide du coordonnateur. Il conviendrait alors en un premier temps d'effectuer une étude d'évaluation des besoins en ingénierie et en expertise pour chaque Outre-mer (il n'existe aucune donnée fiable à cet égard). Puis en un second temps, de mobiliser toutes les ressources possibles pour combler ce déficit

au moins sur les cinq années à venir : mises à disposition par l'Etat ou les régions et départements, opérations de soutien des financeurs notamment de l'AFD.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Confirmer que l'Etat ne se substitue pas aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan eau DOM, mais exerce un rôle de coordination renforcée pendant la durée du plan. 18
- Recommandation n°2 : Notifier par une lettre signée des trois ministres (écologie, santé, Outre-mer) au coordonnateur national les principaux objectifs de sa mission de soutien : accompagner l'amélioration de la gouvernance et des contrats de progrès, mobiliser les financements, impulser une réflexion prospective et les partages d'expérience. 23
- Recommandation n°3 : Lancer un chantier national (MOM) sur la question du recouvrement des factures d'eau potable et de l'assainissement Outre-mer en y associant la DGFIP et en incluant la possibilité d'une réforme législative destinée à lutter contre les abus. 24
- Recommandation n°4 : Après avoir évalué le niveau et de l'organisation des moyens des ARS dédiés aux missions de contrôles sanitaires, préciser dans une circulaire (DGS) les responsabilités des ARS en liaison avec les préfets dans le plan eau DOM. 25
- Recommandation n°5 : Poursuivre la mobilisation des financements de long terme, préserver le principe d'un subventionnement des opérations aux taux actuels dès lors qu'il n'existe aucune alternative pour l'instant. 26
- Recommandation n°6 : A la Réunion, réaliser les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement (EPCI) couvrant l'ensemble de l'île et sur cette base, définir un ordre de priorité des investissements à réaliser au niveau du département. 33
- Recommandation n°7 : A la Réunion, mettre en œuvre le dispositif de point d'entrée unique dans le cadre de la commission finances du CEB. 33
- Recommandation n°8 : A la Réunion (ODE), lancer une étude prospective sur la question du prix de l'eau associant l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'assainissement, mettre en place des actions de sensibilisation visant à réduire la consommation d'eau et instaurer une tarification sociale. 33
- Recommandation n°9 : A Mayotte, engager un dialogue entre l'Etat (la DEAL) et le SMEAM concernant les modalités de mise à disposition par l'Etat d'un renfort en ingénierie qui pourrait faire l'objet d'une convention. 43
- Recommandation n°10 : A Mayotte, simplifier la rédaction du second contrat de progrès qui doit se présenter comme un document bref fixant les engagements communs des partenaires de l'eau et de l'assainissement en évitant le style descriptif ou catalogue 44
- Recommandation n°11 : A Mayotte, achever (SMEAM) le schéma directeur d'eau potable et actualiser le schéma directeur d'assainissement. 44
- Recommandation n°12 : En Guadeloupe, examiner les solutions juridiques qui permettront à la région et au département de poursuivre le subventionnement du syndicat unique le temps nécessaire et envisager les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires. 56

Recommandation n°13 : En Guadeloupe, envisager la mise à disposition temporaire du syndicat unique par l'Etat, en coordination avec la région et le département, d'une équipe de plusieurs experts de haut niveau dans le cadre d'une formule de gestion de contrats (<i>contract management</i>).....	57
Recommandation n°14 : En Guadeloupe, dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat, la région, le département, l'office de l'eau et le syndicat unique, relancer un site Internet destiné à l'information du public sur le fonctionnement du service public de l'eau et de l'assainissement.....	57
Recommandation n°15 : A Saint-Martin, engager une action de long terme pour sécuriser la distribution et ensuite diversifier les ressources en eau.	62
Recommandation n°16 : A Saint-Martin, mettre en œuvre les dispositions prévues par la DSP pour la politique sociale de l'eau.....	62
Recommandation n°17 : En Martinique, réduire le personnel de la régie ODYSSI pour revenir à un chiffre proche de bonnes pratiques et dégager des marges d'autofinancement.	70
Recommandation n°18 : En Martinique, renforcer la mutualisation sur tous les sujets entre les trois EPCI en prévoyant l'élaboration de conventions sur le partage de l'eau, la répartition de la ressource et la mise en commun d'un pool d'ingénierie disponible.	71
Recommandation n°19 : En Martinique, conditionner la structuration de la « gouvernance pour un prix unique de l'eau » à l'atteinte de résultats de performance des services d'eau et d'assainissement.....	71
Recommandation n°20 : En Martinique, s'engager (EPCI) dans la voie d'un plan de diversification de la ressource en eau potable.	74
Recommandation n°21 : En Guyane, prévoir (Ministère de l'Intérieur) des aménagements des modalités de transfert des compétences eau et assainissement aux EPCI pour leur éviter une impasse financière.	84
Recommandation n°22 : En Guyane, assurer au sein de la DGTM une ingénierie de projet « clé en main » à destination des communes pour accélérer le rythme des investissements.....	85
Recommandation n°23 : En Guyane, les schémas directeurs d'eau potable doivent prévoir (EPCI) un zonage des communes définissant les secteurs qui ne disposeront pas d'un réseau public d'eau potable,	85
Recommandation n°24 : En Guyane, privilégier la délégation de service plutôt que la création de régie pour assurer l'entretien des équipements.	86
Recommandation n°25 : En Guyane, privilégier des solutions techniques rustiques et systématiser les contrats de délégation dès la conception (EPCI) pour éviter de devoir financer deux fois les mêmes investissements en raison d'un défaut d'entretien.	86
Recommandation n°26 : En Guyane, supprimer le remboursement de TVA (MINEFI) pour les travaux subventionnés à 100%, pour éviter qu'il soit plus « rentable » de réaliser un nouvel investissement plutôt qu'un entretien.	86

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	15
1 Améliorer le pilotage national du plan Eau DOM demeure une nécessité.....	17
1.1 Mieux définir le positionnement de l'État	17
1.1.1 <i>Le rappel des principes et les objectifs du plan eau DOM de 2016.....</i>	<i>17</i>
1.3 Plutôt qu'un pouvoir de substitution, mobiliser les autorités locales autour du préfet en cas de pénurie	18
1.4 Les missions du coordonnateur national	20
1.4.1 <i>Définir le rôle du coordonnateur national.....</i>	<i>20</i>
1.4.2 <i>Les principaux axes de la mission du coordonnateur</i>	<i>21</i>
1.5 Les enjeux stratégiques pour l'avenir des services publics de l'eau et l'assainissement en outre-Mer.....	23
1.5.1 <i>La question du recouvrement des factures</i>	<i>23</i>
1.5.2 <i>Le renforcement de l'ingénierie et de l'expertise.....</i>	<i>24</i>
1.5.3 <i>Accélérer le renforcement des capacités</i>	<i>24</i>
1.5.4 <i>Une prise en compte accrue de la dimension sanitaire.....</i>	<i>25</i>
1.5.5 <i>Ne pas négliger l'assainissement</i>	<i>25</i>
1.5.6 <i>L'adaptation des règles de subventionnement aux spécificités de l'Outre-mer</i>	<i>25</i>
1.5.7 <i>Améliorer les synergies entre les acteurs de l'eau et les financeurs</i>	<i>26</i>
2 La Réunion présente une situation relativement favorable, sans que cela tienne pour l'essentiel au plan eau DOM	27
2.1 Un contexte naturel et historique favorable	27
2.1.1 <i>Un contexte naturel favorable pour l'eau.....</i>	<i>27</i>
2.1.2 <i>Une dynamique d'investissements déjà lancée avant le plan eau DOM.....</i>	<i>27</i>
2.1.3 <i>Les contrats de progrès, outil de définition de la stratégie des futurs EPCI en matière d'eau et d'assainissement.....</i>	<i>28</i>
2.2 Le bilan du PEDOM : des avancées irrégulières en fonction des territoires.....	29
2.2.1 <i>La dynamique préparation du contrat de progrès et prise de compétence a bien fonctionné.....</i>	<i>29</i>
2.2.2 <i>Le plan de relance gouvernemental sur l'investissement</i>	<i>30</i>
2.2.3 <i>La coordination des financements.....</i>	<i>30</i>
2.2.4 <i>Les résultats pour chaque axe du plan stratégique.....</i>	<i>30</i>
2.3 Les perspectives	31
2.3.1 <i>La diminution du recours à l'assainissement non collectif ;.....</i>	<i>31</i>
2.3.2 <i>La question cruciale de la tarification de l'eau</i>	<i>31</i>
2.3.3 <i>La gestion quantitative de la ressource en eau au niveau du territoire.</i>	<i>32</i>
2.4 Recommandations de la mission	32
2.4.1 <i>Lancer des schémas directeurs sur l'ensemble du territoire.....</i>	<i>32</i>
2.4.2 <i>Prioriser les chantiers</i>	<i>33</i>

2.4.3 Coordonner les financements européens, nationaux et locaux : mettre en œuvre la feuille de route de la commission « finance » du CEB et accompagner le dispositif.....	33
2.4.4 Conduire une réflexion sur la tarification des services publics d'eau et d'assainissement	33

3 Mayotte : après l'échec du premier contrat de progrès, une chance à saisir avec le second35

3.1 Le fiasco évident du premier contrat de progrès (2018-2020).....	35
3.1.1 Des objectifs ambitieux	35
3.1.2 Les investissements prévus n'ont pas été réalisés	36
3.2 En cinq ans, une absence d'amélioration constatée en matière d'eau potable comme d'assainissement	37
3.2.1 A long terme, aucune amélioration n'est à relever	37
3.2.2 A court terme, une gestion acrobatique.....	37
3.2.3 En matière d'assainissement, les blocages persistent.....	38
3.3 Le second contrat de progrès, une chance à saisir.....	39
3.3.1 La reprise d'un dialogue constructif entre l'Etat et le SMEAM	39
3.3.2 Poursuivre le redressement du SMEAM.....	40
3.4 Recommandations de la mission	42
3.4.1 Poursuivre l'amélioration du climat de confiance	42
3.4.2 Positionner les recrutements DEAL par convention	42
3.4.3 Associer davantage le délégataire, régler les différends avec le SMEAM	43
3.4.4 Donner la priorité à l'amélioration de l'existant (EP et assainissement).....	43
3.4.5 Simplifier le contrat de progrès.....	43
3.4.6 Les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement.....	44
3.4.7 Améliorer la clarté et la cohérence du dispositif.....	44
3.4.8 Se focaliser sur le recouvrement des factures	44
3.4.9 Développer avec la participation de l'Etat un outil de communication grand public ...	45

4 La Guadeloupe : un plan eau DOM à reconsidérer en fonction de la priorité absolue donnée à l'urgence et à la réforme institutionnelle47

4.1 En Guadeloupe, un plan eau DOM resté largement lettre-morte	47
4.1.1 Des ressources naturelles en eau exceptionnelles	47
4.1.2 Service de l'eau potable : une situation sinistrée	47
4.1.3 Assainissement : des résultats tout aussi désastreux, même si le sujet est moins immédiatement sensible que celui de l'eau potable	48
4.1.4 Le désastre d'une gouvernance	48
4.2 Les réponses d'urgence apportées à une situation de crise	49
4.2.1 Une mobilisation générale dans la lutte contre les fuites d'eau	49
4.2.2 La succession des plans d'action	49
4.3 Le chantier lourd et complexe de la mise en place du syndicat unique	51
4.3.1 L'historique du syndicat unique	51
4.3.2 Présentation de la structure.....	52
4.3.3 Les lourds défis immédiats	52
4.3.4 La trajectoire économique du SMO à moyen et long terme	54
4.4 Les recommandations de la mission.....	55
4.4.1 Adapter la conception du plan eau DOM à la situation de la Guadeloupe	55
4.5 Miser sur un esprit de partenariat et de confiance entre l'État et les grands acteurs de l'eau et de l'assainissement	55

4.5.1	<i>Soutenir la mise en place du syndicat unique.....</i>	55
4.5.2	<i>Examiner les possibilités sur le plan juridique pour permettre à la région et au département de poursuivre le subventionnement du syndicat unique</i>	56
4.5.3	<i>Remettre l'assainissement dans les priorités.....</i>	56
4.5.4	<i>Impulser une mobilisation en faveur du renforcement des moyens en ingénierie du syndicat unique.....</i>	56
4.5.5	<i>Améliorer la transparence en matière de communication sur l'eau potable et l'assainissement.....</i>	57
5	Saint-Martin : une amélioration continue de la situation même après irma	59
5.1	Les fragilités de Saint Martin en matière d'eau potable et d'assainissement	59
5.1.1	<i>La faiblesse de la ressource en eau</i>	59
5.1.2	<i>Une vulnérabilité particulière aux événements climatiques</i>	59
5.1.3	<i>Un prix de l'eau très élevé au regard du niveau de vie de la population</i>	59
5.1.4	<i>De graves défaillances en matière d'assainissement.....</i>	60
5.2	Les atouts de Saint Martin en matière d'eau potable et d'assainissement	60
5.2.1	<i>La relative simplicité de la gouvernance</i>	60
5.2.2	<i>Une gestion plutôt saine du service public de l'eau potable et de l'assainissement</i>	61
5.3	Une relance volontariste du plan eau DOM	61
5.3.1	<i>Les orientations stratégiques du contrat de plan eau de Saint Martin</i>	61
5.3.2	<i>Le contrat de progrès.....</i>	61
5.4	Les recommandations de la mission	62
6	La Martinique, le seul DOM où une légère tendance à l'amélioration peut être mise au compte du plan eau DOM	63
6.1	La situation de la Martinique demeure préoccupante.	63
6.1.1	<i>Une organisation des autorités organisatrices qui a beaucoup évolué au début du plan eau DOM</i>	63
6.1.2	<i>La réalisation des fondamentaux techniques du plan eau DOM est à peine effective ..</i>	63
6.1.3	<i>Les coupures d'eau ont fait passer le sujet de l'eau potable devant celui de l'assainissement.....</i>	64
6.2	Le bilan du plan eau DOM : quelques avancées mais relativement récentes	65
6.2.1	<i>Trois carêmes secs ont conduit à s'écarter des principes du plan eau DOM en Martinique</i>	65
6.2.2	<i>Mise à niveau des services d'eau potable : les travaux lancés sont en nombre important mais le taux de réalisation est faible.....</i>	66
6.2.3	<i>De rares progrès en matière de gestion des eaux usées.....</i>	66
6.2.4	<i>Les insuffisances en matière de soutenabilité des services.....</i>	67
6.3	Les perspectives	68
6.3.1	<i>Mise à niveau des services d'eau potable</i>	68
6.3.2	<i>Améliorer la gestion des eaux usées</i>	68
6.3.3	<i>Vers un prix unique de l'eau et une unification de la gouvernance ?.....</i>	68
6.4	Les recommandations de la mission.....	69
6.4.1	<i>Poursuivre la dynamique de travaux.....</i>	69
6.4.2	<i>Prévoir le financement des travaux au-delà des plans d'urgence et de relance.....</i>	69
6.4.3	<i>Reconstituer des capacités d'autofinancement des EPCI.....</i>	70
6.4.4	<i>Anticiper des possibles crises futures par une meilleure coordination des autorités organisatrices.....</i>	70
6.4.5	<i>Réactiver la gouvernance locale du plan eau DOM.....</i>	71

6.4.6	<i>Poursuivre la mise en œuvre du plan eau DOM dans toutes ses dimensions.....</i>	72
6.4.7	<i>Relancer la politique d'assainissement.....</i>	72
6.4.8	<i>Initier l'adaptation au changement climatique</i>	73
7	La Guyane : un frémissement des investissements en 2021 mais des perspectives inquiétantes ..	75
7.1	La situation actuelle : un seul territoire mais deux réalités différentes !.....	75
7.1.1	<i>Une organisation des autorités organisatrices qui n'a pas évolué avec le plan eau DOM</i>	75
7.1.2	<i>La réalisation des fondamentaux techniques du plan eau DOM peine à être effective</i>	75
7.1.3	<i>Un niveau de service faible sur la majorité des communes de l'intérieur.....</i>	77
7.1.4	<i>L'exploitation des services d'eau et d'assainissement</i>	78
7.1.5	<i>Une part encore importante de la population n'a pas accès à l'eau potable.....</i>	78
7.1.6	<i>Des ressources en eau qui peuvent paraître abondantes mais souvent peu mobilisables</i>	78
7.2	Le bilan du PEDOM : quelques avancées mais relativement récentes.....	78
7.2.1	<i>Le plan d'action pour la Guyane</i>	78
7.2.2	<i>L'accompagnement du transfert de compétence.....</i>	79
7.2.3	<i>Un diagnostic de la situation inquiétant</i>	79
7.2.4	<i>Mise à niveau des services d'eau et amélioration de la gestion des eaux usées</i>	80
7.2.5	<i>Assurer la soutenabilité des services</i>	81
7.3.1	<i>Les voies d'amélioration</i>	82
7.4	Les recommandations de la mission.....	84
7.4.1	<i>Le transfert sans préparation des compétences eau et assainissement conduira à une impasse financière pour les EPCI.....</i>	84
7.4.2	<i>Assurer une ingénierie de projet « clé en main » à la DGTM pour accélérer le rythme des investissements</i>	84
7.4.3	<i>Définir par commune les secteurs qui ne relèvent pas d'une desserte par un réseau d'eau potable</i>	85
7.4.4	<i>Recourir à la délégation de service pour l'entretien des équipements.....</i>	86
7.4.5	<i>Prévoir l'entretien dès la réalisation d'un investissement</i>	86
	Conclusion.....	87
	Annexes	89
	Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	91
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	95

INTRODUCTION

Par lettre du 13 novembre 2020, le ministre de la transition écologique, le ministre des Outre-mer et le ministre des solidarités et de la santé ont demandé et au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au chef de l'inspection générale de l'administration (IGA) et à la cheffe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de diligenter une mission sur la mise en œuvre du plan eau DOM dont ces ministres étaient les signataires le 30 mai 2016. L'objectif de la mission était d'effectuer un « audit du plan eau DOM [...] ayant pour objet de dresser le bilan de sa mise en œuvre à mi-parcours afin d'identifier les pistes de progrès concernant le pilotage du plan et sa mise en œuvre sur chaque territoire ». En accord avec les cabinets la mission a consisté en une évaluation du plan eau DOM et non un audit impossible faute de référentiel.

Cette mission a été confiée en un premier temps à Mme Hélène FOUCHER et M. Christian le COZ (CGEDD), à M. Maxime TANDONNET (IGA), à Mme Geneviève AUZEL et à M. Claude DAGORN (IGAS).

En raison des contraintes liées à la crise sanitaire, la mission n'a pas pu se rendre sur place aux cours des trois premiers trimestres de 2021. A l'issue d'une réflexion fondée sur l'examen des documents disponibles, d'entretiens avec les acteurs du dossier en métropole et à des réunions en visio-conférences avec ses interlocuteurs étatiques en Outre-mer, la mission a remis à ses commanditaires un rapport d'étape au mois de juin 2021. A compter de la fin du premier semestre 2021 et de la remise du rapport d'étape, l'IGAS s'est retirée de la mission.

Bénéficiant de l'accalmie sur le front pandémique dans les Outre-mer, la mission s'est rendue à Mayotte du 2 au 5 novembre 2021, à la Réunion du 6 au 11 novembre, en Guadeloupe du 15 au 20 novembre, puis en Martinique du 20 au 25 novembre et en Guyane du 12 au 17 janvier 2022. Dans chacun de ces territoires, elle a rencontré les préfets et leurs services chargé du dossier, des élus concernés et des représentants des financeurs potentiels.

Ces déplacements ont conforté la mission, ainsi reformatée à trois membres, dans le constat que les effets du plan eau DOM sont extrêmement contrastés selon les territoires. Certes, ce plan a pu, à des degrés divers, favoriser une prise de conscience des autorités locales du caractère préoccupant de la situation de l'eau potable et de la gravité des enjeux autour de ce dossier. Ainsi, il a probablement contribué à l'émergence de dynamiques de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En revanche, les réalisations concrètes liées à son entrée en vigueur sont modestes et du point de vue de l'usager ses résultats ne sont nulle part réellement perceptibles. Après cinq ans, le plan ne semble pas avoir eu d'effet notable sur la situation de la desserte de l'eau potable Outre-mer - avec la poursuite des tours d'eau - et encore moins sur l'assainissement.

Par ailleurs, partout la pression de l'urgence l'a emporté jusqu'à présent sur la logique de l'investissement à long terme du plan eau DOM. La succession des plans d'urgence et de réformes institutionnelles (notamment en Guadeloupe) sans véritable lien avec la logique du plan de 2016, rend difficile l'appréciation de la part qui revient à ce dernier dans les quelques avancées observables.

Compte tenu de la diversité des situations, le présent rapport, issu des déplacements de la mission sur le terrain, se focalise principalement sur l'analyse des situations territoriales. Après une analyse globale des enjeux nationaux du plan eau DOM, il se penche sur les enjeux du service public de l'eau

et de l'assainissement à la Réunion, à Mayotte, en Guadeloupe, Saint Martin, en Martinique et en Guyane.

1 AMELIORER LE PILOTAGE NATIONAL DU PLAN EAU DOM DEMEURE UNE NECESSITE

1.1 Mieux définir le positionnement de l'État

1.1.1 Le rappel des principes et les objectifs du plan eau DOM de 2016

Le plan eau DOM, signé pour une durée de dix ans par les ministres en charge de la transition écologique, de la santé et des Outre-mer est entré en vigueur en 2016. Il se justifiait par une situation de la politique de l'eau préoccupante dans cinq départements d'Outre-mer : la Réunion, Mayotte, Martinique, Guadeloupe, Guyane et à Saint-Martin.

Il se fondait sur deux constats : le service public de l'eau potable n'est plus assuré correctement dans ces territoires dont les populations souffrent de pénuries et de tours d'eau (privation temporaire de l'eau au robinet) ; les règles de l'assainissement notamment telles que définies par le droit européen (directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et directive relative au traitement des eaux usées résiduelles urbaines du 21 mai 1991) ne sont pas respectées, au risque, dans tous ces territoires (De façon plus modérée à la Réunion) de contentieux européens - notamment à compter du 1er janvier 2021, échéance limite pour la mise en conformité des dispositifs d'assainissement.

Ce plan eau DOM ne comporte pas de propositions de modification en profondeur des structures existantes. Il est axé sur la mobilisation générale des acteurs locaux et des financeurs potentiels. Pour rappel, il préconise notamment :

- la signature de contrats de progrès entre les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) en charge de la politique de l'eau et de l'assainissement et les financeurs de cette politique : Etat, région, département, offices de l'eau, Agence française de développement (AFD), Office français de la biodiversité (OFB), etc. Le subventionnement des investissements serait conditionné à la signature de ces contrats et au respect des objectifs qu'ils définissent ;
- la création de la conférence régionale des acteurs de l'eau (CRAE) réunissant l'ensemble des responsables de ce secteur dans le territoire pour coordonner les interventions ;
- la mise en place d'une conférence des bailleurs ou financeurs dans les territoires dont le rôle est d'harmoniser l'utilisation des financements en fonction des priorités définies localement ;
- la création sous l'égide de la conférence des bailleurs d'une équipe projet pour l'élaboration et le suivi des contrats de progrès et d'un guichet unique pour la présentation des projets.

Au total, les orientations du plan eau DOM, à la lettre, ont été suivies de manière très inégale selon les départements et nulle part leur impact direct n'a pu être ressenti comme positif ni sur le plan de l'eau potable ni sur celui de l'assainissement. A Mayotte, en Guadeloupe et en Guyane, sous la pression de l'urgence consistant à approvisionner les populations en eau potable, le bilan de cinq années de plan eau DOM est quasi inexistant. A la Réunion, en Martinique et à Saint Martin, il s'est traduit par quelques réalisations concrètes mais en aucun cas il ne peut être considéré comme un facteur direct d'amélioration de la desserte en eau potable ou de l'assainissement. Toutefois, son immense mérite est d'avoir, partout, facilité une prise de conscience par les responsables locaux de la gravité des enjeux de l'eau et de l'assainissement. Aujourd'hui, il légitime l'engagement de l'Etat sur un dossier qui ne relève pas de sa compétence. C'est pourquoi, il doit être poursuivi tout en adaptant fortement son contenu à l'extrême diversité des situations.

1.2 Préserver les principes de la décentralisation

La mission a constaté que le principe même du plan eau DOM suscite des interrogations autour de la mission de l'Etat. Le paradoxe n'a jamais été complètement levé : en lançant un plan eau DOM,

L'État assume une responsabilité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement Outre-mer. Il favorise une tendance naturelle des collectivités des Outre-mer de demander à l'État davantage que ses compétences.

Or, cette compétence incombe aux seules collectivités du bloc communal selon l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales et de fait, l'État ne dispose que de moyens limités pour intervenir dans ce domaine. Il n'est pas armé (insuffisance d'effectifs et de compétences) pour suppléer les défaillances des collectivités territoriales dans des missions qui n'ont jamais été de sa compétence. Toutefois, si les compétences eau et assainissement sont confiées aux collectivités territoriales dans le cadre de l'organisation des services publics, il est évident que l'État est responsable vis-à-vis de l'Union européenne (UE) des manquements et dysfonctionnements de l'exercice des compétences par les collectivités, notamment pour l'assainissement des eaux usées. Si le plan eau DOM devait s'installer dans le long terme et notamment être un prolongé au-delà de dix ans, les défaillances des collectivités dans l'accomplissement de leurs missions, risqueraient de se traduire par une mise en cause de l'État.

Par ailleurs, il est essentiel d'éviter le risque de démotiver et déresponsabiliser les collectivités territoriales en se substituant systématiquement à elles ou en sous-estimant leur potentiel de mobilisation. Dans tous les Outre-mer, y compris ceux dont la situation est particulièrement dégradée et dont la situation au regard du service public de l'eau est préoccupante, la mission a rencontré des élus conscients de la gravité des enjeux et dont l'engagement personnel sur ce dossier ne fait guère de doute.

Ce constat n'enlève rien à la responsabilité des élus municipaux et de leurs intercommunalités, mais aussi régionaux ou départementaux, qui ont laissé jusqu'à présent la situation se dégrader souvent en privilégiant des considérations électoralistes - la réparation de canalisations souterraines est moins visibles que celle des routes - voire en encourageant leurs administrés à s'abstenir de régler leurs factures d'eau potable ou d'assainissement. Cependant quelques élus, souvent parvenus aux commandes à l'issue des dernières élections municipales, régionales et départementales, sensibilisés aux enjeux sanitaires par l'épidémie de Covid 19, sont aujourd'hui déterminés à remplir leur devoir face à l'attente de leurs concitoyens en matière de service public de l'eau potable. C'est sur eux qu'il convient de s'appuyer.

Cette approche doit inciter l'État à travailler, quand les circonstances s'y prêtent, dans une logique de confiance envers les autorités locales - dès lors qu'elles ont fait la preuve de leur implication sur ce dossier - plutôt que de confrontation ou de pression. Le principe de conditionnalité des financements pouvait se justifier au moment de la mise en œuvre initiale du plan eau DOM. Aujourd'hui, il se présente à certains endroits comme un signe de défiance dans un contexte appelant bien davantage des solutions de partenariat que des manifestations d'autoritarisme. D'ailleurs, l'État a tout à gagner désormais à jouer la carte de la responsabilisation des acteurs territoriaux. Il convient dès lors de tenir auprès d'eux un discours parfaitement clair sur le partage des rôles : l'État peut exercer une mission de coordination et d'impulsion mais il ne se substitue en aucun cas aux collectivités territoriales dans la prise de décision.

Recommandation n°1 : Confirmer que l'État ne se substitue pas aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre du plan eau DOM, mais exerce un rôle de coordination renforcée pendant la durée du plan.

1.3 Plutôt qu'un pouvoir de substitution, mobiliser les autorités locales autour du préfet en cas de pénurie

La mission a entendu deux points de vue très contrastés sur le rôle de l'État en matière de substitution aux collectivités. D'un côté, la substitution est vue comme le seul moyen d'agir pour l'État confronté à une situation très dégradée et qui n'évolue que très lentement, voire qui est complètement bloquée. De l'autre, l'Agence française de développement (AFD) et l'Office international de l'eau (OIE) considèrent que l'ingérence de l'État serait inefficace car elle repousse le

moment où les autorités organisatrices renforceront leurs capacités pour faire pleinement face à leurs compétences.

La mission s'est interrogée sur la possibilité de donner des moyens d'action à l'État et à l'impératif de ne pas démobiliser les collectivités. L'article 13 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 devait permettre aux préfets en Outre-mer de disposer, en cas de carence des autorités locales dans l'accomplissement d'un service public local, d'un pouvoir de substitution étendu et conforme aux enjeux de l'approvisionnement en eau de la population : plan d'investissement, maîtrise d'ouvrage, passation des marchés publics, réalisation des travaux. Il n'a jamais été utilisé et a été abrogé en 2013 car jugé discriminant par quelques élus des Outre-mer.

Sur le principe, l'existence d'une telle disposition pourrait se justifier dans des cas particuliers qui correspondent à certaines situations constatées par exemple en Guadeloupe ou à Mayotte où certains tours d'eau ont privé durablement d'eau potable des habitants de l'île, avec le risque évident de conséquences sanitaires pour les populations - notamment pendant la crise de la Covid19 en privant les personnes de la possibilité de se laver les mains. D'ailleurs, les réquisitions opérées par le préfet de Guadeloupe en 2020, l'Etat prenant pendant presque un an la maîtrise d'ouvrage du service public de l'eau potable (puis étant relayé par la région), relèvent de cette logique.

Dès lors qu'en raison de la carence du service public de l'eau potable et de l'assainissement, il existerait un danger pour les personnes, l'Etat devrait disposer d'outils juridiques plus adaptés lui permettant de se substituer aux autorités ayant compétence en matière d'eau potable. L'approvisionnement en eau potable peut relever de cette logique d'urgence dans certaines circonstances notamment sanitaires. C'est pourquoi, dans son rapport d'étape de juin 2021, avant les déplacements de terrain, la mission préconisait la remise en vigueur éventuelle d'un dispositif de substitution inspiré du modèle de 2011.

Les déplacements de terrain de la mission ont révélé les limites de ce raisonnement et les obstacles à sa mise en œuvre. En effet, la sensibilité des grands élus des Outre-mer est extrême sur ces questions. D'une part, leurs EPCI ou syndicats intercommunaux ont la charge d'une responsabilité selon la loi et malgré toutes les défaillances du passé, ils vivraient comme une humiliation les velléités de l'Etat de les remplacer même ponctuellement dans l'exercice de cette prérogative (à Mayotte, le pacte sur l'eau conçu en administration centrale, prévoyant une délégation de maîtrise d'ouvrage aux services de l'Etat en contrepartie de financements, a suscité la vindicte du président du syndicat unique et compromis les efforts réalisés depuis deux ans pour la restauration d'un climat de confiance).

Cette sensibilité ne se limite pas aux autorités ayant compétence en matière de politique de l'eau. Les grands élus territoriaux (collectivité territoriale unique, région, département) qui disposent d'une forte influence politique ont aussi à cœur d'assumer une responsabilité politique dans ce secteur envers leurs concitoyens. La mission a fait le constat, à l'occasion de chacun de ses déplacements, d'une véritable prise de conscience des élus les plus influents de ces territoires, souvent issus des dernières élections territoriales, du caractère crucial de ce dossier pour l'avenir de leur territoire. Il serait évidemment contre-productif de les en dissuader par une réforme législative qui serait mal vécue.

Le retour à un dispositif de substitution sur le modèle de 2011 est donc fort discutable et il aurait l'inconvénient non seulement de déresponsabiliser les élus locaux (pourquoi agir puisque l'Etat, in fine interviendra ?) et aussi de faire peser le poids d'une responsabilité supplémentaire sur le préfet dans un secteur qu'il n'aura pas maîtrisé en amont : un tel dispositif ouvrirait la possibilité aux victimes de mettre en cause le représentant de l'Etat y compris judiciairement pour ne pas avoir exercé à temps son pouvoir de substitution. Repartir sur la logique de 2011 comporterait le risque de susciter un tollé dans les départements d'Outre-mer et de raviver des tensions peu propices au traitement des problèmes.

En revanche la mission au regard des constats effectués sur le terrain confirme l'intérêt pour les préfets, face à des situations de crise ou de pénurie d'eau potable, de s'entourer d'un comité de

pilotage qui associe au maximum les exécutifs territoriaux, les opérateurs et les services techniques, selon des modalités propres à chaque Outre-mer (à l'image par exemple du comité de suivi de la ressource en eau (CSRE) à Mayotte). Au pire et en cas de carence patente de l'autorité organisatrice en matière sanitaire (L. 2212-1 du CGCT) le préfet pourra se substituer comme cela a été le cas en Guadeloupe sans qu'il soit nécessaire de prévoir un nouveau texte législatif ou réglementaire.

1.4 Les missions du coordonnateur national

1.4.1 Définir le rôle du coordonnateur national

Les déplacements de la mission sur le terrain ont été aussi l'occasion de se pencher sur les modalités de la gouvernance nationale du plan eau DOM. Dans le cadre de son rapport d'étape de juin 2021, la mission a pointé l'insuffisance de la coordination nationale. Certes, elle mentionnait : *le comité interministériel de pilotage du plan eau DOM se réunit deux fois chaque année, mais son rôle est assez général. Il n'aborde pas les questions de priorités, de calendrier et de financement ni celles qui concernent la réalisation des projets. Il n'existe pas de lieu centralisant les informations et exerçant un suivi national de la mise en œuvre du plan. De même, il manque un lieu de concertation nationale effectif sur le financement du plan eau DOM où les financeurs pourraient coordonner leurs interventions en fonction des priorités (MOM, AFD, OFB).*

Dès lors, constatant que le plan eau DOM avait pâti de l'insuffisance des moyens accordés à l'ancien coordonnateur national (20 % de son temps), et de son incapacité matérielle à se rendre aussi souvent que nécessaire dans les cinq départements concernés la mission préconisait la nomination d'un coordinateur national du plan eau DOM à vocation interministérielle à plein temps pourvu d'un secrétariat permanent. Cette préconisation est réalisée aujourd'hui avec la nomination en août 2021 de M. Najib MAHFOUDHI, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, coordonnateur du plan eau DOM relevant du ministère de la Transition écologique (direction de l'eau et de la biodiversité) et du ministère des Outre-mer (direction générale des Outre-mer).

La mission estime que, compte tenu des évolutions intervenues dans la mise en œuvre de ce plan eau DOM depuis cinq ans, le coordonnateur devra fonder son action sur une interprétation aussi extensive que possible du plan eau DOM. Il devra prendre en compte dans son activité de coordination l'ensemble des sujets relatifs à l'eau potable et à l'assainissement dans les départements d'Outre-mer concernés - et pas seulement la stricte mise en œuvre des mesures prévues par le rapport de 2016 - qui se ramène finalement à peu de choses ... Cette acception élargie du plan eau DOM inclut par exemple, le suivi de la mise en place du syndicat unique en Guadeloupe (qui ne figurait pas dans le plan de 2016).

Il ne lui incombera pas de se substituer aux acteurs territoriaux de l'Etat, c'est-à-dire le préfet et les services en charge de ces dossiers. Il est essentiel de respecter les circuits de concertation et de décision auxquels les élus sont habitués. L'intervention directe des responsables de l'administration centrale auprès des élus est généralement mal comprise comme le montre l'exemple du « pacte sur l'eau » à Mayotte.

En revanche, la mission du coordonnateur se présente avant tout comme celle d'une indispensable interface entre l'Etat territorial dans les Outre-mer et les acteurs « métropolitains » de l'eau potable et de l'assainissement dans les DOM. La valorisation de son action est donc un enjeu stratégique pour la réussite du plan eau DOM. En tant qu'expert national du plan eau DOM, il lui incombera de suivre au quotidien les différents aspects du sujet et d'éclairer les décideurs publics sur ses enjeux stratégiques suivants.

1.4.2 Les principaux axes de la mission du coordonnateur

1.4.2.1 La question de la gouvernance

La question de la gouvernance territoriale est essentielle face à une perception quelquefois faussée du plan eau DOM. Le coordonnateur a un rôle fondamental à exercer dans l'observation et l'évaluation des expérimentations qui sont à l'œuvre Outre-mer. C'est évidemment le cas du syndicat unique en Guadeloupe. Il lui incombe de faire un état des bonnes pratiques et des réussites constatées susceptibles d'être étendues sur d'autres régions et départements ; mais aussi des échecs et des déceptions. Ainsi, son avis en tant qu'observateur national sera décisif pour conseiller le préfet de Martinique sur l'opportunité d'étendre la solution du syndicat unique réalisé en Guadeloupe.

Par ailleurs, la gouvernance prévue par le plan eau DOM semble largement dépassée par les initiatives de terrain. La notion de comité régional de l'eau et de l'assainissement (CRAE) réunissant en assemblée élargie l'ensemble des acteurs de l'eau des territoires a montré ses limites : dans la plupart des territoires (à l'exception de la Guyane), il ne s'est réuni qu'une fois lors de l'approbation du contrat de progrès. En revanche, de multiples instances souvent de taille réduite se réunissent de manière pragmatique selon des formules variables dans chaque territoire. La question n'est pas de plaquer sur la réalité un schéma unique mais bien au contraire de s'inspirer des expériences de terrain dans une logique de diffusion des « bonnes pratiques » pouvant inspirer les uns et les autres. Le coordonnateur doit avoir une mission de transparence et de connaissance de ces initiatives locales dans l'objectif d'un enrichissement mutuel.

1.4.2.2 L'évolution de la notion de contrat de progrès

La notion de contrat de progrès est au cœur de la méthode du plan eau DOM. Elle se fonde sur une logique de conditionnalité : les financements sont liés au respect par les opérateurs de l'eau de leurs engagements. Cette conception du contrat de progrès semble désormais obsolète. Dans plusieurs régions ou département - notamment dans les situations de syndicat unique comme en Guadeloupe et à Mayotte - les opérateurs de l'eau sont réellement mobilisés dans un climat de partenariat avec l'Etat. Dans ces situations, la conditionnalité peut paraître infantilissante et s'avérer contre-productive. Elle sert même de prétexte à l'inaction ou de levier pour mettre en cause l'Etat - accusé de bloquer les investissements comme en Guadeloupe. Dans d'autres cas et surtout dans l'hypothèse d'une absence de dynamique locale, elle peut s'avérer encore nécessaire. La conditionnalité ne doit pas être systématique et s'appliquer au cas par cas en fonction des réalités de terrain et de l'état d'esprit des élus. L'analyse du coordonnateur grâce au recul géographique et la vision horizontale dont il dispose, peut s'avérer précieuse à cet égard.

1.4.2.3 Mobilisation des financeurs

La mobilisation et la coordination des financeurs de la politique de l'eau et de l'assainissement Outre-mer sera tout autant au cœur de sa responsabilité. L'un des premiers constats de la mission est que l'explication des difficultés par l'insuffisance des financements n'est pas exacte. Entre les crédits européens, ceux de l'AFD, ceux de l'Office français de la biodiversité (OFB) et ceux du MOM, des financements importants sont susceptibles d'être mobilisés pour financer les investissements nécessaires. A cela s'ajoutent les crédits du plan de relance : 50 M€ consacrés au plan Eau DOM. Les financeurs ne demandent qu'à disposer de projets viables et crédibles pour les soutenir. Sur le plan national, certains partenaires sont devenus des acteurs majeurs et ont pleinement investis le plan eau DOM : AFD, OFB. D'autres sont un peu plus en retrait : direction générale de la Santé (DGS), Banque des Territoires (BDT). Raccrocher ces partenaires est essentiel d'autant plus qu'ils développent sur les territoires des initiatives remarquables (Projet « WASH »¹ en Guyane porté par l'Agence régionale de santé (ARS)). Il incombera au coordonnateur de conduire une réflexion sur

¹ Le projet WASH (Water Sanitation Hygiene) déployé par la Croix-Rouge, consiste à prévenir les épidémies par la promotion de l'hygiène et la gestion de l'eau potable

l'offre de prêt (micro-crédits, prêts à taux zéro ou bonifiés +). Il reviendra au coordonnateur de maintenir une mobilisation des financeurs sur le plan eau DOM à l'échelle nationale.

1.4.2.4 Impulser et animer un travail d'analyse et de réflexion prospective

Il existe de nombreuses études et expertises de très grandes qualités sur le volet eau et assainissement. Un travail de recensement, de sélection, et de valorisation est un préalable. Une plate-forme dédiée serait un outil intéressant à développer. Les Outre-mer nécessitent des approches quelques fois spécifiques voire innovantes. Aussi, disposer d'un pool d'experts mixtes (hauts-fonctionnaires, scientifiques, experts techniques, sociologues) connaissant bien les Outre-mer qui pourrait être sollicité lors de comités d'experts ou lors de COPIL, serait d'un grand atout. Ce pool pourrait d'ailleurs mobiliser la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ou la direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui disposent également d'un référent Outre-mer. Pour l'assainissement, il conviendra de réfléchir à des agréments dérogatoires pour appuyer le développement de solutions adaptées à l'assainissement collectif de moins de 20 équivalents-habitants ou à l'assainissement non collectif (ANC), fondées sur des dispositifs innovants (filtres plantés de roseaux dits FPR), adaptés aux Outre-mer.

Concernant la planification, la mission souligne un besoin d'harmonisation et de clarification sur la vocation des différents documents et l'articulation entre eux. Par exemple, les contrats de convergence et de transformation (CCT, ex contrats de plans) et les contrats de progrès (CP) ne portent pas sur les mêmes périodes et se contredisent parfois. De même les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ou Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), définissant les grandes priorités de la politique de l'eau ne coïncident pas forcément avec les CP. Localement, d'autres plans sont parfois élaborés (exemple, le « plan eau potable » à la Réunion). A cela s'ajoutent les plans d'urgence qui sont arrêtés sans forcément tenir compte des autres documents. Bref, la planification est abondante mais il est légitime de se demander si ce foisonnement des plans n'est pas le signe d'une impuissance face aux difficultés concrètes. Le positionnement du coordonnateur lui permettra de présenter des propositions pour toiletter et clarifier un dispositif exagérément complexe et peu cohérent.

Ce travail de mise en perspective devra prendre en compte les données scientifiques sur la question du changement climatique qui peut modifier sensiblement la donne sur l'alimentation en eau potable des Outre-mer, de manière à anticiper au mieux sur ces évolutions.

1.4.2.5 Promouvoir le partage d'expérience

La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) pilote des webinaires de « bonnes pratiques du plan eau DOM » qui réunissent les offices de l'eau et les DEAL (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et la DGTM (direction générale des territoires et de la mer) de Guyane. Le webinaire du 1er juin 2021 a mis en exergue plusieurs initiatives intéressantes. Trois d'entre-elles étaient vraiment remarquables et mériteraient d'être rapidement transposées à tous les DOM :

- le guichet commun piloté par l'office de l'eau de la Martinique (il y a d'ailleurs eu des échanges pour que l'office de l'eau examine les conditions de transfert du logiciel de suivi aux autres offices) ;
- le déploiement de l'observatoire de la socio-économie de l'eau du Bassin à La Réunion piloté par l'office de l'eau de La Réunion ;
- le suivi des ressources en eau à Mayotte (sur le modèle d'un poste de commande d'une usine) porté par la DEAL.

Les participants au webinaire sont les intervenants locaux et le bureau concerné de la DEB. Mais il manque le niveau décisionnel capable de prendre la décision d'aider à la transposition. La fonction d'animation est donc correctement remplie par la DEB mais celle de pilotage n'est pas assurée. La

présidence de ces séminaires de bonnes pratiques par le coordonnateur national sera de nature à corriger le défaut de pilotage.

Recommandation n°2 : Notifier par une lettre signée des trois ministres (écologie, santé, Outre-mer) au coordonnateur national les principaux objectifs de sa mission de soutien : accompagner l'amélioration de la gouvernance et des contrats de progrès, mobiliser les financements, impulser une réflexion prospective et les partages d'expérience.

1.5 Les enjeux stratégiques pour l'avenir des services publics de l'eau et l'assainissement en outre-Mer

Sept questions stratégiques majeures devront polariser l'attention des pouvoirs publics, aussi bien sur le plan national que sur le plan territorial. Elle nécessite une mobilisation prioritaire de tous les acteurs du plan eau DOM.

1.5.1 La question du recouvrement des factures

Le recouvrement des factures est un enjeu crucial de la qualité du service public de l'eau Outre-mer. Les financements extérieurs permettant d'assurer les travaux indispensables dépendent de l'aptitude des EPCI ou syndicats uniques à apporter la preuve de la bonne gestion du service et de sa capacité à générer un autofinancement. Or, le recouvrement des factures est en chute libre sur certains territoires : ainsi le taux des impayés dépasse les 50 % en Guadeloupe. Cette situation traduit un mécontentement des usagers face aux tours d'eau et autres déficiences du service. En outre, la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau sur les éoliennes (loi Brottes), interdit aux distributeurs de couper l'alimentation en eau des habitations principales, même en cas d'impayés et sans conditions de ressources des usagers. Ils ne peuvent pas davantage procéder à une réduction du débit.

La recherche de solution au problème des impayés passe par une campagne de communication intense auprès du public : l'eau potable et l'assainissement ne sont pas gratuits et les impayés compromettent l'avenir du service public de l'eau. Comme le montre l'exemple de Mayotte, les opérateurs doivent consacrer les moyens nécessaires au recouvrement des factures en ne renonçant pas à leurs créances (sauf situation de précarité sociale). Sur ce plan une remise en ordre est indispensable, notamment dans les deux départements antillais.

Il convient d'explorer les solutions possibles à cette question absolument cruciale pour l'avenir du service public de l'eau potable et de l'assainissement Outre-mer. A droit constant, certaines pistes doivent être creusées dans une logique de « bonne pratique ». En Guadeloupe, la pratique d'un recouvrement forcé par les services de la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) sous la forme de mise en demeure par le Trésor public a permis ponctuellement de réelles améliorations de la situation. Sa généralisation se heurte toutefois à une question de moyens. A cet égard, il pourrait être utile d'élargir le comité de pilotage national du plan eau DOM à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'Économie et des Finances de manière à associer cette direction à une politique d'amélioration des conditions de recouvrement des factures d'eau potable et d'assainissement.

Par ailleurs, la mission est favorable à une réforme législative conciliant l'enjeu du financement du service public et les impératifs sociaux. Une réforme modifiant les termes de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013 pourrait permettre aux opérateurs de l'eau de convoquer un mauvais payeur pour s'expliquer sur le non-paiement de sa facture. En cas de refus de se présenter à la convocation après deux mises en demeure restées sans réponse, la distribution de l'eau à son domicile pourrait être non pas totalement interrompue, mais réduite (comme cela existe en matière d'électricité). En parallèle, un dispositif d'accès à l'eau pour les familles en difficulté pourrait être négocié avec la caisse d'allocations familiales (CAF).

Recommandation n°3 : Lancer un chantier national (MOM) sur la question du recouvrement des factures d'eau potable et de l'assainissement Outre-mer en y associant la DGFIP et en incluant la possibilité d'une réforme législative destinée à lutter contre les abus.

1.5.2 Le renforcement de l'ingénierie et de l'expertise

Un des constats essentiels de la mission est la persistance de lacunes généralisées en matière de compétence technique, maîtrise d'ouvrage, ingénierie dans tous les Outre-mer. Ce problème de manque de qualification est au cœur des obstacles à la réalisation du plan eau DOM. Il explique la difficulté à monter des dossiers et en assurer le suivi de la mise en œuvre. Il est lié aux enjeux de la formation et du manque d'attractivité des emplois offerts en Outre-mer. Le taux d'utilisation des crédits est faible - aux alentours d'environ 20 % selon les DOM. Cette faiblesse s'explique en partie par l'insuffisance de l'expertise et de l'ingénierie pour monter des projets viables et les conduire à terme. Par ailleurs, les taux de subvention sont inhabituellement élevés (de l'ordre de 90%). Ces taux s'expliquent par l'absence d'autofinancement des maîtres d'ouvrage.

De nombreuses expériences sont mise en œuvre de manière à renforcer les compétences en ingénierie des opérateurs de l'eau (à Mayotte, mise à disposition de cinq ingénieurs par la DEAL en 2022, en Guadeloupe, mise à disposition ad hoc d'une ingénieure de la région et de deux ingénieurs de l'Etat). D'autres opérations ponctuelles d'apport en ingénierie et en expertise sur préfinancement de l'AFD ou de l'OFB et subventions du ministère de l'Outre-mer ont été menées ou sont envisagées.

Cette action de soutien aux opérateurs de l'eau s'effectue aujourd'hui au cas par cas et sans grande cohérence. Elle pourrait être optimisée dans le cadre d'une action à l'échelle nationale, sous l'égide du coordonnateur. Il conviendrait alors en un premier temps d'effectuer une étude d'évaluation des besoins en ingénierie et en expertise pour chaque Outre-mer (il n'existe aucune donnée fiable à cet égard). Puis en un second temps, de mobiliser toutes les ressources possibles pour combler ce déficit au moins sur les cinq années à venir : mises à disposition de compétences techniques par l'Etat ou les régions et départements, opérations de soutien des financeurs notamment de l'AFD.

À plus long terme, il conviendra de s'interroger sur les mesures à prendre pour renforcer l'attractivité de la main d'œuvre de haut niveau Outre-mer (rémunération, cadre de vie, accueil des familles, etc.). De même, la résolution de ce problème à long terme passe par le développement de formations en vue de créer une expertise locale.

Cette question n'est pas propre à la politique de l'eau. Un rapport précédent (avril 2020) de l'IGA et du Contrôle général économique et financier (relatif à la sous exécution des crédits du programme 123 sur les conditions de vie Outre-mer) le souligne : *il existe un fort déficit de capacité d'ingénierie administrative financière et technique dans beaucoup de collectivités territoriales Outre-mer, qui se traduit par une incapacité à monter et mener à bien des projets ou à les réaliser dans des délais raisonnables*. Cette mission a recommandé d'organiser dans chaque territoire présentant des carences en ingénierie de projet un dispositif de soutien provisoirement porté par l'Etat. La présente mission rejoint ce constat et renvoie à cette préconisation.

1.5.3 Accélérer le renforcement des capacités

Cinq ans après le lancement du plan eau DOM, les premières formations des agents et des élus n'ont toujours pas eu lieu. Or, le renforcement des capacités est l'un des axes principaux du plan eau DOM. Cette situation est préjudiciable à la réussite du plan. Aujourd'hui l'AFD dispose des financements du MOM à hauteur de 600 000 € pour réaliser les formations. Mais la mission a pu constater qu'elles sont peu connues des acteurs et il ne lui a pas semblé qu'il y ait une volonté des autorités organisatrices de les suivre. Il importe que les équipes-projet locales se mobilisent pour accélérer et systématiser les formations.

1.5.4 Une prise en compte accrue de la dimension sanitaire

Dans le cadre du plan eau DOM, le ministère chargé de la santé s'est engagé à apporter, en lien avec les Agences régionales de santé (ARS), les données et l'expertise nécessaires en particulier sur la qualité de l'eau distribuée par les réseaux publics de distribution d'eau potable, sur les capacités d'analyse des laboratoires de contrôle sanitaire des eaux, et sur le développement de démarches de gestion de la sécurité sanitaire des eaux. Le but est de participer à la priorisation des investissements au regard des enjeux sanitaires.

Pour répondre à l'une des trois priorités inscrites au plan eau DOM, les ARS sont chargées d'organiser et d'exercer les contrôles sanitaires des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH). Elles disposent d'un pouvoir de police et de sanction qui est indispensable à la mise en œuvre des priorités de l'Etat en matière d'eau potable. Or, la mission a constaté une implication variable des ARS dans le plan eau DOM (par exemple forte à la Réunion) mais sans être en mesure d'établir précisément pour chaque ARS l'effectivité des missions attendues dans le cadre du plan eau DOM.

Les attributions des ARS dans le champ de la santé environnementale, s'exercent dans le cadre des dispositions des articles L.1435-1 et L.1435-2 du code de santé publique qui prévoit que le représentant de l'Etat territorialement compétent dispose, à tout moment, des moyens de l'ARS pour l'exercice de ses compétences dans les domaines sanitaires, de la salubrité et de l'hygiène publique. En outre, en cas de risque sanitaire ou de trouble à l'ordre public, les services des ARS sont placés sous l'autorité du préfet.

La mission appelle à une coopération et à une coordination accrue entre le préfet et l'ARS tant pour les aspects sanitaires du plan eau DOM que pour les situations de crise liées à la distribution de l'eau potable.

Recommandation n°4 : Après avoir évalué le niveau et de l'organisation des moyens des ARS dédiés aux missions de contrôles sanitaires, préciser dans une circulaire (DGS) les responsabilités des ARS en liaison avec les préfets dans le plan eau DOM.

1.5.5 Ne pas négliger l'assainissement

Le constat est partout le même dans les six collectivités d'Outre-mer : la priorité est donnée à l'eau potable plutôt qu'à l'assainissement qui est bien souvent considéré comme un sujet secondaire. L'urgence est partout de satisfaire les besoins en eau potable de la population. Dès lors - et ce constat ne souffre d'aucune exception - l'assainissement passe au second plan. Partout, l'assainissement collectif donne lieu à de graves lacunes qui tiennent plus à des négligences qu'à des problèmes de moyens : stations d'épuration hors d'usage par manque d'entretien ou de personnel qualifié pour assurer leur fonctionnement, absence de raccordement aux habitations. Quant à l'assainissement non collectif, notamment dans les zones rurales, il est généralement déficient et ne fait l'objet que d'un suivi lointain par les collectivités. Or, les questions liées à l'assainissement, d'un intérêt moins immédiat que la fourniture de l'eau potable, représentent un enjeu vital, sanitaire et économique pour les populations à plus long terme : dans des territoires qui dépendent largement du tourisme balnéaire, la déficience de l'assainissement se traduit par la pollution des eaux de baignade et parfois leur interdiction. En outre, elle expose la France à des contentieux communautaires. Ainsi, il est de la responsabilité de l'Etat d'utiliser tous les outils dont il dispose - notamment à travers les financements et la possibilité d'actions récursoires - pour préserver un équilibre entre les services de l'eau potable et de l'assainissement.

1.5.6 L'adaptation des règles de subventionnement aux spécificités de l'Outre-mer

Le constat est le même dans l'ensemble des régions et départements d'Outre-mer - à l'exception de la Réunion. Les conditions de leur exploitation et la situation financière des services de l'eau potable

et de l'assainissement ne leur permettent pas d'autofinancer même pour une part minime leurs investissements. A court ou moyen terme, aucun progrès n'est à attendre sur ce point.

Pour l'instant les financements issus des plans d'urgence et du plan de relance ont permis de couvrir une partie des besoins identifiés par les contrats de progrès. Il convient de maintenir la mobilisation des financeurs dans une perspective de long terme et au-delà de la fin du plan d'urgence.

Au moins jusqu'à la fin de la période couverte par le plan eau DOM, les investissements devront être subventionnés au même niveau qu'actuellement, à des taux liés aux capacités contributives des territoires et des autorités organisatrices. Dans certaines situations, il faudra malheureusement financer le renouvellement des équipements, faute d'entretien. Cette situation est complètement anormale, voire scandaleuse. Il conviendrait de poser une règle claire selon laquelle, à l'avenir, il n'y aura plus de financement dans un tel cas de figure.

Recommandation n°5 : Poursuivre la mobilisation des financements de long terme, préserver le principe d'un subventionnement des opérations aux taux actuels dès lors qu'il n'existe aucune alternative pour l'instant.

1.5.7 Améliorer les synergies entre les acteurs de l'eau et les financeurs

Enfin, la mission préconise une réactivation des conférences locales des acteurs de l'eau (CLAE) associant les financeurs dans chaque département ou région d'Outre-mer au rythme d'au moins une fois par an. Il est indispensable de veiller à ce que les autorités en charge de l'eau dans les Outre-mer et les financeurs se réunissent régulièrement, selon un rythme ou des modalités qui peuvent varier, pour centraliser l'information sur les financements disponibles et les projets prioritaires à financer. La notion de guichet unique conserve en effet tout son intérêt : les départements qui ne sont pas pourvus d'une gouvernance unifiée (syndicat unique à Mayotte ou en Guadeloupe) doivent par ailleurs désigner une porte d'entrée unique (qui peut être la DEAL, l'office de l'eau par exemple), où les opérateurs pourront déposer leurs demandes de subventions. Ce travail passe également par l'élaboration, dans tous les départements, des schémas directeurs d'eau potable et d'assainissement qui définissent les choix de priorités et les calendriers des investissements nécessaires. Ces documents centraux pour la politique de l'eau et de l'assainissement n'ont été réalisés quasiment nulle part.

2 LA REUNION PRESENTE UNE SITUATION RELATIVEMENT FAVORABLE, SANS QUE CELA TIENNE POUR L'ESSENTIEL AU PLAN EAU DOM

La Réunion est dans une situation particulière par rapport aux autres Outre-mer. Pour des raisons antérieures à la mise en œuvre du plan eau DOM, cette région/département est dans une situation relativement favorable au regard de tout ce que la mission a pu constater par ailleurs, notamment sur la question de l'approvisionnement des populations en eau potable. Les marges de progression en matière d'assainissement demeurent toutefois importantes.

2.1 Un contexte naturel et historique favorable

2.1.1 Un contexte naturel favorable pour l'eau

La Réunion est un des territoires les plus favorisés au monde en matière d'eau : précipitations très importantes, même si elles sont très inégalement réparties. Depuis 40 ans, elle a bénéficié d'investissements considérables pour la mobilisation de la ressource en eau (basculement est ouest notamment, forages, ...), mais aussi, dans une moindre mesure, pour l'alimentation en eau potable (plan eau potable) et pour l'assainissement.

Ainsi, certaines problématiques générales sont en passe d'être résolues comme la généralisation du traitement de potabilisation (25 unités de potabilisation installées). Pourtant des problèmes subsistent et les choses n'évoluent que très lentement. D'après l'ARS, la saison sèche se traduit régulièrement par des coupures d'eau sur les Hauts de l'île. Sans donner d'éléments quantitatifs, elle précise que l'année 2020 a été difficile et que les habitants concernés ont vivement réagi. Des non-conformités à la réglementation européenne restent nombreuses en assainissement et dans la distribution d'eau potable.

2.1.2 Une dynamique d'investissements déjà lancée avant le plan eau DOM

Au-delà des investissements liés à l'irrigation, des travaux ont été engagés avant le plan eau DOM en matière d'assainissement puis d'eau potable.

2.1.2.1 Des investissements en assainissement collectif à poursuivre

Après une condamnation de la France en manquement sur manquement au titre de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU), en 2010, 16 maires sur les 24 de l'île ont été mis en demeure par l'Etat de mettre aux normes de l'assainissement collectif, entraînant une prise de conscience de cet enjeu. Des financements européens ont notamment été débloqués, permettant des travaux importants.

Aujourd'hui, les 16 stations d'épuration en fonctionnement au 1^{er} janvier 2019 traitent 27,8 millions de m³ d'eaux usées collectées, soit 445 000 équivalents-habitants (EH). Le parc des ouvrages est relativement récent avec 14 ouvrages ayant moins de 10 ans, (98,6 % de la capacité épuratoire) et 2 ouvrages Cilaos et Entre-Deux (plus de 20 ans) qui nécessitent une réhabilitation.

La prévention des contentieux communautaires demeure toujours un objectif important en matière d'assainissement. Cinq STEP restent en situation de manquements aux dispositions de la directive DERU. C'est le cas notamment des stations d'épuration du Gol (Saint- Louis), de Pierrefonds (Saint-Pierre) et de Cilaos, et de la station d'épuration de Bras Panon. Les services de l'Etat ont engagé des procédures de mises en demeure et un accompagnement technique est déployé.

2.1.2.2 Le plan eau potable, un rattrapage du retard sur la potabilisation

Le « Plan eau potable » (2016-2022) a été initié par l'ARS de la Réunion. Ce dernier visait à l'amélioration de la sécurité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine. Il a consisté depuis 2016 à l'installation d'unités de potabilisation de l'eau. Au terme du plan, le taux

d'équipement permet de distribuer de l'eau de qualité maîtrisée à 85% des abonnés (contre 48% au début du plan en 2016). D'après l'ARS, pour une couverture à 100% des abonnés, des besoins de financements sont estimés à 100 millions d'euros. Ce plan qui a démarré avant le plan eau DOM, a permis en quelque sorte une certaine avance en matière d'eau potable. Il explique en partie la situation relativement « favorable » de la Réunion par rapport aux autres territoires. En matière d'eau potable, la Réunion se distingue des autres départements d'Outre-mer par le rôle central de l'ARS dans cette politique.

Les travaux restant à réaliser après 2022, visent à éteindre le risque de contentieux communautaire (6 réseaux résiduels), finaliser l'équipement des Hauts et rénover les stations de potabilisation vieillissantes. Si des travaux restent encore à faire sur la potabilisation et sur le réseau d'eau potable (6000Km de canalisation à moderniser, rendements moyen de 62%) le plan eau potable a permis de démarrer des travaux dès 2016, de sensibiliser les élus et la population aux enjeux de l'eau potable.

2.1.2.3 Une consommation de crédits en eau potable et assainissement soutenue

Le suivi des subventions versées par les financeurs montre la dynamique d'investissement sur la période 2016-2020 :

Tableau 1 : Montant des subventions versées entre 2016 et 2020 aux autorités organisatrices pour des travaux d'eau potable et d'assainissement

Années	Subventions versées (Office de l'eau, FEDER, État, OFB)
2016	13 650 724 €
2017	13 100 423 €
2018	30 078 914 €
2019	79 039 825 €
2020	20 235 341 €

Source : DEAL

2.1.3 Les contrats de progrès, outil de définition de la stratégie des futurs EPCI en matière d'eau et d'assainissement

Le territoire compte, depuis le 1er janvier 2020, cinq autorités organisatrices pour l'eau potable, l'assainissement collectif et non collectif. Il s'agit des cinq EPCI : la communauté d'agglomération du Sud (CASUD), la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), la communauté Intercommunale de La Réunion Est (CIREST), la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) et le territoire de la côte ouest (TCO).

Avant cette date, la Réunion comptait 21 autorités organisatrices en eau potable et 16 en assainissement collectif et 19 en assainissement non collectif. La préparation des contrats de progrès a intégré la réflexion sur la prise de compétence et la nécessaire programmation des travaux à réaliser. Finalement, le contrat de progrès définit la stratégie de l'EPCI en matière d'eau et d'assainissement.

La prise de compétence des EPCI a été une opportunité pour réfléchir de façon cohérente au cycle de l'eau à l'échelle du territoire. Le contrat de progrès représentant la feuille de route de l'EPCI nouvellement créé.

Le « document stratégique pour la mise en œuvre du plan eau DOM à la Réunion » définit les orientations stratégiques des contrats de progrès selon quatre points² :

Un diagnostic de l'ensemble des services d'eau potable et d'assainissement a été réalisé sur le territoire des EPCI. Il a permis de rédiger des contrats de progrès complets : la CRAE les a tous validés³.

Ces derniers définissent les objectifs généraux et les priorités d'actions et d'investissements des collectivités en matière d'eau et d'assainissement. Les volumes financiers contractualisés représentent près de 600 M€ d'ici fin 2024, soit 30 millions d'euros par an et par EPCI pendant 4 ans.

Tableau 2 : Volumes financiers contractualisés dans le cadre des contrats de progrès

Durée du contrat de progrès	Collectivités EPCI	Service	Montant des investissements
2020-2024	CINOR	Eau potable	56,60
	CINOR	Assainissement	28,30
2020-2022	CIREST	Eau potable	21,68
	CIREST	Assainissement	15,65
2020-2024	TCO	Eau potable	67,75
	TCO (La Créole ⁴)	Eau potable	63,05
	TCO	Assainissement	43,50
	TCO (La Créole)	Assainissement	28,10
2018-2022	CASUD	Eau potable	80,71
	CASUD	Assainissement	24,17
2020-2024	CIVIS	Eau potable	127,00
	CIVIS	Assainissement	30,70
TOTAL :			587,21

Source : DEAL

2.2 Le bilan du PEDOM : des avancées irrégulières en fonction des territoires

2.2.1 La dynamique préparation du contrat de progrès et prise de compétence a bien fonctionné

Deux périodes peuvent être identifiées dans la progression de la mise en œuvre du plan eau DOM :

- période de 2016 à 2019 : un contrat de progrès a été signé en 2019 (CASUD, qui avait déjà la compétence eau), le document stratégique a été élaboré en 2018 avec les acteurs locaux ;
- période à partir du 1^{er} janvier 2020 : les EPCI ont été constitués (loi NOTRe), les quatre contrats de progrès restants, ont été signés.

Si la prise de compétence au 1er janvier 2020 a entraîné une signature tardive des contrats de progrès, la dynamique de travail a été lancée et les transferts de compétences sont effectifs. Les contrats de progrès ont été des catalyseurs pour le dialogue avec les responsables des services publics d'eau potable et d'assainissement et leur montée en compétence à la suite du récent transfert. Ainsi le plan eau DOM a été ressenti de façon très positive à la Réunion. L'équipe projet constituée est bien reconnue des partenaires. Il n'est pas ressenti comme redondant avec le plan

² 1) Renforcer la gouvernance des collectivités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement. 2) Développer les capacités techniques et financières des services publics d'eau et d'assainissement. 3) Redéfinir les priorités techniques afin d'offrir un service public de l'eau potable et de l'assainissement de qualité et durable et 4) Mieux intégrer les politiques d'eau potable et d'assainissement dans les grands enjeux du développement des territoires.

³ Dates de signature des contrats de progrès

CASUD	CINOR	CIREST	CIVIS	TCO
03 / 07 / 2019	27 / 02 / 2020	09 / 03 / 2020	01 / 10 / 2020	28 / 02 / 2020

⁴ La Créole est une régie communautaire

eau potable de l'ARS. Son objectif, conformément à la logique initiale du plan eau DOM, est de préparer l'avenir.

2.2.2 Le plan de relance gouvernemental sur l'investissement

L'enveloppe dédiée à l'investissement est 10 M€. Les fonds sont gérés par l'OFB et le dispositif est piloté par l'OFB et la DEAL, sous couvert du sous-préfet à la Relance. Les dossiers identifiés se répartissent comme suit :

Tableau 3 : Répartition des dossiers par avancement et par collectivité au 7/04/2021

Avancement dossier	Bénéficiaire	Nombre dossiers	Montant subvention PDR estimé
En construction	CASUD	1	1 823 200,00 €
	CINOR	2	3 040 000,00 €
	CIVIS	6	3 080 000,00 €
	CREOLE	2	1 415 380,16 €
En instruction	CINOR	2	224 000,00 €
	CIREST	1	562 107,50 €
Total Résultat		14	10 144 687,66 €

Source : DEAL

Globalement, le sujet de la potabilisation porté par le plan eau potable a assuré une bonne consommation des crédits dédiés. La partie assainissement et bon état des eaux a moins été sollicitée et les projections ne sont pas très favorables pour le sujet de l'assainissement. Il convient cependant de laisser aux EPCI nouvellement compétents le temps de monter et lancer les projets.

2.2.3 La coordination des financements

Les CRAE sont organisées régulièrement et font l'objet de comptes rendus réalisés par la DEAL. La question des financements y est abordée. Ce travail est maintenant repris par la commission « finance » du Comité de l'eau et de la biodiversité (CEB). En effet, la conférence des acteurs de l'eau a été identifiée par le CEB comme « support » à la mise en place de la commission finance du CEB. Cette dernière doit reprendre le rôle assuré par la CRAE. La CRAE ne se réunira plus que pour les sujets spécifiques au plan eau DOM et pour coordonner les comités de suivi locaux (par EPCI). Elle doit assurer un rôle de coordination des financements : anticiper les besoins et réaliser les maquettes financières (identification des enveloppes disponibles et des thématiques soutenues), optimiser les financements projet par projet en coordonnant les sollicitations de subventions et assurer la réalisation de bilans rétrospectifs et prospectifs.

2.2.4 Les résultats pour chaque axe du plan stratégique

Le document stratégique prévoyait quatre orientations.

1) *Renforcer la gouvernance des collectivités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement* : cette orientation intégrait le renforcement de l'intercommunalité et la prise de compétence. La mise en place d'un pilotage est en cours de façon variable pour les EPCI (budgets annexes, indicateurs de performance, données sur l'eau).

2) *Développer les capacités techniques et financières des services publics d'eau et d'assainissement* : la structuration des services est plus ou moins avancée en fonction des EPCI : la CIVIS avait anticipé et est opérationnelle, la CINOR a bien avancé. A la TCO et à la CIREST, le personnel technique n'a pas ou peu été transféré, entraînant un déficit d'ingénierie. Par ailleurs, la crise sanitaire a suscité des difficultés de recrutement, aggravant encore le problème. Ainsi, la CASUD semble en grande difficulté : depuis la prise de compétence en 2010, elle a vu ses effectifs diminuer et les recrutements

ne se font pas, malgré les besoins identifiés en matière de chargés d'opération et de gestionnaire de commande publique. Sur un total de 5 personnes à la direction de l'eau et de l'assainissement, 2 postes sont vacants, dont celui du directeur. Cette collectivité est en difficulté et il semblerait que 2 communes envisagent d'en sortir. Des projets ont tout de même pu être réalisés, mais cette situation difficile ne doit pas mettre en péril le contrat de progrès signé.

3) *Redéfinir les priorités techniques afin d'offrir un service public de l'eau potable et de l'assainissement de qualité et durable* : au moment de la préparation des contrats de progrès, les communes alors compétentes ont inscrit de nombreux projets qu'il convient de prioriser en fonction des besoins réels et de la capacité des EPCI à les mettre en œuvre.

4) *Mieux intégrer les politiques d'eau potable et d'assainissement dans les grands enjeux du développement des territoires* : des schémas directeurs sont en cours sur chaque EPCI ; ils devront être pris en compte, dans les projets de territoire en voie d'élaboration.

2.3 Les perspectives

Il convient avant tout d'entretenir la dynamique et la poursuivre. Trois chantiers prioritaires se dessinent et constituent la priorité des services de l'État.

2.3.1 La diminution du recours à l'assainissement non collectif ;

Les enjeux liés à l'assainissement non collectif (ANC) sont importants, notamment à l'ouest de l'île, où les nitrates d'origine ANC ont été identifiés lors de l'état des lieux 2019 du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). L'ANC représente près de 50 % de l'assainissement de l'île et le taux de non-conformité est estimé à 75 %. Les non-conformités sont en partie liées au fait que les filières agréées sont inadaptées au contexte réunionnais (milieu tropical, sol basaltique, fortes pentes). Un diagnostic et des travaux pour identifier des solutions devront être menés dans les années à venir. L'objectif sera soit d'identifier des filières adaptées, soit de permettre des processus dérogatoires sur le territoire. La mise en place d'un accompagnement financier des particuliers doit nécessairement être étudié soit pour le raccordement au réseau collectif (raccordables non raccordés), soit pour une mise aux normes des installations d'ANC. Un zonage d'assainissement devrait permettre aux EPCI de définir des zones où les contrôles doivent être renforcés. Cette réflexion doit amener à rechercher une qualité sans défaut plutôt que la conformité.

2.3.2 La question cruciale de la tarification de l'eau

Le sujet de la tarification de l'eau est particulièrement sensible pour des raisons liées aux problématiques socio-économiques de l'île et dans un contexte de besoins majeurs d'investissements.

A La Réunion, les tarifications de l'eau et de l'assainissement restent à un niveau inférieur à ceux de l'hexagone alors que les composantes des charges du service y sont plus élevées (salaires, équipements). Même lorsque les services sont assurés de façon satisfaisante (ouest et sud de l'île de La Réunion) les prix sont bas au regard des coûts et les services ne dégagent pas des capacités suffisantes pour une gestion patrimoniale des réseaux. Le recouvrement des redevances est aussi un enjeu majeur pour restaurer les capacités financières des services publics de l'eau et de l'assainissement. Une nécessaire augmentation du tarif moyen peut avoir pour conséquence un accroissement des factures impayées.

La problématique tarifaire doit également être travaillée par l'ensemble des acteurs pour que, dans le contexte socio-économique difficile que connaît La Réunion, soient identifiées des solutions permettant d'assurer un prix de l'eau répondant à la fois au besoin d'investissements mais n'impactant pas trop les budgets des ménages en limitant ainsi les impayés (gestion des tranches tarifaires, tarification sociale, ...). Le taux de factures impayées est très faible par rapport aux autres DOM (de 7 % à 15 % selon les communes) et environ 40% de personnes sont sous le seuil de pauvreté

en 2018. La capacité d'augmentation des redevances devra aussi être abordée. L'office de l'eau prévoit d'engager une telle réflexion en 2022 pour une mise en œuvre en 2024.

Enfin, le comportement des usagers doit faire l'objet d'une sensibilisation. La consommation d'eau par les ménages est considérable et doit pouvoir baisser, le contexte climatique ne pouvant expliquer un tel écart. Elle s'élève à 205 m³ par an et par abonné. On compte couramment 120 m³ par an pour une famille de quatre personnes de l'hexagone. Dans les faits, ce chiffre est en baisse depuis plusieurs années et certaines collectivités se basent sur 90 m³ par an et par abonné. Une sensibilisation sur les économies d'eau permettrait aux ménages « d'absorber » au moins partiellement une augmentation du prix de l'eau : le prix actuel de l'eau (eau potable et assainissement), 2,33 €/m³ et une consommation de 205 m³ par an, entraînent une facture annuelle de 478 €. Ce montant correspond à une consommation de 120 m³ par an avec un prix de 3,98 €/m³. Le budget annuel d'un abonné réunionnais, dédié à la facture d'eau, est donc sensiblement identique à celui d'un abonné de l'hexagone. Ce calcul très approximatif permet de voir que l'augmentation du prix de l'eau doit être traitée en même temps que la baisse de la consommation des ménages.

2.3.3 La gestion quantitative de la ressource en eau au niveau du territoire.

La compétence eau longtemps communale a entraîné l'exploitation de petits captages en ravine, dont les débits sont limités et dont la qualité est dégradée, notamment en saison des pluies. La gestion intégrée de l'eau sur le territoire avec l'identification des ressources stratégiques en matière d'eau potable apparaît comme nécessaire.

Par ailleurs, le département est maître d'ouvrage du réseau d'eau agricole. Ce dernier permet l'irrigation de 16 000 hectares, soit 35 % de la surface agricole utilisée (SAU), avec 75 millions de m³ d'eau. Une partie de l'eau produite par le département est utilisée pour l'eau potable. Le département a élaboré en 2015 un schéma départemental de l'alimentation en eau potable. Il effectue un diagnostic et identifie des leviers pour sécuriser l'alimentation en eau potable. Il conviendrait d'actualiser ce schéma départemental au regard de l'évolution du territoire, des investissements effectués depuis 2015, des schémas directeurs d'eau potable en cours d'élaboration au niveau des EPCI, tout en prenant en compte la question du réchauffement climatique.

2.4 Recommandations de la mission

2.4.1 Lancer des schémas directeurs sur l'ensemble du territoire

La gestion de l'eau potable et de l'assainissement à l'échelle intercommunale incite le niveau territorial à une planification adaptée à ce nouveau contexte en mobilisant des ressources en eau sûres et de qualité. Les EPCI ont engagé des schémas directeurs en eau potable et en assainissement. Il convient d'avoir une vision globale et prospective du cycle de l'eau à l'échelle plus globale qu'est le département, prenant en compte pour l'eau potable les possibilités d'interconnexions pour plus de résilience et les fuites des réseaux (env. 60 % de rendement soit 40 % de fuites à l'échelle de l'île), et pour l'assainissement, le nécessaire renouvellement des canalisations d'assainissement collectif. Ainsi une réflexion globale pourrait être menée sur les orientations à avoir en matière d'eau et d'assainissement dans le contexte réunionnais.

En assainissement, il s'agit de la même façon d'actualiser l'étude effectuée en 2015 par le département. De même, une analyse plus fine de l'assainissement non collectif doit permettre de définir des priorités en matière de contrôle effectués par les services publics d'assainissement non collectif (SPANC) et de prioriser les nouveaux équipements envisagés (zonage d'assainissement).

Cette vision globale est indispensable pour définir des priorités d'investissement sur le territoire de la Réunion.

2.4.2 Prioriser les chantiers

Les contrats de progrès ont identifié des besoins d'investissements de près de 600 millions d'euros, ce qui est considérable. Les sources de financement des projets des collectivités sont multiples (Fonds européens, Etat, Région). Le plan de relance post crise sanitaire Covid 19 s'y ajoute et les dotations prévues pour La Réunion sont importantes. Cependant, elles ne permettront pas de financer tous les projets identifiés.

Le contexte électoral durant la préparation des contrats de progrès a incité les communes à inscrire certains besoins qui resteront à prioriser voire abandonner. Une priorisation des projets à financer est aujourd'hui indispensable au regard des différents enjeux. Ce sont les schémas directeurs, en cours d'élaboration, qui devront définir les priorités, ainsi que la vision globale à l'échelle du territoire.

Recommandation n°6 : A la Réunion, réaliser les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement (EPCI) couvrant l'ensemble de l'île et sur cette base, définir un ordre de priorité des investissements à réaliser au niveau du département.

2.4.3 Coordonner les financements européens, nationaux et locaux : mettre en œuvre la feuille de route de la commission « finance » du CEB et accompagner le dispositif

La coordination des financements est essentielle pour accompagner les EPCI dans la mise en œuvre des projets. Un point d'entrée unique pour les collectivités permet de fluidifier la mise en place des différents crédits, raccourcit les délais et aide les porteurs de projet. La commission « finance » du CEB a été créée, sa feuille de route a été définie. Le dispositif doit être mis en œuvre sans tarder. Il conviendra de définir ses modalités de fonctionnement et le rôle de la DEAL dans le dispositif.

Recommandation n°7 : A la Réunion, mettre en œuvre le dispositif de point d'entrée unique dans le cadre de la commission finances du CEB.

2.4.4 Conduire une réflexion sur la tarification des services publics d'eau et d'assainissement

Le prix faible de l'eau est un handicap pour le développement des services publics d'eau et d'assainissement. Le sujet de l'augmentation du prix de l'eau est sensible politiquement, inéluctable compte tenu des investissements en cours (entre 20 et 50 % sur autofinancement avec recours à l'emprunt) et ceux prévus dans les contrats de progrès. La question de financement va se poser dans l'avenir, avec un enjeu de la tarification. Ce sujet très sensible à La Réunion doit conduire à une réflexion sur une tarification sociale de l'eau et aux dispositifs d'accompagnement au paiement des factures des usagers. Ainsi, l'étude sur le prix de l'eau prévue par l'office de l'eau de la réunion doit être lancée sans tarder. Elle devra associer tous les acteurs.

Recommandation n°8 : A la Réunion (ODE), lancer une étude prospective sur la question du prix de l'eau associant l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'assainissement, mettre en place des actions de sensibilisation visant à réduire la consommation d'eau et instaurer une tarification sociale.

3 MAYOTTE : APRES L'ECHEC DU PREMIER CONTRAT DE PROGRES, UNE CHANCE A SAISIR AVEC LE SECOND

Mayotte cumule les handicaps : ressource insuffisante, forte expansion démographique liée à la natalité et à l'immigration, faiblesse du niveau de vie. Le service public de l'eau potable et de l'assainissement a subi les conséquences d'une gestion désastreuse pendant les années 2010. Le premier contrat de progrès (2016-2021) n'a permis aucune amélioration. Une nette mais fragile amélioration du contexte de partenariat entre l'Etat et le syndicat unique en charge de l'eau et de l'assainissement permet d'espérer que le second contrat de progrès donnera des résultats plus probants.

3.1 Le fiasco évident du premier contrat de progrès (2018-2020)

3.1.1 Des objectifs ambitieux

Un premier contrat de progrès du département de Mayotte, mettant en œuvre pour ce territoire les préconisations du plan eau Dom a été signé le 27 juillet 2018 par neuf partenaires : le préfet ; le président du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SMEAM) ; le président de l'association des maires de Mayotte ; le président du Conseil départemental ; la présidente du comité de l'eau et de la biodiversité ; le directeur général de l'AFB ; le délégué de l'agence de l'AFD à Mayotte ; le directeur régional adjoint de la caisse des dépôts et consignation (CDC) ; le délégué de l'ARS.

Le contrat de progrès a été signé pour une durée de deux ans et demi ; du 27 juillet 2018 au 31 décembre 2020. Un avenant de délais a prolongé sa validité jusqu'à juin 2021. En parallèle, le travail est en cours en vue de la signature d'un nouveau contrat de progrès dès juillet 2022.

Le contrat de progrès fixe trois orientations prioritaires : le développement d'une gouvernance des collectivités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement ; le développement d'une capacité de financement des services publics de l'eau potable et de l'assainissement ; la redéfinition de priorités techniques (dans le même domaine).

Il était fondé sur un programme d'investissement détaillé sur les deux ans et demi, projet par projet, et des financements pour un montant total de 140,52 M€ :

- 73,13 M€ en matière d'assainissement, dont 11,62 M€ pour l'amélioration de l'existant, 50,31 M€ pour l'assainissement des agglomérations de plus de 10 000 habitants et 11,2 M€ pour l'assainissement des agglomérations de moins de 10 000 habitants ;
- 67,39 M€ sur le plan de l'eau potable, dont la création d'une troisième retenue d'eau, la rénovation et le renforcement de la capacité du réseau de distribution.

Ce contrat de progrès comportait un dispositif d'accompagnement de l'activité du SMEAM par les services de l'Etat (DEAL). Une conférence locale des acteurs de l'eau (CLAE), instance politique doit se réunir deux fois par an pour examiner l'état d'avancement du contrat de progrès. Plusieurs comités opérationnels, comité de suivi et comités techniques partenariaux pour validation technico-économique des projets, sont chargés de piloter au quotidien sa mise en œuvre. Ces instances sont en principe présidées par le préfet ou son représentant tandis que son secrétariat permanent est assuré par le DEAL. Ainsi elle se traduit par un droit de regard reconnu à l'Etat sur les activités du SMEAM dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de progrès et un pilotage par l'Etat de ses activités dans ce domaine.

Le bilan de ce dispositif de concertation est inégal. Ainsi, la CLAE ne s'est réunie que trois fois, la dernière pour la signature du contrat de progrès. En revanche, les instances techniques se sont réunies très régulièrement. Il était initialement prévu qu'elles soient présidées par le préfet et le président du SMEAM. Cette présidence avait été prévue pour s'assurer de la participation du

syndicat. Or, compte tenu de l'impact de la validation du plan eau DOM sur l'octroi des subventions (légitimé par la préfecture) le syndicat s'est impliqué dans ces réunions.

3.1.2 Les investissements prévus n'ont pas été réalisés

Une partie des financements prévus par le contrat de progrès ont été effectivement alloués au programme de l'eau de Mayotte. Au total ils atteignent en autorisation d'engagement 138, 5 M€ c'est-à-dire un montant non éloigné des financements annoncés pour le contrat de progrès (140, 52€).

Cependant, les investissements prévus n'ont pas été réalisés. La mise en œuvre du contrat de progrès se caractérise par un faible taux d'engagement des crédits qui lui ont été alloués. Ainsi, le taux d'exécution des crédits au titre du budget opérationnel de programme (BOP) 123 était de 33% en autorisations d'engagement (AE) et de 18% en crédits de paiement (CP) au 31 décembre 2019. Les tableaux de financement de l'AFD soulignent que pour l'année 2019, sur un crédit prévu de 17,9 M€ [préfinancement du SMEAM de 13 subventions du contrat de plan Etat-région, du FEDER et de l'AFD], aucun versement n'était intervenu à la fin de l'année. La CDC – banque des territoires – souligne qu'au 31 mars 2020, un tiers des crédits alloués avaient fait l'objet d'un paiement (15, 6 M€ sur 46,4 M€).

Cet échec a plusieurs explications.

La première est la situation financière catastrophique du SMEAM qui n'a fait que s'aggraver pendant la période couverte par le premier CP et ne cesse de se détériorer depuis une dizaine d'années. Ainsi, son excédent brut d'exploitation est passé de 3,5 M€ en 2013 à 0,4 M€ au 1er janvier 2018 et sa capacité d'autofinancement de 3,1 M€ à 0,18 M€. En 2021, Le syndicat ne dégage aucune marge d'autofinancement pour entreprendre de nouveaux investissements et doit compter sur des subventions à 100%. Le montant de la dette s'élevait la même année à 37 M€ tandis que celui des factures impayées était de 27 M€, aggravant les difficultés du tissu économique local. Les entreprises ont ainsi refusé d'ouvrir de nouveaux chantiers importants tant qu'elles n'étaient pas réglées et cette situation s'est traduite par un blocage systématique des nouveaux investissements. Une gestion hasardeuse a fortement contribué aux problèmes de trésorerie du SMEAM (de 2014 à 2018, les effectifs ont progressé de 54,4 % pour atteindre 105 agents et les charges de personnel se sont accrues de 89 %).

La seconde tient aux faiblesses structurelles du SMEAM qui ont fortement contribué à impacter la gestion des projets. Malgré un effectif trop important au sein du SMEAM, la structure souffre d'un manque d'ingénieurs qualifiés. Ceci a été accentué par une vague de départs en 2017/18 : une chargée des marchés, deux ingénieurs projets. Une opportunité réside dans la remobilisation des agents en place grâce au changement de gouvernance (des agents avaient été mis de côté) et le compagnonnage de la DEAL. Dans le cadre du plan eau DOM et en anticipation des effets du contrat de progrès le SMEAM a bénéficié du concours de 4 experts dans le cadre d'un financement de l'AFD, pour une période de 24 mois à compter de mai 2018 : deux ingénieurs expérimentés en matière d'eau potable et d'assainissement, un financier, un ingénieur en matière de programmation et de planification. L'AFD estime aujourd'hui que ce dispositif n'a pas rempli ses objectifs et ne doit pas être renouvelé.

A cela s'ajoutent des relations tendues voire conflictuelles entre le délégant et le délégataire. Par ailleurs, il est à noter que, avec le départ de nombreux agents à la Mahoraise des eaux (SMAE), son expertise est en baisse. Les dernières expertises réalisées sur les unités potabilisation et l'usine de dessalement soulignent que l'exploitation est réalisée « à l'ancienne » faute de mesures et de télégestion ce qui explique en partie les difficultés rencontrées dans un contexte de tension sur la ressource et sur la production. La SMAE, si elle rencontre des difficultés de recrutement, ne semble cependant pas ouverte à investir dans la formation de ses agents.

Un autre obstacle à la réalisation des travaux était le problème de la maîtrise foncière. Pourtant, depuis la mise en place du plan eau DOM, les procédures d'acquisition sont étudiées plus finement notamment les protocoles d'échanges de terrain qui contenaient souvent des engagements intenable par le SMEAM. Les discussions avec le syndicat à ce sujet ont abouti à l'accord du SMEAM pour réaliser des déclarations d'utilité publique (DUP) (actées par délibération) et demander par conventionnement un appui de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM).

Ce contexte très difficile a été bien entendu aggravé par la crise sanitaire en 2020 qui a amplifié la paralysie des chantiers. Certains ont été commencés et abandonnés en cours de route.

3.2 En cinq ans, une absence d'amélioration constatée en matière d'eau potable comme d'assainissement

Les responsables publics en charge de l'eau potable du côté de l'Etat comme des collectivités territoriales, doivent concilier deux logiques, l'une de long terme, pour relever le défi de l'augmentation de la population, l'autre de court terme, pour faire face à l'urgence.

3.2.1 A long terme, aucune amélioration n'est à relever

Mayotte se caractérise par une forte poussée démographique. Sa population était estimée en 2017 à 256 500 habitants, un chiffre qui serait sous-évalué. Les projections de l'INSEE font état de 415 600 habitants en 2032 et de 500 000 en 2050. A 40 %, cette population est constituée de migrants en situation irrégulière en provenance des Comores voisines notamment de l'île d'Anjouan. L'habitat insalubre ou en bidonvilles est fortement répandu (« montagne des immigrés » à Mamoudzou). Le niveau de vie moyen est équivalent à 40 % de celui de la métropole. L'emploi public représente plus d'un tiers de l'emploi total. Tandis que le taux de couverture des importations par les exportations est de 2,5%.

Le réseau de distribution de l'eau potable est en relatif bon état, avec un taux de perte de 24 % (ce qui est raisonnable si l'on compare à d'autres départements comme la Guadeloupe où ce niveau atteint 60 %). Cependant, l'île souffre d'un déficit structurel en eau potable. Le volume de l'eau produite ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à l'évolution démographique. L'approvisionnement en eau potable est assuré par deux retenues collinaires (Dzoumogné 2 millions de mètres cubes et Combani 1,5 million), des forages d'eaux souterraines peu productifs, des captages en rivière et une usine de dessalement de l'eau de mer sur Petite Terre. Les capacités de production de l'eau potable sont au maximum de 38 000 m³/jour. Cela correspond globalement à la consommation quotidienne des habitants de l'île. Toutefois, l'augmentation des besoins et de la consommation des abonnés est de 6 % par an et dans les années à venir, les pouvoirs publics ne sont pas en situation d'y faire face à infrastructures constantes. En outre, 30 % de la population de l'île n'a pas accès à l'eau courante à domicile et environ 15 % de cette population sont dépourvus de tout accès à l'eau potable, s'approvisionnent dans les rivières.

3.2.2 A court terme, une gestion acrobatique

Le niveau maximal de production permet tout juste de satisfaire aux besoins de la population. Dès lors, le moindre incident se répercute sur la distribution de l'eau potable. En 2011, puis en 2016-2017, une grave sécheresse a fortement affecté l'approvisionnement des populations. Environ 67 000 habitants du sud et du centre de l'île ont été privés d'eau potable un jour sur deux pendant plusieurs mois. A la sécheresse se sont ajoutées les défaillances de l'usine de dessalement de Petite-Terre. A la suite d'erreurs techniques qui ont été commises lors de travaux d'extension en 2017, réalisés dans l'urgence ou la précipitation, la production attendue de plus de 5 000 m³ a été réduite à moins de 2000 m³ quotidiens.

Un plan d'urgence d'un montant de 24,5 M€ a été annoncé par la ministre de l'Outre-mer en février 2017. Il s'est traduit par des travaux d'interconnexion, de réparations de fuites, d'amélioration des capacités des usines d'eau potable et de creusement de plusieurs forages supplémentaires.

Cependant, les indispensables travaux d'urgence n'ont pas permis de combler un déficit en eau potable dont l'une des causes est la défaillance de l'usine de dessalement. Ainsi, ils n'ont pas mis fin à la pratique des tours d'eau, en vigueur depuis 2017. Jusqu'à présent, les coupures étaient pratiquées de manière improvisée à l'initiative du délégataire à tout moment de la nuit ou de la journée. Ce phénomène se traduisait par des fermetures spontanées d'écoles ou de bâtiments collectifs extrêmement perturbantes pour la vie quotidienne. Désormais, les autorités de l'île se sont engagées dans une démarche de rationalisation des tours d'eau. Un « comité de suivi de la ressource en eau (CSRE) » réunit autour du préfet les acteurs de l'eau (DEAL, SMEAM, ARS). A la suite d'une année 2021 pluvieuse, la ressource naturelle est suffisante mais les capacités de potabilisation s'avèrent insuffisantes. Les tours d'eau, indispensables pour assurer la jonction avant la nouvelle saison des pluies en janvier, sont désormais effectués par secteur géographique et les habitants sont prévenus à l'avance. Ils se déroulent de 17 heures le soir à 7 heures le matin et sont mis en œuvre par le SMEAM en dehors d'un arrêté préfectoral formel. Cette pratique permet d'économiser les 3 à 4 000 m³ qui manquent du fait de la défaillance de l'usine de dessalement. Elle est toutefois loin de satisfaire les habitants de l'île et leurs élus, même si ces derniers prennent acte de l'amélioration survenue.

3.2.3 En matière d'assainissement, les blocages persistent

Mayotte compte cinq agglomérations de plus de 10 000 habitants qui relèvent de la directive DERU mais aucune ne remplit les conditions de conformité⁵.

Les défaillances du SMEAM entre 2018 et 2020 expliquent largement la paralysie des chantiers. Le syndicat n'a pas eu la capacité de procéder au montage de dossiers complexes sur un plan technique et financier ni d'assurer leur suivi. Ainsi, aucun progrès significatif n'a été réalisé dans le cadre du premier CP. Il existe un schéma directeur d'assainissement prévoyant un zonage assainissement (76 % collectif et 24 % individuel). Or, Mayotte est devenue région ultrapériphérique de l'Union Européenne à partir de 2014, la DERU et la directive cadre sur l'eau s'appliquent dans leur intégralité avec une adaptation des délais. La mise en conformité de l'assainissement pour respecter les objectifs environnementaux énoncés par le droit européen, implique la réalisation de travaux d'infrastructure et la mobilisation de financements considérables. Une mission DERU de la Commission européenne s'est déroulée à Mayotte en 2018. L'étude pour déterminer les zones sensibles – relevant d'exigences accrues – est en cours. A première vue, l'ensemble du lagon sera classé. Une obligation de traitement des eaux usées est prévue pour le 31 décembre 2020 dans les communes de plus de 10 000 habitants, l'échéance étant fixée au 31 décembre 2027.

Le problème du raccordement des habitations aux STEP est au cœur des difficultés. Si la capacité d'épuration collective couvre 37 % de la population de l'île, seule 18 % bénéficient d'un raccordement aux STEP. Un dispositif d'aide au raccordement avait été mis en place en 2010 à Mamoudzou. La contribution des ménages était fixée à 300 euros par branchement au titre des frais de gestion (pour un coût total de 2 500 €). Les travaux étaient réalisés par le SMEAM mais des problèmes de responsabilités, à la suite des fissures apparues chez les particuliers après les travaux

-
- ⁵ A Mamoudzou la seule STEP en fonctionnement de l'île est en mauvais état et saturée, dans l'incapacité de recevoir davantage d'eaux usées. En outre, la présence d'hydrocarbure dans les boues suscite des difficultés non encore résolues de stockage et de recyclage.
 - A Koungou un projet en cours de construction d'une STEP a fait l'objet des études nécessaires et programmé depuis deux ans mais il n'est pas encore sorti de terre.
 - A Petite-Terre, il existe de nombreuses micro station mais la construction d'une grosse STEP est nécessaire.
 - A Sada, une STEP de forte capacité a été construite dans les années 2010, mais elle n'a pas été raccordée, n'est pas entrée en service et se trouve donc inutilisable en l'état
 - A Tsingoni-Combani, des études sont en cours pour la construction d'une grande STEP future pour 8 000 à 10 000 habitants. Les micro-stations existantes sont loin de satisfaire aux besoins de la population.

du syndicat, ont mis fin au dispositif. Compte tenu du niveau de vie d'une partie de la population, cette participation constitue l'un des obstacles au développement du raccordement. Une ligne dédiée existe dans le contrat de progrès 2018-2020 du SMEAM. Un CCTP (cahier de clause technique particulière) a été rédigé avec SMEAM, DEAL et ARS pour une AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage) proposant les modalités d'intervention du syndicat sur ce sujet et accompagnant la réalisation des premiers branchements. Cette étude est aujourd'hui annexée au contrat de délégation de service public (DSP) de la Société mahoraise d'assainissement (SMAA) qui n'a, à ce jour, pas lancé le marché.

Dans ces conditions, la France a obtenu une dérogation de la commission européenne pour Mayotte. Les échéances nécessitent de réaliser cinq stations d'épuration de plus de 10 000 équivalent-habitants et huit de plus de 2000 équivalents habitants, soit sur 15 ans, la construction d'au moins 13 installations avec le réseau de collecte correspondant. Cette programmation représente un rythme de 35 millions d'euros par an en moyenne à investir ce qui est plus de quatre fois supérieur à ce qui a été réalisé sur la période 2008-2012.

L'assainissement non collectif concerne environ 24 % de la population mahoraise. Les communes ont délégué uniquement l'assainissement collectif au SMEAM, elles ont donc à leur charge l'ANC. Seule la CADEMA (communauté d'agglomération de Dombeni Mamoudzou) a été dans l'obligation de prendre la compétence du fait de son statut de communauté d'agglomération. Par ailleurs, la CCPT (communauté de commune de Petite-Terre) s'est vu transférer seulement la compétence ANC. A ce jour, seule la CCPT a créé un service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Le syndicat n'exerce pas de compétence en ce domaine qui reste de la responsabilité des communes. La situation est à cet égard mal connue et probablement très préoccupante. De fait, il semble que le traitement des eaux usées dans le cadre de l'assainissement non collectif paraisse peu développé, les rejets s'effectuant dans la nature. Par manque de porteur, le plan eau DOM ne s'applique pas à l'ANC. Toutefois, pour appuyer la prise de compétence ANC par les communes, la DEAL a recruté depuis deux ans un volontaire en service civique (VSC) chargé de l'ANC. Un état des lieux et une feuille de route ont été produits en 2020.

3.3 Le second contrat de progrès, une chance à saisir

3.3.1 La reprise d'un dialogue constructif entre l'Etat et le SMEAM

Une nette amélioration du dialogue entre l'Etat et le SMEAM est intervenue en 2020 du fait de circonstances politiques. La nouvelle direction du SMEAM s'est engagée dans un programme d'assainissement de sa gestion marqué par une forte réduction des effectifs (une soixantaine de suppressions de postes) et des économies importantes sur les dépenses de fonctionnement (voyages, véhicules de fonction). Son équipe de direction a été profondément renouvelée avec le recrutement d'un directeur général des services compétent, déterminé à renforcer la relation avec l'Etat ainsi qu'un directeur financier d'excellent niveau.

Un dialogue rapproché s'est ainsi engagé entre l'Etat et le SMEAM notamment relatif à la préparation d'un deuxième CP. Deux types de réunions se tiennent régulièrement.

La collaboration entre le SMEAM et l'Etat se traduit notamment par la préparation en commun du deuxième CP pour les années 2022 et 2026 qui est aujourd'hui largement avancée. Elle se présente à ce stade comme un catalogue de grands objectifs visant à « sortir des financements au coup par coup [...] à fédérer les co-financements des investissements autour d'objectifs et d'éléments de recevabilité communs ». Ce consensus doit s'établir autour de trois dimensions : mobiliser les fonds ; un dialogue concerté et le financement de mesures d'accompagnement. Le futur CP devra s'organiser autour de quatre orientations stratégiques :

- consolider la gouvernance des collectivités territoriales ;
- accélérer les investissements améliorer leur planification et optimiser leur gestion patrimoniale ;

- améliorer les performances du service de l'eau potable ;
- déployer un service de l'assainissement performant.

En matière d'eau potable...

En parallèle à la négociation du deuxième CP qui se présente surtout à ce stade comme un document d'orientation stratégique, le SMEAM travaille à l'élaboration d'un schéma directeur d'eau potable qui fixera un ordre de priorité des besoins et des projets ainsi qu'un calendrier des investissements à réaliser. A ce stade ce document demeure inachevé mais d'ores et déjà, le SMEAM semble avoir une idée assez claire des priorités de l'avenir dans le secteur de l'eau potable. En une première phase, il entend parer à l'urgence en développant les captages et les forages souterrains : un 6^{ème} et 7^{ème} forages sont en cours de réalisation, la réhabilitation du forage de Miréréni, les transferts Bouyouni-Mamoudzou et Sada-Chirongui, la mise en service du réservoir de Sada, le renforcement de l'unité mobile de traitement sur la Dembéné

Sur le long terme, quatre grands investissements sont programmés et font l'objet d'études en cours : deux usines de dessalement dont le lancement des travaux est prévu dans les quatre années à venir et deux retenues collinaires supplémentaires à l'horizon de six et de huit ans. Ces quatre projets phares sont estimés chacun à un coût d'environ 30 M€. Sur ces quatre projets, l'un au moins semble en bonne voie de réalisation : la création d'une troisième retenue collinaire à Ouroveni envisagée depuis de nombreuses années et considérée comme l'une des clés de la sortie de crise sur l'eau potable (pour un montant évalué au minimum à 26M€ pour les travaux et 7 M€ pour l'achat des terrains). L'obstacle à ce chantier tient surtout à la question du foncier : 12 hectares appartiennent au Conseil départemental qui est prêt à les céder gracieusement, mais 42 hectares relèvent de propriétaires privés qui n'entendent pas vendre. Le SMEAM a engagé une procédure de DUP en novembre 2017. Il a de même relancé ses travaux sur la clarification du contrat de maîtrise d'œuvre. En outre, la question foncière a été déléguée à l'établissement public du foncier et de l'aménagement de Mayotte (EPFAM).

Il faut toutefois noter que par-delà cet ensemble ambitieux de projets, l'entretien au quotidien du réseau de l'eau potable n'est pas assuré de manière convenable. Le SMEAM consacre une enveloppe de 370 000 euros chaque année à son renouvellement. Or le patrimoine exploité est de 20 M€ prévu pour une durée de vie de 20 ans. Il conviendrait donc de consacrer 1 M€ chaque année à son renouvellement. A ce rythme, une dégradation sur le long terme paraît donc inévitable.

Sur l'assainissement...

Sur l'assainissement, les perspectives paraissent moins nettes, la priorité allait à la réalisation des projets de réhabilitation, d'achèvement ou de construction des équipements prévus par le premier CP et ont été abandonnés en chemin. Le schéma directeur d'assainissement remonte à 2013 mais son actualisation n'est pas encore engagée. Des chantiers lancés avant même la signature du contrat de progrès se poursuivent à l'heure actuelle : le renforcement de la chaîne de transfert (les marchés complémentaires sont en cours de lancement) ; l'assainissement du secteur Centre (réseau phase 1 en cours de finalisation, lancement de la phase 2) ; l'assainissement de Mamoudzou Sud : le réseau est en cours de finalisation. Parmi les principaux chantiers lancés récemment figure l'identification des travaux nécessaires au passage du Caribus (projet de bus en site propre à Mamoudzou) qui suppose un dévoiement des réseaux dans Mamoudzou, et l'anticipation des réseaux de l'opération Mamoudzou Sud. Des avancées dans l'attribution des travaux réseaux de Kougou sont en cours.

3.3.2 Poursuivre le redressement du SMEAM

Les audits (AFD)

A travers l'AFD notamment, l'Etat apporte un appui technique à l'œuvre de redressement du SMEAM à travers le financement de plusieurs études destinées à améliorer le fonctionnement du SMEAM.

Question des compétences et de l'ingénierie

La principale difficulté à laquelle se heurte ces projets tient à la faiblesse des moyens du SMEAM en expertise et en ingénierie pour le montage des dossiers de demandes de subvention et le suivi des opérations pour les mener à leur terme. Sur un effectif de 69 à 73 agents, seuls 16 sont en mesure de faire avancer les dossiers (AFD) aussi bien sur le plan technique que celui de la recherche des financements. Dix personnes sont en mesure de traiter des investissements pour un montant de 500 M€ ce qui est très insuffisant. Les marchés publics sont gérés par un seul agent qui était affecté aux RH et qui vient d'être affecté sur les marchés publics. L'essentiel des effectifs est constitué d'agents d'exécution de catégorie C.

Une première opération d'accompagnement du syndicat a été menée sur des crédits de l'Etat dans le cadre du premier CP. Quatre consultants ont été mis à disposition du SMEAM par l'AFD pour lui apporter un soutien technique à la maîtrise d'ouvrage en 2018. Cette opération, d'un montant de 2,5 M€, était financée sur une subvention du MOM (programme 123). Cependant, elle s'est heurtée à de lourds obstacles tenant à l'attitude des cadres du syndicat. Les experts n'ont pas été intégrés dans les équipes et sont restés marginalisés. D'un commun accord, l'AFD a réduit l'équipe puis en mai 2020 a mis fin à l'expérience. L'essentiel du financement prévu pour cet accompagnement n'a pas été consommé.

A l'heure actuelle, à la faveur de l'amélioration du dialogue entre l'Etat et le syndicat, la DEAL procède au recrutement de cinq conducteurs d'opération qui seront chargés de suivre la mise en œuvre du nouveau CP en appui au SMEAM. Quatre recrutements ont déjà eu lieu : deux jeunes ingénieurs, conducteurs de projet, un maître d'œuvre et un quatrième en master spécialisé en ingénierie. Trois ont pris leurs fonctions le 1^{er} janvier 2022 et le quatrième au 1^{er} mars. Un cinquième recrutement doit avoir lieu prochainement. Les recrutements sont réalisés sur des CDD de 1 an à 3 ans. Ils sont financés par le BOP 362. Leur mission sera d'être des conducteurs d'opération pour le compte du SMEAM mais basés géographiquement à la DEAL. L'expérience de l'AFD en 2018-2020, de mise à disposition du SMEAM de 4 experts s'est soldée par un échec dû au fait qu'ils n'ont pas été réellement admis et intégrés dans les cadres du syndicat.

Les financements de court terme

Le SMEAM bénéficie de deux sources de financement pour lui permettre de faire face à l'urgence.

Il bénéficie du plan de relance au titre de la politique de l'eau. Ainsi les travaux correspondant aux 13 M€ obtenus à ce titre doivent être impérativement terminés avant la fin 2023.

- 7, 65 M€ pour eau potable qui sont consacrés au forage de Kaweni et à la réalisation d'études concernant une usine supplémentaire de potabilisation et deux futures usines de dessalement.
- 7, 65 M€ au titre de l'assainissement.

En outre, le SMEAM a bénéficié en 2021 d'une subvention exceptionnelle du département de 15 M€ destinée à apurer ses dettes en particulier auprès des entreprises qui sont intervenues sur ses chantiers. En quatre mois, le SMEAM a davantage honoré ses dettes qu'en deux ans. Le plan d'apurement de la dette court jusqu'à mi 2022. En tout cas, le « petit équilibre » sera atteint en 2024. Ensuite il pourrait être envisageable, selon le directeur général du SMEAM, de dégager de nouveau un autofinancement.

La question stratégique du recouvrement des factures

Le système de tarification de l'eau et de l'assainissement se traduit par des prix généralement considérés comme élevés au regard du niveau de vie de la population. Fixé par délibération du conseil syndical du SMEAM sur proposition de la SMAE pour l'eau et de la SMAA pour l'assainissement, le prix de l'eau potable est proportionnel aux quantités utilisées. Les contrats de délégations prévoient une part pour le délégataire. Une formule de révision des prix deux fois par an

est prévue en matière d'AEP. Pour l'assainissement le tarif est fixé pour les quatre prochaines années. La part revenant au SMEAM est votée chaque année⁶.

L'une des sources des difficultés auquel se heurte le fonctionnement du service public de l'eau tient à l'augmentation du montant des impayés dont l'encours total atteint 23 651 315 € en 2022. La charge des factures non recouvrées se répartit à peu près pour moitié entre le SMEAM et le délégataire. Il est certain qu'aucune amélioration durable de la situation financière du syndicat n'est envisageable si la situation du recouvrement continue à se dégrader de la sorte, compromettant tout espoir de retour à un autofinancement qui ouvrirait la voie à des possibilités d'emprunt de long terme.

La relation avec le délégataire

La relation avec le délégataire, Vinci a longtemps été un lourd sujet de frictions. L'exploitation du service de l'eau potable est confiée à la SMAE le concessionnaire qui est une filiale de Vinci dans le cadre d'une convention d'affermage en date du 16 janvier 2008. Un avenant signé en 2019 a reporté la date d'échéance du contrat de délégation de service public de l'eau potable, initialement prévue en 2022, à 2026. Par ailleurs, longtemps géré sous forme de régie, le service de l'assainissement a fait l'objet d'une délégation de service public (DSP) signée avec la SMAA (filiale de Vinci, société mahoraise d'assainissement) en 2019 pour 10 ans. Les autorités du SMEAM reprochent un manque de transparence du délégataire. Néanmoins le dialogue existe entre la nouvelle directrice de la SMAE et SMAA à Mayotte depuis six mois (cette dernière réfutant tout manque de transparence) et le directeur général du syndicat, qui se parlent quotidiennement même si aucune instance de concertation n'est formalisée.

3.4 Recommandations de la mission

3.4.1 Poursuivre l'amélioration du climat de confiance

La poursuite de la restauration de la confiance entre les partenaires de ce dossier, notamment l'Etat et SMEAM, est la clé évidente de la réussite. Pour des raisons autant juridiques qu'opérationnelles (de moyens) l'Etat n'a aucun intérêt à « recentraliser la compétence » et ne peut que s'appuyer sur le SMEAM et son délégataire. Quant au SMEAM, il n'a absolument pas les moyens financiers ou techniques d'une autonomie complète et doit impérativement s'appuyer sur le soutien de l'Etat pour mener à bien sa mission. La confiance s'est améliorée depuis environ deux ans, notamment du fait de l'arrivée aux commandes d'une nouvelle équipe au SMEAM. Cependant, elle est très fragile et précaire. L'incident du pacte pour l'eau de l'été dernier a démontré qu'elle pouvait se briser sur des malentendus et des susceptibilités. Il est donc essentiel de respecter des équilibres locaux et un dialogue qui s'est noué sur le terrain en évitant toute initiative susceptible de nourrir le soupçon d'ingérence et un retour aux tensions du passé.

3.4.2 Positionner les recrutements DEAL par convention

Le recrutement de cinq ingénieurs des travaux par la DEAL qui seront mis à disposition du SMEAM constitue une initiative intéressante et peut-être un atout important pour le déblocage de projets qui se heurtent à la faiblesse de l'ingénierie localement. Encore faut-il, pour ne pas reproduire les conditions de l'échec de la mise à disposition par l'AFD de plusieurs experts en 2018-2020, que cette opération s'effectue dans un climat de transparence et de plein accord entre les partenaires. La mission estime qu'il serait souhaitable qu'elle se déroule dans le cadre d'une convention négociée entre la DEAL et le SMEAM sur les conditions d'intégration des ingénieurs, leur mission et leur feuille de route. La démarche ne peut réussir qu'à la condition qu'ils soient parfaitement intégrés dans les équipes du SMEAM et donc que cette mise à disposition s'effectue dans un climat parfaitement

⁶ Prix AEP : 0 à 30 m³ : 1, 41 € ; 31 à 70 m³ : 3, 95 € ; + de 70 m³ : 5, 72 €
Prix assainissement : 0 à 30 m³ : 2,72 € ; 31 à 70 m³ : 2,72 € ; + de 70 m³ : 2,72 €

consensuel. La négociation d'une convention de mise à disposition pourrait permettre de formaliser cet accord nécessaire.

Recommandation n°9 : A Mayotte, engager un dialogue entre l'Etat (la DEAL) et le SMEAM concernant les modalités de mise à disposition par l'Etat d'un renfort en ingénierie qui pourrait faire l'objet d'une convention.

3.4.3 Associer davantage le délégataire, régler les différends avec le SMEAM

La relation entre le SMEAM et son délégataire Vinci reste une difficulté dans la voie de l'amélioration de la situation, aussi bien sur l'eau potable que sur l'assainissement. Il est délicat de la part des autorités de l'Etat d'intervenir dans le cadre de relations contractuelles, entre un syndicat intercommunal et son délégataire (fermier). Cependant, des zones troubles subsistent dans leur relation qui entraînent des conséquences en termes d'intérêt général. Ainsi, le flou qui règne sur le problème du dysfonctionnement de l'usine de dessalement soulève nombre d'interrogations. Une erreur technique semble être à l'origine de la perte d'environ 3 000 m³ de potentiel de production d'eau potable, se traduisant par le recours aux tours d'eau. Vinci paraît ne pas vouloir accepter de reconnaître sa responsabilité. Pourtant, cette société a obtenu le marché pour effectuer les travaux d'extension en 2019 à la source des difficultés actuelles. Dans ces conditions, un travail de clarification et de réparation éventuelle du préjudice s'impose de toute évidence et de toute urgence. De même sur l'assainissement, la situation semble complexe. Selon Vinci, le marché de délégation inclurait uniquement les STEP conformes, les autres devant intégrer le contrat après travaux. Le SMEAM semble ne pas partager cette lecture du contrat de délégation (auquel la mission n'a pas eu accès). La question est de savoir de quelle manière l'Etat peut intervenir, sans prendre parti, pour clarifier cet imbroglio ... Le financement d'une étude par un cabinet indépendant sous l'égide de l'AFD concernant ces deux dossiers et en premier lieu les défaillances techniques de l'usine de dessalement - pourrait faciliter la voie à un arrangement.

3.4.4 Donner la priorité à l'amélioration de l'existant (EP et assainissement)

Les autorités en charge de l'assainissement ont planifié plusieurs grands projets structurants pour la décennie à venir. Il serait de bonne administration de donner la priorité à l'amélioration de l'existant. Ainsi, en matière d'eau potable, il semble prématuré de s'engager dans la voie de la construction de nouvelles usines de dessalement avant d'avoir réglé le grave problème des dysfonctionnements de l'usine de dessalement de Petite-terre. Le risque serait même de reproduire les erreurs déjà commises et auxquelles aucune solution n'aura été trouvée. De même en matière d'assainissement il semble évident que la mise en service des STEP existantes doit être une priorité avant la construction de nouvelle STEP, par exemple à l'image de la STEP de Sada qui n'a jamais été raccordée. Les grands investissements de l'avenir sont évidemment indispensables mais ne doivent pas se traduire par une fuite en avant pour laisser des ouvrages inachevés ou hors d'usage.

3.4.5 Simplifier le contrat de progrès

Le nouveau contrat de progrès en cours de négociation se présente à ce stade comme un document en partie descriptif ou déclaratif d'une centaine de pages dont la mission a eu connaissance. Dans un objectif d'efficacité, la mission suggère aux négociateurs de s'orienter vers un document beaucoup plus opérationnel. Sa longueur actuelle risque de se traduire par une dilution de sa portée volontariste. Le CP doit être recentré sur sa logique contractuelle et se focaliser sur les engagements de long terme des parties, aussi bien sur le plan des projets d'investissement que des financements futurs. Cette convention ne devrait pas dépasser une douzaine de pages, se limiter à des clauses aussi concrètes et opérationnelles que possible engageant les parties, sachant que ses aspects descriptifs peuvent être renvoyés en annexe.

Recommandation n°10 : A Mayotte, simplifier la rédaction du second contrat de progrès qui doit se présenter comme un document bref fixant les engagements communs des partenaires de l'eau et de l'assainissement en évitant le style descriptif ou catalogue

3.4.6 Les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement

Le schéma directeur d'eau potable est en voie d'achèvement. C'est un document fondamental dont l'objectif est de définir les enjeux et les priorités de la production d'eau et des projets d'investissement ainsi que l'estimation de leur coût. Il a ainsi vocation à servir de base à la négociation du contrat de progrès. La mission qui a eu connaissance du document en cours d'achèvement en a apprécié la rigueur, l'exhaustivité et le professionnalisme. Il aura à gagner à comporter une synthèse accessible au grand public sous la forme d'un calendrier de grands travaux à venir et leur coût.

Par ailleurs, s'il existe un schéma directeur d'assainissement réalisé en 2013, celui-ci est resté lettre-morte et est désormais obsolète. La mise en chantier d'un nouveau schéma directeur d'assainissement doit constituer une priorité des autorités en charge de ce dossier. Il faut dire que tout est à réinventer dans le domaine de l'assainissement collectif. Une réflexion est à mener d'urgence sur un équilibre entre les grandes STEP qui ont montré leurs limites (difficultés de la STEP de Sada) et le développement de mini-STEP à l'initiative des communes qui peuvent donner satisfaction de manière ponctuelle et isolée. Des expérimentations favorisées par le climat tropical et la végétation de Mayotte apportent des solutions intéressantes localement sans pour autant suffire à apporter une solution globale pour l'île (mangroves, filtres plantés de roseaux). Il convient d'en évaluer les résultats, de les valoriser au maximum et de les pérenniser. Enfin, une action doit être menée pour effectuer un bilan à l'échelle de l'île sur la base du volontariat des communes, des pratiques de l'assainissement non collectif. A cette fin a été créé un poste pour l'appui à la structuration de l'ANC à la DEAL (c'est un volontaire du service civil aujourd'hui dont l'agrément prend fin en 2021). Ce chargé de mission appuiera les communes/intercommunalités dans la réalisation de ces diagnostics (montage technique et financier) et mutualisera les informations à l'échelle de l'île.

Recommandation n°11 : A Mayotte, achever (SMEAM) le schéma directeur d'eau potable et actualiser le schéma directeur d'assainissement.

3.4.7 Améliorer la clarté et la cohérence du dispositif.

Les documents officiels relatifs à la politique de l'eau, existant ou en cours d'élaboration sont nombreux et divers : le SDAGE, le plan d'urgence de 2017, le contrat de progrès, les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement, le « pacte eau » en préparation qui engage les ministères et les administrations territoriales. Chacun a un champ et une vocation bien particulière. Il convient toutefois de veiller à leur cohérence et d'éviter toute redondance. La démarche contractuelle du contrat de progrès a fait les preuves de son utilité à Mayotte à travers un impact mobilisateur et cet outil doit être privilégié comme le pivot de la politique de l'eau potable et de l'assainissement. Les études et les réflexions communes associant l'Etat et les collectivités territoriales doivent converger vers quelques données claires et consensuelles, avec une définition des travaux prioritaires, un calendrier et les financements nécessaires. Des estimations font état d'un coût d'un milliard d'euros pour la mise en conformité de l'eau potable et de l'assainissement dans l'île. Encore faut-il affiner cette évaluation et la décliner en un calendrier de financement sur le long terme entériné dans un contrat de progrès.

3.4.8 Se focaliser sur le recouvrement des factures

Le sujet du recouvrement des factures est absolument stratégique pour l'avenir de la politique de l'eau potable et de l'assainissement à Mayotte. La montée des impayés obère l'avenir de cette politique. Elle rend impossible la reconstitution d'un rétablissement financier durable du SMEAM et le retour à un autofinancement de la politique de l'eau à Mayotte susceptible de faciliter le recours

à des emprunts de long terme et le financement des grands projets. Jusqu'à présent, le délégataire est laissé relativement isolé face à ce problème. La mission considère que cette question doit faire l'objet d'une approche globale de l'ensemble des acteurs de l'eau dans le département : Etat, département, SMEAM. Un chantier doit s'ouvrir autour de la recherche de solution à cette difficulté. Il passe par le développement d'une politique d'aide aux familles en difficulté financière pour régler leur facture. Un travail de communication est indispensable pour rappeler aux abonnés que la pérennité du service public de l'eau passe par le règlement des factures. Toutes les formules destinées à l'amélioration du recouvrement devront être examinées, y compris le recours à des procédures de recouvrement forcé par les services fiscaux (une procédure qui a été mise partiellement en œuvre avec succès en Guadeloupe).

3.4.9 Développer avec la participation de l'Etat un outil de communication grand public

Le SMEAM est en train de se doter d'outils de communication à l'égard du grand public : création d'un site Internet ouvert aux abonnés qui diffusera des informations sur la politique de l'eau et accessible par smartphone. Il serait souhaitable que tout en évitant de démultiplier les sites Internet consacrés à la politique de l'eau, l'Etat y apporte sa contribution et puisse mettre à profit cet outil en collaboration avec le SMEAM dans le cadre des relations étroites nouées avec le syndicat unique. Cet outil pourrait ainsi contribuer à faire connaître à la population le plan eau DOM et le deuxième CP dans l'objectif de mieux faire connaître aux habitants de Mayotte le travail qui est accompli aussi bien pour l'eau potable que pour l'assainissement. La sensibilisation de la population mahoraise aux questions de politique de l'eau est l'une des clés de l'amélioration durable de la situation alors que de nombreux sites - en particulier les rivières - sont gravement pollués en raison de mauvaises habitudes locales. Il importe d'associer la population de Mayotte, grâce à cet outil, à la dynamique de la politique de l'eau.

4 LA GUADELOUPE : UN PLAN EAU DOM A RECONSIDERER EN FONCTION DE LA PRIORITE ABSOLUE DONNEE A L'URGENCE ET A LA REFORME INSTITUTIONNELLE

La Guadeloupe bénéficie de ressources en eau particulièrement abondantes du fait de sa pluviométrie exceptionnelle sur Basse-Terre. Pourtant, le service public de l'eau potable et de l'assainissement est sinistré, subissant les conséquences de plusieurs décennies d'une gestion désastreuse. L'état catastrophique des réseaux, dû à l'impéritie des responsables locaux, se traduit par des tours d'eau qui privent la population d'un accès normal à l'eau potable. Les impératifs d'urgence - réparation des fuites - et une réforme complexe de la gouvernance - par la création d'un syndicat unique - ont jusqu'à présent totalement occulté les priorités définies par le plan eau DOM.

4.1 En Guadeloupe, un plan eau DOM resté largement lettre-morte

Le plan eau DOM est resté pour l'essentiel lettre-morte en Guadeloupe. Le comité régional de l'eau (CRE) ne s'est réuni qu'une seule fois. Un seul contrat de progrès a été signé : avec la communauté de communes de Marie-Galante, une île séparée de la partie principale de la Guadeloupe. Depuis 2015, aucun grand investissement structurant en matière d'eau potable ou d'assainissement n'a été financé. De fait, la situation sinistrée du service public de l'eau potable explique pourquoi l'urgence s'est imposée aux autorités territoriales au détriment d'une perspective de long terme. Face à la pression de l'opinion publique, exaspérée (à juste titre) par les pénuries se traduisant par des risques avérés sur le plan sanitaire et sensiblement aggravés par l'épidémie de la Covid 19 (impossibilité de se laver les mains), il a donc fallu parer au plus pressé et se focaliser sur des décisions de portée immédiate.

4.1.1 Des ressources naturelles en eau exceptionnelles

Pour répondre aux besoins des 380 000 habitants auxquels s'ajoutent les 500 000 touristes qui séjournent en moyenne 15 jours soit l'équivalent de 20 000 habitants permanents (Observatoire régional du tourisme 2018), la Guadeloupe dispose d'une ressource en eau conséquente, parmi les plus élevées au monde. Le potentiel disponible est de 7 000 m³ par habitant et par an (contre 3 000 m³ en métropole). La diversité des sources (forages et captages), des cotes de captage élevées garantissent des ressources importantes et pérennes sur la Basse-Terre. Elle est jugée largement suffisante, pour alimenter toute l'île, y compris pendant le « Carême ».

4.1.2 Service de l'eau potable : une situation sinistrée

Le service public de l'eau potable est sinistré en Guadeloupe. La pratique des tours d'eau est le symptôme le plus évident d'une situation dramatique. Certes, elle est ancienne en Guadeloupe. Des restrictions aux usages de l'eau peuvent être prises par arrêtés préfectoraux durant les périodes de carême sévère (sécheresse) comme en 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2010, et 2015. Cependant, ces coupures d'eau potable se sont fortement aggravées depuis une vingtaine d'années. Elles touchent la population en dehors de la période de sécheresse, parfois dans le plus grand désordre parfois sans avertissement préalable et sont susceptibles de priver des populations pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines de tout accès à l'eau potable. Elles n'épargnent pas les infrastructures hôtelières pénalisant gravement l'activité touristique. Ces coupures non liées à la baisse de débit des cours d'eau ou du niveau des nappes ne cessent de s'aggraver exposant plus particulièrement la Grande Terre.

La cause directe de cette situation est clairement identifiée. Le volume de l'eau potable produit en Guadeloupe est de 80 millions de m³ chaque année. Sur ce volume, seuls 30 millions de m³ sont consommés par la population. Cette déperdition tient à la vétusté et au manque d'entretien du réseau de distribution de l'eau potable. Le taux de perte est ainsi estimé à plus de 60 %, pour une moyenne nationale d'environ 20 à 30 %. La population est de plus en plus excédée par ces pénuries d'eau potable considérées comme une grave injustice et un sort insupportable. Ce sujet s'impose comme un enjeu politique essentiel en Guadeloupe.

4.1.3 Assainissement : des résultats tout aussi désastreux, même si le sujet est moins immédiatement sensible que celui de l'eau potable

La Guadeloupe a bénéficié notamment depuis le début des années 2010 d'importants investissements en matière d'assainissement pour un montant total de subventions de plusieurs centaines de millions d'euros. Cependant, faute d'entretien ces efforts ont été quasiment réduits à néant.

Ainsi, en matière d'assainissement collectif, la Guadeloupe compte 18 grandes STEP dont la capacité nominale est supérieure ou égale à 2 000 équivalent/habitants (EH). Or, 67 % ne sont pas conformes à la réglementation ce qui représente 77 % de la charge entrante. Pourtant leur âge moyen n'est que de treize ans alors que la durée de vie de tels ouvrages est estimée à trente ou quarante ans ...

Certaines sont plus particulièrement sinistrées. Ainsi, cinq grandes stations d'épuration ont été récemment installées : Petit-Bourg (2014, pour environ 10 000 habitants) ; Goyave (2017, pour 8 000 habitants) ; Gosier (15 000 habitants), Sainte-Anne (12 000 habitants) et Saint- François (15 000 habitants) dans les années 2010 et 2012. Le constat est aujourd'hui accablant. Ces STEP sont largement hors d'usage, faute d'entretien, de personnel qualifié pour les faire fonctionner, ou de crédits de fonctionnement pour le renouvellement des équipements (pompes).

La STEP de Baillif qui assure l'assainissement d'un important secteur autour des communes de Basse-Terre et de Saint-Claude, a été construite en 2010 et est prévue pour 37 000 habitants. Elle traite les eaux usées de seulement 12 000 habitants. Depuis le début de 2021, l'extracteur des boues est en panne et l'accumulation des boues dans le bassin de rétention menace le fonctionnement de la STEP à moyen terme.

Outre le risque contentieux, la conséquence de ce fiasco de la politique d'assainissement est préoccupante pour la Guadeloupe qui mise sur le tourisme pour son développement économique. La qualité des eaux de baignade se dégrade. Sur 1 299 prélèvements réalisés par l'ARS en 2020 pour 105 sites de baignade en mer et en rivière, seuls 61 % obtenaient le label de qualité excellente (soit 10 % de moins que pour la saison 2018) 13 % sont de qualité insuffisante (soit 10 % de plus que pour la saison 2018) et 4 % étaient interdites à la baignade.

4.1.4 Le désastre d'une gouvernance

La gouvernance politique de la politique de l'eau et de l'assainissement est directement à l'origine d'une situation désastreuse. De fait, depuis plusieurs décennies, les collectivités responsables ont gravement négligé l'entretien et le renouvellement du réseau d'eau potable et plus récemment, des équipements destinés à l'assainissement. En termes d'affichage et de visibilité électorale, ces dépenses passent au second plan...

Les réformes de la gouvernance de l'eau intervenues depuis 2010 en Guadeloupe ont amplifié la confusion et la déresponsabilisation des autorités locales. Jusqu'à 2011, le paysage institutionnel se présentait comme extrêmement dispersé : 13 autorités organisatrices étaient chargées de la politique de l'eau et de l'assainissement : quatre syndicats intercommunaux, trois EPCI à fiscalité propres et six communes. En 2015, la loi NOTRe imposait le transfert de cette compétence aux intercommunalités avant le 1er janvier 2020.

Il y a eu dans le même temps une augmentation des impayés des factures d'eau des particuliers et des entreprises. Le taux de recouvrement qui était de 60 % en 2015 est évalué en 2021 à environ 50 % et se dégrade chaque année. Les fichiers des abonnés sont à l'abandon. Le parc des compteurs est largement obsolète et hors d'usage parfois du fait d'acte de dégradation volontaire. Les relevés de compteurs ne sont réalisés que de manière incomplète et aléatoire. Les prélèvements sauvages se multiplient. D'ailleurs, la multiplication des tours d'eau incite les abonnés à ne plus régler leurs factures. Pour des raisons électoralistes, certains élus encouragent dans cette voie leurs électeurs. Une logique mimétique est à l'œuvre : pourquoi payer si plus personne ne paye ?

4.2 Les réponses d'urgence apportées à une situation de crise

4.2.1 Une mobilisation générale dans la lutte contre les fuites d'eau

L'exacerbation de la crise de l'eau potable a donné lieu, notamment depuis les années 2016-2017, à une prise de conscience générale de l'extrême gravité de ce problème en Guadeloupe. A cet égard le plan eau DOM, en manifestant l'engagement de l'Etat autour de cette question, a probablement contribué du seul fait de son existence à la mobilisation des grands élus du territoire, autant de la région que du département. Ce point est évidemment le plus positif face à un enjeu crucial pour la Guadeloupe. Un partenariat de fait en est résulté, associant de manière étroite l'Etat, la région et le département.

Toujours est-il que par-delà les malentendus ou sous-entendus, les collectivités territoriales, région et département, font désormais cause commune avec l'Etat pour relever le défi de l'eau. Les limites de cette mobilisation tiennent à des raisons juridiques. L'Etat, la région et le département ne disposent pas de compétence en matière de politique de l'eau potable ou de l'assainissement qui relève des communes et de l'intercommunalité selon l'article L. 2224-71 du code des collectivités locales. En droit, rien ne permet aujourd'hui l'exercice d'un pouvoir de substitution. La pression des faits et de l'urgence l'a ainsi emporté sur la logique juridique.

Les deux collectivités territoriales justifient leur intervention dans le domaine de l'eau par l'esprit des lois de décentralisation plutôt que leur lettre. Ainsi, la région met en avant sa mission de développement économique, notamment dans le secteur du tourisme, pour justifier son intervention en matière d'eau potable et d'assainissement.

Le département est historiquement impliqué dans la politique de l'eau. Au titre de sa compétence dans le domaine agricole, il prélève et distribue de l'eau destinée à l'irrigation. Il dispose d'équipements de prélèvement et d'un réseau de transfert d'eau brut à cette fin. Il prélève ainsi environ 30 millions de m³ annuellement. Or seul un tiers de ce prélèvement est effectivement utilisé à des fins d'irrigation. Le reste est revendu aux autorités en charge du service public de l'eau et transformé en eau potable. De fait (sinon en droit), le conseil départemental s'impose ainsi comme l'un des acteurs essentiels de la politique de l'eau potable en Guadeloupe.

Sur ce dossier, la région et le département œuvrent dans un esprit de partenariat facilité par la cohésion politique de leur majorité. Ils ont constitué une « commission mixte » chargée de ce dossier (certains voient dans cette remarquable coopération les prémices d'une fusion et de la constitution d'une collectivité territoriale unique sur les modèles de la Martinique et de la Guyane).

Cette mobilisation autour de la question de l'eau ne s'est pas réalisée dans le cadre des instances prévues par le plan eau DOM en particulier le CRAE. En revanche, elle s'est effectuée dans le cadre du comité territorial d'action publique. Cette instance créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) publiée le 28 janvier 2014 réunit l'Etat, la région, le département, les six EPCI sous la présidence du président du Conseil régional. Elle se réunit plusieurs fois chaque année et s'est imposée au fil du temps comme un espace privilégié de concertation et de décision sur toutes les questions se rapportant à l'eau potable et à l'assainissement. L'importance prise par cette instance reflète également le rôle pilote pris par la région dans ce domaine. C'est dans ce cadre qu'a été arrêté le plan d'urgence de 71 M€ en février 2018 (cf. ci-dessous).

4.2.2 La succession des plans d'action

4.2.2.1 Les mesures d'urgence prises par les collectivités territoriales

Le plan d'urgence de 71 M€ est l'une des premières décisions qui ont marqué la prise de conscience des collectivités territoriales de la gravité des enjeux autour de l'eau potable et de l'assainissement. Destiné à pallier les carences les plus graves, il est totalement indépendant de la logique du plan eau

DOM davantage tournée vers des investissements structurants de long terme. Ce plan comportait 36 opérations de rénovation des infrastructures de l'eau potable. La plupart étaient consacrées au réseau : 17 pour un montant de 42 M€. Les autres portaient sur les usines de potabilisation et les captages. Seules étaient retenues les opérations « sans regret » ou « à efficacité immédiate » c'est-à-dire concernant des travaux urgents de réhabilitation ou de réparation rigoureusement indispensables.

Ce plan a été financé pour moitié par la région (35,5 M€) et par le département (35,5 M€). Les deux grandes collectivités se sont partagé les maîtrises d'ouvrage : 16 pour le département et 14 pour la région (et le reste aux EPCI). A la suite d'un diagnostic de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ce plan était plus particulièrement focalisé sur la lutte contre les déperditions d'eau. L'ensemble des travaux prévus étaient achevés au début de 2020.

4.2.2.2 L'opération de réquisition par l'Etat

Les travaux réalisés en 2018 et 2019 se sont révélés insuffisants pour mettre fin aux tours d'eau. Confronté à la crise sanitaire le préfet a fait usage le 24 avril 2021 de l'article L. 2215-1 (4°) du CGCT qui lui confère un pouvoir de réquisition en cas d'urgence visant à préserver « le bon ordre, la salubrité, la tranquillité et la sécurité publique ». Cette disposition lui permet de « réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrit toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées ».

Les moyens des principaux opérateurs de l'eau potable et les entreprises privées étaient ainsi placés sous la responsabilité de l'Etat qui prenait la maîtrise d'ouvrage de l'eau potable. L'objectif de cette opération était d'accélérer les travaux d'identification des fuites et de réparation. La réquisition a été renouvelée une fois pour s'achever à la fin de l'année 2020.

La maîtrise d'œuvre a été confié à la société Suez en partenariat avec Karuker'ô pendant la durée de cette réquisition. Au 18 décembre 2020 (donc à l'issue de la réquisition), à l'issue de l'inspection de 1 700 km de canalisations, 4 315 fuites avaient été détectées et 3 898 réparées permettant d'économiser 800 m³/heure, soit l'équivalent de la production d'une usine d'eau potable. La moitié des fuites provenaient des branchements, 40 % des compteurs et 5 % seulement des canalisations. Cette opération a été financée par l'Etat dans le cadre de la réquisition pour un montant de 3,7 M€ HT. Cependant, elle n'a pas suffi à apporter une nette amélioration dans la régularité de l'approvisionnement des populations en eau potable. Selon le rapport de fin de mission d'urgence des deux sociétés : « Il reste 5 000 fuites d'eau à réparer pour assurer la fiabilité des tours d'eau avant de les supprimer ».

4.2.2.3 La reprise en main de la lutte contre les fuites par la région

La réquisition étant échue en décembre 2021, la région a pris la maîtrise d'ouvrage de ce chantier destiné aux travaux d'identification et de réparation des déperditions de l'eau potable en renouvelant la mission de Suez et Karuker'ô. Elle s'est engagée dans la voie d'un plan en quatre ans d'un montant de plus de 8 M€ destiné à résorber les fuites et largement subventionné par l'Office français de la biodiversité.

Tableau 4 : Montant des travaux de recherche et de réparation de fuite menés par la région

	Maître d'ouvrage	Montant total € ht	Montant total ttc	Subvention	Financier
Mission d'urgence (poursuite réquisition)	Région	4 018 433,18	4 360 000,00	3 400 800,00	OFB
Fuites année 1	Région	1 350 000,00	1 464 750,00	900 000,00	OFB
Fuites année 2	Région	1 350 001,00	1 464 751,09	945 000,00	OFB
Fuites années 3	Région	1 464 550,00	1 589 253,75	1 025 324,00	OFB
Sous- total fuites	Région	8 183 184,18	8 878 754,84	6 271 125	OFB

Source : Conseil régional

Au total, depuis le début du plan d'urgence sur les fuites d'eau, en incluant les opérations réalisées sous réquisition et sous maîtrise d'ouvrage de la région, environ 7 000 fuites d'eau auraient été réparées sur deux ans (4 000+3 000). Selon un expert, le diagnostic de Suez sous-estime l'état de vétusté du réseau et il faudrait doubler cet effort pour obtenir un résultat significatif en termes de tours d'eau. Il est par conséquent vital de permettre à la région de mener à terme son plan d'action. Selon une enquête réalisée par la région auprès des opérateurs, le coût total des travaux de remise en état et de modernisation du réseau d'eau potable atteindrait une somme de 400 M€ tandis que le besoin total en incluant l'assainissement serait d'un milliard d'euros. Selon les indications fournies à la mission par le conseil régional, ce dernier serait prêt à apporter une somme de 250 M€ sur 5 ans.

4.2.2.4 La question de l'assainissement reléguée au second plan

Contrairement à l'eau potable, cette mobilisation laisse largement de côté la question de l'assainissement, nettement moins sensible du point de vue de l'opinion publique. Ainsi, alors que les deux sujets sont indissociables sur le plan juridique et institutionnels, ils deviennent, de fait, déconnectés en Guadeloupe dans leur approche par les autorités territoriales.

4.3 Le chantier lourd et complexe de la mise en place du syndicat unique

Dans les mois ou les années à venir, la mise en place du syndicat unique s'annonce comme la préoccupation essentielle de l'Etat comme des collectivités territoriales. En parallèle aux mesures d'urgence, ce sujet extrêmement complexe et vital pour l'avenir de la Guadeloupe, va inévitablement mobiliser les énergies au détriment de la mise en œuvre du plan eau DOM. Ce sujet institutionnel et indépendant du plan eau DOM est désormais au centre de tous les enjeux de la politique de l'eau potable et de l'assainissement en Guadeloupe.

4.3.1 L'historique du syndicat unique

La nécessité de transférer la compétence en matière d'eau potable et d'assainissement à une entité unique, fait consensus. Les critiques entendues portent sur la méthode – le recours à la loi plutôt que la négociation – mais jamais sur le fond de la mesure. En effet, d'un point de vue largement partagé, la situation dramatique de l'eau justifie un pilotage unique et centralisé au niveau du territoire dont l'un des avantages sera de permettre d'importantes économies d'échelles.

En parallèle aux travaux législatifs relatifs à la création du syndicat unique, le préfet de la Guadeloupe s'est livré en 2020 à une concertation avec les collectivités territoriales dans la perspective de faciliter l'émergence d'un consensus local qui eût permis d'éviter la voie législative. Le recours à la loi s'est

imposé du fait du refus de la communauté de commune de Cap Excellence d'intégrer la nouvelle structure. La loi émane toutefois d'une proposition de loi rédigée (en concertation avec le gouvernement) par la députée de la Guadeloupe : Justine BÉNIN et le sénateur de Guadeloupe : Dominique THÉOPHILE. La mise en œuvre de cette révolution institutionnelle est toutefois un défi majeur bien loin d'être gagné... A l'évidence, le plus difficile reste à faire...

4.3.2 Présentation de la structure

Le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) ou syndicat mixte ouvert (SMO) a été créé par la loi n°2021 5113 du 29 avril 2021. Son entrée en vigueur était fixée au 1^{er} septembre de la même année. Il est constitué par la région, le département, cinq EPCI (tous les EPCI sauf Marie-Galante qui du fait de son positionnement géographique, conserve la compétence en matière d'eau et d'assainissement). Il est dirigé par un comité syndical où siègent quatre représentants de chacun de ses membres, chargé d'élire son président, plusieurs vice-présidents et un bureau. Le président peut déléguer sa signature à un directeur général des services. Le SMO exerce des compétences étendues, de trois ordres : le service public de l'eau potable et de l'assainissement dans son intégralité, le service public de défense extérieure contre l'incendie (fourniture des points d'eau), la gestion des eaux pluviales. Une commission de surveillance, où siègent entre autres des représentants des associations et des personnalités qualifiées nommées par le préfet a été créée. L'installation du comité syndical dans les locaux du Conseil régional comme le choix comme président du SMO de M. Jean-Louis Francisque, 51 ans, maire de Trois-Rivières et élu régional depuis 2021, souligne l'influence de la région sur la nouvelle structure.

4.3.3 Les lourds défis immédiats

D'ores et déjà, le SMO et son président sont confrontés à des enjeux immédiats qui conditionnent sa survie.

Le premier est le financement de son fonctionnement et la rémunération de son personnel. En effet, le SMO a repris l'ensemble des effectifs des EPCI et du SIAEAG (syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe), c'est-à-dire environ 500 salariés, de droit public ou privé. L'impératif immédiat est de pouvoir les rémunérer.... Or, le SMO ne dispose pas d'un fonds de roulement. La loi du 29 avril 2021 n'a pas prévu une dotation en capital de l'Etat (ce point est évidemment contesté par les élus). Il ne dispose pas de ressources propres dès lors que l'état sinistré des fichiers des abonnés qui ne lui ont été que partiellement remis, la vétusté des compteurs et la montée en puissance des impayés le privent de perspectives de recettes à court terme. Ce n'est qu'au début de 2022 qu'il commencera à percevoir des recettes. Par ailleurs, les EPCI n'ont opéré aucun transfert de fonds vers le SMO. Pour lui permettre de commencer à fonctionner, la région et le département lui ont attribué une subvention de 5 M€ chacun. Cette somme de 10 M€ lui permet d'assurer le paiement des rémunérations jusqu'à la fin de l'année, mais pas au-delà. La nature juridique de cet apport prête à controverse : dotation en capital ou subvention de fonctionnement ? La délibération du Conseil régional du 19 août 2021 parle bien de « dotation initiale ». De fait, par son usage, cette somme se présente comme une subvention de fonctionnement mais la loi interdit le versement de subventions à un établissement public industriel et commercial. Selon le directeur-adjoint de la DRFIP, on se trouve devant une impasse. La seule solution viable juridiquement serait de passer par des avances remboursables... Le président du SMO se trouve ainsi, d'ores et déjà, confronté à une équation complexe qui, dans le contexte social tendu de la Guadeloupe, doit être réglée sans délai.

Le second est celui de la réduction des effectifs. En effet, l'une des causes fondamentales des déficits et de l'endettement des services publics de l'eau et de l'assainissement tient à un effectif pléthorique dû à des pratiques de clientélisme des mairies ou de leurs EPCI, au fil des années. L'effectif global n'est pas connu avec précision dès lors que les EPCI n'ont pas systématiquement transféré leurs données. L'effectif total est aujourd'hui de 546 agents ce qui représente une masse salariale de 3 à 4 M€/mois. La réduction des effectifs est considérée comme une priorité absolue par les autorités locales, notamment la région et le département. Un cabinet d'étude mandaté par la région a proposé

deux trajectoires de diminution des effectifs. La première portée sur une réduction de 200 agents. Cependant, face à la réaction du président du SMO qui la jugeait irréaliste au regard de ses conséquences sur le plan social, le cabinet a présenté un autre schéma fondé sur une diminution de 150 agents. Toutefois, selon d'autres évaluations (l'AFD), le SMO pourrait fonctionner sans perte d'efficacité avec 200 agents au total... Le chantier du reformatage de l'effectif reste entier, avec toutes les difficultés qui se conçoivent aisément : négociation d'un plan social, indemnisation des départs...

L'autre sujet est celui de la qualité de l'encadrement du SMO. Le syndicat n'est pas en mesure de fonctionner normalement avec son équipe de direction actuelle. La direction générale était assurée en novembre 2021 au moment de la visite de la mission sur place par une cadre qui n'est ni formée ni expérimentée pour cette mission. La priorité absolue tient au recrutement du directeur général des services. Un appel à candidature a été lancé dans cet objectif. Par ailleurs, les responsables de la région et du département sont unanimes pour estimer que le SMO a besoin d'un directeur financier et d'un directeur des ressources humaines de haut niveau.

Par ailleurs, la directrice « études et grands travaux » est mise à disposition (provisoirement) par le conseil régional. Mais cette dernière, unanimement reconnue comme étant d'un haut niveau de compétence, est déterminée à quitter la structure. Dans le cadre d'un montage alambiqué, l'Etat met à son service deux ingénieurs de haut niveau, agents de la DEAL chargés de mission auprès du préfet au titre du plan eau DOM qui leur a confié une mission de soutien à la création du SMO. Un ingénieur des ponts, des eaux et des forêts assure de fait la direction générale des services techniques et un ingénieur de l'école nationale supérieure de l'énergie, l'eau et l'environnement coordonne la recherche de fuites au sein de la direction technique.

Au-delà même de l'urgence de se doter d'un encadrement général solide, l'un des enjeux fondamentaux de l'avenir pour le SMO est de se pourvoir des capacités suffisantes en ingénierie pour le montage des dossiers financiers et techniques et le suivi des travaux. Sur ce plan aussi, il semble particulièrement démuné.

Or, le président du SMO n'entend pas pour l'instant recruter trois cadres dirigeants en plus du DGS. Il estime qu'il est contradictoire de procéder à ces trois recrutements – représentant une masse salariale selon lui de 600 000 €, tout en procédant à un dégraissage massif. Il souhaite donc s'orienter vers le recrutement d'un DGS polyvalent. La mise en place de la nouvelle structure est suspendue à un règlement de ce désaccord de fond.

Au-delà de cette question de l'encadrement supérieur, une réorganisation profonde du SMO est inévitable. Aujourd'hui, il est pourvu d'un organigramme largement plaqué sur les structures antérieures, combinant une logique fonctionnelle et géographique. Cet organigramme complexe et fouillé (douze pages) donne le sentiment d'avoir été conçu pour coller au maximum à la répartition géographique des effectifs des anciens EPCI. Dans une phase intermédiaire, cela peut se comprendre pour des raisons sociales. Toutefois, avec le remodelage de l'effectif, un effort de simplification de l'organisation et de regroupement des entités locales semble inévitable pour réaliser les économies d'échelle attendue de la mise en place du syndicat unique.

Par ailleurs, une multitude de tâches complexes attendent le nouveau syndicat. L'une de ses priorités sera de négocier avec les banques un rééchelonnement de sa dette estimée à 40 M€. En effet le SMO a récupéré les dettes d'investissement, liées aux équipements des EPCI et du SIAEAG qui lui ont été transférées. En revanche les dettes de fonctionnement (règlement des fournisseurs notamment) n'ont pas été transférées et incombent toujours aux EPCI et au SIAEAG qui n'a pas été dissout et fonctionne toujours à effectifs très réduits dans cette perspective. Par ailleurs, un travail considérable d'harmonisation des statuts et des rémunérations des agents transférés des EPCI et du SIAEAG doit être mené à bien notamment pour ceux qui relevaient de contrats de droit privé et ne sont pas soumis aux statuts et aux grilles de la fonction publique territoriale (environ 40% de l'effectif total). La tâche de récupération et de formalisation des fichiers des abonnés – dans le plus grand désordre – est une autre priorité pour pouvoir reprendre les facturations, de même que l'organisation des relevés de compteurs et le remplacement ou la réparation des compteurs dont

beaucoup sont hors d'usage. Le président du SMO a déclaré à la mission que face à cette montagne de responsabilités à mener à bien, il se sentait comme un homme « seul, seul, seul ». Encore faut-il pour sortir de cette impression de solitude bien compréhensible qu'il accepte de renforcer sensiblement son encadrement et de déléguer ses pouvoirs dans un climat de confiance à une équipe administrative et technique déterminée à relever ce défi.

Selon les estimations les plus optimistes - fondées sur la réussite de sa transition (reformatage de ses effectifs) et sur une reprise progressive des facturations à un niveau conforme à la moyenne nationale, le besoin de financement du syndicat pour assurer son fonctionnement normal serait de 20 à 30 M€ chaque année à partir de 2022 et d'au moins 80 M€ sur 5 ans. Il ne pourrait recommencer à dégager un autofinancement qu'à partir de 2026. Il est donc évident qu'il devra compter encore pendant de nombreuses années sur un subventionnement massif.

4.3.4 La trajectoire économique du SMO à moyen et long terme

Le SMO est désormais la seule entité officiellement responsable du service public de l'eau et de l'assainissement. Outre les lourds défis internes qui se présentent à lui, il lui incombe de se préparer à reprendre en main le dossier. Différents ordres de grandeurs ont été communiqués à la mission sur le coût à venir d'une remise en état du réseau d'eau potable. La mission reprend ci-dessous les éléments d'une analyse réalisée par l'ingénieur qui fait office de directeur des services techniques. En rythme de croisière, le coût en investissement et en entretien du service public de l'eau potable pour sa remise à niveau progressive sur une dizaine d'années, est estimé à environ 40 M€ annuels et celui de l'assainissement à 28 M€.

Le premier enjeu relatif à l'eau potable concernera la poursuite de la lutte contre les déperditions d'eau sur les réseaux (recherche, réparation de fuites, renouvellement des branchements, gestion des pressions...). Véritable cœur de métier du syndicat, cette activité est menée au bon rythme depuis les réquisitions par la préfecture de 2020 et la reprise de cette tâche par la région et le département. Pour mener à bien cette opération dans le temps, le SMO devra compter sur un budget de 7 M€ par an.

Corrélativement au point précédent, le renouvellement de réseaux est également nécessaire quand les tuyaux sont trop anciens. En considérant que les canalisations d'eau potable ont une durée de vie de 60 ans et que le coût moyen de renouvellement d'un kilomètre de réseau est de 400 k€, il faut donc prévoir un budget de 21 M€ par an consacré à cette action.

Un budget de 2 M€ par an devra être consacré aux points de prélèvement : mise en place des périmètres de protection ; prospection de nouveaux forages en remplacement de certains forages de Grande-Terre qui connaissent d'ores et déjà des intrusions salines. Autre impératif : la modernisation des usines de traitement d'eau potable pour un montant évalué à 7 M€. Concernant les autres ouvrages de génie civil, il faudra également prévoir des réparations sur les réservoirs et des augmentations de capacité de stockage soit une dépense de 1,5 M€ par an.

Enfin, considérant un parc de compteurs de 176 000 unités et une durée de vie moyenne d'un compteur de 10 ans, sur la base d'un coût de renouvellement de 90 € l'unité, il convient de prévoir *a minima* un budget de 1,5 M€ par an pour le renouvellement du parc de compteurs. Comme les compteurs et branchements défectueux sont responsables, respectivement de 40 % et de 50 % des pertes d'eau, leur renouvellement accéléré se justifie

Concernant l'assainissement, plus de 80 % des stations d'épuration de Guadeloupe sont non conformes. Leur remise en conformité porte sur des investissements qui peuvent être sur quelques équipements dans le meilleur des cas, mais peut aller jusqu'à la reconstruction complète de la station. Ainsi, le syndicat devra focaliser ses efforts dans un premier temps sur la fiabilisation et modernisation des ouvrages existants, qui représente un budget de 20 M€ par an et qui sera progressivement complété par la reconstruction complète de certains ouvrages.

L'enjeu pour les réseaux d'assainissement des eaux usées réside dans leur réhabilitation, pour limiter les entrées d'eaux claires parasites préjudiciables au fonctionnement des stations d'épuration, et dans leur augmentation de périmètre afin d'atteindre des secteurs non desservis par l'assainissement collectif et supprimer les petits ouvrages de traitement (mini-STEP) souvent défaillants. Considérant une durée de vie moyenne de 40 ans et un linéaire total de réseau de 500 km et un coût moyen de renouvellement d'un kilomètre de réseau de 600 k€, il faut donc prévoir un budget de 8 M€ par an pour le renouvellement de réseaux.

4.4 Les recommandations de la mission

4.4.1 Adapter la conception du plan eau DOM à la situation de la Guadeloupe

Renouer avec la logique initiale du plan eau DOM n'est pas réaliste dans l'immédiat pour la Guadeloupe. Il paraît difficile en l'état de s'engager aujourd'hui dans la préparation d'un contrat de progrès sur le modèle classique, tant la pression de l'urgence est forte. La mobilisation doit continuer de s'opérer d'une part sur les travaux d'identification des fuites et de réparations et d'autre part sur le défi de la mise en place du SMO. La priorité est moins de lancer de nouvelles études et de nouveaux programmes que la poursuite et l'amplification des actions déjà engagées. Cela ne signifie pas que le label plan eau DOM doive être abandonné dès lors qu'il légitime l'intervention de l'Etat dans un domaine qui n'est pas de sa compétence. En Guadeloupe, dans une situation délétère dominée par la crise de l'eau potable, les urgences et la mise en place du syndicat unique, le plan eau DOM doit être entendu au sens le plus large comme toute forme d'engagement de l'Etat en matière d'eau et d'assainissement

4.5 Miser sur un esprit de partenariat et de confiance entre l'État et les grands acteurs de l'eau et de l'assainissement

En tout cas, la période actuelle ne justifie plus le maintien d'un principe qui est l'une des clés du plan eau DOM : la conditionnalité. En effet, le financement de projets structurants était, en vertu de ce plan, conditionné à la signature de contrats de progrès par les opérateurs de l'eau. Nous ne sommes plus dans la même logique aujourd'hui. Il ne s'agit plus d'exercer une pression sur ces derniers pour les obliger à assumer correctement leur mission. Avec la mise en place de la structure unique et l'engagement résolu de la région et du département à sortir de l'impasse, la bonne volonté des partenaires de ce dossier n'est plus en cause. Le rôle de l'Etat est désormais de les épauler au maximum dans un esprit de partenariat et de mobilisation de tous les acteurs disponibles. Dès lors, il est essentiel que tous les financeurs potentiels (Etat, Europe, AFD, OFB, CDC) prennent part à l'effort commun pour permettre la remise en état du service public de l'eau et accompagnent le lancement du SMO sur des bases assainies.

4.5.1 Soutenir la mise en place du syndicat unique

Le SMO, nous l'avons vu, n'est absolument pas en l'état de fonctionner de manière autonome. Sa survie au moins dans les deux ans à venir est conditionnée à un soutien renforcé étroit des partenaires de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Guadeloupe. S'il est impossible de compter sur les EPCI compte tenu de leur situation financière, la poursuite de la mise en place du SMO ne se conçoit pas en dehors d'un encadrement et d'une assistance du trinôme Etat, région et département. A cet égard, la détermination de la région comme du département constitue l'évolution la plus favorable de ces dernières années sur le dossier de l'eau potable. La région est engagée dans une démarche volontariste de leadership régional sur ce dossier. Le département complète son action dans un climat de partenariat confiant. En outre, sa situation financière favorable (le DFIP parle d'une capacité financière en investissement d'environ 100 M€), lui ouvre de précieuses marges de manœuvre. Dans ce contexte, la mission est favorable à la signature d'une convention liant l'Etat, la région, le département et le SMO d'une durée de 5 ans portant sur l'accompagnement du SMO jusqu'à ce qu'il soit en mesure de prétendre à l'autonomie : calendrier

des réformes nécessaires, engagements opérationnels ou financiers des partenaires et objectifs à atteindre par le syndicat.

4.5.2 Examiner les possibilités sur le plan juridique pour permettre à la région et au département de poursuivre le subventionnement du syndicat unique

Les autorités régionales et départementales soulignent la fragilité de leur situation juridique en tant que financeurs du service public de l'eau potable et du SMO. Sa mise en place a certes donné lieu au vote de dotations initiales de la région et du département à hauteur de 10 M€ qui devait lui permettre de passer le cap de la fin de l'année 2021. Pour la suite, la région comme le département constatent qu'ils ne disposent d'aucune compétence en matière d'eau potable comme d'assainissement selon le code des collectivités territoriales. Si leur intervention pouvait se justifier dès lors que dans une situation chaotique, le service public de l'eau potable était laissé à l'abandon, la mise en place depuis le 1^{er} septembre d'une structure en charge de cette compétence à l'échelon régional et départemental crée une incertitude quant à leur capacité à poursuivre leur action de maîtrise d'ouvrage sur les travaux de réparation d'urgence. En outre, le droit européen et national interdit le subventionnement d'un établissement public industriel et commercial. Sur ces deux points (maîtrise d'ouvrage et subventionnement) la région comme le département sont dans l'incertitude et doivent obtenir des réponses urgentes. Une aide sur le plan juridique pourrait utilement leur être fournie par l'Etat. Dans quelles mesures et selon quelles modalités peuvent-ils faire l'objet d'une délégation de maîtrise d'ouvrage de la part du SMO ? Par ailleurs, quelles voies sécurisées sur le plan juridique s'offrent aux deux collectivités pour poursuivre leur soutien financier au SMO ? (La DRFIP suggère ainsi la possibilité de remplacer les subventions par des avances remboursables à long terme).

Recommandation n°12 : En Guadeloupe, examiner les solutions juridiques qui permettront à la région et au département de poursuivre le subventionnement du syndicat unique le temps nécessaire et envisager les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires.

4.5.3 Remettre l'assainissement dans les priorités

En matière d'assainissement, l'heure n'est évidemment pas à la réflexion sur de futurs investissements dans l'île. Au moins pour les deux années à venir (dans la même logique que pour l'eau potable) la priorité est à la réparation et à la remise en état des nombreuses STEP installées depuis une décennie et leur connexion aux réseaux d'évacuation des eaux usées. Compte tenu de l'état de décrépitude dans lequel le parc a été abandonné essentiellement par négligence, il paraît inconcevable de programmer de nouvelles constructions d'un coût de plusieurs dizaines de millions tant que l'effort de remise en fonctionnement normal des installations existantes n'aura pas été accompli. Cela ne signifie pas que l'assainissement se présente comme un sujet secondaire. Un travail de sensibilisation est nécessaire de la part des autorités de l'Etat auprès des élus pour mettre en avant son importance pour l'avenir économique de la Guadeloupe, la santé et le bien-être de ses habitants, et le risque de contentieux communautaire.

4.5.4 Impulser une mobilisation en faveur du renforcement des moyens en ingénierie du syndicat unique

L'un des enjeux décisifs de la réussite du SMO est son renforcement sur le plan des compétences en ingénierie financière et technique. Le syndicat est loin de disposer des compétences nécessaires pour accomplir ses missions. A cet égard l'Etat dispose d'un rôle central à jouer. Les solutions destinées à renforcer le SMO par la mise à disposition ponctuelle et quasi informelle de deux ingénieurs de l'Etat n'est qu'un palliatif temporaire. La mise à disposition d'un groupe d'une dizaine d'experts de haut niveau dans le cadre d'un « *contract management* » de cinq ans sur financements de l'AFD par exemple, pourrait contribuer fortement à la réussite du SMO. Une opération de ce type doit être négociée dans le cadre du comité de pilotage afin de cibler les compétences dont le SMO aura le plus besoin dans les années à venir et faire l'objet d'une clause de la convention quadripartite.

Recommandation n°13 : En Guadeloupe, envisager la mise à disposition temporaire du syndicat unique par l'Etat, en coordination avec la région et le département, d'une équipe de plusieurs experts de haut niveau dans le cadre d'une formule de gestion de contrats (*contract management*).

4.5.5 Améliorer la transparence en matière de communication sur l'eau potable et l'assainissement

La transparence et la sensibilisation de la population guadeloupéenne aux enjeux de l'eau potable et de l'assainissement constituent des leviers pour favoriser la reprise du paiement des factures. Il convient de rappeler aux Guadeloupéens que « l'eau paie l'eau » et qu'une amélioration durable de ce service public est de la responsabilité de chacun d'entre eux – notamment à travers le paiement de leurs factures. Il est donc indispensable de renforcer leur information et les explications sur les difficultés auxquelles font face les autorités et les efforts accomplis tout en pointant les raisons de fond des défaillances qui ont conduit à la situation actuelle. En 2020, en parallèle aux opérations de réquisitions, les services de l'Etat ont mis en place sous l'égide du préfet un site Internet dédié à l'eau potable. Ce site semble aujourd'hui tombé en désuétude faute de suivi et est désormais inaccessible (en tout cas, la mission n'est pas parvenue à s'y connecter). La relance de cette initiative et sa pérennisation est une nécessité impérieuse qui pourrait faire l'objet d'une concertation associant l'Etat, la région, le département, le SMO et l'office de l'eau. Il serait d'ailleurs logique que ce dernier partenaire – qui cherche sa voie en Guadeloupe tout en disposant de moyens importants – en prenne la responsabilité sous l'égide d'un comité de pilotage associant cinq partenaires : l'Etat, la région, le département, le SMO et l'office de l'eau.

Recommandation n°14 : En Guadeloupe, dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat, la région, le département, l'office de l'eau et le syndicat unique, relancer un site Internet destiné à l'information du public sur le fonctionnement du service public de l'eau et de l'assainissement.

5 SAINT-MARTIN : UNE AMELIORATION CONTINUE DE LA SITUATION MEME APRES IRMA

La collectivité d'Outre-mer de Saint-Martin a été créée le 15 juillet 2007 alors qu'elle faisait jusqu'alors partie de la Guadeloupe. Elle occupe la partie Nord d'une île peuplée d'environ 80 000 habitants dont la partie Sud est sous la souveraineté des Pays-Bas. Elle est dans une situation tout à fait particulière au regard du plan eau DOM et des enjeux de l'eau potable et de l'assainissement. Elle ne peut se comparer à aucun autre Outre-mer à cet égard.

Tout d'abord, ces questions ne se jouent pas à la même échelle que les autres Outre-mer. Ainsi la collectivité de Saint-Martin (sa partie française) est dix fois moins peuplée que la Guadeloupe : 40 000 habitants contre plus de 400 000. Son territoire est trente fois moins étendu : 53, 2 km² contre 1628 pour la Guadeloupe. Au regard des autres Outre-mer, la situation de Saint-Martin en matière de service d'eau potable et d'assainissement est à la fois beaucoup plus précaire - sur le plan de la ressource -et moins dégradée au regard de son fonctionnement quotidien.

5.1 Les fragilités de Saint Martin en matière d'eau potable et d'assainissement

5.1.1 La faiblesse de la ressource en eau

La caractéristique la plus évidente de Saint Martin est la pauvreté de sa ressource disponible pour l'eau potable. Contrairement aux départements d'Outre-mer, notamment à la Guadeloupe et la Martinique, ses grandes sœurs des Antilles françaises, Saint Martin est une terre aride qui dispose de peu de ressources en eau de surface ou de nappes souterraines. Ainsi, l'eau consommée sur le territoire est presque entièrement produite par une usine de désalinisation. La production de l'eau est par conséquent fortement polluante (très consommatrice d'électricité, qui est produite par une centrale au fuel). L'usine de Galisbay construite en 2006 fonctionne selon le procédé d'osmose inverse. Sa capacité totale de production en situation optimale est de 3 x 3 000 m³/jour.

5.1.2 Une vulnérabilité particulière aux événements climatiques

Le cyclone Irma qui a frappé l'île à l'automne 2017 a souligné la vulnérabilité de l'île face aux événements climatiques. Les équipements de production et de distribution de l'eau potable ont été fortement endommagés et mis hors service. L'usine de désalinisation a elle-même subi de graves dégâts qui se sont traduits par des ruptures de l'approvisionnement de la population en eau courante à la suite du cyclone. La remise en état des installations a pris plusieurs années. Le passage de l'ouragan Irma a détruit 80% des compteurs et entraîné en 2018 une baisse des consommations d'eau estimée à environ 30%. En 2020, les consommations ont retrouvé leur niveau d'avant Irma, et le service a fait face à des difficultés pour répondre à la demande en eau des abonnés, entraînant ponctuellement des coupures d'eau sur certains secteurs. Cependant, des travaux de réhabilitation ont permis, en 2021, d'accroître la production de 25%, en la portant de 6000 à 8000 m³.

5.1.3 Un prix de l'eau très élevé au regard du niveau de vie de la population

La population locale est fragilisée par une paupérisation importante : le produit intérieur brut (PIB) par habitant n'atteint pas 15 000 euros (moitié moins que la moyenne nationale qui effleure les 30 000 €). 80 % des résidents fiscaux saint-martinois déclarent un revenu net imposable inférieur à 12 000 € annuel, dont plus de 60 % déclarent gagner l'équivalent de 800 € par mois. L'ouragan Irma et ses dévastations ont compliqué les conditions de vie des familles.

Alors que le revenu moyen par habitant de Saint Martin est inférieur de moitié au niveau national, le prix de l'eau au consommateur est l'un des plus élevés du territoire français. La facture pour l'abonné moyen, consommant 68 m³/an, s'élève à 647 €/an au 1er janvier 2019, soit 9,5 €/m³. La facture globale de l'abonné moyen inclut notamment une part des opérations d'assainissement, le coût de production et de distribution de l'eau potable est de 5,56 €/m³. Les dépenses moyennes

d'approvisionnement en eau des ménages saint-martinois s'élèvent selon l'enquête ménages à 1220 €/an pour les abonnés à l'eau potable et 620 €/an pour les non abonnés.

En conséquence, les ménages saint-martinois ont recours de manière importante à des ressources alternatives (récupération d'eau de pluie, transporteurs d'eau, systèmes privés d'osmose inverse, eau en bouteille/bonbonne). Environ 11 % d'entre eux s'alimentent exclusivement par des ressources alternatives. La moitié des abonnés à l'eau potable et 90 % des non abonnés disposent d'une citerne de recueil des eaux de pluies et quelque 3% les utilisent à des fins alimentaires sans tenir compte du risque sanitaire. Par ailleurs, la cherté de l'eau potable qui s'explique largement par les coûts de son mode de production par dessalement rend impossible la perspective de toute augmentation de son prix pour financer des investissements.

5.1.4 De graves défaillances en matière d'assainissement

Sur ce plan, la situation de Saint-Martin était relativement conforme au constat le plus général observé par la mission dans les autres Outre-mer. En matière d'assainissement collectif, les infrastructures étaient insuffisantes ou en état précaire. Le système d'assainissement collectif est constitué de six stations d'épuration dont le fonctionnement était compromis par des problèmes de boues activées ou de lits bactériens récurrents.

Toutefois la situation s'est considérablement améliorée. Les 6 stations d'épurations publiques ont été réhabilitées suite au passage de l'ouragan Irma et fonctionnent correctement. L'amélioration portera désormais sur l'extension des réseaux de collecte.

Quant à l'assainissement non collectif, le SPANC compte environ 5 000 installations sur le territoire (il n'existe pas d'inventaire plus précis disponible). Le règlement du service de l'assainissement non collectif fixe une fréquence de contrôle des installations existantes de huit ans. Le contrôle périodique des installations existantes, prévu depuis l'entrée en vigueur du nouveau contrat de DSP, n'est pas encore mis en œuvre. Le service ne dispose que d'une faible visibilité sur l'état de conformité des installations.

5.2 Les atouts de Saint Martin en matière d'eau potable et d'assainissement

5.2.1 La relative simplicité de la gouvernance

Du fait de la taille de Saint Martin et de sa situation démographique, l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement est entièrement unifiée. La compétence incombe à une collectivité unique qui la confie à une « régie pourvue de la personnalité morale » donc largement autonome (de fait un établissement public) dans le cadre d'une délégation de service public à une société privée.

L'acteur central de l'eau à Saint-Martin est l'Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Saint-Martin (EEASM), dont les derniers statuts adoptés en 2016 lui donnent une autonomie renforcée vis-à-vis de la Collectivité. Au 1^{er} janvier 2021, l'EEASM est une structure légère dont l'effectif est limité à un directeur et neuf agents, dont trois ingénieurs et un technicien en charge du suivi des travaux, un chargé de mission eau et assainissement, un animateur eau et assainissement, une responsable finance/budget, une gestionnaire des marchés publics, et une secrétaire/comptable responsable de l'accueil.

La Collectivité a confié l'exploitation de son service de production et distribution d'eau potable à la société Saur à travers un contrat de concession multi-services eau et assainissement d'une durée de 10 ans, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2018. Saur est également chargé de l'assainissement.

5.2.2 Une gestion plutôt saine du service public de l'eau potable et de l'assainissement

Le budget principal de l'eau potable de l'EEASM témoigne d'une situation correcte. Le service est en excédent sur le plan de son fonctionnement (3 897 k€ en 2020 contre 2 957 k€ en 2019). Sa capacité d'autofinancement (épargne nette) est légèrement négative en 2019, mais redevient positive à partir de 2020. L'endettement du service est nul puisque l'EEASM a principalement recours aux subventions pour ses investissements. En revanche, le service de l'assainissement de l'EEASM reste légèrement déficitaire.

L'exploitant a annoncé un rendement du réseau d'eau potable de 63 % pour l'année 2020. Les dernières évaluations du rendement du réseau de distribution sont plus optimistes avec un taux de 71 % (contre 63% en 2020). Cependant il s'est dégradé depuis fin 2017 dans le contexte post Irma (63,6 % en 2016) malgré un taux de renouvellement de réseau très satisfaisant au cours des trois dernières années, et un renouvellement important de branchements à compter de 2013 (environ 2 % par an, renouvellement systématique des branchements fuyards).

Le taux de recouvrement des factures semble correct, surtout comparé à la Guadeloupe où plus de la moitié de la population ne paye pas son eau. Ainsi, l'exploitant annonce un taux d'impayés de 12,9 % en 2020 (hors lotissements privés). Ce résultat marque une forte amélioration depuis quelques années. La problématique des impayés dans les lotissements privés reste un sujet majeur qui impacte indirectement le prix de l'eau.

5.3 Une relance volontariste du plan eau DOM

5.3.1 Les orientations stratégiques du contrat de plan eau de Saint Martin

Une première conférence territoriale des acteurs de l'eau à Saint-Martin s'est réunie le 4 octobre 2016, pour définir des orientations stratégiques dont la portée a été fortement réduite par la tempête Irma. Les dégâts considérables qu'elle a entraînés, un an après la signature de cette première version du contrat de progrès, ont contraint les autorités à réorienter leur action sur les réparations des dommages et la reprise de la fourniture de l'eau aux populations. Ce n'est qu'à partir de 2021 qu'un retour à la normale a pu être constaté.

5.3.2 Le contrat de progrès

Le contrat de progrès a été signé le 14 décembre 2021 pour une durée de cinq années. Il se compose de quatre axes⁷, fortement inspirés des orientations stratégiques de 2016 :

Chacun de ses axes est complété par une liste détaillée de mesures concrètes présentées sous la forme de tableaux assortis d'un financement, d'un calendrier et d'indicateurs de réalisation. Ainsi, le premier axe prévoit par exemple la mise en place d'une commission eau et biodiversité. Le second prévoit, parmi d'autres actions, le recrutement d'un ingénieur et un technicien en renfort au sein de l'EEASM, chargés du suivi de travaux et du délégataire (réalisé en 2020). Le troisième vise, entre autres, à s'assurer de la mise à disposition de l'EEASM par le délégataire d'un accès au système d'information général (SIG) eau potable et assainissement et définit l'assainissement comme une priorité (« réaliser les extensions du réseau de collecte et les nouvelles stations d'épuration »). Quant au quatrième axe, il prévoit, entre autres, de réaliser « la mise à jour du schéma directeur des eaux pluviales et des inondations » et de définir un plan de gestion des étangs - d'ores et déjà achevé. Enfin, le contrat de progrès comporte deux tableaux des investissements à réaliser, opération par opération, dans le cadre d'un programme prioritaire d'investissement (PPI). Le montant total des

⁷ Axe n°1 : Compléter la mise en œuvre effective de la gouvernance de l'eau à Saint-Martin. Axe n°2. Poursuivre le renforcement des capacités techniques et financières des services publics d'eau et d'assainissement. Axe n°3. Redéfinir les priorités techniques afin d'offrir un service public de l'eau potable et de l'assainissement de qualité et durable. Axe n°4. Mieux intégrer les problématiques d'eau potable et d'assainissement dans les grands enjeux du développement du territoire.

investissements prévus de 2021 à 2025 est de 49 384 k€ en matière d'eau potable et de 49 467 k€ pour l'assainissement.

5.4 Les recommandations de la mission

Tout d'abord, il est essentiel, sur le long terme, de s'interroger sur la possibilité d'une diversification de la ressource. La tempête Irma a souligné le risque de ne disposer que d'une seule source d'eau potable qui est l'usine de dessalement. En outre, le caractère particulièrement consommateur d'énergie et polluant de cette usine de dessalement, dans un contexte de prise en compte croissant des priorités liées à l'environnement, est une autre bonne raison de chercher à exploiter d'autres sources d'eau potable. La pluviométrie est de 1000 mm par an sur cette île au climat tropical, ce qui est faible pour un Outre-mer. Ces volumes d'eau doivent se retrouver au moins en partie dans les eaux superficielles ou les nappes souterraines. Un travail de recherche approfondi sur le long terme, semble s'imposer pour examiner toutes les possibilités de diversification de la ressource en eau potable.

Recommandation n°15 : A Saint-Martin, engager une action de long terme pour sécuriser la distribution et ensuite diversifier les ressources en eau.

Par ailleurs, la question de l'accès à l'eau potable de la population se présente avec une acuité particulière à Saint Martin compte tenu de la faiblesse de son niveau de vie moyen et de la cherté de l'eau potable. Il n'est pas normal qu'une partie de la population n'ait d'autre solution que de recourir à des solutions de recueil d'eau de pluie qui est consommée en dépit de toutes les règles d'hygiène. La mission estime qu'il est indispensable d'élaborer un plan d'action en faveur des personnes les plus en difficulté pour leur permettre un accès à l'eau potable. La DSP de 2018 a prévu de dégager 100 000 € par an pour la politique sociale de l'eau. Il est maintenant temps de la mettre en place de façon opérationnelle. Une solution de tarifs préférentiels en fonction du niveau de revenu pourrait être envisagée.

De même, la communication sur la qualité et la potabilité de l'eau produite par l'usine de dessalement pourrait être renforcée pour rassurer les habitants de Saint-Martin et lever les inquiétudes qui subsistent à ce sujet notamment depuis la tempête Irma.

Recommandation n°16 : A Saint-Martin, mettre en œuvre les dispositions prévues par la DSP pour la politique sociale de l'eau.

6 LA MARTINIQUE, LE SEUL DOM OU UNE LEGERE TENDANCE A L'AMELIORATION PEUT ETRE MISE AU COMPTE DU PLAN EAU DOM

La région qui bénéficie comme la Guadeloupe de ressources exceptionnelles est touchée par des tours d'eau en raison de la dégradation du réseau et sous la menace de contentieux communautaires en matière d'assainissement. Pour autant, les autorités organisatrices semblent avoir pris conscience de la gravité de la situation et les trois EPCI en charge de l'eau et de l'assainissement s'efforcent de faire vivre le plan eau DOM et plusieurs projets d'investissement sont en cours de réalisation ou de lancement. La situation actuelle se caractérise par au moins 20 ans de retards accumulés à combler rapidement

6.1 La situation de la Martinique demeure préoccupante.

6.1.1 Une organisation des autorités organisatrices qui a beaucoup évolué au début du plan eau DOM

Avant 2017, il existait trois syndicats, deux au Nord : le SCNA et le syndicat des communes côtes Caraïbes Nord Ouest (SCCNO), un au Sud, le syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique (SICSM), et deux régies une communale et ODYSSI pour la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM). En 2015, les communes du Lamentin et de Saint-Joseph ont été reprises en exploitation par ODYSSI, créant des échanges d'eau entre le SICSM et la CACEM.

En 2017, par anticipation de la loi Notre, les compétences eau et assainissement ont été transférées vers la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM) et la communauté d'agglomération du pays nord Martinique (CAPNM). Depuis, la Martinique est couverte de façon cohérente par trois autorités organisatrices.

Les modifications successives de la carte institutionnelle et administratives de la compétence eau en Martinique ont généré deux conséquences principales :

- l'arrêt des investissements des autorités organisatrices (AO) ;
- la multiplication des échanges d'eau entre les autorités organisatrices.

Le Département s'était impliqué dans l'eau potable à l'époque où il en avait la possibilité légale. Depuis la collectivité territoriale de Martinique (CTM) qui lui a succédé, est restée propriétaire de deux captages sur la rivière essentiels pour l'alimentation en eau potable ainsi que de la principale usine d'eau potable de la Martinique, l'usine de Vivé au Lorrain. Cette eau potable est ensuite vendue à la CAPNM et la CAESM pour l'alimentation respective d'une partie du nord-atlantique ainsi que du centre et du sud de la Martinique. La production théorique de cette usine est, de 35 000 m³/j soit environ 15 % de la production totale de l'eau à la Martinique, et ce ratio peut atteindre 30 % en période de carême.

6.1.2 La réalisation des fondamentaux techniques du plan eau DOM est à peine effective

6.1.2.1 Les contrats de progrès

Les contrats de progrès prévus par le plan eau DOM couvrent l'intégralité de la Martinique. Ils ont été réalisés dans des délais différents selon les différentes autorités organisatrices⁸.

⁸ Le 11 avril 2018, pour la CACEM/ODYSSI, le 15 octobre 2019 pour la CAESM et le 21 juillet 2020 pour CAPNM.

Les contrats reprennent l'organisation du plan eau DOM et du document stratégique. Ils prévoient un investissement total de l'ordre de 200 M€ pour l'eau et l'assainissement répartis entre les autorités organisatrices selon le tableau suivant.

Tableau 5 : Montant des investissements prévus par collectivité

	Eau potable	Assainissement	Total
CAPNM	50,5 M€	32,9€M	83,4 M€
CACEM	36,8 M€	29,6 M€	66,4 M€
CAESM	25 M€	25 M€	50 M€
Total	112,3 M€	87,5 M€	199,8 M€

Source : Contrats de progrès

6.1.2.2 Les schémas directeurs ne sont pas encore réalisés

Les schémas directeurs d'eau potable sont en cours mais ne seront pas disponibles avant la fin de l'année 2022. Ceux d'assainissement ne sont pas encore lancés et ne seront pas disponible avant la fin de l'année 2023. Cette absence de schémas directeurs ne permet pas de s'assurer que les investissements réalisés sont ceux qui sont prioritaires.

6.1.3 Les coupures d'eau ont fait passer le sujet de l'eau potable devant celui de l'assainissement

Avant 2020, le sujet de l'assainissement était ressenti comme plus prégnant que celui de l'eau potable pour les raisons suivantes :

- l'état technique désastreux des installations d'assainissement : à titre d'exemple sur 31 stations d'épuration publiques de plus de 2 000 équivalents-habitants, 19 sont non conformes ;
- la situation budgétaire très délicate des services d'assainissement ;
- le pré-contentieux européen sur cinq systèmes d'assainissement (dont les stations d'épuration) : Fort-de-France, Le François, Le Robert, Le Lorrain et Saint-Esprit.

Mais les carêmes particulièrement secs des années 2020 et 2021 (faisant suite à celui de 2019 sans trop de conséquence) ont amené à des coupures de l'alimentation en eau pour certains habitants de Saint-Joseph et du Lamentin d'une part et dans le secteur de Sainte-Luce d'autre part. Le site internet de la DEAL recense jour, après jour, le bilan quotidien des productions et déficits d'eau potable. En 2020, il y a eu 92 bulletins quotidiens et 36 en 2021. Des tours d'eau ont été instaurés pour pallier le déficit d'eau potable. Ils ont fait prendre conscience aux autorités organisatrices des importants problèmes en matière d'eau potable.

Il n'y a pas de problème sérieux de disponibilité et de production d'eau potable en Martinique. Les 55 millions de m³ prélevés représentent moins de 3 % du volume total annuel moyen de précipitations qui est estimé à plus de 2 milliards de m³ par an. Mais la difficulté tient à la répartition des ressources. Il n'existe pas de captage dans le Sud de l'île et l'eau consommée dans le Sud provient exclusivement des prélèvements du Nord et du Centre de l'île. La population totale de la Martinique baisse et la consommation moyenne baisse également. De ce fait, l'appareil productif est suffisamment dimensionné pour faire face aux besoins.

Outre la sécheresse marquée de ces deux années 2020 et 2021, les tours d'eau avaient deux origines techniques principales :

- un taux de fuite estimé à 48 % en moyenne pour les réseaux martiniquais dans leur ensemble ;
- un transfert de l'eau de la station de production de Vivé limité à 18 000 m³/j lié à la situation ubuesque de la conduite dite « Séguineau » qui achemine l'eau vers le sud de l'île et qui est située sur la commune du Lorrain.

La conduite « Séguineau » étaient endommagée depuis 2009 et limitait le transfert d'eau du nord vers le sud. La nouvelle équipe de la Collectivité territoriale de Martinique élue en juin 2021 a engagé sans délai les opérations prévues dans son programme pour sécuriser juridiquement le tracé de la canalisation (indemnisation du propriétaire du terrain sur lequel passe la canalisation) et lancer les travaux de remplacement de la canalisation endommagée. Ces travaux doivent se terminer en mars 2022 et mettront un terme à une situation qui aura duré 12 ans.

Sur la résorption des fuites, la situation est plus délicate. La longueur des réseaux d'eau potable est de 3 529 km. Les réseaux d'eau potable de Martinique ont des pertes plus importantes qu'en moyenne nationale. L'indice linéaire de perte moyen national était de 3,14 m³/j/km en 2016 quand il était de : 8,73 m³/j/km pour la CAPNM, 22 m³/j/km pour la CACEM et 6,44 m³/j/km pour la CAESM.

Ces fuites importantes et la plus grande vulnérabilité des conduites en Martinique en raison de la sismicité devraient conduire à un renouvellement des conduites plus élevé que celui observé en moyenne nationale : 0,59 % en 2017. Or les taux de renouvellement observés en Martinique montrent que le renouvellement était plus faible : 0,29 % pour la CAPNM ; 0,28 % pour la CACEM et 0,073 % pour la CAESM.

En outre, le transfert des compétences d'eau potable et d'assainissement en 2017 vers les communautés d'agglomération a eu un impact organisationnel important. Les contrats de progrès montrent que les investissements 2017 et 2018 ont été plus faibles que les années antérieures et donc le renouvellement des réseaux a été encore moindre que sur les années précédentes.

6.2 Le bilan du plan eau DOM : quelques avancées mais relativement récentes

6.2.1 Trois carêmes secs ont conduit à s'écarter des principes du plan eau DOM en Martinique

L'évaluation du bilan à mi-parcours doit être réalisée selon les trois priorités⁹ définies dans le plan eau DOM du 30 mai 2016.

Mais il y a une difficulté pratique car deux autres plans uniquement financiers ont été lancés alors que le plan eau DOM se déroulait.

- Un plan d'urgence pour faire face aux tours d'eau de 2020 avait été décidé par le préfet avec l'accord des communautés d'agglomération.
- Le plan de relance gouvernemental pour accélérer la mise en œuvre du plan eau DOM. La Martinique bénéficie d'une enveloppe de 9,42 M€ gérée par l'OFB qui a permis, avec la participation d'autres financeurs, un montant de travaux d'environ le triple.

A partir de leur lancement, les opérations de travaux ont été programmées financièrement sur ces deux plans. Cette situation est logique car le plan eau DOM n'est pas un plan doté de financements

⁹ 1. Mettre à niveau les services à l'utilisateur et répondre ainsi aux attentes légitimes des populations à disposer d'un accès permanent à une eau de qualité, répondant aux normes sanitaires, à un coût raisonnable. 2. Améliorer la gestion des eaux usées, en particulier en ce qui concerne le raccordement des usagers et la collecte. 3. Assurer la soutenabilité des services d'eau et maîtriser les prix : rétablir les équilibres financiers, améliorer au plus vite la facturation et le recouvrement, en développant les tarifications sociales pour éviter, là où les prix sont déjà élevés, d'alourdir encore la charge pour les ménages les plus démunis.

spécifiques : il s'appuie sur les financements existants. Il y a donc eu un effet fort d'attraction pour ces deux plans qui permettaient des taux de subvention plus intéressants.

Pour autant, il n'y a donc pas lieu de considérer que ces opérations ne relèvent pas de la dynamique globale instaurée par le plan eau DOM. De fait, les travaux financés par ces deux plans ne portent que sur l'eau potable.

Dans cette logique, la DEAL consolide (*a posteriori*) un tableau de suivi de l'ensemble des opérations financées dans le cadre du plan eau DOM à partir de son lancement en 2015. Ce tableau distingue les opérations selon leur nature de financement.

6.2.2 Mise à niveau des services d'eau potable : les travaux lancés sont en nombre important mais le taux de réalisation est faible

Selon les chiffres d'octobre 2021, les travaux programmés sur le plan d'urgence et le plan de relance sont estimés à environ 58 M€ : 30,5 M€ pour le plan d'urgence et 27,5 M€ pour le plan de relance. Ces montants se décomposent par autorités organisatrices comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : Travaux programmés par EPCI sur le plan d'urgence et le plan de relance

	Plan d'urgence		Plan de relance	
	Nombre d'opérations	Montant des opérations	Nombre d'opérations	Montant des opérations
Communauté d'Agglomération du Pays Nord Martinique	21	4,5M€	4	8,4 M€
Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique	16	14,4 M€	6	7,5 M€
Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique	14	11,6 M€	4	11,45 M€

Source : DEAL

Au moment du déplacement de la mission en Martinique (décembre 2021), sur les 65 opérations lancées (ou a minima programmées), seulement 8 opérations sont effectivement achevées sur la CAPNM (pour 0,9 M€) et 2 opérations sur la CACEM (pour 1,15 M€). Les autres opérations seront achevées en 2022 et en 2023. Le taux de réalisation est à ce jour de 15 % en nombre d'opérations et de 3,5 % en termes de consommation des crédits disponibles.

Pour expliquer le faible nombre d'opérations engagées, les autorités organisatrices mettent en avant les difficultés pour obtenir un financement. De leur côté, les financeurs constatent qu'ils ont des crédits disponibles et que ce sont les projets prêts à financer qui manquent. Les chiffres cumulés attestent que les opérations achevées sont de taille modeste.

Le plan d'urgence prévoyait à court terme un gain théorique de 7 500 m³/j d'eau potable pour un déficit estimé en carême actuellement entre 10 et 15 000 m³/j. La mission n'a pas recueilli d'information permettant de savoir quel était le niveau d'atteinte de cet objectif.

6.2.3 De rares progrès en matière de gestion des eaux usées

Avant le plan eau DOM, les eaux usées domestiques étaient responsables de 60 à 65 % de la contamination des eaux douces en matières organiques (état des lieux 2013). Seuls 40 % des abonnés

martiniquais sont reliés à un réseau d'assainissement collectif. Les schémas directeurs d'assainissement sont anciens et nécessitent une mise à jour qui a été prévue dans les contrats de progrès. Enfin, la CAPNM et la CAESM font face depuis quelques années à des effondrements des réseaux collectifs d'assainissement liés à la nature des conduites et des terrains. Ces effondrements engendrent des risques sanitaires et environnementaux très forts. Le renouvellement de ces réseaux a été prévu dans les contrats de progrès et devait donc être réalisé en priorité.

6.2.4 Les insuffisances en matière de soutenabilité des services

Cet objectif qui relève du « renforcement des capacités » du service comprend plusieurs sous-objectifs : maîtriser les prix ; rétablir les équilibres financiers ; améliorer la facturation et le recouvrement et développer les tarifications sociales.

Maîtriser les prix

Toutes les autorités organisatrices ont pleinement conscience que les niveaux de prix atteints ne permettent pas d'envisager de nouvelles augmentations. En 2019, le prix moyen des services d'eau et d'assainissement en Martinique était de 5,64 €/m³ pour l'eau potable et l'assainissement collectif et de 2,77 €/m³ pour le seul service de l'eau. Compte tenu des besoins d'autofinancement des autorités organisatrices, il est difficile d'envisager que les prix puissent baisser à court terme et le maintien des prix actuels semble le seul objectif réaliste sur la durée du plan.

L'autofinancement des travaux est quasiment inexistant

Dans le cadre des plan d'urgence et de relance, les opérations font l'objet d'un autofinancement faible, voire inexistant :

- CAPNM : 2 opérations sur le plan de relance pour 495 000 €.
- CACEM : les 16 opérations du plan d'urgence pour 1 642 750 € et une opération sur le plan de relance pour 27 300 €.
- CAESM : néant.

Globalement le taux d'autofinancement pour les travaux programmés sur le plan d'urgence et sur le plan de relance n'est que 3,7 %.

Aussi, la seule constatation de taux d'autofinancement très faibles suffit à conclure que les équilibres financiers sont encore très dégradés.

Améliorer la facturation et le recouvrement et développer les tarifications sociales

La mission n'a pas noté d'avancée sur ces deux sujets. Pourtant environ 70 000 abonnés ont un problème économique d'accès à l'eau. Une étude de 2017 estimait qu'en 2012, avec un niveau de vie de 31 % inférieur à celui des habitants de l'hexagone et un prix de l'eau de 37% plus élevé, les ménages martiniquais subissent un effet ciseau qui se traduit par un taux de pauvreté en eau qui avoisine les 60 %.

L'aide au renforcement des capacités a tardé à se mettre en place et le dispositif est peu mobilisé

L'orientation stratégique 2 du « document stratégique » pour la Martinique vise à renforcer les capacités techniques et financières pour assurer la qualité et la soutenabilité des services de production, de distribution de l'eau potable et de traitement des effluents. Cette orientation est en grande partie portée de façon opérationnelle par l'Agence française de développement.

L'offre de renforcement des capacités a connu un démarrage tardif lié en grande partie à une mise en place tardive des crédits. La Martinique devrait bénéficier de 1,2 M€ en provenance du fonds

Outre-mer du MOM. La formation à la passation de marché est disponible depuis septembre 2021. L'offre de l'AFD permet également par un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, sous la forme d'un marché à bon de commande la mise à disposition de compétences de haut niveau sur une période déterminée.

Globalement, l'offre de service relative au renforcement de capacité ne fait pas l'objet d'une demande de la part des autorités organisatrices. L'AFD s'interroge pour savoir si le dispositif ne pourrait pas être adaptée à l'instar de ce qui a été mis en place pour développer les écoles aux normes parasismiques. Les consultants reçoivent des délégations pour passer les marchés et suivre les chantiers.

6.3 Les perspectives

Sur la base des trois priorités du plan eau DOM (voir ci-dessus) les perspectives d'évolution sont les suivantes.

6.3.1 Mise à niveau des services d'eau potable

Du point de vue de l'utilisateur, la seule chose visible c'est la réalisation des travaux et l'absence de coupures d'eau. Sans en faire l'objectif unique, c'est clairement l'objectif principal du moment.

Fluidifier la mise en place des financements

Les travaux demandent une étape préalable de financement des opérations. Les autorités organisatrices se plaignent de la durée de la phase de financement et incriminent la durée d'instruction des financeurs surtout la CTM gestionnaire du fonds européen de développement régional (FEDER) et l'OFB car la validation de la subvention est décidée au niveau national.

L'office de l'eau (ODE) de Martinique a créé une plate-forme pour fluidifier le financement des opérations. Après dépôt sur la plate-forme, l'autorité organisatrice connaît les participations qu'elle obtiendra des différents financeurs. C'est un progrès important même si la plate-forme ne peut pas être un guichet unique. En effet, les autorités organisatrices restent et resteront obligées de présenter un dossier de financement selon les règles exigées par chaque financeur. Il n'est pas envisageable de modifier les modes de fonctionnement des établissements financeurs (OFB notamment) pour les autorités organisatrices de Martinique. Les autorités organisatrices doivent donc intégrer les délais de validation du financement dans le calendrier de chaque opération.

6.3.2 Améliorer la gestion des eaux usées

La situation reste inquiétante avec des besoins financiers chiffrés à 80 M€ et le maintien d'un risque élevé de contentieux. A court terme, il n'est pas possible ni souhaitable de faire de l'assainissement une priorité de même niveau que l'eau potable. Toutefois, il convient de garder en vue que l'accent devra être remis sur l'assainissement une fois que les opérations sur les réseaux auront permis de se préserver des risques de tours d'eau. La date est aujourd'hui impossible à prévoir mais un réexamen de la situation sera à réaliser quand les plans d'urgence et de relance seront en passe de s'achever.

6.3.3 Vers un prix unique de l'eau et une unification de la gouvernance ?

L'idée d'une gouvernance unique de l'eau est ancienne. Un rapport de 2010 du CGEDD recommandait *a minima* la création d'un syndicat de production d'eau potable. Depuis, à titre illustratif, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux de la Martinique passés et à venir évoquent cette hypothèse ainsi que le document stratégique pour la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Martinique de décembre 2016.

Aujourd'hui, les acteurs de l'île sont davantage motivés par un autre objectif : le prix unique de l'eau. C'est une orientation politique de la CTM mais également des trois autorités organisatrices. La mise en œuvre de ce prix unique imposerait la réalisation d'un syndicat unique regroupant les trois autorités organisatrices et probablement la CTM.

La mise en place d'un syndicat unique de production constitue une question d'intérêt immédiat. Une telle structure permettrait d'assurer une répartition équitable de la ressource entre les autorités organisatrices tout en évitant les tensions sur le partage de la ressource. En revanche, la mission attire l'attention sur le risque qui existe à mettre en œuvre un syndicat unique compétent pour la distribution (sur le modèle de la Guadeloupe), si peu de temps après la prise de compétence sur l'eau potable et l'assainissement par les communautés d'agglomération. Cette prise de compétences a imposé une structuration des trois autorités organisatrices pour mettre en œuvre leurs compétences. Cette phase de structuration est actuellement en cours d'achèvement mais il aura fallu quatre ans pour y arriver. La CTM et les autorités organisatrices sont bien conscients que la structuration d'un nouveau syndicat unique ne pourra pas induire des retards dans la mise en œuvre des travaux. Mais il sera difficile d'éviter que le renforcement des capacités des services connaisse une pause, le temps d'une nouvelle réorganisation : définition d'un nouvel organigramme, rédaction des fiches de poste, recrutements des responsables (même issus des anciennes structures). Une stratégie en deux temps : syndicat unique de production puis syndicat unique paraît moins risquée.

6.4 Les recommandations de la mission

6.4.1 Poursuivre la dynamique de travaux

Les contrats de progrès évaluent le besoin de financement à 200 M€ dont un peu plus d'un quart est déjà financé par les plans d'urgence et de relance. Les faibles taux de réalisation montrent qu'il est important de maintenir une attention forte sur les réalisations effectives et ne pas se contenter d'un examen du taux d'engagement des opérations.

6.4.2 Prévoir le financement des travaux au-delà des plans d'urgence et de relance.

Il restera environ 150 M€ à financer pour pouvoir engager toutes les opérations prévues par les contrats de progrès et qui sont aujourd'hui non engagées.

Les autorités organisatrices demandent la pérennisation des subventions à 100 % pour financer leurs opérations. Pourtant les contrats de progrès s'étaient assurés d'une trajectoire financière réaliste et que les investissements prévus étaient soutenable dans les conditions de financement normales : pas de subvention à 100 %. La mission n'explique pas les raisons de ce décalage mais elle constate le besoin de financement à 100 %. En effet, même quand une opération est financée à 100%, le recours à une avance de trésorerie sur les subventions est souvent nécessaire pour permettre le lancement des opérations en raison d'une trésorerie insuffisante des autorités organisatrices. La mission considère que la pratique (et non la règle) de subvention à 100 % ne doit pas être remise en cause avant la fin du plan eau DOM car, sinon, cela briserait la dynamique récente de réalisation de travaux.

L'enjeu est donc :

- d'engager les travaux prévus aux contrats de progrès avant leur fin (qui est variable puisqu'ils ont été signés à des dates différentes) mais qui pourrait être fixée un peu arbitrairement à fin 2023 pour harmoniser les situations ;
- de viser la fin de réalisation avant la fin du plan eau DOM qui a lieu en fin mai 2026.

En l'absence d'autre perspective de financement, les 150 M€ de travaux ne pourront être aidés que dans les conditions générales du plan eau DOM par mobilisation des capacités financières et d'expertise de l'Etat et de ses partenaires :

- les subventions d'investissement de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-Région et du Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI) ;
- les engagements financiers de l'AFD et de la CDC ;
- les aides de l'OFB.

Il convient de rajouter à ces contributions possibles celle du FEDER puisque, sur la période 2021-2027, certaines opérations du plan eau DOM seront éligibles.

Ce mode de financement est déjà exceptionnel en ce sens qu'il permet des financements d'opérations de renouvellement qui, en général, ne peuvent pas recevoir de subventions. Il ne sera possible que si les autorités organisatrices ont retrouvé à partir de 2024 une situation financière satisfaisante et notamment une capacité d'autofinancement. Malgré les trajectoires rassurantes prévues dans les contrats d'objectifs, la mission n'a pas d'assurance sur la capacité des autorités organisatrices d'atteindre une telle situation aussi vite.

Selon les autorités organisatrices rencontrées l'amélioration de la situation des budgets d'eau potable devrait être plus rapide que celle des budgets d'assainissement. Un suivi attentif des capacités d'autofinancement des autorités organisatrices sera à réaliser par l'équipe projet chargée du suivi opérationnel du plan eau DOM (voir plus bas). Une attention particulière devrait être apportée aux budgets d'assainissement qui pourraient nécessiter des ajustements.

La montée en puissance de l'observatoire des coûts des travaux que l'ODE met en place afin de disposer de coûts de référence est à consolider. En effet, l'importance des travaux à réaliser, l'absence probable (et compréhensible) de coordination entre les autorités organisatrices sur les dates deancements de leurs appels d'offres, la concurrence limitée sur un territoire de taille modeste ne peuvent que conduire à une augmentation rapide des prix.

6.4.3 Reconstituer des capacités d'autofinancement des EPCI

Le taux d'impayé est moins problématique que sur la Guadeloupe. Mais le risque de contagion existe et il faut être vigilant pour éviter un possible dérapage.

La situation de la régie ODYSSI est particulière sur l'île. Les effectifs sont de l'ordre de 75% au-dessus des effectifs dans l'hexagone. Il convient de réduire la masse salariale pour dégager des possibilités d'autofinancement.

Recommandation n°17 : En Martinique, réduire le personnel de la régie ODYSSI pour revenir à un chiffre proche de bonnes pratiques et dégager des marges d'autofinancement.

6.4.4 Anticiper des possibles crises futures par une meilleure coordination des autorités organisatrices

A court terme

La logique des coupures lors des carêmes 2020 et 2021 n'a pas été expliquée aux usagers qui se sont forgés leurs propres explications qui ne correspondent pas toujours à la perception que la mission a pu en avoir.

Un captage important de la CACEM est sur la Rivière Blanche. Mais le captage d'eau principal de la CAESM est situé à l'aval. Quand les usagers d'un collectif du sud sont coupés, ils considèrent qu'Odyssi accapare l'eau en raison de la position amont du captage. De leur côté, les usagers coupés de la CACEM considèrent que la CAESM devrait s'approvisionner en priorité à partir de l'usine de Vivé pour leur laisser l'eau de la Rivière Blanche. L'intervention du préfet le 11 mai 2020 pour un

partage équitable de la ressource en eau fournie par la Rivière Blanche n'est pas connue et quand elle l'est, les usagers ne croient pas qu'elle soit respectée.

Les usagers ne comprennent pas non plus les durées pendant lesquelles ils sont privé d'eau surtout quand elles atteignent plusieurs semaines. Il leur semble que l'équité voudrait que les durées soient comparables entre usagers coupés. Enfin les usagers reprochent que les « plannings prévisionnels des coupures tournantes » ne sont pas respectés par les exploitants (Odyssi et SME) sans que des explications leur soient données.

Le pilotage des coupures tournantes nécessite de mobiliser quatre acteurs de l'eau : les deux autorités organisatrices et les deux exploitants. Une instance de pilotage de la crise est nécessaire pour : prendre les décisions de gestion en équité ; communiquer sur les décisions ; expliquer les écarts lorsque les conditions d'exploitation ont conduit à ne pas suivre les décisions annoncées.

A moyen terme

Pour la Martinique, il semble souhaitable que les trois EPCI avancent progressivement en travaillant à la préparation de cette future mutualisation et notamment sur les actions suivantes :

- élaboration des conventions de partage d'eau afin d'asseoir la solidarité entre territoires, élaboration des conventions de vente d'eau entre collectivités ;
- mise à jour de la convention de répartition de la ressource entre CACEM/CAESM sur la rivière Blanche, en recherchant l'équité entre territoires ;
- mise à niveau des équipes opérantes s'agissant de la qualité de l'exploitation.

Recommandation n°18 : En Martinique, renforcer la mutualisation sur tous les sujets entre les trois EPCI en prévoyant l'élaboration de conventions sur le partage de l'eau, la répartition de la ressource et la mise en commun d'un pool d'ingénierie disponible.

A long terme

Sur la durée du plan eau Dom, l'évolution de la gouvernance actuelle est exclue pour la mission car l'accent doit être mis sur la réalisation et l'atteinte d'objectifs de performance des services. A plus long terme et après retour à « une situation normalisée », l'objectif politique de prix unique de l'eau peut redevenir légitime.

Recommandation n°19 : En Martinique, conditionner la structuration de la « gouvernance pour un prix unique de l'eau » à l'atteinte de résultats de performance des services d'eau et d'assainissement.

6.4.5 Réactiver la gouvernance locale du plan eau DOM

Mettre en place un pilotage opérationnel des opérations au niveau local

Il n'y a pas d'équipe de suivi dédiée du plan eau DOM. Plusieurs acteurs y contribuent en fonction de leurs compétences : le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et la DEAL pour l'élaboration des tableaux financiers de suivi et l'ODE par l'animation des autorités organisatrices en charge du plan. Mais l'ensemble des contributions ne constituent pas un suivi de projet : l'état d'avancement des opérations n'est pas disponible et impose une interrogation des autorités organisatrices.

Il convient de transformer cette organisation « spontanée » en équipe projet qui tiendra à jour toute l'information sur le plan eau DOM et qui sera le correspondant naturel du coordonnateur national du plan eau DOM. C'est à elle que reviendra la responsabilité de suivre le rythme de réalisation à

court terme des plans d'urgence et de relance. En outre, elle devra s'assurer du rétablissement à l'horizon 2024 des capacités d'autofinancement des autorités organisatrices pour permettre la poursuite du plan eau DOM selon les conditions financières du plan.

6.4.6 Poursuivre la mise en œuvre du plan eau DOM dans toutes ses dimensions

Les contrats de progrès comprennent de très nombreuses actions de renforcement des capacités et ne se limitent pas à des listes d'opération à financer. Il importe de mettre l'accent davantage qu'aujourd'hui sur le renforcement des capacités.

Accélérer la connaissance patrimoniale des réseaux

La connaissance patrimoniale des réseaux par les autorités organisatrices est encore faible. Chaque contrat de progrès comporte donc dans son axe 4, une action 4.1 d'amélioration de la connaissance du patrimoine et une action 4.4 (ou 4.3) de réduction des pertes du réseau d'eau potable :

- CAPNM : action 4.1 : 350 k€ ; action 4.3 : 7,12 M€
- CACEM/ODYSSI : action 4.1 : 850 k€ ; action 4.4 : 8,43 M€
- CAESM : action 4.1 : 2,2 M€ ; action 4.4 : 11,4 M€

La poursuite de cette connaissance est cruciale pour la maintenance future des réseaux.

Accompagner la CACEM dans le rétablissement de relations contractuelles classiques avec ODYSSI

Les dernières élections ont conduit à de nouvelles orientations de gouvernance qui visent à redonner au maître d'ouvrage sa place. ODYSSI avait dépassé les attributions classiques d'un délégataire public et disposait d'une délégation pour la maîtrise d'ouvrage. Toutefois, sur le territoire, la maîtrise d'ouvrage s'est révélée faible car le véritable maître d'ouvrage (la CACEM) n'assumait pas ses attributions et parce qu'ODYSSI était insuffisamment dotée en cadres techniques pour se substituer au maître d'ouvrage.

La CACEM procède désormais à la structuration de son service de maîtrise d'ouvrage. Mais il est important qu'en parallèle elle se dote d'un contrat d'objectifs qui fixera les objectifs à atteindre pour ODYSSI, prioritairement sur l'exploitation.

6.4.7 Relancer la politique d'assainissement

La situation de l'assainissement non collectif appelle un traitement particulier

L'assainissement non collectif (ANC) est identifié comme un enjeu du SDAGE 2022-2027. En effet, environ 90 % des installations d'ANC seraient non conformes selon les diagnostics de l'existant effectués par les services publics d'assainissement non collectifs (SPANC) sur un peu moins de la moitié des dispositifs du territoire :

- CAPNM : 96% de non-conformité (environ 32 000 maisons concernées).
- CACEM/ODYSSI : 87 % de non-conformité.
- CAESM : 85% de non-conformité.

La situation martiniquaise ne semble pas si éloignée de celle de la métropole. Les SPANC assument leurs missions pour les constructions neuves (et lors des mutations) mais sont dans l'incapacité de traiter le « stock » d'ANC existants non conformes. En effet, la loi Grenelle 2 n'a pas instauré

d'obligation systématique de travaux de mise en conformité pour les installations non-conformes. L'obligation n'existe que s'il y a un risque sanitaire ou environnemental avéré.

Dès lors il est peu utile pour la mission de communiquer sur le taux de non-conformité. L'ODE promeut le concept d'ANC *sans défaut*. La mission considère que ce concept fixerait un objectif à atteindre plus raisonnable que celui sous-jacent au constat de 90 % de non-conformité qui est très décourageant en raison de l'ampleur de la tâche à réaliser.

Actuellement la mise en conformité est réalisée sur la base du volontariat grâce aux aides financières à la réalisation des travaux d'ANC. Ces aides sont principalement octroyées par la CTM, la caisse d'allocations familiales (CAF) et l'ODE (DFAP : dispositif de financement aux particuliers) sous condition de ressources. La mission estime que cette politique incitative est à promouvoir en priorité et pourrait sans doute être renforcée. Mais elle doit aussi être complétée par des actions de police administrative auprès des personnes dont les ANC sont polluants et qui ne s'engagent pas dans une démarche volontaire.

6.4.8 Initier l'adaptation au changement climatique

L'île a connu trois carêmes consécutifs secs. Même si les conséquences de carêmes secs seront largement estompées par les travaux sur la résorption des fuites, ils pourraient préfigurer une future situation structurelle où l'approvisionnement en eau ferait défaut pendant les carêmes.

Gestion hydro-économique de la ressource

L'ODE a initié une étude à l'échelle de l'île de modèle de gestion hydro-économique de la ressource dont l'achèvement était prévu pour fin 2020. Cette étude n'est pas finalisée car, avec les sécheresses de 2020 et 2021, les autorités organisatrices avaient d'autres préoccupations plus immédiates. L'achèvement de cette étude permettra d'orienter les décisions des autorités organisatrices sur la ressource grâce à l'outil d'aide à la décision « Modèle de gestion mutualisée de la ressource en eau ».

Diversifier la ressource

En Martinique, la ressource en eau provient majoritairement du nord de l'île et plus gênant pour la gestion, elle provient pour l'essentiel de 20 captages en rivière (plus 12 sources et 4 forages en nappe). De ce fait, l'eau provient à 94 % des rivières et seulement à 6 % des eaux souterraines.

L'île dispose bien de 291 réservoirs qui représentent 179 000 m³ de réserve mais cela ne représente que de 6 heures à 5 jours de réserve selon les zones. Les réservoirs servent surtout à stocker l'eau pour assurer la distribution aux heures de pointe. Mais l'île ne dispose pas de grandes réserves pour faire face à des sécheresses prolongées.

La Martinique sera donc en situation de vulnérabilité si la sécheresse des carêmes venait à être plus marquée. Une stratégie de diversification des ressources est déjà en cours comme le prévoyait le SDAGE 2016-2021, avec la création de quelques nouveaux forages en nappe. Mais ces nouveaux forages ne changeront pas les équilibres en volume entre l'eau de surface et l'eau souterraine.

En cas de sécheresse sévère ou généralisée sur l'île les nouveaux forages et les interconnexions seront insuffisantes. Il faudra donc envisager d'autres moyens et en tout premier lieu du stockage. Il est légitime que ce sujet ne soit pas aujourd'hui mobilisateur car la lutte contre les fuites est l'action prioritaire. Mais cela n'a pas toujours été le cas : dans le schéma directeur d'eau potable lancé par le Conseil général en 2007, des retenues avaient été envisagées. Comme les délais de réalisation d'une éventuelle retenue sont longs et les difficultés à surmonter pour des réalisations dans des zones écologiquement sensibles sont importantes, il convient d'anticiper les délais de réalisation. Aussi il sera utile de savoir si la création de ressources alternatives pour passer les carêmes est nécessaire ou non. A ce titre le carême 2022 sera instructif car s'il devait être sec, ce serait le quatrième carême sec d'affilée.

Recommandation n°20 : En Martinique, s'engager (EPCI) dans la voie d'un plan de diversification de la ressource en eau potable.

7 LA GUYANE : UN FREMISSEMENT DES INVESTISSEMENTS EN 2021 MAIS DES PERSPECTIVES INQUIETANTES

La Guyane est dans une situation à part qui la différencie de tous les autres DOM du fait de l'immensité de son territoire (50 fois celui de la Guadeloupe !) de la dispersion de sa population, de son sous équipement et de la situation sociale extrêmement précaire d'une partie de ses habitants. En matière d'organisation de la gouvernance notamment, il serait inconcevable de ne pas tenir compte de cette particularité qui explique pourquoi, à ce stade, le plan eau Dom est resté largement lettre-morte.

7.1 La situation actuelle : un seul territoire mais deux réalités différentes !

7.1.1 Une organisation des autorités organisatrices qui n'a pas évolué avec le plan eau DOM

La Guyane compte quatre structures intercommunales : la communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL) ; la communauté de communes de l'ouest guyanais (CCOG) ; la communauté de communes des savanes (CCDS) ; la communauté de communes de l'est guyanais (CCEG).

La compétence en eau potable et en assainissement est exercée à l'échelle communale à l'exception de la CACL qui exerce la compétence en eau potable depuis 1997 et en assainissement depuis 2005 et de la CCDS compétente pour l'assainissement non collectif.

Seize communes ont donc encore la compétence eau et assainissement. Le transfert effectif des compétences en faveur des 3 autres EPCI (CCOG, CCDS, CCEG), initialement prévu en 2020, a été repoussé à 2026. Le plan eau DOM n'a donc rien changé à l'organisation communale et intercommunale qui était préexistante.

7.1.2 La réalisation des fondamentaux techniques du plan eau DOM peine à être effective

7.1.2.1 Les contrats de progrès

La Guyane est le seul territoire où des contrats sont signés à l'échelle communale. Ce retard dans les transferts de compétence a complexifié et ralenti la mise en place du plan eau DOM. Il existe 18 contrats au total (16 avec les communes et 2 avec des EPCI). Huit contrats de progrès ont été signés le 9 décembre 2019 avec la CACL (seul EPCI à exercer la compétence eau potable et assainissement), la CCDS (pour la compétence ANC), et les communes de Awala-Yalimapo, Saint-Laurent-du-Maroni, Iracoubo, Kourou, Saint-Élie et Sinnamary pour un total de 165 millions €.

Tableau 7 : Montants d'investissement prévus en 2019 dans les contrats de progrès

Collectivité	Eau potable	Assainissement
CACL	50 480 000	43 360 000
CCDS		104 000
Saint Laurent du Maroni	38 300 000	15 700 000
Kourou	295 000	206 000
Sinnamary	185 000	93 000
Iracoubo	9 207 000	3 879 000
Saint Elie	157 000	0
Awala Yalimapo	345 000	2 500 000
Total	98 969 000	65 842 000

Source : DGTM

Les 10 autres contrats ont été signés le 1er décembre 2020 avec les communes de Camopi, Ouanary, Régina, Saint-Georges, Apatou, Grand-Santi, Mana, Maripasoula, Papaïchton et Saül. Les contrats de progrès signés en 2020 programment un montant d'investissement de près de 97 M€.

Tableau 8 : Montants d'investissement prévus en 2020 dans les contrats de progrès

Commune	Eau potable	Assainissement
Apatou	8 878 000 €	9 366 000 €
Camopi	4 250 000 €	8 800 000 €
Grand Santi	3 382 000 €	4 400 000 €
Mana	8 332 000 €	300 000 €
Maripasoula	18 762 000 €	3 839 500 €
Ouanary	1 420 000 €	1 910 000 €
Papaïchton	1 432 500 €	7 363 000 €
Régina	1 200 000 €	625 000 €
Saint Georges	7 220 000 €	4 546 000 €
Saül	382 000 €	520 000 €
Total	55 258 500 €	41 669 500 €

Source : DGTM

Au total, il est prévu sur l'eau et l'assainissement collectif près de 265 M€ d'investissements sur une durée de 5 ans, soit plus de 50 millions d'euros par an ce qui est un montant très élevé. Il conviendrait de connaître la part des travaux d'urgence et celle liée à la gestion à long terme des services d'eau et d'assainissement.

7.1.2.2 Les schémas directeurs

Cinq des 17 schémas directeurs nécessaires pour couvrir la Guyane existent. Les autres seront réalisés au niveau communal. Compte tenu de l'éloignement des communes entre-elles il n'y a pas d'inconvénient à ce que la réflexion se fasse au niveau communal. En effet les distances interdisent des interconnexions et même la production d'eau doit se faire de façon indépendante. Au sein même d'une seule commune il existera plusieurs réseaux indépendants en raison de la distance entre les différents villages constitutifs de la commune.

Tableau 9 : Etat des lieux début 2022 des schémas directeurs en Guyane

Communauté de commune	Commune	SDAEP			SDAEU			SDA-EP		
		Année de la dernière version	Etat	Commentaire	Année de la dernière version	Etat	Commentaire	Année de la dernière version	Etat	Commentaire
CACL	CACL	2016	OUI	Terminé	2001	ER		2001	EC	SDGEP
CCEG										
	Camopi		EC	en cours depuis 2016		EC	en cours depuis 2017		NON	
	Ouanary		NON	En cours de lancement	2012	ER	En cours de démarrage d'une révision		NON	
	Régina		NON	En cours de construction		EC			NON	
	Saint-Georges	2017	OUI		2009	OUI	Prévoir une révision		NON	
CCOG										
	Apatou	2009	ER	en cours de révision	2014	OUI			NON	
	Awala-Yalimapo		EC	Réunion démarrage mi nov.21	2011	OUI	Prévoir une révision zonage	2011	OUI	EP dans le SDA
	Grand-Santi		EC		2008	ER	En cours de révision	2008	OUI	EP dans le SDA
	Mana	2013	OUI		2004	ER	En cours de démarrage d'une révision	2004	OUI	EP dans le SDA
	Maripasoula	2016	OUI		2007	OUI	doit être révisé		NON	
	Papaïchton		EC		2019	OUI	Zonage non utilisable en l'état	2019	OUI	EP dans le SDA
	Saint-Laurent-du-Maroni	2016	OUI	MAJ du SDAEP sur une partie (AEP Margot) /révision pour 2022	2012	OUI			NON	
	Saül		EC	en cours de démarrage (janv.2022)	2010	OUI	pas d'enquête publique à priori		NON	
CCS										
	Iracoubo		NON	en cours de construction	2004(pas enquête publique)	ER	En cours de révision	2004	OUI	EP dans le SDA
	Kourou		NON	En cours de finalisation					NON	
	Saint-Élie		NON	en cours de construction		EC			NON	
	Sinnamary		NON		2019	OUI			NON	

Source : DGTm

7.1.3 Un niveau de service faible sur la majorité des communes de l'intérieur

Le niveau de développement des communes de la Guyane est supérieur sur le littoral que sur l'intérieur. Il en est de même pour le niveau de service en eau potable et en assainissement dans les communes. La structuration des EPCI (CCOG le long du Maroni, CCEG le long de l'Oyapock) fait que le niveau de service au sein des communes de ces deux EPCI (ainsi que pour la CCDS) est très différent.

En dehors du territoire de la CACL, les infrastructures d'eau potable et d'assainissement présentent un retard important au regard des besoins, retard dont on peut craindre qu'il ne s'accroisse du fait de l'explosion démographique et de la faiblesse des investissements.

L'assainissement non collectif est majoritaire (en population concernée). L'assainissement semi-collectif souvent très dégradé, voire à l'état d'abandon, et l'assainissement individuel ne disposent

souvent pas du minimum d'équipements, même non conformes. 9 communes sur les 12 ayant la compétence ANC n'ont pas encore créé de service public de l'assainissement non collectif (SPANC).

7.1.4 L'exploitation des services d'eau et d'assainissement

L'exploitation du service d'eau potable est majoritairement confiée par affermage ou prestation de services à un exploitant privé, la Société Guyanaise Des Eaux (SGDE, filiale de Suez). Seules 4 communes, toutes isolées, exploitent leur service en régie.

Dans les communes de la CACL et dans quatre autres communes dont les plus peuplées (Saint Laurent du Maroni, Kourou), les services d'assainissement sont exploités par deux entreprises privées (SGDE et CIE du groupe Vinci). Dans les autres communes, il n'y a pas de service (Camopi, Papaïchton...) ou le service est en régie communale pour une raison avancée de coût. Dans tous les cas de régie, sauf à Saül pour l'eau potable, la qualité du service est médiocre.

7.1.5 Une part encore importante de la population n'a pas accès à l'eau potable

Les chiffres sur l'absence d'accès à un service d'eau potable varient entre 15 à 20 % de la population¹⁰. Parfois il est avancé des chiffres supérieurs mais sans citer de source probante pour en attester.

La crise sanitaire a révélé les problèmes d'accès à l'eau et d'assainissement, notamment au niveau des habitats informels. Elle a nécessité l'accompagnement des collectivités par l'État dans la mise en place d'une desserte temporaire en eau potable par des rampes de distribution et bornes-fontaines, destinée aux habitants de certains quartiers qui n'ont habituellement pas d'accès au service public d'eau potable.

7.1.6 Des ressources en eau qui peuvent paraître abondantes mais souvent peu mobilisables

En liaison avec une pluviométrie abondante (les précipitations varient de 2 000 mm à 4 000 mm par an), les réserves en eau de surface sont considérables. Malheureusement la pollution par le mercure lié à l'orpaillage rend le recours à cette ressource quasi impossible dans les endroits éloignés. L'accès à des ressources alternatives, souvent par forage, est plus compliqué à mettre en œuvre pour les communes et encore plus pour les particuliers. De plus, ces solutions sont plus onéreuses.

7.2 Le bilan du PEDOM : quelques avancées mais relativement récentes

L'évaluation du bilan à mi-parcours doit être réalisée selon les trois priorités¹¹ définies dans le plan eau DOM¹² du 30 mai 2016.

7.2.1 Le plan d'action pour la Guyane

Le « Plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement de la Guyane - document stratégique » de juillet 2017 est basé sur différents constats partagés au niveau de la Guyane. Ce territoire, bien que disposant de ressources en eau abondantes, souffre d'un important retard en matière d'infrastructures pour l'eau potable et l'assainissement. Ce retard s'explique d'abord par la forte croissance démographique et l'immensité du territoire et ensuite par l'insuffisance des

¹⁰ Selon une étude de l'OEG, en 2015, il y avait 45.100 habitants à plus de 1km d'un point d'eau public.

¹¹ 1) Mettre à niveau les services à l'usager et répondre ainsi aux attentes légitimes des populations à disposer d'un accès permanent à une eau de qualité, répondant aux normes sanitaires, à un coût raisonnable. 2) Améliorer la gestion des eaux usées, en particulier en ce qui concerne le raccordement des usagers et la collecte. 3) Assurer la soutenabilité des services d'eau et maîtriser les prix : rétablir les équilibres financiers, améliorer au plus vite la facturation et le recouvrement, en développant les tarifications sociales pour éviter, là où les prix sont déjà élevés, d'alourdir encore la charge pour les ménages les plus démunis.

¹² Plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

collectivités en matière de capacités techniques et financières, de planification et de gestion des services. En réponse à ce diagnostic, le plan d'actions se structure autour de quatre principes directeurs :

- renforcer la gouvernance et les capacités opérationnelles des collectivités compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement (y compris l'accompagnement au transfert de compétences) ;
- développer la gestion et la maîtrise financière des services publics d'eau potable et d'assainissement ;
- redéfinir les priorités techniques et renforcer la planification afin d'offrir un service public de l'eau potable et de l'assainissement durable et de qualité ;
- mieux intégrer les politiques de l'eau potable et de l'assainissement dans les grands enjeux du développement du territoire.

La mise en œuvre de ces principes directeurs n'est pas perceptible en Guyane. Les deux seules préoccupations que la mission a perçues sont : 1) la réalisation rapide de travaux principalement en eau potable (mais aussi d'assainissement sur la CACL) et 2) le souhait de ne pas transférer les compétences communales aux EPCI.

7.2.2 L'accompagnement du transfert de compétence

Une des actions du plan se traduit par l'accompagnement des collectivités pour le transfert de compétences eau et assainissement aux EPCI au plus tard en 2026. Pour les communes possédant encore les compétences eau et assainissement, les contrats de progrès signés ont été élaborés pour aider au rattrapage technique, organisationnel et financier des services publics dans la perspective du transfert de compétences.

La contractualisation est prévue en deux temps : d'abord une contractualisation avec toutes les collectivités compétentes, puis une contractualisation avec les EPCI, une fois la compétence transférée.

Les communes sont donc en charge sur la période 2020-2026 :

- de créer si besoin et de gérer les services et d'évoluer vers un équilibre économique de ces services ;
- de réaliser les investissements principaux ;
- d'élaborer des outils de planification : schéma directeur eau potable et assainissement ;
- de préparer le transfert de compétences.

Deux ingénieures ont été intégrées dans les EPCI (CCOG et CCEG) pour le montage, le suivi des projets des communes et des contrats de progrès, le transfert de compétences. Elles sont intégrées dans le comité technique du plan eau DOM en Guyane. La CCDS n'a pas souhaité suivre cette voie.

7.2.3 Un diagnostic de la situation inquiétant

7.2.3.1 Diagnostic financier

La plupart du temps, la collectivité compétente n'a pas créé de budget annexe, induisant une mauvaise connaissance des niveaux de charges et des recettes issues de l'exploitation du service public. Il n'y a pas d'amortissement des immobilisations, ni de tenue d'état d'actifs. Plusieurs

communes ne facturent pas l'eau et/ou l'assainissement. Certaines communes n'ont par ailleurs pas instauré de surtaxe communale, ce qui représente une charge assumée par le budget principal. Pour celles qui facturent leurs services, il est constaté une forte proportion d'impayés (Apatou 40%, Saint-Georges 20%) et qui serait en augmentation. Certaines communes pratiquent des prix de l'eau potable élevés (St Georges, Awala-Yalimapo).

7.2.3.2 Diagnostic organisationnel

Le territoire de la CACL est peu étendu, avec une forte concentration de population. Il contraste avec celui des trois autres EPCI, très étendus et peu densément peuplés. En première approche, la CACL fait face à ses responsabilités et s'est donné les moyens pour le faire.

Les communes ont peu de moyens mobilisables, que ce soit pour l'exploitation (régie) ou le suivi de la maîtrise d'ouvrage. Elles ont des difficultés à assurer un suivi et un pilotage régulier et efficace des contrats. Plusieurs contrats / marchés sont arrivés à échéance notamment sur les communes du Maroni. L'opérateur / prestataire continue de travailler, le plus souvent en prolongeant les contrats parfois sans cadre juridique. Il y a urgence à renouveler les contrats.

Les communes du littoral sont accessibles par la route (à l'exception de Ouanary). Les autres (à l'exception d'Apatou) ne sont pas joignables par des véhicules, ce qui rend difficile la mobilisation de prestataires extérieurs. Dans ces communes les coûts de travaux sont fortement augmentés y compris les interventions des prestataires pour l'entretien.

7.2.3.3 Diagnostic technique

Les situations en eau potable sont diverses. Certaines communes ont un bon taux de desserte (93% sur Ouanary alors qu'elle est isolée) et d'autres ont de faibles taux (38% sur Mana pourtant commune côtière). Globalement, d'importants besoins en investissement sont à couvrir dans les communes de l'intérieur. Ailleurs, il existe des ouvrages vieillissants (surtout des réseaux en mauvais état, en eau comme en assainissement). Le patrimoine enterré est mal connu. Il n'y a pas de politique de renouvellement des réseaux.

Pour les SPANC (service public d'assainissement non-collectif) la situation est encore plus dégradée. Alors que le SPANC est obligatoire depuis 2006, il n'y en a qu'un seul réellement opérationnel, celui de la CACL, et quatre mis en place, mais pas totalement opérationnels.

7.2.4 Mise à niveau des services d'eau et amélioration de la gestion des eaux usées

La direction générale des territoires et de la mer (DGTM) tient à jour un tableau de suivi des opérations d'investissement et a reconstitué un historique des opérations.

En janvier 2022, le tableau de suivi recense 168 opérations pour un montant d'environ 190 M€ sans qu'il soit possible de connaître celles qui sont achevées et celles qui sont en cours. Le tableau est actuellement conçu pour un suivi par commune, ce qui rend actuellement son exploitation pour des synthèses annuelles quasi-impossible. L'analyse des subventions OFB par année (très incomplète en raison de formats de données non normalisés), montre pour l'année 2021 une augmentation spectaculaire du nombre d'opérations et du montant d'opérations. Il est probable qu'il en soit ainsi pour l'ensemble des opérations quelle que soit la source de financement. Cela traduit la montée en puissance des financements dédiés à l'eau et l'assainissement très vraisemblablement grâce au plan de relance. Toutefois, même en 2021 le montant des investissements est d'environ la moitié de ce qu'il devrait être : 50 M€ par an selon les contrats de progrès.

Tableau 10 : Nombre et montants des opérations par année selon le tableau de suivi de la DGTM.

Année	Nombre d'opérations	Montant des opérations en M€
2015	5	0,3
2016	4	1,5
2017	4	10,8
2018	8	21,4
2019	11	10,6
2020	4	0,5
2021	32	28,1

Source : DGTM

7.2.5 Assurer la soutenabilité des services

L'objectif du plan eau DOM « assurer la soutenabilité des services » comprenait quatre sous-objectifs : 1) maîtriser les prix, 2) évoluer vers un autofinancement des travaux, 3) améliorer la facturation et le recouvrement et développer les tarifications sociales et 4) aider au renforcement des capacités.

La maîtrise des prix est une préoccupation des communes mais la mission n'a pas eu accès à des réflexions qui permettraient de transformer ce postulat de départ en un objectif atteignable. L'autofinancement des travaux n'est un objectif pour personne, ni pour les financeurs, ni pour les communes. Il est aujourd'hui jugé inatteignable par tous et ne fait l'objet d'aucune réflexion. L'amélioration de la facturation et du recouvrement et le développement de tarifications sociales relèvent pour l'instant du vœu pieux et la mission n'a pas identifié de réflexions de mise en œuvre.

A l'instar de ce qui se passe sur les autres territoires, l'aide au renforcement des capacités a tardé et tarde encore à se mettre en place. En ce début 2022, les formations à destination des élus n'ont pas encore démarré. En outre, l'AFD a la crainte que les formations, qu'elle va bientôt proposer, ne rencontrent pas le public des élus qui est visé.

Au total cet objectif d'assurer la soutenabilité des services n'a pas sensiblement évolué. Il peut être considéré que la CACL l'a en grande partie atteint et qu'ailleurs il restera un objectif de long terme pour les communes de Guyane.

7.3 Les perspectives

La situation de la Guyane en matière d'eau et d'assainissement est délicate et complexe pour des raisons principalement géographiques et sociales.

La Guyane couvre un territoire de 84 000 km², soit l'équivalent de la région Nouvelle Aquitaine. C'est le plus vaste des départements français. La population a doublé en 20 ans et est estimée à près de 290 000 habitants au 1er janvier 2018, soit une densité à peine supérieure à 3 habitants/km². Mais la population est très inégalement répartie sur le territoire, avec près de 90% des habitants situés sur la bande côtière entre Saint Georges et Saint Laurent du Maroni.

Après Mayotte, la démographie¹³ de la Guyane est la plus importante de France. La Guyane connaît une croissance démographique de 2,5 % par an¹⁴ (doublement en 25 ans), qui devrait lui faire atteindre 600 000 habitants entre 2040 et 2045. Cette croissance est concentrée sur les deux agglomérations de Saint Laurent du Maroni et de Cayenne, avec partout un développement important de l'habitat spontané et particulièrement sur ces deux agglomérations. En dehors de la zone côtière, il se dessine une évolution à deux vitesses :

- la population des communes le long du Maroni croît très rapidement : des villages sont en train de se transformer en ville : Apati, Mariopasoula... même si le nombre important d'écarts limitera la population du centre (à titre d'exemple, Grand Santi compte une cinquantaine de « villages »).
- ailleurs (communes sur l'Oyapock et de l'intérieur) la croissance de la démographie est plus modérée.

En 2017, en Guyane, une personne sur deux vivait sous le seuil de pauvreté¹⁵ et les inégalités sont plus fortes qu'ailleurs. La pauvreté touche particulièrement les personnes sans emploi, celles *peu ou pas diplômées* ainsi que celles nées à l'étranger. Les prestations sociales restent la principale composante du revenu disponible des ménages les plus modestes. Après Mayotte, la Guyane est la région française où le niveau de vie de la population est le plus faible.

7.3.1 Les voies d'amélioration

7.3.1.1 Amélioration de l'ingénierie de projet

Jusqu'en 2020, la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) assurait, avec une seule personne, l'ingénierie publique et un suivi minimal des délégations de service mais ne se préoccupait pas réellement de la montée en compétences des communes en dehors de la CACL. Cette activité a cessé avec le départ à la retraite de la personne.

Les diagnostics montrent un manque d'ingénierie au niveau des communes pour préparer les projets, les suivre et les mettre en œuvre. La mise en œuvre effective des investissements ailleurs qu'à la CACL paraît donc irréalisable. Pour répondre à cette situation, une ingénierie mutualisée a été mise en place à partir de 2019 pour accompagner les communes :

- 3 ingénieurs eau potable et assainissement de l'unité d'ingénierie de projet (UIP) au sein de l'Office de l'eau pour le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage ;
- 2 ingénieures dans les EPCI (CCOG et CCEG) pour le montage, le suivi projets des communes, les contrats de progrès, le transfert de compétences ;
- 1 ingénieure à la direction générale des territoires et de la mer (DGTM).

Les effectifs consacrés à l'ingénierie sont donc substantiels à l'échelle de la Guyane. Pourtant leur présence ne suffit pas à faire « décoller » les projets d'investissement. Les blocages ne semblent plus être au niveau de la « production » mais au niveau décisionnel.

7.3.1.2 Effectivité du service à la population

Là où ils sont instaurés, les prix de l'eau et de l'assainissement sont très variables (sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³/an : 1,58 à 4,33 €/m³ pour l'eau potable et 1,54 à 2,15 €/m³ pour

¹³ Sans compter l'immigration illégale. Dès 2006 un rapport du Sénat estimait qu'entre 30 000 et 35 000 étrangers seraient en situation irrégulière en Guyane, ce qui représenterait de 20 % à 25 % de la population de ce département.

¹⁴ France entière 0,4%.

¹⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4313999>

l'assainissement). Dans les communes faiblement peuplées les services d'eau potable et d'assainissement ne sont pas facturés aux habitants.

Ces niveaux de prix, relativement élevés, ne sont acceptables que quand le service est effectif dans des conditions « classiques » : réseau collectif et compteur individuel, disponibilité de l'eau 24h sur 24 en quantité non limitée et distribution d'une eau de qualité.

Si ces conditions ne sont pas atteintes¹⁶, la mise en place d'une facturation pose la question de son acceptabilité par les habitants. En outre la question de la facturation sociale se posera concomitamment à la mise en place de cette facturation. Selon la DGTM, une étude de tarification sociale est en cours sur Papaïchton. Il ressort des enquêtes réalisées dans le cadre des schémas directeurs d'alimentation en eau potable, un consentement à payer si le service s'améliore, sauf, peut-être, en territoire amérindien. Sur Saül, le retard serait dû à la difficulté de trouver une entreprise pour réaliser la pose des compteurs. Sur d'autres communes comme Camopi, de nombreux investissements sont à réaliser avant d'envisager la facturation.

Les services indiquent que certains secteurs sont sans adresse, ni boîte aux lettres, sans téléphone, ni email, ce qui rend difficile la facturation. Toutefois la mission a pu se rendre compte qu'au sein d'une grande zone d'habitat informel de Saint Laurent du Maroni imbriquée dans la ZAC de la Charbonnière, les boîtes aux lettres sont regroupées au début des voies de desserte. La mission ne doute pas que la mise en place de facturation soit une tâche difficile mais il ne semble pas qu'il y ait de volonté réelle pour essayer de la mettre en œuvre. La facturation n'est qu'un problème au regard de tous les problèmes que pose l'habitat informel. Le service lié aux pompes à motricité humaine est annoncé comme difficilement facturable, ainsi que celui des réseaux de bornes fontaines (une borne fontaine peut alimenter plusieurs familles). En effet, la mise en place de bornes fontaines monétiques n'est pas envisageable en sites isolés (éloignement des lieux de rechargement des cartes sans parler des pannes).

La mise en place d'une facturation n'est pas un processus strictement lié au service d'eau. En effet, la pose de compteurs individuels est considérée par la majorité des élus comme une forme de « régularisation » des habitations illégales et/ou informelles. La mission a bien conscience que la régularisation de l'habitat informel est difficilement acceptable par la population légalement installée. Elle refuse de payer pour les populations en habitat informel tant que le phénomène des « vols d'eau » existe. Sur les secteurs d'habitat informel, la politique de l'eau est dépendante de la politique d'aménagement qui doit être définie par la commune.

7.3.1.3 Appropriation des responsabilités

La réalisation des opérations d'investissement est l'objectif principal de tous. Même si les opérations ne sont pas priorisées par les schémas directeurs, les financeurs estiment qu'elles obéissent à une logique « sans regret » et qu'il n'y a pas d'erreur sérieuse de programmation dans les contrats de progrès. La mission n'a pas de raison de remettre en cause cette appréciation de la situation pour les 265 M€ des contrats de progrès. Par contre, elle est dubitative sur la capacité à mettre en œuvre 265 M€ de travaux dans un laps de temps très court (5 ans).

Tout le monde convient de situations différentes entre les communes et même au sein d'une même commune. Par exemple, une commune comme Mana a une population de 11 675 habitants en 2019 sur une superficie de 6 333 km² (soit plus que la moyenne des départements de l'Hexagone). La densité est de 1,8 hab/km², ce qui fait qu'il n'y a que quelques secteurs où un réseau est possible dont le bourg (770 compteurs sur le bourg pour 4 à 5 000 habitants), Javouhey et Charvin. L'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités indique que les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Cet article offre donc la possibilité aux communes de définir les zones où il n'y aura pas de réseau. En dépit de cette faculté qui leur est offerte les élus sont très réticents à s'en saisir considérant que tous les citoyens sont égaux et que le

¹⁶ Notamment pour les 15 à 20% de personnes sans accès à l'eau potable.

service d'eau potable doit être le même pour tous. Pour la mission, il résulte de cette absence de choix l'impossibilité de fixer des objectifs « SMART¹⁷ » dans la mise en œuvre des priorités : tout est prioritaire ! Il faut donc tenir un fort discours de priorités : ne pas garantir l'eau partout et au niveau des investissements, dans un premier temps les opérations prévues par les contrats de progrès, et à moyen terme, les opérations mises en avant par les schémas directeurs. Très clairement il n'y a pas de desserte possible partout à court terme.

7.4 Les recommandations de la mission

7.4.1 Le transfert sans préparation des compétences eau et assainissement conduira à une impasse financière pour les EPCI

Sur les 22 communes, 16 sont encore compétentes en matière d'eau et d'assainissement collectif jusqu'en 2026. Parmi elles, la plupart d'entre-elles, même si elles sont résignées, ne veulent pas du transfert de compétences à terme. Si le transfert de compétence n'est pas un sujet qui se pose à court terme, il faudra toutefois se reposer la question en 2024 ou 2025. Ceci ne veut pas dire qu'il ne faut rien faire d'ici là. En effet, il se dessine un vrai problème financier pour les EPCI si le transfert se réalise dans les conditions prévues par la réglementation sans adaptation particulière à la situation guyanaise. Dans les communes qui n'ont pas de budget annexe, c'est le budget général qui finance le service de l'eau. Dans les EPCI, les services d'eau et d'assainissement seront des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Avant la modification de l'article L2224-2 du Code général des collectivités territoriales introduit par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dont les implications pour la Guyane sont à expertiser, ils ne pouvaient pas utiliser le budget général de l'EPCI pour équilibrer les budgets annexes des services d'eau et d'assainissement. L'EPCI n'avait comme uniques recettes, que celles issues de la facturation. Comme la facturation n'est pas généralisée, voire inexistante dans certains cas, les recettes auraient été insuffisantes pour assurer leurs missions. Pour éviter une crise financière des EPCI immédiatement après le transfert, la mission recommande de conduire une réflexion spécifique à la Guyane. Faut-il prolonger la compétence des communes au-delà de 2026 ? Faut-il prévoir des dispositions spécifiques aux communes de la Guyane en prévoyant que la dérogation de droit pour les communes de moins de 3 000 habitants s'applique à toutes les communes ? Faut-il prévoir des dispositions spécifiques aux EPCI de Guyane ? La mission n'est pas en mesure de répondre à ces questions qui sont très délicates sur le plan juridique et qui demandent des compétences de spécialistes du droit public. Mais une chose est sûre, il n'est pas trop tôt pour réfléchir sur les différentes options, voire dégager de nouvelles options plus adaptées à la Guyane pour éviter une catastrophe annoncée.

Recommandation n°21 : En Guyane, prévoir (Ministère de l'Intérieur) des aménagements des modalités de transfert des compétences eau et assainissement aux EPCI pour leur éviter une impasse financière.

7.4.2 Assurer une ingénierie de projet « clé en main » à la DGTM pour accélérer le rythme des investissements

Pour que des services fonctionnent de façon relativement satisfaisante il leur faut assurer trois fonctions : 1) la constitution des services (facturation, définition des modes d'entretien, passage des contrats...), 2) l'ingénierie de projet et 3) le suivi des délégations. Dans les autres territoires du plan eau DOM, il est clair que ces fonctions seront assurées par les collectivités avec un appui plus ou moins soutenu de partenaires. En Guyane - et c'est une différence notable avec les autres territoires du plan eau DOM - ces fonctions ne sont pas assurées par la majorité des communes. Il n'y a donc pas d'organisation en place sur laquelle s'appuyer. Il n'y a pas non plus de solution organisationnelle qui se dégage nettement pour assurer ces trois fonctions. La situation de la majorité des communes ne rend pas crédible une prise de responsabilité sur ces trois fonctions à très court terme. Sans se substituer totalement aux communes, l'appui devra aller beaucoup plus loin que sur les autres

¹⁷ Indicateur SMART : Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporellement défini.

territoires du plan eau DOM et proposer du « clé en main » aux communes. La mission tient à souligner que c'est le seul département pour lequel elle recommande d'aller aussi loin dans l'appui aux communes.

En pratique, il s'agit de reprendre la mission qu'assurait antérieurement la DAAF et de l'étendre. La CTG réfléchit à une ingénierie territoriale pour aider en grande proximité les communes. Mais, sans parler de la capacité de la CTG à piloter cette action, les délais de préparation et de décision pour une telle organisation rendent cette option peu crédible à court terme. Le dispositif guyanais actuel d'appui aux collectivités, basé sur six ingénieurs, a pour principe directeur d'action l'aide aux collectivités et surtout pas la « substitution ». Il ne remplit donc pas l'ensemble des missions attendues et ne les remplira sans doute pas même si la demande en était faite. En effet, la mission estime que la transformation du mode d'action n'est ni souhaité, ni réaliste. Dans ces conditions, il n'y a guère qu'une seule possibilité organisationnelle : l'Etat réalise l'ingénierie et le suivi des délégations en appui d'extrême proximité avec les communes. Le nombre de postes nécessaires est évalué en première analyse à trois : un poste en ingénierie à l'ouest, un autre à l'est et le troisième pour le suivi des contrats. Un poste en ingénierie existe déjà à la DGTM. La DGTM réfléchit à la transformation d'un poste existant en un nouveau poste d'ingénierie. Il serait donc nécessaire de créer un dernier poste. L'Etat assurerait ainsi les deux fonctions d'ingénierie de projet et de suivi des délégations. La constitution des services pourrait être pilotée par l'Office de l'eau de Guyane qui est déjà positionné sur le sujet mais aussi sur le suivi des délégations¹⁸.

Recommandation n°22 : En Guyane, assurer au sein de la DGTM une ingénierie de projet « clé en main » à destination des communes pour accélérer le rythme des investissements.

7.4.3 Définir par commune les secteurs qui ne relèvent pas d'une desserte par un réseau d'eau potable

Les élus sont très attachés à un service public d'eau de même qualité pour tous. Pourtant, en assainissement il existe une différence de niveau de service entre les zones d'assainissement collectif et les zones d'assainissement non collectif sans que cela soit vécu comme une disparité de traitement entre les citoyens. La mission recommande que les schémas directeurs d'eau potable prévoient un zonage des communes, conformément aux possibilités offertes par l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités. Les nouveaux schémas et les mises à jour des schémas existants devront identifier les zones relevant d'un réseau public d'eau potable et les zones relevant de solutions individuelles ou semi-collectives, toutes deux d'initiative privée. Les zonages d'assainissement font l'objet de révision périodique à l'initiative des élus. Il en serait de même pour les schémas d'eau potable en fonction du développement de la zone urbanisée dense. Les extensions de réseau peuvent être légitimes si la population desservie est suffisante pour « amortir » le coût du réseau. Elles sont financièrement insupportables pour raccorder les habitations isolées qu'elles soient légales ou illégales. De façon connexe, la mission recommande que l'Etat vérifie que les schémas contiennent bien ce zonage et au besoin conditionne les financements à l'existence de zonages. Ainsi, il pourra être évité pour l'avenir les débats stériles sur le financement des extensions qui existe en Martinique. Le débat reste anecdotique en Martinique en raison de la décroissance démographique qui limite les extensions. Il n'en sera pas de même en Guyane en raison de la forte augmentation de la démographie.

Recommandation n°23 : En Guyane, les schémas directeurs d'eau potable doivent prévoir (EPCI) un zonage des communes définissant les secteurs qui ne disposeront pas d'un réseau public d'eau potable,

¹⁸ Voir page 28 du compte rendu de la CRAE 2021.

7.4.4 Recourir à la délégation de service pour l'entretien des équipements

Comme dans les autres territoires rencontrés, le recours au délégataire privé suscite des interrogations. En Guyane, dans les communes isolées, les communes ne sont pas convaincues de la volonté d'un délégataire d'assurer l'entretien des réseaux « loin de Cayenne » et ce, à un coût raisonnable. Pour cela, certaines communes imaginent que la régie directe puisse être une solution plus adaptée et moins onéreuse. La mission s'est assurée que la volonté des délégataires de couvrir l'ensemble du territoire guyanais était réelle. Le coût du service est fonction de la distance mais aussi du niveau d'exigence attendu. Pour la mission, les communes isolées de Guyane ont la chance de ne pas avoir créé des régies communales. Elles n'ont pas des personnels surnuméraires, peu compétents et mal encadrés comme en Guadeloupe et dans une moindre mesure en Martinique. La mission recommande donc de développer le recours à la délégation de service et de prévoir des contrats (qui peuvent être conçus pour un groupe de communes afin de réduire les coûts) qui permettent au délégataire de réaliser le maximum des interventions possibles. La mise en œuvre de la délégation ne peut se faire sans contrôle du délégataire. Ce contrôle se fera par les communes avec l'aide de proximité de l'Etat comme indiqué plus haut. Un autre argument milite pour ne pas créer des régies. Ces régies devraient recruter des personnels qui devront ensuite être transférés aux EPCI déjà quasiment insolubles.

Recommandation n°24 : En Guyane, privilégier la délégation de service plutôt que la création de régie pour assurer l'entretien des équipements.

7.4.5 Prévoir l'entretien dès la réalisation d'un investissement

Beaucoup de travaux réalisés dans les communes sont détériorés peu de temps après leur mise en service, faute d'entretien et parfois en raison de solutions techniques peu adaptées à la situation d'isolement. Il faut donc privilégier des solutions techniques rustiques et systématiser les contrats de délégation dès la conception de ces équipements afin que leur entretien soit assuré. Il faut à tout prix éviter d'aller vers une situation guadeloupéenne qui a conduit à une dégradation généralisée des installations et qui nécessite de financer à 100% le renouvellement des équipements.

Recommandation n°25 : En Guyane, privilégier des solutions techniques rustiques et systématiser les contrats de délégation dès la conception (EPCI) pour éviter de devoir financer deux fois les mêmes investissements en raison d'un défaut d'entretien.

Le compte rendu de la 2^{ème} CRAE indiquait que les importants taux de subvention des opérations (y compris avec le (FCTVA) fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée), supérieurs à 100 %, attirent le regard de la Cour des comptes et donc qu'il convient d'y être vigilant. Il ne s'agit pas seulement de la « crainte du gendarme » mais surtout d'une question d'efficacité de la politique. Pour une commune qui réalise un équipement financé à 100%, elle sera remboursée d'environ 15% du coût d'investissement. Dans ces conditions, il n'y a aucune incitation pour la commune à faire des dépenses d'entretien. De son point de vue, il est plus rationnel de faire une nouvelle opération d'investissement sur l'équipement devenu défectueux faute d'entretien. La mission n'ignore pas que l'avance de trésorerie pour une opération d'investissement est déjà nécessaire. Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de subventions à 100% mais le calcul doit intégrer le retour postérieur du FCTVA (ou financer sur le montant HT du projet).

Recommandation n°26 : En Guyane, supprimer le remboursement de TVA (MINEFI) pour les travaux subventionnés à 100%, pour éviter qu'il soit plus « rentable » de réaliser un nouvel investissement plutôt qu'un entretien.

CONCLUSION

Le plan eau DOM a cinq ans. C'est un plan national visant à accompagner les collectivités compétentes dans l'amélioration du service rendu à leurs usagers en matière d'eau potable et d'assainissement. Il n'a pas produit d'effets notables dans ses deux premières années d'existence, notamment parce qu'il n'était pas doté financièrement et qu'il présentait une carence de pilotage au niveau local et national. Le lancement de divers plans financiers (plan eau potable, plan d'urgence, plan de relance...) au niveau des territoires a permis de faire repartir des investissements qui étaient à l'arrêt sur la majorité des territoires ou de les amplifier à La Réunion et à Saint-Martin. Sur les cinq ans, les autorités organisatrices ont fait réaliser la très grande majorité des contrats de progrès qui est l'outil de mise en œuvre du plan permettant de structurer les actions des autorités organisatrices pour la remise à niveau des services. La relance des investissements et la signature des contrats de progrès sont les deux effets les plus notables du plan eau DOM à mi-parcours.

Depuis trois ans pour les territoires plus précoces et jusqu'à l'année 2021 pour les derniers, l'Etat local a mis en place un pilotage du plan pour chaque territoire. En 2021, le niveau national s'est doté des moyens de pilotage général avec le recrutement d'un coordonnateur national au ministère de la Transition écologique. Le ministère des Outre-mer, de son côté, a financé l'Agence française de développement pour le lancement des marchés de renforcement de capacités des autorités organisatrices. Les premières formations se mettent en place en 2022.

Les éléments sont désormais tous en place pour piloter efficacement le plan eau DOM et soutenir les actions des autorités organisatrices. Mais la fin du plan de relance en 2023 renverra au principal problème du démarrage du plan : l'absence de financement dédié. Il faudra donc définir rapidement des modalités de financement pour la fin du plan qui soient proches de celles actuellement en vigueur : des subventions à un niveau très élevé, voire à 100 % dans les situations les plus dégradées. Le financement « classique » par emprunt est hors de portée de la majorité des autorités organisatrices tant leur situation est délicate. Si ce n'est pas le cas, le niveau d'investissement de la majorité des autorités organisatrices va baisser rapidement et drastiquement. Or, sur la base de ce qui est engagé, les réalisations seront à la fin du plan au mieux de l'ordre de 25% (et souvent bien en dessous de ce taux) des besoins évalués par les contrats de progrès.

La première priorité du plan eau DOM est de mettre à niveau les services (pour l'eau potable) à l'utilisateur. Sur la seule base de l'indicateur des travaux qui restent à réaliser, ce premier objectif n'est pas atteignable sur les cinq dernières années du plan. Les autres priorités : améliorer la gestion des eaux usées et assurer la soutenabilité des services d'eau et maîtriser les prix ne peuvent être envisagés qu'à des horizons temporels plus éloignés.

Dès lors, il est difficilement envisageable de clore le plan en 2026 sur une situation, sinon d'échec, du moins de non-atteinte des objectifs. Dans ce cas à quoi aurait servi de lancer le plan eau DOM ? Sans qu'il soit besoin d'attendre l'évaluation finale, il convient de prévoir la suite à donner au plan eau DOM. Il n'est pas souhaitable de le reconduire à l'identique car il souffre de défauts sérieux : absence d'objectifs clairs¹⁹ à atteindre, absence d'engagement réel de l'Etat²⁰ mais une définition très précise d'une comitologie²¹ informelle et sans moyen. L'engagement de l'Etat sur le financement du nouveau plan sera un point clé. Un autre sera l'annonce de la date de fin du nouveau plan qui devra marquer aussi la fin de la période exceptionnelle de financement par la solidarité nationale. Les autorités organisatrices doivent connaître le plus tôt possible la date à laquelle elles devront assurer pleinement leurs responsabilités et se financer de façon autonome.

¹⁹ Mettre à niveau...

²⁰ L'Etat s'engage ainsi à soutenir les collectivités qui portent des objectifs de progrès afin de renforcer les capacités techniques, financières, juridiques, commerciales de leurs services et de leurs opérateurs, publics ou privés.

²¹ La conférence régionale des acteurs de l'eau et la conférence nationale des acteurs de l'eau.



Hélène FOUCHER
Ingénieure des ponts,
des eaux et des forêts



Christian Le COZ
Ingénieur des ponts,
des eaux et des forêts



Maxime TANDONNET
Inspecteur général
de l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission

207/202



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Bureau CG EDD

CGEDD n° 013641-01

Paris, le 13 NOV. 2020

La ministre de la Transition écologique

Le ministre des Outre-mer

Le ministre des Solidarités et de la Santé

La secrétaire d'État chargée de la Biodiversité

Réf. D20014262

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Monsieur le chef du service de
l'Inspection générale de l'administration

Madame la cheffe de l'Inspection
générale des affaires sociales

Objet : mission d'audit du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin

Un rapport interministériel de 2016 piloté par le CGEDD a fait un bilan de la situation problématique de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin. Pour y remédier, le plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement 2016-2026, intitulé Plan Eau DOM, a été lancé par les ministres en charge de l'environnement, de la santé et des Outre-mer.

Les ministres chargés de l'environnement et des Outre-mer ont demandé dès 2016 au CGEDD de désigner un animateur de l'équipe nationale de pilotage de ce plan. Son titulaire actuel, M. Alby Schmitt, s'est rendu à plusieurs reprises dans les Outre-mer. Ses notes d'avancement ont montré des difficultés récurrentes, malgré les efforts déployés dans le cadre du plan et alors que la quasi-totalité des collectivités en charge de ces services publics ont signé ou sont en voie de signer des « contrats de progrès ». Dans certains territoires, ces difficultés ont été amplifiées par la crise de la COVID-19, qui a par ailleurs révélé les enjeux sanitaires majeurs associés à la gestion de l'eau et de l'assainissement en Outre-mer.

... / ...

C'est pourquoi, nous vous confions une mission d'audit du Plan Eau DOM. Elle aura pour objet de dresser un bilan de la mise en œuvre du plan à mi-parcours afin d'identifier des pistes de progrès concernant le pilotage du plan et sa mise en œuvre dans chaque territoire afin d'établir des recommandations visant à améliorer les résultats du Plan Eau DOM.

Ainsi, vous réaliserez un diagnostic du pilotage national et territorial du plan, de la gouvernance locale et de l'organisation territoriale des autorités organisatrices compte tenu du transfert de compétence aux EPCI organisé par la loi et ferez un bilan de la réalisation des actions et des programmes pluriannuels d'investissement prévus par les contrats de progrès signés afin de proposer des recommandations.

La mission portera sur les points suivants :

- **Le pilotage national et territorial du plan et le suivi du plan**

Vous analyserez les **moyens consacrés par l'État, au niveau national et local**, pour accompagner le plan et la nécessité de les renforcer, notamment dans le sens d'une territorialisation plus affirmée de la mise en œuvre du plan. Vous identifierez les forces et les faiblesses de ce pilotage et ferez des propositions d'amélioration. Le renouvellement de la mission de coordination par un membre du CGEDD sera questionné. Vous engagerez un travail spécifique sur les indicateurs de moyens et de réalisation du Plan Eau DOM en cohérence avec les mesures des Assises de l'Eau.

- **La recherche d'une gouvernance locale adaptée à chaque territoire**

Vous analyserez, territoire par territoire, **l'organisation et l'échelon les plus adaptés** à la gestion des compétences eau et assainissement.

- **L'amélioration des performances de la gestion de l'eau conformément à la réglementation**

Vous identifierez les **situations irrégulières**, les moyens d'y répondre inscrits dans les documents stratégiques ou contrats de progrès, et proposerez le cas échéant de nouveaux moyens (actions coercitives et accompagnement). Vous proposerez également des évolutions réglementaires permettant de faciliter l'atteinte des objectifs du plan compte tenu des spécificités de ces territoires.

- **La mise en œuvre des contrats de progrès et le financement des investissements**

Vous dresserez un état des lieux du **financement actuel** (national et européen, public et privé). Vous évalueriez la capacité financière et en ingénierie de répondre aux besoins inscrits dans les contrats de progrès (études et travaux), en identifiant les besoins prioritaires.

Vos recommandations devront permettre à l'État de dresser une feuille de route des financements à une échéance courte (pour les 2 prochaines années) et plus lointaine (2026). Vous proposerez des modalités de suivi des contrats de progrès afin de réussir leur mise en œuvre.

Vous évalueriez la **capacité contributive** des collectivités et des particuliers, en tenant compte du contexte socio-économique de chacun des territoires. Vous proposerez des pistes d'amélioration (tarification sociale, aides aux particuliers, etc.).

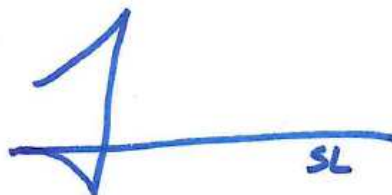
.... /

Vous vous appuyerez sur les **bonnes pratiques** constatées pour établir vos recommandations. Les directions compétentes des ministères de la transition écologique, des Outre-mer, de la santé et les services de l'État sur les territoires se tiendront à votre disposition au cours de votre mission pour vous apporter tout élément d'éclairage.

Nous souhaitons que le rapport de la mission soit remis sous 6 mois et qu'une note d'étape soit présentée au bout de 2 mois. Cette note d'étape présentera les éléments de méthode et les premiers constats de la mission.



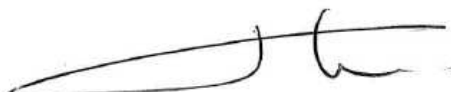
Barbara POMPILI



Sébastien LECORNU



Olivier VÉRAN



Bérangère ABBA

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

EN VISIOCONFERENCE DEPUIS PARIS

MTE

- Virginie DUMOULIN, directrice de cabinet de la secrétaire d'État
- Bertrand GALTIER, conseiller ministériel
- Olivier THIBAUT, directeur de l'eau et de la biodiversité
- Florence CLERMONT-BROUILLET, sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes
- Nathalie COMMEAU, sous directrice adjointe
- Bénédicte GUERY, cheffe de bureau à la direction de l'eau et de la biodiversité
- Eric TROUVEREZ, chargé de mission coordination outre- mer
- Alby SCHMITT, ancien coordonnateur du plan eau DOM
- Pierre-Alain ROCHE, co-auteur du rapport de mission plan eau DOM

MOM

- Philippe GUSTIN, directeur de cabinet
- Baptiste BLANCHARD, conseiller environnement et transport
- Stanislas ALPHONSI, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques
- Hélène CAPLAT-LANCERY, cheffe du bureau de l'écologie, du logement et du développement et de l'aménagement durable
- M. DE RIGY, chargé de mission adjoint du chef de bureau collectivités locales

MSS

- Grégory EMERY, conseiller ministériel
- Joëlle CARMES, sous-directrice
- Corinne FELIERS, cheffe du bureau de la qualité des eaux
- François KLEIN, chef de la mission des outre- mer
- Moina DROUODE, chargée du suivi du Plan eau DOM
- Isabelle RICHARD, sous-directrice des politiques publiques

ARS MARTINIQUE

- Gérard THALMENSI, responsable département santé environnement
- Magalie JULIEN, responsable de la cellule eau

ARS GUADELOUPE

- Didier ROUX, IGS au service anciennement santé-environnement
- Sophie ROUSSELET, ingénieur d'études sanitaires sur l'eau potable

ARS GUYANE

- Damien BRELIVET, adjoint chef du service santé environnement
- Robin DENIS, technicien sanitaire

ARS LA REUNION

- Martine LADOUCKETTE, directrice générale
- Xavier DEPARIS, directeur veille et sécurité sanitaire
- Hélène THEBAULT, responsable de la sous-direction santé environnement
- Jérôme BENOIT, coordonnateur cellule eau

DEAL GUADELOUPE

- Daniel SERGENT, chef du service ressources naturelles
- Guillaume STIRE, chef du pôle eau

PREFECTURE DE GUADELOUPE

- Jérôme BLANCHET, directeur du projet eau

DEAL LA REUNION

- Philippe GRAMMONT, directeur
- Ivan MARTIN, directeur-adjoint
- Grégoire de SAINT-MARTIN
- Manuel RODICQ, chargé de mission Eau Assainissement

DGTM GUYANE

- Christian VAN VAERENBERGH, directeur adjoint
- Xavier DELAHOUSSE, adjoint au chef de Service Paysage, Eau et Biodiversité
- Bernard LE GUENNEC, chef de l'unité expertise des équipements publics

ARS MAYOTTE

- Pierre TREMBLE, responsable du service santé environnement
- Christophe RIEGEL, responsable de la cellule eau au sein du service santé environnement
- Salim MOUHOUTAR, directeur régional adjoint

DEAL Mayotte

- Olivier KREMER, directeur
- Céline THIRIAT, cheffe du plan eau DOM

OFB

- Jean-Michel ZAMMITE, directeur Outre-mer
- Odile CRUZ, cheffe du service appui aux acteurs et mobilisation des territoires
- Agnès CARLIER, cheffe de projet stratégie des partenariats et interventions
- Nathalie GOGALLA, chargée de mission partenariats et finance

PARTENARIAT FRANÇAIS POUR L'EAU

- Gérard PAYEN, Président

DEAL MARTINIQUE

- Stéphanie DE POORTER, directrice-adjointe
- Philippe QUEMART, chef de service PEB
- Christophe GROS, responsable du pôle eau
- Grégory LEFEBVRE, chef de service

AFD

- Jean Edouard MARTIN
- Gilles MAUDUIT, 3 océans : responsable de la cellule stratégie transverse
- Nicolas BRUN, 3 océans : chargé du suivi des projets régionaux de la DR océan atlantique

OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

- Eric TARDIEU, directeur général
- Marc-Yvan LAROYE, directeur commercial, marketing, communication
- Benoît PICON, directeur de projet eau et assainissement à l'international
- Xavier GOOSENS, chef de projet eau et assainissement

CENTRE HOSPITALIER DE BASSE-TERRE

- Christine WLLHELM, directrice générale
- Marie Catherine RECEVEUR, infectiologue
- Virginie TOURONT, pharmacienne

SAINT-MARTIN

- Fabien SESE, Secrétaire général de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin
- Daniel GIBBS, président de la collectivité de Saint-Martin
- Marie-Dominique RAMPHORT, conseillère territoriale, membre du conseil exécutif et vice-présidente de l'Etablissement des Eaux de Saint-Martin (EEASM)
- Patrick LENTZ, directeur général du cadre de vie, collectivité de Saint-Martin (ancien directeur de l'EEASM)
- Philippe MOUCHARD, conseiller du président de la collectivité de Saint-Martin
- Laurent GUILLAUME, direction de l'environnement à la collectivité de Saint-Martin
- Flavien PICHON, directeur de l'EEASM
- Élisabeth BARINCOU, cheffe de l'UT DEAL
- Florian MIONI, pôle eau et biodiversité, UT DEAL
- Antoine LECHEVALIER, responsable du pôle eau et biodiversité, UT DEAL
- Bruno GREZILLER, chargé de mission eau et biodiversité, UT DEAL

LA REUNION

PREFECTURE

- Jacques BILLANT, préfet
- Pascal GAUCI, SGAR

DEAL

- Philippe GRAMMONT, DEAL
- Grégoire DE SAINT ROMAIN, chef de l'unité politique de l'eau et des milieux aquatiques
- Matthieu SALIMAN, chargé de mission plan eau DOM (depuis le 1er septembre 2021)
- Emmanuel BRAUN, adjoint au directeur depuis octobre 2021

CASUD

- Anne MAILLOL : chargée de mission, direction de l'eau et de l'assainissement
- Pascal HOAREAU directeur général des services techniques à la CASUD

CINOR

- Ramata TOURE, vice-présidente de la CINOR, présidente de la commission environnement de la CINOR, élue au CEB et au CA de l'office de l'eau, représentante du CEB Réunion au Comité National de l'Eau

OFFICE DE L'EAU

- Gilles HUBERT, président du conseil d'administration de l'OE, président du CEB, VP du département en charge de la gestion de l'eau et aménagements hydrauliques, participation citoyenne, Maire adjoint de la commune de Possession
- Gilbert SAM YIN YANG, directeur général
- Faïçal BADAT, adjoint au directeur général

DEPARTEMENT

- Sarah BATAILLE, responsable du service aménagement rural et droit agricole – Direction de l'eau et de l'agriculture

REGION

- Didier AUBRY, DGA aménagement, développement durable et énergie
- Gaétan MAGRE, responsable guichet unique FEDER

MAYOTTE

PREFECTURE

- Thierry SUQUET, préfet de Mayotte
- Maxime AHRWEILLER, sous-préfète à la relance à Mayotte

DEAL

- Olivier KREMER, directeur de la DEAL
- Christophe TROLLE, directeur-adjoint de la DEAL
- Steeves GUY, adjoint chef du service d'appui aux équipements collectifs, DEAL
- Nils ZIEMER, chef de l'unité ingénierie eau potable et assainissement, DEAL

SMEAM

- Ahamada FAHARDINE, président du SMEAM
- Aminat HARITI, vice-présidente du SMEAM
- Ibrahim ABOUBAKAR, directeur général des services par intérim du SMEAM
- Ahamada HARIBOU, directeur des affaires financières du SMEAM
- Ambli SAID-MASSOUNDI, chargé des opérations eau potable du SMEAM
- Said ABDYOU, directeur de l'assainissement du SMEAM

CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Salime MDERE, premier vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des infrastructures et du foncier au Conseil départemental

SMAE/SMAA (FILIALES DE VINCI, DELEGATAIRES EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT)

- Françoise FOURNIAL directrice SMAE-SMAA

AFD MAYOTTE

- Ivan POSTEL-VINAY, directeur AFD Mayotte
- Anne-Gaël CHAPUIS, directrice-adjointe AFD Mayotte

GUADELOUPE

PREFECTURE

- Alexandre ROCHATTE, préfet de région
- Jean-Mallory ROUSSEAU, chargé de mission auprès du préfet

DEAL

- Jean-François BOYER, directeur de la DEAL
- Catherine PERRAIS, directrice adjointe de la DEAL
- Pierre-Antoine MORAND, directeur adjoint, DEAL
- SERGENT, chef des ressources naturelles et de la biodiversité, DEAL

SMGEAG

- Jean-Louis FRANCISQUE, président SMGEAG
- Chantal COLARD, directrice générale des services du SMGEAG par interim
- Jean-Paul BELIN, directeur secteur Centre SMGEAG
- Leslie VEREPLA, directrice technique SMGEAG
- Greg CYPRIEN, directeur clientèle et communication
- Emmanuelle CLEMESSY, directrice des études et des grands travaux au SMGEAG mise à disposition par la région

SIAEAG

- Ferdy LOUISY, président du SIAEAG et vice-président du conseil départemental
- Isabelle AMIREILLE-JOMAS présidente de l'office de l'eau
- Marie-Elise DONGAL, directrice adjointe de l'Office de l'eau, pôle Administration et Finances

ODE

- Dominique LABAN, directeur de l'office de l'eau
- Marcus AGBEKODO, directeur adjoint de l'Office de l'eau, pôle Scientifique et Technique

USAGERS

- Jean-Claude MALO, association des usagers, président de la commission de surveillance du SMGEAG

CONSEIL REGIONAL

- Sylvie GUSTAVE dit DUFLO, vice-présidente du Conseil régional
- Richard SAMUEL, préfet, conseiller auprès de Mme la vice-présidente du Conseil régional
- Julien LAFOND, directeur énergie/eau au Conseil régional
- André BON, directeur général adjoint de l'eau au Conseil régional

DRFIP

- Stéphane HAMON, directeur-adjoint du DRFIP

AFD

- Frédéric GUILLAUME, directeur de l'AFD Guadeloupe
- Benjamin RIBAS adjoint du directeur de l'AFD

MARTINIQUE

PREFECTURE

- Sébastien CAZELLES, préfet de Martinique

DEAL

- Jean-Michel MAURIN, directeur, DEAL
- Véronique LAGRANGE, directrice adjointe, DEAL
- Christophe GROS, adjoint au chef de service PEB, DEAL
- Gwen LAUDJOIS, adjointe au chef de pôle eaux et milieux aquatiques, DEAL

AFD

- Nicolas PICCHIOTTINO, directeur, AFD

CAP Nord

- Bruno-Nestor AZEROT, président, CAP Nord
- Philippe ANDRE, directeur général des services, Cap Nord
- Jean Michel DESHAUT, directeur eau et assainissement, CAP Nord

ODE

- Michella ADAIN, directrice, ODE
- Loïc MANGEOT, directeur adjoint, ODE
- Jean Michel MARCELIN, directeur adjoint ressources et moyens, ODE
- M. Anthony NICOLAS, chef du service intervention financière et chef de projet Plan Eau DOM, ODE

CACEM

- Emile GOMIER, vice-président pour le cadre de vie et gestion des ressources, CACEM
- Edouard COMLAM, DGA infrastructures et environnement, CACEM

DAAF

- Vincent PFISTER, directeur adjoint, DAAF
- Bertrand HATEAU, DAAF

SME

- Roland CATIMEL, directeur général, SME

CAESM

- Arnaud RENE-CORAIL, vice-président, CAESM
- Marie-Jeanne LETORD, DGA, CAESM
- Olivier LARCHER, DGA ressources, CAESM
- Frédéric VOYER, directeur assainissement AC et ANC, CAESM
- Christielle DAMAS directrice prospective et évaluation, CAESM
- Audrey LIARD, chef de projet eau potable, CAESM
- André FERREOL, eau potable GEMAPI contrat littoral, CAESM

PARC MARIN

- Aude BRADOR, directrice, parc marin de Martinique
- Olivier PERRONNET, chargé de mission qualité de l'eau, parc marin de Martinique

ARS

- Gérard THALMENSI, responsable département santé environnement, ARS
- Magali JULIEN, responsable cellule eau, ARS

ODYSSI

- Yvon PACQUIT, président, Odyssi
- Judes CHRISTINE, DGS, Odyssi
- Laurent RENE-CORAIL, DGA, Odyssi

USAGERS

- Pascal VETHELE, représentant des usagers, collectif des usagers Acajou Lamentin
- Joseph GREGOIRE, représentant des usagers, collectif du Lamentin
- Mario MOREAU, représentant des usagers, quartier de l'insertion
- Nathalie FORTUNEE, représentant des usagers, Lamentin
- Pascale POMPIERE, représentant des usagers, Lamentin

GUYANE

BANQUE DES TERRITOIRES

- Christian MOUTON, directeur, Banque des territoires

AFD

- Réjane DEVREYER, directrice adjointe, AFD
- Vincent TERNISIEN, chargé d'affaires secteur public, AFD

ARS

- Adrien ORTELLI, chef du service Santé environnement ARS

CACL

- Philippe NERON, DGS, CACL
- Ahmed HOUSSEIN-YOUSSOUF, DGA technique, stratégie et opérationnelle, CACL
- Alain CYRILLE, directeur hydraulique et environnement, CACL
- Sébastien LUBIN chef service eau et assainissement, CACL

CAMOPI

- Laurent YAWALOU, maire de Camopi
- M. THERESE, directeur de Cabinet, maire de Camopi
- Anicet NICOLAS, directeur service technique, Camopi
- Antoine SALOMON direction des services, Camopi

CCOG

- Christine BELLANGER, CCOG
- Claude FABRI, responsable aménagement du territoire, CCOG

DGTM

- Vincent NICCOLAZO DE BARMON, chef de service, DGTM
- Xavier DELAHOUSSE, adjoint chef de service, DGTM
- Justine DUCRET, DGTM
- Christian MOREL, directeur adjoint antenne St Laurent, DGTM

CTG

- Jean Bernard NILAM RIBAL, directeur de cabinet, CTG

COB

- Patrick LECAMTE, président du comité de l'eau et de la biodiversité de Guyane

MANA

- Ismail HOUACHIR, DST, Mana
- Sylvain GEORGES, adjoint responsable du pôle infrastructure, Mana

ODE

- Myriane TAMARA INIMOD, directrice par intérim, Office de l'eau de Guyane

OUANARY

- Jérôme LEBAS 2ème adjoint, Ouanary
- Andy-Michel ROBIN, DGS, Ouanary

PREFECTURE

- Thierry QUEFFELEC, préfet de Guyane
- Christophe LOTIGIE, sous-préfet de Saint Laurent du Maroni
- Alexandra STUZA, conseillère biodiversité et ressources minérales, Préfecture de Guyane

SGDE

- Philippe SWYNGEDAU, directeur général délégué, SGDE