



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Audit sur l'eau potable en Guadeloupe

Rapport CGEDD n° 012150-01 - IGA n° 18017R - IGF n° 2018-M-012-02
établi par

Aline BAGUET et Alby SCHMITT (CGEDD)
Marc-René BAYLE (IGA)
François WERNER (IGF)

Mai 2018

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	9
Introduction.....	12
1. Situation du service public de l'eau potable en Guadeloupe.....	14
1.1. Une ressource en eau importante, avec un château d'eau, la Côte-au-Vent.....	14
1.2. Les équipements.....	15
1.2.2. <i>Transport de l'eau</i>	16
1.2.3. <i>Distribution</i>	20
1.3. L'organisation des services d'eau.....	21
1.3.1. <i>Les autorités organisatrices</i>	21
1.3.2. <i>L'exploitation</i>	22
1.4. Des comptes de l'eau dégradés, malgré des prix voisins des moyennes nationales	24
1.4.1. <i>Des comptes de l'eau dégradés</i>	24
1.4.2. <i>Plusieurs raisons concourent aujourd'hui à cette situation</i>	25
1.5. Des services d'eau aux compétences techniques variables.....	27
1.6. Les tours d'eau et coupures d'eau.....	28
2. La situation de l'eau potable en Guadeloupe : une crise majeure et aux facettes variées.....	30
2.1. Une crise de l'eau inacceptable, avec en toile de fond une certaine résignation de la population.....	30
2.1.1. <i>Une situation de l'eau risquée et aux conséquences économiques graves...</i>	30
2.1.2. <i>Des guadeloupéens qui font preuve d'une résignation étonnante ... pour l'instant</i>	31
2.2. Un réseau dont la déshérence explique l'essentiel des problèmes techniques.....	31
2.2.1. <i>La majorité des difficultés ne provient pas de la ressource, mais d'un défaut d'entretien et de renouvellement du réseau, de défauts de conception, voire d'exploitation</i>	31
2.2.2. <i>La sécurité du réseau, de son approvisionnement et de la distribution en question</i>	36
2.2.3. <i>La pertinence de la pratique des tours d'eau n'est pas avérée</i>	38
2.3. Une problématique technique plus large que les seuls aspects hydrauliques.....	39
2.3.1. <i>Autorités organisatrices, propriétés des ouvrages et du foncier et accès aux ouvrages</i>	39
2.3.2. <i>Eau et maîtrise de l'urbanisation</i>	43

2.4. L'organisation générale actuelle du service public et la gouvernance de l'eau rendent difficile la recherche d'amélioration.....	44
2.4.1. Une complexité contraire à l'efficacité, alors même que la recombinaison des intercommunalités n'a pas intégré un diagnostic technique.....	44
2.4.2. Un syndicat peau de chagrin.....	45
2.4.3. Des difficultés non amorties par l'échec de la mise en place de la structure unique.....	46
2.5. Les performances organisationnelles, humaines et financières des services d'eau ne sont pas optimales.....	46
2.5.1. Des finances des services d'eau à bout de souffle.....	46
2.5.2. Le cas particulier du SIAEAG.....	47
2.5.3. Les conditions de départ de Veolia ont laissé des services d'eau désorganisés.....	50
2.5.4. De nouveaux acteurs utiles dont le rôle financier et juridique mérite d'être précisé.....	51
2.6. Le rôle social des services de l'eau.....	51
2.7. Un environnement général défavorable.....	52
2.7.1. Une gouvernance territoriale de l'eau partagée entre 3 structures.....	52
2.7.2. Une information limitée sur les causes de la crise de l'eau.....	53
2.7.3. Un droit parfois piétiné.....	55
2.8. Des tentatives de solution intéressantes, mais aujourd'hui encore insuffisantes.....	58
2.8.1. Un nouveau plan d'investissement de 71 M€ dans la suite des plans de sécurisation de l'AEP : des réponses au coup par coup, certes indispensables, mais qui n'apportent pas de solutions aux faiblesses structurelles de l'eau potable en Guadeloupe.....	58
2.8.2. Une tentative de restructuration de la gouvernance de l'eau en 2015/2016 qui allait dans le bon sens, mais par trop organisationnelle et hors sol.....	62
2.8.3. Le plan Eau DOM : un travail de long terme indispensable pour retrouver des services d'eau fonctionnels, mais qui devrait intégrer également les urgences.....	66

3. Un programme global, massif et qui associe actions de court et de long terme en réponse à une crise grave et systémique : le Plan Eau Guadeloupe 2022.....

3.1. Réduire les conséquences de la crise de l'eau en Guadeloupe.....	70
3.1.1. Mesures d'ordre public.....	70
3.1.2. Recherche d'économies d'eau chez les plus gros consommateurs.....	71
3.1.3. Travailler collectivement (pouvoirs publics, professions..) à la réduction de la consommation et à des solutions de substitution pour les secteurs de distribution hydrauliquement les plus défavorisés.....	72
3.2. Clarifier et simplifier la gouvernance en matière d'eau : pour une structure de solidarité fondée sur l'exploitation des équipements communs.....	73
3.2.1. Les fondamentaux d'une gestion de l'eau performante sur le territoire interconnecté.....	73

3.2.2. Ces objectifs ne sont pas atteints avec le SIAEAG, dont il convient d'examiner le devenir.....	74
3.2.3. Les contours d'un dispositif de solidarité pour la production et le transport d'eau potable.....	75
3.2.4. Les conditions de création du SEG.....	82
3.2.5. Comment assurer la transition du SIAEAG à un organisme nouveau, le SEG ?.....	83
3.3. Améliorer les performances des services d'eau potable en les inscrivant dans une logique de contrats de progrès.....	85
3.3.1. Renforcer les moyens d'accompagnement du plan Eau DOM en Guadeloupe et faire du SEG une autorité organisatrice performante.....	85
3.3.2. Engager l'ensemble des financeurs (subventions, prêts) à conditionner leurs financements à la signature de contrats de progrès.....	86
3.4. Engager rapidement les investissements les plus urgents (et sans regrets), sans négliger le long terme.....	86
3.4.1. Engager sans délai les premiers travaux, sous maîtrise d'ouvrage par les autorités organisatrices, éventuellement mandatée.....	86
3.4.2. Une fois les études réalisées, engager l'ensemble des travaux préconisés par ordre de priorité.....	88
3.4.3. Abandonner les tours d'eau au plus tôt et se donner un objectif de réduction des coupures.....	88
3.5. Mettre en place les conditions de réussite du PEG22.....	90
3.5.1. Nommer un responsable du PEG22 et l'appuyer techniquement.....	90
3.5.2. Un suivi financier et un accompagnement nécessaire des collectivités gestionnaires de l'eau par l'État.....	90
3.5.3. Rétablir l'état de droit dans le domaine de l'eau en Guadeloupe.....	93
3.5.4. Agir en informant et associant les parties prenantes : élus, citoyens, représentants des usagers dont usagers économiques.....	93
3.5.5. Maîtriser le foncier et l'urbanisation pour protéger la ressource et réduire les coûts de l'AEP.....	95
Conclusion.....	98
Annexes.....	101
1. Lettre de mission.....	102
2. Liste des personnes rencontrées.....	105
3. Communiqué de presse des Ministres du 3 mars 2018.....	110
4. Une organisation unique pour la gestion de l'eau en Guadeloupe semble s'imposer.....	112
4.1. Une formule déjà étudiée en Guadeloupe : le syndicat mixte ouvert.....	114
4.2. La formule diversifiée des entreprises publiques locales.....	117

4.3. La création d'une société d'économie mixte locale (SEML).....	117
4.4. La création d'une société publique locale (SPL).....	118
4.5. La création d'une société publique local d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)	119
4.6. La création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP).....	119
4.7. La création d'une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMAOU).....	121
4.8. Plus adaptée apparaît la formule de la SEM « ultra-marine ».....	122
4.9. La formule plus souple de la mutualisation.....	122
5. La faisabilité juridique de la constitution d'une organisation unique.....	126
6. Glossaire des sigles et acronymes.....	133

Résumé

Le service public de l'eau potable en Guadeloupe est en situation de crise sévère, avec la multiplication des tours d'eau et coupures. Cette situation présente des risques pour la santé publique et constitue une contrainte économique majeure pour l'économie guadeloupéenne (tourisme, artisanat, industries agro-alimentaires). Un plan d'action ambitieux est donc indispensable et urgent.

Des investigations conduites par la mission inter-inspections émerge un diagnostic général : **cette crise n'est pas le fruit d'une insuffisance de la ressource en eau, mais la conséquence d'une situation dégradée sous bien des aspects.**

- Le réseau n'a été ni entretenu, ni renouvelé depuis des années, avec des pertes sur réseau de l'ordre de 60 % et beaucoup d'équipements obsolètes, en particulier de régulation et de traitement. Le réseau de distribution a par ailleurs été développé au coup par coup, sans plan d'ensemble.

Les infrastructures de base sont cependant de qualité avec les adductions principales d'eau potable du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement (SIAEAG) et d'eau brute du département qui permettent d'assurer une solidarité de l'eau entre la Côte-au-vent où se trouve la ressource et la Grande Terre, l'agglomération pointoise et les îles de la Désirade et des Saintes. Seule la moitié nord-ouest de Basse-Terre n'est pas desservie par ces infrastructures.

- La méconnaissance du patrimoine et la diversité des propriétaires du réseau constituent des freins majeurs à sa modernisation. C'est le fruit d'une succession de plans de développement ou de restauration et de la réorganisation des structures compétentes en matière d'eau. La situation des actifs et des passifs est presque inextricable.
- Les budgets des services d'eau sont exsangues, avec des capacités d'auto-financement limitées, voire négatives pour les plus importants, interdisant presque tout investissement. La destruction d'épargne brute a été estimée à 12 M€/an par le cabinet Espélia pour l'ensemble de la Guadeloupe, concentrée pour l'essentiel sur le SIAEAG et la communauté d'agglomération Cap Excellence, « CAPEX ¹ ».

Les recettes sont faibles, malgré un prix moyen de l'eau voisin de la moyenne nationale, ce qui s'explique par des piquages sauvages, des faiblesses dans le comptage et la facturation, et des taux d'impayés importants (37 % en moyenne contre 2 % en moyenne nationale). Les charges de personnel sont élevées, malgré un certain sous-encadrement.

- La structuration des compétences en matière d'eau ne répond ni à une logique hydraulique, ni à une logique d'exploitation. À l'exception des groupements intercommunaux de Marie-Galante et CAPEX, il n'y a pas d'adéquation entre le périmètre de l'autorité organisatrice et le périmètre opérationnel de la structure d'exploitation (régies ou délégations de service public).

¹ CAPEX regroupe les communes des Abymes, de Baie-Mahault et de Pointe-à-Pitre.

- Enfin, les constats de la mission ont mis en évidence bien d'autres difficultés, comme des non-conformités majeures avec la réglementation pouvant conduire à des situations de risques pour la sécurité et la santé de la population.

Dans ce contexte, **le SIAEAG cumule les difficultés**. Malgré une ressource supérieure de 30 % aux besoins, l'importance des pertes et un mode d'exploitation inapproprié des feeders ont obligé l'exploitant à procéder sur son territoire à des tours d'eau et coupures qui sont parmi les plus sévères de l'île.

Le SIAEAG présente un bilan déséquilibré, avec un total de dettes de l'ordre de 60 M€ pour des créances de l'ordre de 20 M€. Ce bilan traduit les désordres liés à l'absence de répartition de l'actif et surtout du passif, liés notamment à la sortie de certains membres historiques du syndicat. Son budget est impacté par des impayés récurrents et importants sur ses ventes en gros d'eau potable à d'autres autorités organisatrices non membres.

En fait, **la crise de l'eau en Guadeloupe est systémique**, englobant tout autant la gestion que le fonctionnement des services d'eau, le respect de l'état de droit, l'urbanisme... La gravité de la situation appelle une solution forte et globale, intégrant ces différents aspects, avec des mesures devant être efficaces à court terme, mais devant également préserver l'avenir et préparer le retour à une situation normale.

La mission considère que les solutions proposées à ce jour sont intéressantes, mais individuellement insuffisantes pour répondre en totalité aux enjeux de la crise :

- Le plan « Eau DOM », décidé en 2016, vise à restaurer les capacités techniques et financières des services d'eau, c'est-à-dire les fondamentaux d'une saine gestion, grâce à la signature de contrats de progrès entre autorités organisatrices et financeurs ; la mission a considéré que cet objectif devait être la ligne de conduite générale de tout plan de rétablissement des services d'eau en Guadeloupe ; elle constate cependant que ses effets ne se feront sentir qu'à moyen et long termes ; il est indispensable qu'il soit accompagné, dès à présent, d'investissements sur la remise en état du réseau avec un objectif de suppression des tours d'eau sous un délai court.
- Les tentatives antérieures de restructuration des compétences en matière d'eau, en vue de la création d'un organisme unique de gestion de l'eau potable, visaient à apporter de la clarification et de l'efficacité aux gouvernances locales ; la mission a cependant considéré que l'objectif d'une structure unique pour toute la Guadeloupe était peut-être trop ambitieux dans un premier temps et qu'isolée, elle ne permettait d'apporter qu'une solution organisationnelle à une problématique beaucoup plus large.
- Les plans de sécurisation de l'eau ou le dernier plan de 71 M€ présenté en janvier dernier sont prometteurs, en ce qu'ils offrent des moyens financiers pour avancer sur la remise en état des réseaux ; à ce stade, la description succincte des travaux ne permet pas de s'assurer qu'ils sont tous pertinents à long terme ; la mission considère aussi que les sommes en jeu ne seront pas suffisantes pour résorber le « mur d'investissement actuel » ; les investissements ne pourront être financés qu'avec la mobilisation des prêteurs publics (AFD, CDC) et donc, qu'avec le retour à des services publics d'eau « bancables » ; les 71 M€ peuvent constituer un excellent bras de levier pour lever les blocages actuels sur l'évolution de l'organisation et remettre les services d'eau sur la voie du rétablissement, conformément aux objectifs du plan eau DOM.

La mission s'est donc appuyée sur ces plans et solutions pour **préconiser un plan massif et global, le plan Eau Guadeloupe 2022 (PEG22)**, avec comme principaux objectifs, le rétablissement rapide de l'accès à l'eau potable, l'orientation vers une gestion durable des services publics d'eau potable et la clarification de l'organisation de l'eau et de la situation des actifs et passifs. Des solutions d'accompagnement sont également proposées pour faciliter la réussite de ce plan. L'aspect massif et global de ce plan doit convaincre chaque acteur de l'eau de la gravité de la situation et de l'urgence à agir, et ainsi, d'emporter les blocages et susceptibilités qui n'ont pas lieu d'être dans une telle situation.

La mission préconise un plan structuré autour de six axes principaux :

- Réduire les conséquences de la crise de l'eau, en mettant en place les mesures d'accompagnement des restrictions et d'économies d'eau ;
- Clarifier et simplifier la gouvernance en matière d'eau, par la création d'une structure nouvelle, « *Solidarité Eau Guadeloupe* » (SEG), pour gérer l'eau sur le territoire interconnecté (*a minima*, un périmètre comprenant le SIAEAG, la CAPEX, la commune de Capesterre-Belle-Eau et Les Saintes) ; la structure SEG inclurait les cinq EPCI du « continent », le département et la région.

Deux solutions sont privilégiées : soit une structure SEG compétente sur les production et transport d'eau potable, soit une structure SEG aux compétences plus larges allant de la production à la distribution, une autorité organisatrice donc, mais sans prise en charge de l'exploitation ; elle bénéficierait de l'apport des actifs concernés des EPCI sur son territoire de compétence, mais aussi des dettes financières associées à ces actifs ; la structure SEG serait par ailleurs compétente sur tous les aspects d'appui à maîtrise d'ouvrage et de planification de l'eau potable à l'échelle du département .

- Améliorer les performances techniques et financières des autorités organisatrices en les inscrivant dans la logique du plan Eau DOM, avec des financeurs invités à conditionner leurs subventions et prêts à la signature de contrats de progrès.
- Supprimer les tours d'eau pour la majorité des guadeloupéens ; les premiers investissements urgents et sans regrets² doivent être engagés rapidement, dès lors qu'ils préservent l'avenir et qu'ils s'inscrivent dans la logique des contrats de progrès du plan eau DOM ; il conviendra de mettre en place une nouvelle organisation de la pénurie ne faisant plus appel aux tours d'eau, jusqu'à ce que l'accès à l'eau potable puisse être rétablie pour tous.
- Engager l'actualisation des schémas directeurs d'alimentation en eau potable, pour le département et par autorité organisatrice, et la remise en fonctionnement normal des feeders, puis lancer l'ensemble des travaux préconisés.

² Définition : Dans un contexte d'évolution des contraintes externes (réchauffement climatique, incertitudes économiques, ruptures technologiques ...), les mesures "sans regrets" seront pertinentes, utiles et apporteront des bénéfices pérennes, quelle que soit l'ampleur des modifications qui surviendront effectivement.

Pour s'assurer de la réussite du PEG22, la mission propose par ailleurs de nommer, coté État, un directeur de projet en charge de sa mise en œuvre, de faire rétablir l'état de droit dans le domaine de l'eau, d'adopter une communication adaptée sur les objectifs et les progrès du plan et d'engager un large programme de maîtrise de l'urbanisation et du foncier au bénéfice du service d'eau potable en utilisant tous les outils réglementaires disponibles (DUP, PIG et SAR).

Liste des recommandations

- 1.Prévoir un diagnostic du réseau d'adduction d'eau potable et des principaux équipements et ouvrages ; en particulier, actualiser ou produire les modélisations des fonctionnements hydrauliques des feeders eau potable ; réaliser en priorité les travaux de correction à apporter suite à ces diagnostics, dont le retour à un fonctionnement normal d'adduction sur le feeder Belle-Eau-Cadeau, et, le cas échéant, sur les autres feeders, sous peine d'investissements inutiles et coûteux (responsables : toutes autorités organisatrices, département, région).. 35**
- 2.Renforcer la résilience du réseau en développant les interconnexions et en mettant en place des schémas directeurs et des guides de réalisation des ouvrages d'adduction d'eau potable (AEP) qui prennent en compte le retour d'expérience des crises AEP (responsables : toutes autorités organisatrices, département, région).....38**
- 3.Éviter les tours d'eau en privilégiant d'autres moyens de gestion de la pénurie ; réduire par tous les moyens (réglementation, incitation, communication) les effets de la crise de l'eau en Guadeloupe ; ces mesures doivent viser les économies d'eau potable, la réduction des risques pour la santé et la sécurité publiques (responsables : préfet, direction générale ARS Guadeloupe, DEAL, région, département, autorités organisatrices).....39**
- 4.Clarifier la propriété des infrastructures d'eau potable et du foncier en procédant à des achats à l'amiable ou le cas échéant, par voie d'expropriation, et n'engager tout nouvel investissement que sous maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet).....40**
- 5.Clarifier la propriété des unités de production de Capesterre-Belle-Eau, sans affecter le paiement de l'eau produite actuellement par le SIAEAG, Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement (responsables : préfet et DGFIP).....43**
- 6.Rattraper le passé en affectant l'actif et le passif ou en trouvant une forme de mutualisation de cet ensemble (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet et la DRFIP).....43**
- 7.Faire de la CRE l'instance de pilotage de la sortie de la crise de l'eau en Guadeloupe, étendre ses compétences et associer les autorités organisatrices à son fonctionnement aussi souvent que nécessaire (responsables : préfet, département et région).....53**

- 8. En vue d'une meilleure transparence et pour faciliter la participation du public, produire les RPQS (rapport sur le prix et la qualité du service) dans les délais et mettre en place une commission consultative sur les services publics d'eau potable dans toutes les autorités organisatrices et dans les communes en DSP ou en régies propres, et alimenter la base de données Eau France avec les indicateurs ainsi recueillis (responsables : communes concernées et autorités organisatrices).....55**
- 9. Veiller au respect des règles d'ouverture des terrains à la construction, avec les possibilités d'accès à l'eau telles que précisées dans les schémas directeurs AEP (responsables : autorités compétentes en urbanisme, en lien avec le préfet et ses services).....57**
- 10. Engager sans tarder les régularisations techniques et réglementaires (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet et ses services et l'ARS).....57**
- 11. Utiliser au niveau des services de l'État, tous les moyens, y compris coercitifs, pour faire appliquer les dispositions du code général des collectivités territoriales, des codes de l'urbanisme, de la santé publique et de l'environnement, notamment le mandatement d'office et les procédures contentieuses (responsables : préfet et ses services, ARS, DGIFP).....58**
- 12. Rendre plus efficace le programme d'actions de 71 M€ : actualiser sous 6 mois les schémas directeurs d'alimentation en eau potable (AEP) pour la Guadeloupe et par l'autorité organisatrice ; dans l'attente de leur production, n'engager que les seuls travaux « sans regrets » en maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices (éventuellement mandatée au département ou à la région) et conditionner leur financement à l'amélioration des facturations et de leur recouvrement (responsables : région, département et toutes autorités organisatrices).....62**
- 13. Proposer aux acteurs de l'eau en Guadeloupe la constitution d'une structure nouvelle appelée « Solidarité Eau Guadeloupe » (SEG), regroupant au moins les collectivités du système interconnecté, ainsi que la région et le département, attributaire des équipements et, a minima, assurant la production et le transport de l'eau potable ; lui confier notamment des missions d'appui technique et financier aux autorités organisatrices ; (AMO, gestion patrimoniale) ; saisir la commission départementale de coopération intercommunale des conclusions du présent rapport (responsable : préfet).....66**
- 14. Poursuivre la démarche d'amélioration des performances du plan Eau DOM et le rendre plus incitatif en s'appuyant sur l'opportunité de l'associer à des perspectives d'investissement (plan de 71 M€) ; maintenir le caractère sélectif des contrats de progrès, en introduisant**

des conditionnalités sur les investissements consentis en dehors de ces contrats ; abonder les financements actuels pour autoriser des opérations à retour rapide sur les performances des services d'eau (appels d'offre compteurs...) ; inscrire le SEG dans un contrat de progrès dès sa création (responsables : DGALN, DGOM).....68

15.Nommer un directeur de projet, responsable de la mise en œuvre et de la coordination générale du Plan Eau Guadeloupe 2022 (PEG22), rapportant au préfet et à la conférence régionale de l'eau et, pouvant bénéficier de l'appui d'expertises techniques (responsables : cabinet MTES et DGALN).....90

16.Activer les ressources du contrôle administratif au regard de l'exécution des contrats de progrès au titre du PEG22 ; assurer le suivi des contrats de progrès à long terme ; introduire des conditionnalités sur les investissements consentis en dehors des contrats de progrès ; mettre en œuvre tous les moyens juridiques pour assurer le paiement des dettes d'eau des communautés d'agglomération (responsables : préfet et ses services).....91

17.Afin de rétablir la confiance des usagers dans la gestion de l'eau potable, solliciter la Cour des comptes afin que soient auditées les masses salariales imputées aux services publics d'eau potable et la gestion des immobilisations et de leur traduction comptable et inviter la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation à évaluer l'organisation des mesures de transparence et d'association des usagers prises par le service public de l'eau en Guadeloupe (responsables : DGALN et DGOM).....94

18.Mettre en place un projet d'intérêt général (PIG) eau et assainissement (responsable : préfet).....96

19.Retenir un axe stratégique sur l'eau potable, l'assainissement et l'aménagement dans le prochain SAR de Guadeloupe (responsable : Conseil régional).....96

Introduction

Par lettre du 25 janvier 2018, le ministre de l'action et des comptes publics, la ministre des outre-mer et le secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, ont demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des finances (IGF) de constituer une mission chargée d'évaluer la situation de la gestion de l'eau potable en Guadeloupe et de proposer un plan d'actions pour l'eau dans ce territoire. Cette mission a été réalisée par Mme Aline Baguet et M. Alby Schmitt au titre du CGEDD, M. François Werner au titre de l'IGF et, M. Marc-René Bayle pour le compte de l'IGA.

Inscrite dans le prolongement du rapport inter-inspections de 2015 relatif au plan d'action pour l'eau dans les outre-mer³ et du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les départements et régions d'outre-mer⁴ (DROM et Saint-Martin⁵), décidé par le Gouvernement le 30 mai 2016, la mission impartie aux rapporteurs comportait les prescriptions suivantes :

- conduire des entretiens avec l'ensemble des acteurs de l'eau de Guadeloupe ;
- dresser la cartographie et l'historique des crises et, évaluer les effets du plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable de la Guadeloupe (PSAEP), décidé en 2014 ;
- établir un état des lieux des compétences de la gestion de l'eau potable et des équilibres d'exploitation et des capacités d'autofinancement des services en charge de ce secteur, ainsi que l'analyse des marges de progression constatées sur certaines communautés d'agglomération ou de communes, ayant pris la compétence « gestion de l'eau potable » ;
- fournir un état des travaux les plus urgents qu'il conviendrait d'engager ;
- présenter des recommandations sur les rationalisations possibles de la production et du transport, et sur les solutions d'organisation qui seraient compatibles avec les compétences des collectivités.

Les rapporteurs ont rencontré les membres des cabinets des ministres commanditaires ainsi que les représentants de certaines directions d'administration centrale (direction générale des outre-mer, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction générale des collectivités locales).

³ Rapport CGEDD/CGAAER/IGA, « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin », juin 2015.

⁴ Ministères chargés de l'environnement, des affaires sociales et de la santé et des outre-mer, Agence française de développement et Caisse des dépôts et consignations, « Plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les DROM », 30 mai 2016.

⁵ On utilise l'acronyme DROM (département ou région d'outre-mer) de façon générique pour désigner le territoire concerné par le présent rapport. On utilise le terme d'Hexagone, pour désigner la France habituellement qualifiée de « métropolitaine ». L'expression d'Hexagone est désormais consacrée dans la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

La mission s'est rendue en Guadeloupe du 5 au 10 février 2018 et y a rencontré de nombreux acteurs (le préfet et les chefs de services et d'organismes de l'État concernés, les chefs d'exécutif de la région, du département et des EPCI en charge de l'eau, ainsi que les techniciens de ces collectivités, les responsables de l'office de l'eau, du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), le président de la chambre régionale des comptes, les représentants des collectifs d'usagers de l'eau et les socio-professionnels.

La mission a pris en compte dans ses travaux les mesures annoncées par la ministre des outre-mer et le secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, lors de leur déplacement dans l'archipel le 3 mars 2018⁶ :

- accompagnement par l'État du plan d'urgence au moyen d'un engagement à hauteur de 7,7 M€, de l'appui d'une équipe dédiée d'ingénieurs et d'une « task force » pour accélérer les procédures d'autorisation et de lancement des travaux (marchés publics, autorisations afférentes à la loi sur l'eau) ;
- appui de l'État aux collectivités pour co-construire un schéma quinquennal d'investissement, qui devra faire l'objet d'une large concertation ;
- mandat donné au préfet de région de la Guadeloupe d'animer deux groupes de travail portant l'un sur le rétablissement de la confiance entre les usagers et les fournisseurs d'eau au moyen d'une facturation juste et non contestable, l'autre sur le règlement des relations entre collectivités et opérateurs en matière de cession d'eau potable et de transfert d'actifs et de passifs liés aux dernières réorganisations ;
- sur la base des conclusions du présent rapport et en fonction de l'avancement du plan d'urgence et des engagements des élus en matière de gestion de l'eau, engagement du Gouvernement à accompagner financièrement les investissements nécessaires à la modernisation des réseaux d'eau, au-delà du plan d'urgence ;
- engagement dans un nouvel appel à projet d'installation de compteurs d'eau.

Ce rapport est organisé en trois chapitres :

- le premier dresse un état des lieux du service public de l'eau potable en Guadeloupe ;
- le deuxième s'attache à identifier les dysfonctionnements du service public de l'eau potable dans ce territoire ;
- le troisième formule une proposition de plan global, avec des propositions d'actions à court, moyen et long termes.

⁶ En annexe 3, le communiqué de presse des ministères de la transition écologique et solidaire et des outre-mer du 3 mars 2018 : « Annick Girardin et Sébastien Lecornu s'engagent aux côtés des élus locaux et des usagers pour accélérer la modernisation des réseaux d'eau en Guadeloupe ».

1. Situation du service public de l'eau potable en Guadeloupe

1.1. Une ressource en eau importante, avec un château d'eau, la Côte-au-Vent

La Guadeloupe dispose d'une ressource en eau conséquente, parmi les plus élevées au monde, avec un potentiel disponible de 7 000 m³ par habitant et par an (3 000 dans l'Hexagone).

La ressource est principalement concentrée sur la « Côte-au-vent » (côte ouest de Basse-Terre), avec des ressources importantes, souterraines (sources), mais surtout superficielles (rivières), parfois partagées sur un même bassin hydrographique entre différents utilisateurs (SIAEAG, CAPEX et département en partie). Sur ce secteur montagneux, la ressource bénéficie par ailleurs de cotes de captages élevées, permettant de dominer une grande partie de la Guadeloupe.

La Côte-au-Vent, château d'eau de la Guadeloupe, est cependant le point de concentration des pollutions historiques au chlordécone, ce qui a conduit à abandonner certains captages trop pollués et de trop faible productivité pour justifier un traitement coûteux. Les sources de Belle-Eau-Cadeau sont également polluées, mais leur productivité a justifié l'installation de filtres à charbons actifs.

La Grande-Terre exploite des forages dans une nappe karstique, en contact avec les eaux marines qui pénètrent dans les terres (biseau salé). L'exploitation de la nappe pourrait certainement être optimisée.

Basse-Terre dispose de ressources superficielles et de sources ailleurs que sur la Côte-au-vent. Pour les ressources superficielles, il s'agit souvent de ravines, aux débits très variables et à forte turbidité en période de pluie.

Sur les îles, seule Marie-Galante dispose d'une ressource suffisante (forages, voire demain le dessalement d'eau de mer par valorisation de la chaleur fatale d'une centrale électrique biomasse). Peu d'études semblent concerner les ressources des îles de la Désirade et des Saintes qui sont alimentées en eau potable par la Guadeloupe « continentale » à partir de conduites sous-marines raccordées au feeder Belle-Eau-Cadeau (cf. *infra*). Il est cependant vraisemblable qu'une ressource souterraine suffisante existe au moins sur La Désirade (constituée d'un karst sur substratum en roche magmatique).

De façon générale, la ressource disponible non utilisée aujourd'hui reste importante. Elle est largement suffisante, y compris pendant le « Carême »⁷.

⁷ Le « Carême » désigne la saison sèche.

1.2. Les équipements

1.2.1.1. Captages, potabilisation et stockage

La ressource est mobilisée par le captage de 12 sources aux débits parfois importants (les 6 sources de Belle-Eau-Cadeau fournissent plusieurs centaines de litres par seconde toute l'année), 25 prises en rivières ou en ravines, essentiellement sur Basse-Terre et 20 forages.

Tableau n°1 : chiffres clé de l'eau potable en Guadeloupe (Source : Espelia, rapport d'expertise décembre 2017, diagnostic transversal du secteur de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe)

		RENOC	CAPEX	CANBT	CAGSC	CCMG	SIAEAG	Total Guadeloupe
	Population	59 000	106 000	48 000	85 000	12 000	101 000	400 200
	Abonnés	33 000	52 000	21 000	23 000	5 800	45 000	180 000
Captages et production	points prélèvements	12	2	14	22	7	10	13 sources, 25 en rivière, 20 forages
	usines production	16	1	11	13	7	7	55
	capacité production en m³/j	59 500	14 000	22 400	23 600	4 300	106 000	230 000
	volumes produits en Mm³/an	5,43	5,87	5,97	6,96	1,27	37,54	63
Transport et stockage	stations pompage et surpresseurs	18	3	17	25	1	16	80
	réservoirs	23	6	26	49	10	44	158
	stockage en m³	22 700	23 000	14 500	17 600	4 700	50 000	130 000
	Stockage en durée (j)	0,91	0,46	0,71	0,5	1,35	0,48	0,77
Echanges d'eau	Ventes d'eau en gros (Mm³/an)	non chiffré					19,06	
	Achat d'eau en gros (Mm³/an)	0,24	12,88	0,04	5,89		non chiffré	
		Achats eau brute au département et eau traitée au SIAEAG . Des vente au SIAEAG signalées	Achats eau brute au département et eau traitée au SIAEAG	achat eau brute au département pour Sainte Rose	achat eau traitée au SIAEAG		Vente eau traitée à CAGSC, RENOC et CAPEX Achats en faibles quantités d'eau traitée sur zone SIGF	
Distribution	Volumes distribués aux abonnés en Mm³	3,67	8,34	3,33	3,17	0,59	6,34	
	linéaire distribution (km réseau hors branchements)	535	462	365	390	256	760	2800
Performances techniques	Pertes en Mm³	2	10,41	2,69	9,68	0,68	12,14	38
	Rendement	40	46	45	25	47	67	40
Données facturation et prix	taux impayés	21 (à noter qu'un taux de 50 % a été indiqué à la mission)	49	21	14	8	38	35
	Tarif HTAEP pour 120 m³ en €/m³	2,52	2,12	1,63	1,99	2,92	2,67	2,26

Le réseau du conseil départemental comporte 6 prises d'eau sur la Côte-au-vent, 4 bassins de stockage d'eau brute (+ 2 en projet), 600 km de réseau de transport d'eau brute. Il alimente 5 et bientôt 6 usines de potabilisation (Belin et Le Moule (RENOC), Deshauteurs (SIAEAG), Lamentin et Sainte Rose (CANBT), projet Perrin (CAPEX).

Les services d'eau disposent de 55 sites de traitement, parfois limités à une simple chloration (eaux de forages...), mais aussi avec des usines de traitement complet. 76 Mm³ d'eau sont prélevés chaque année dans le milieu pour la production de 63 Mm³ d'eau potable, soit 430 litres par habitant et par jour.

La production d'eau potable moyenne (172 000 m³/j) est un peu inférieure à la capacité de production totale des usines de potabilisation (220 000 m³/j).

Cette production est *a priori* largement suffisante pour couvrir la consommation finale de chaque guadeloupéen. Les 430 litres par jour sont à comparer à la moyenne nationale de production de 300 litres d'eau potable par jour et par habitant et une consommation moyenne de l'ordre de 110 à 190 litres par jour par habitant⁸.

L'office de l'eau estime la consommation entre 170 et 175 l/j par habitant domestique.

À l'échelle des autorités organisatrices, le taux de couverture des besoins par les capacités de production est généralement suffisant. La situation de Cap Excellence (CAPEX) et de la Communauté d'agglomération de Grand Sud Caraïbes (CAGSC) est spécifique puisqu'elles achètent de l'eau au SIAEAG, gestionnaire des principales infrastructures d'adduction d'eau potable de l'île.

Tableau n°2 : taux d'indépendance des services de distribution d'eau (Source : Espelia, rapport d'expertise décembre 2017, diagnostic transversal du secteur de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe)

Collectivité	Production/Mise en distribution (%)
CAPEX	28 %
Communauté d'agglomération de Nord Basse-Terre (CANBT)	109 %
CAGSC	67 %
Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) hors CANGT	102 %
Communauté d'agglomération de Nord Grande-Terre (CANGT)	239 %
Communauté de communes de Marie-Galante (CCMG)	123 %
GUADELOUPE	133 %

Les capacités de stockage sont de 120 000 m³/j sur 158 réservoirs, ce qui représente une capacité de stockage moyenne de 18 heures. Cette valeur moyenne cache des situations locales beaucoup moins satisfaisantes sur certaines unités de distribution, avec des capacités ne dépassant pas 2 heures (Le Moule), voire moins.

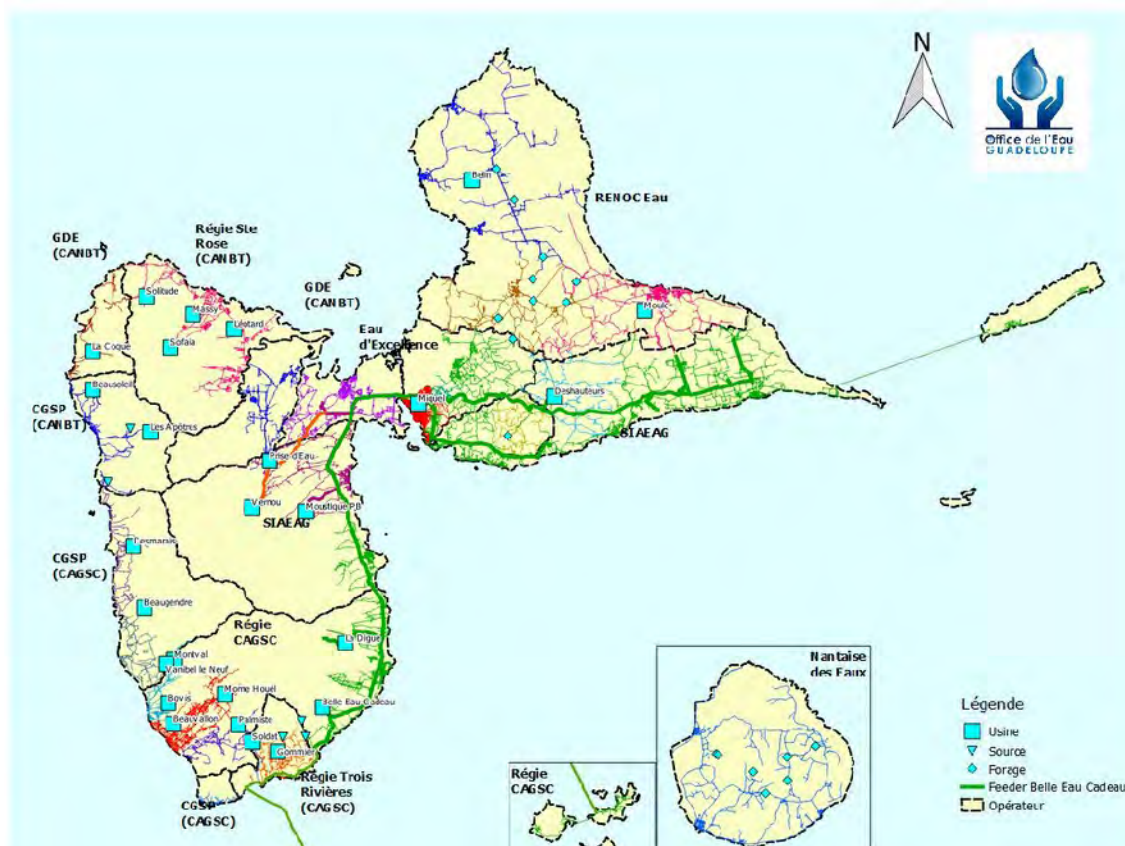
Si l'on excepte les quelques cas où ces capacités sont déficitaires, il n'y a pas de manques criants à l'échelle de la Guadeloupe. Avec des rendements corrects et donc une baisse des volumes d'eau mis à la distribution, ce serait même une situation très confortable qui serait observée).

1.2.2. Transport de l'eau

La Guadeloupe est desservie par quatre conduites principales d'adduction d'eau potable qui irriguent une grande partie de son territoire. Elles constituent un atout pour assurer la solidarité de l'eau entre les territoires où la ressource est abondante (Côte-au-vent) et ceux où elle est insuffisante (Grande Terre) ou absente (La Désirade, Les Saintes).

⁸ Compte tenu du contexte guadeloupéen (absence d'un comptage de l'ensemble des consommations et de coupures fréquentes), il est difficile d'estimer la consommation moyenne d'eau par habitant.

Carte n°1 : Structure du réseau d'eau potable (Source : office de l'eau de Guadeloupe)



Alimenté par la potabilisation des eaux des captages situés sur la commune de Capesterre-Belle-Eau à Basse-Terre et d'eaux agricole à Deshauteurs, la principale adduction d'eau potable, le feeder⁹ « Belle-Eau-Cadeau » (BEC), permettait ainsi de transporter l'eau de la Côte-au-vent vers l'ensemble de la Grande-Terre¹⁰, l'agglomération pointoise et les îles de la Désirade et des Saintes. Viennent s'ajouter deux autres feeders qui prélèvent l'eau sur Petit Bourg (Côte au vent) pour desservir essentiellement l'agglomération pontoise (feeder « Moustique » et « Vernou »).

L'opérateur de ces 3 feeders est le SIAEAG. Il convient, cependant, de noter que la branche nord du feeder BEC qui desservait le Nord Est de la Grande Terre est aujourd'hui dé-raccordée et utilisée par la RENOC Eau¹¹ pour ses besoins en eau potable à partir de ressources propres (potabilisation d'eau agricole et forages).

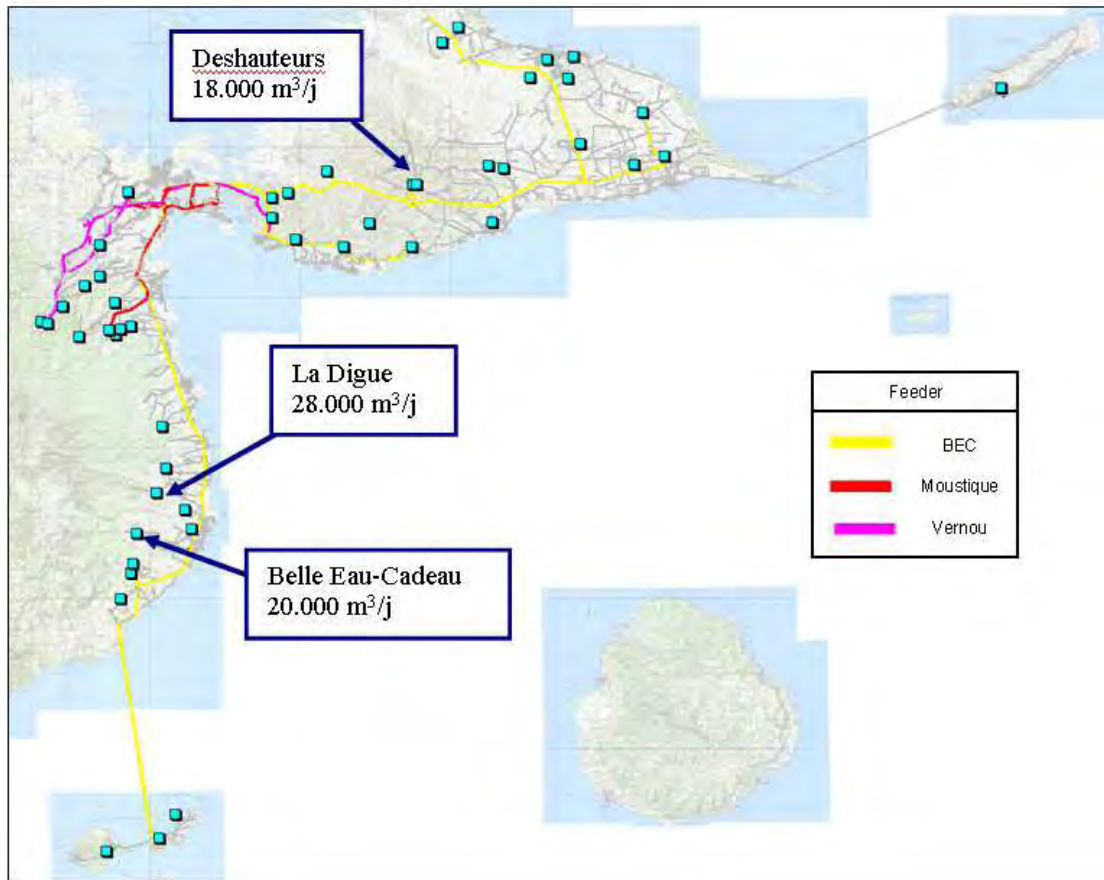
L'eau potable est vendue en gros au tarif de 80 cts/m³ aux collectivités non membres du SIAEAG, soit une fois et demi le prix de revient (environ 50 cts/m³) et un peu plus que le coût marginal (un peu moins de 70 cts).

⁹ Le feeder est une canalisation d'adduction d'eau reliant directement le centre de production aux réseaux de production d'eau.

¹⁰ Cette conduite ne dessert plus aujourd'hui que le sud de la Grande-Terre, le nord étant alimenté par forages et par 2 stations d'eau potable prenant leurs eaux brutes sur le réseau du département.

¹¹ Régie Nord Caraïbes pour l'eau potable, régie à personnalité propre de la CANGT.

Carte n°2 : les 3 feeder eau potable du SIAEAG : BEC, Moustique et Vernou (Source Suez Consulting)



Une quatrième adduction (Miquel) appartient à la communauté d'agglomération de Cap Excellence, dite « CAPEX » (agglomération de Pointe-à-Pitre qui regroupe Baie-Mahault, Pointe-à-Pitre et Les Abymes) pour sa desserte propre.

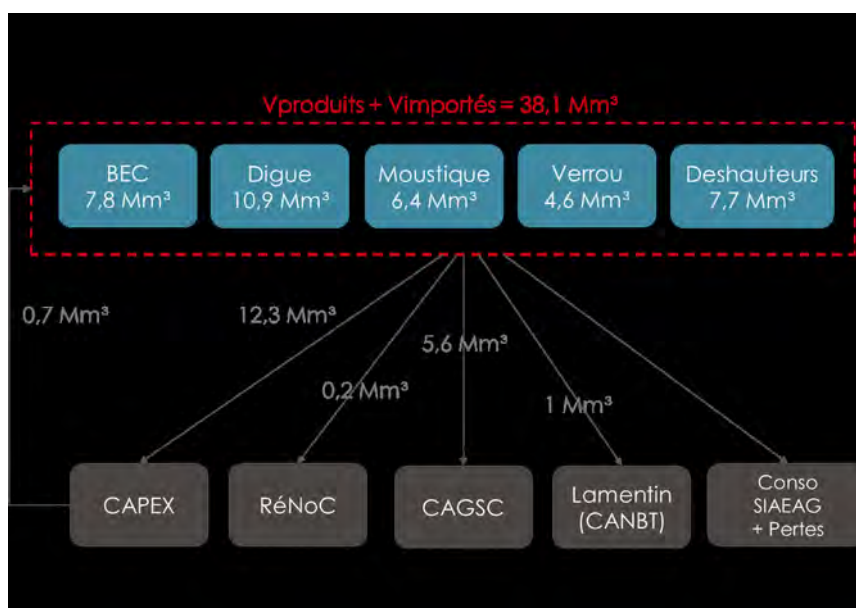
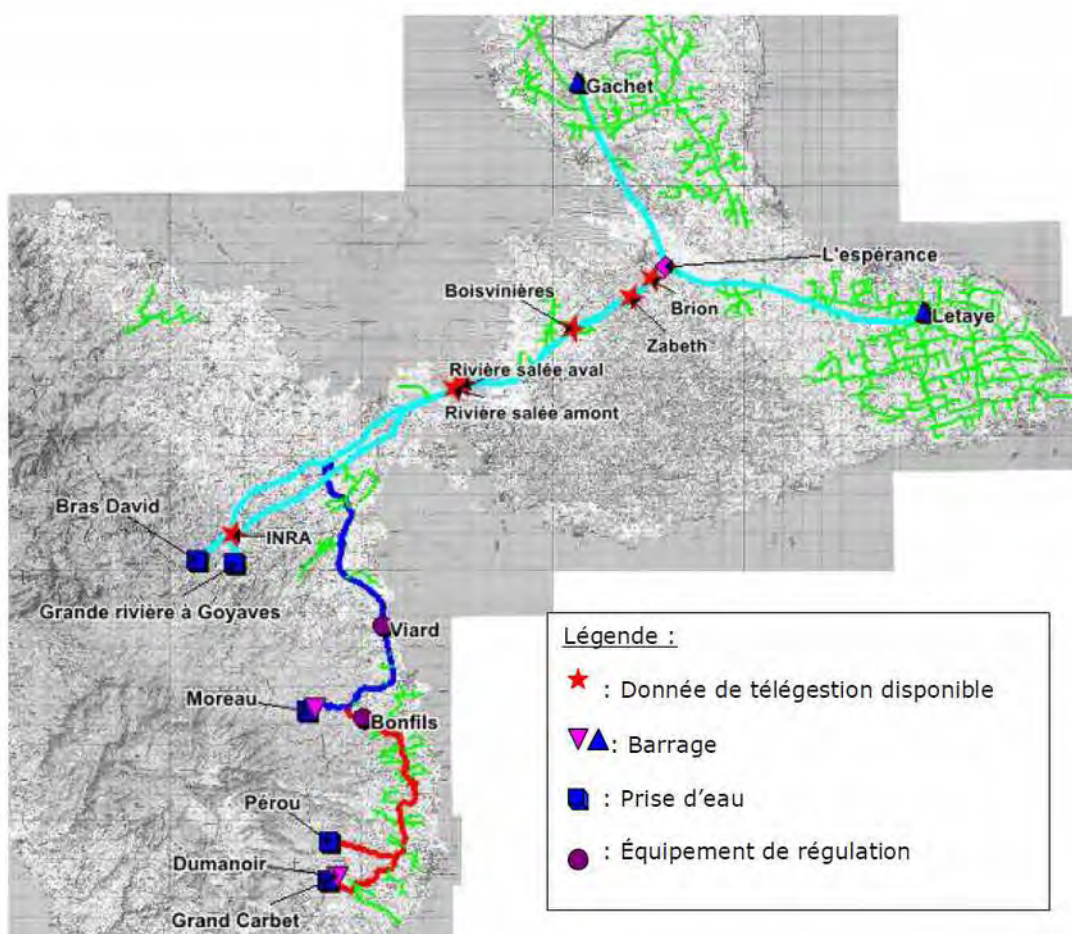


Figure n°1 : Flux d'eau sur les 3 feeders du SIAEAG (rapport Espélia)

Vient s'ajouter un réseau de fourniture d'eaux brutes, alimenté également par la Côte-au-Vent, le réseau agricole qui permet de desservir la Grande-Terre, dont l'agglomération pointoise et une partie de Nord Basse-Terre. Acteur secondaire de la fourniture d'eau pour la potabilisation il y a encore 10 ans (alimentation de deux usines de potabilisation sur Grande-Terre), ce réseau entre aujourd'hui clairement en compétition avec le SIAEAG pour la fourniture d'eau, avec la construction terminée ou en cours de quatre nouvelles usines et de la modernisation extension d'une usine ancienne.

L'opérateur de cette adduction d'eaux brutes est le département. Le prix de vente de l'eau est de 20 à 30 cts/m³. Des fournitures d'eau gratuites ont été effectuées pendant quelques années aux nouvelles stations de potabilisation qui s'alimentaient sur ce réseau.



Carte n°3 : Réseau d'eaux brutes dit « agricole » du département (Source Suez Consulting)

Peu de régions au monde disposent d'une telle infrastructure de base sur un si petit territoire. C'est un atout considérable en termes de sécurité d'approvisionnement en cas de difficultés (sécheresse majeure, cyclone, séisme...). Cet atout est très peu valorisé, au regard des constats et entretiens effectués par la mission, avec une concurrence entre les deux principaux fournisseurs, le département et le SIAEAG, au détriment de ce syndicat. Les quatre adductions d'eau potable ne sont pas maillées alors qu'elles pourraient l'être aisément et qu'elles l'ont été dans le passé.

1.2.3. Distribution

Le linéaire de distribution est estimé à 2 800 km de canalisations, soit de l'ordre de 15 m par abonné, ce qui est plutôt faible, moins de la moitié des valeurs observées dans l'Hexagone¹², et ce, malgré une dispersion de l'habitat plus élevée.

Ce résultat pourrait s'expliquer par la pratique rapportée à la mission, de branchements particulièrement longs pour rejoindre les antennes de distribution (plusieurs centaines de mètres, parfois), avec des conduites parallèles jusqu'aux différentes habitations¹³. Si cette information était vérifiée, il y aurait ici un potentiel majeur de gain de rendement, soit au bénéfice du service public d'eau potable (compteurs en aval du branchement), soit de l'abonné (compteur proche de l'antenne). En effet, les branchements sont des points de fragilité.

Il est à signaler des piquages directs d'antennes de distribution sur les feeders sans passage par un réservoir de stockage :

- sur la commune de Capesterre-Belle-Eau (CAGSC), ils représentent 65 % du volume mis en distribution avec, dans un cas, l'absence de compteur général en sortie d'adduction, et donc l'impossibilité de facturer l'eau prélevée¹⁴ ;
- aux Grands Fonds sur la Grande Terre (secteurs exploités par les régies SIAEAG, Eau d'Excellence et RENOC), où les antennes partent directement du feeder Belle-Eau-Cadeau, sans régulation ni stockage.

Ces piquages directs, non régulés et sans réservoirs de tête, rendent difficile l'exploitation de l'adduction principale, avec des débits variables en journée et des pertes de pression, facteurs de ruptures d'approvisionnement et de tours d'eau.

Enfin, il a été rapporté à la mission la difficulté particulière de gestion que représentent les associations syndicales libres (ASL). Les litiges de facturation sont nombreux auprès de cette catégorie d'utilisateurs, avec des constats d'écart entre le volume de consommation totale d'eau facturé à l'ASL et le total des factures des membres de l'ASL. La mission n'a pas reçu de données permettant de chiffrer le phénomène.

La mise en distribution dépasse largement la consommation finale des abonnés du fait des pertes.

L'écart est important entre les volumes d'eau mis en distribution (63 Mm³) et les volumes comptabilisés aux compteurs des abonnés (25,4 Mm³). Seuls 4 m³ sur 10 produits arrivent à un compteur, ce qui donne un rendement apparent de 40 % seulement¹⁵.

¹² Mais qui correspond sensiblement aux valeurs observées sur les agglomérations de plus de 15 000 habitants.

¹³ La mission n'a pas pu vérifier si ces canalisations de branchements étaient publiques (avant le compteur) ou privées. Si elles étaient publiques, cela pourrait expliquer les pertes importantes observées sur le réseau.

¹⁴ La réalisation de l'antenne et le piquage sur la conduite d'adduction ont été réalisés sans aucune autorisation du SIAEAG.

¹⁵ En l'absence de compteurs pour l'ensemble des consommations, le rendement n'est qu'apparent.

Si le rendement moyen est déjà très faible sur l'ensemble de la Guadeloupe, il atteint des valeurs extrêmement basses sur CAGSC (25 %, c'est-à-dire qu'il faut injecter 4 m³ dans le réseau pour espérer en livrer 1 à l'abonné !). Seul, le SIAEAG, dans son secteur de distribution offre des rendements plus satisfaisants (67 %), même s'ils restent loin des valeurs guides (il faut injecter 3 m³ dans le réseau pour en délivrer 2 à l'abonné). Les écarts avec les valeurs guides réglementaires¹⁶ sont considérables.

Les casses sur réseau doivent représenter une part importante des fuites proprement dites au vu de l'âge du réseau et de la nature de certaines canalisations (amiante ciment, PVC collé, fonte grise) et de l'absence de réducteurs de pressions sur une grande partie d'un réseau à la topographie pourtant chahutée.

Tableau n°3 : rendement « apparent » des réseaux guadeloupéens

Service d'eau	Rendement (%)	Valeur guide
CAPEX	46	75
CANBT	45	70
CAGSC	25	70
SIAEAG hors CANGT	67	84
CANGT	40	69
CCMG	47	66
GUADELOUPE	40	

1.3. L'organisation des services d'eau

L'organisation de l'eau en Guadeloupe a anticipé la loi NOTRe¹⁷ avec un transfert des compétences eau et assainissement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La carte des compétences a fortement évolué. L'exploitation reste cependant complexe.

1.3.1. Les autorités organisatrices

Les intercommunalités guadeloupéennes ont opté, entre 2011 et 2016, pour la prise en charge ces compétences eau et assainissement. Cinq autorités organisatrices interviennent aujourd'hui en Guadeloupe :

- **le syndicat SIAEAG** qui regroupe, autour de l'adduction de Belle-Eau-Cadeau, les communautés d'agglomération de Nord Grande-Terre et de la Riviera du Levant et, exploite le réseau d'eau des communes de Petit-Bourg et Goyave et

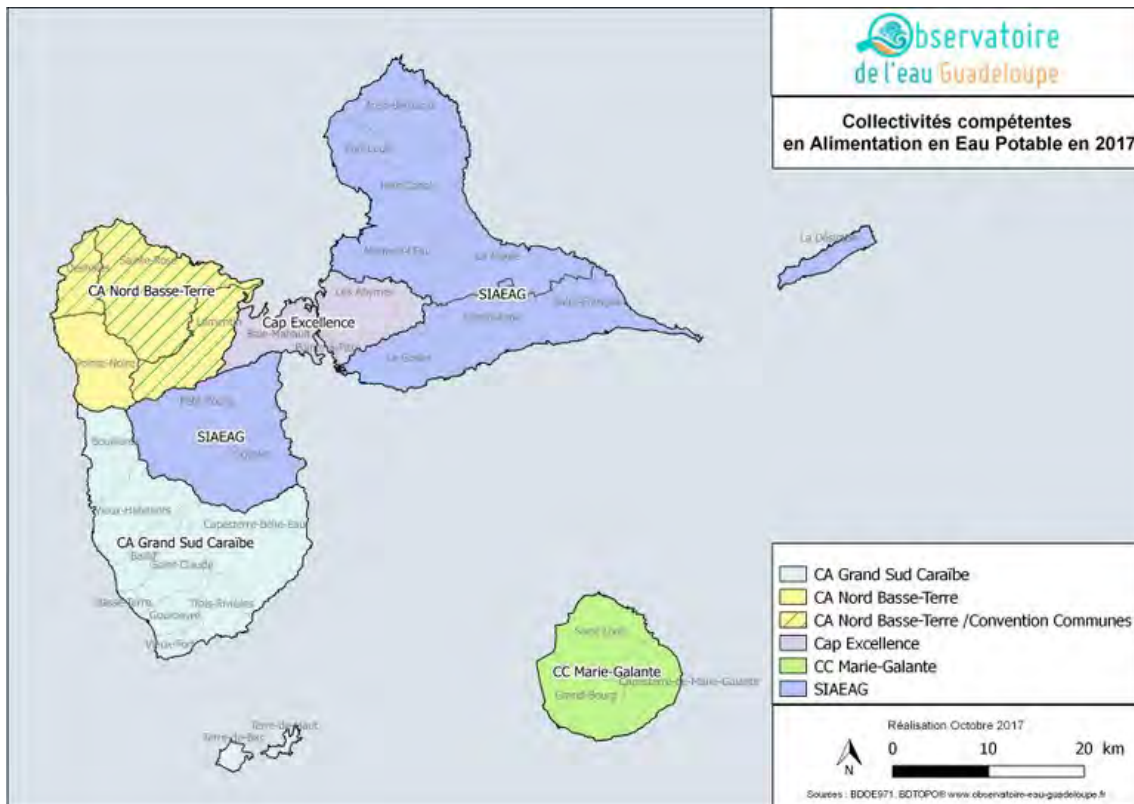
¹⁶ La valeur guide détermine la majoration de la redevance prélèvement par les agences et offices de l'eau. Elle varie en fonction de l'importance du linéaire de réseau par abonné de la collectivité (décret 2012-97 du 27/1/12, pris en application de loi Grenelle II de 2010 qui instaure une obligation de lutte contre les fuites et des conséquences financières en cas de non-respect.

¹⁷ L'article 64 de la loi n°2015-991 du 07/08/2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), attribue à titre obligatoire les compétences eau et assainissement aux EPCI.

vend de l'eau à la CA Grand Sud Caraïbe, CAPEX et jusqu'à récemment à la commune de Lamentin, dans le Nord-Basse-Terre ;

- **4 EPCI** : les communautés d'agglomération de Grand-Sud-Caraïbes, Nord Basse-Terre, CAPEX et la communauté de communes de Marie-Galante.

Carte n°4 : autorités organisatrices de l'eau potable et de l'assainissement (source : étude Espélia¹⁸)



1.3.2. L'exploitation

Malgré une structuration simple de la compétence eau potable et assainissement des eaux usées, l'exploitation des réseaux reste complexe, fruit de l'histoire qui a précédé la mise en place des cinq autorités organisatrices.

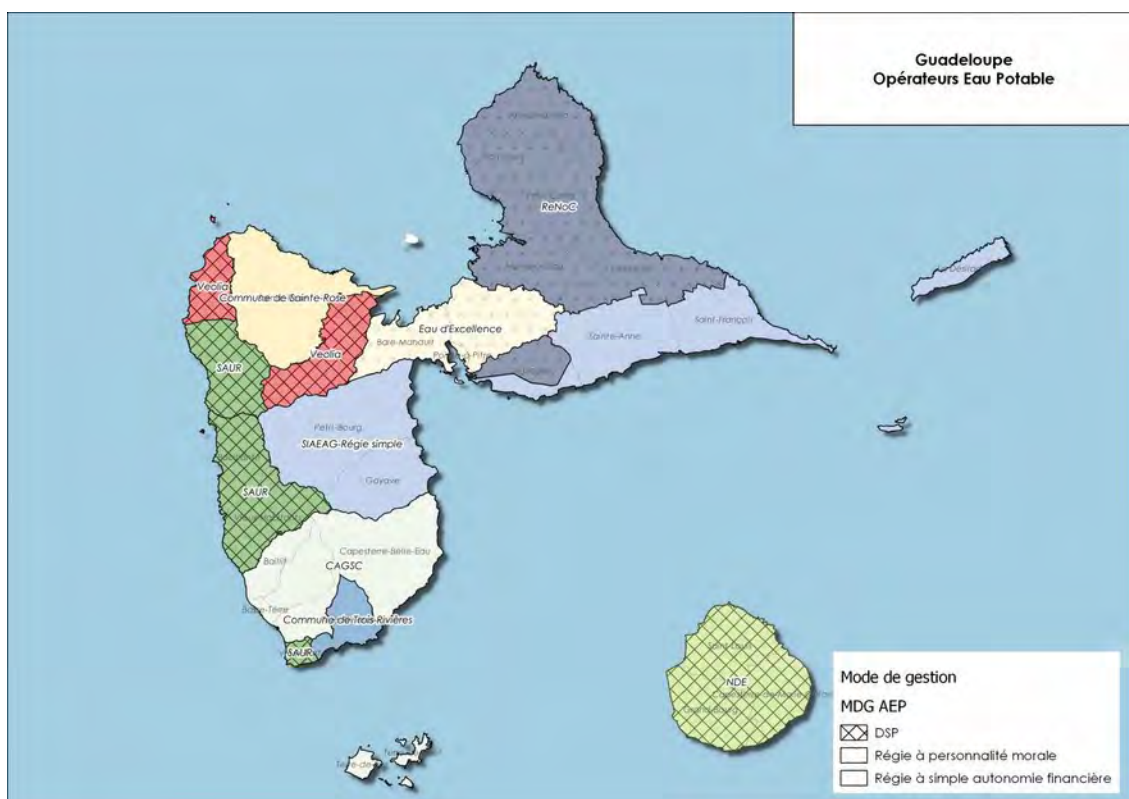
Ainsi, l'exploitation est effectuée :

- sur le SIAEAG par 5 régions :

¹⁸ AFD et AFB, Rapport d'expertise de la société Espelia, « Plan eau DOM Guadeloupe. Diagnostic transversal du secteur de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe », décembre 2017.

- x 2 régies à personnalité propre (RENOC eau potable et RENOC assainissement) qui couvrent la CA Nord-Basse-Terre ;
- x 3 régies autonomes, les régies AEP¹⁹, AC et ANC à simple autonomie financière, sur le reste de son périmètre ;
- sur la CAGSC, par une délégation de service public (DSP) au groupe SAUR, une régie municipale pour Trois-Rivières et une régie autonome pour le reste de CAGSC ;
- sur la communauté de communes de Marie-Galante (CCMG), par une DSP à la Nantaise des Eaux (groupe Suez) ;
- sur CAPEX, par une régie à personnalité propre (ODEX) ;
- sur CANBT, par les régies SIEAEG pour Goyave et Petit-Bourg, par la SAUR pour Pointe-Noire, Générale des Eaux Guadeloupe (GEG) pour les communes de Lamentin et Deshaies et une régie municipale pour Sainte-Rose.

• Carte n°5 : Exploitation du service AEP (source Espélia)



¹⁹ AEP : alimentation en eau potable ; AC : assainissement collectif ; ANC : assainissement non collectif.

1.4. Des comptes de l'eau dégradés, malgré des prix voisins des moyennes nationales

1.4.1. Des comptes de l'eau dégradés

1.4.1.1. Des éléments comptables préoccupants

Si l'on s'en tient aux seuls chiffres officiels, ce constat apparaît déjà comme une évidence. Ainsi, l'épargne brute cumulée à fin 2016 des budgets eau potable des 5 autorités organisatrices de l'eau potable connaît un solde négatif de 3,16 M€. Si deux déficits sont particulièrement préoccupants (CAPEX : -1,8 M€ et SIAEAG : -2,3 M€), aucun service ne dépasse les 500 k€ d'épargne brute.

De cette épargne brute, déjà négative, on doit retrancher encore la charge d'une dette qui atteint 30,7 M€, souvent assortie d'un taux d'intérêt élevé, parfois supérieur à 5 %. Ainsi, l'épargne nette des services de l'eau, qui conditionne leur capacité à investir, est négative de 6,6 M€ en 2016.

Autant dire que, comptablement, la capacité des intercommunalités concernées à financer les investissements prioritaires pour l'eau est très exactement nulle.

1.4.1.2. Une réalité encore plus dégradée

La situation est encore plus dégradée que ne l'indiquent les documents budgétaires. En effet, les éléments comptables fournis, bien que n'ayant pas été directement analysés par la mission, font apparaître des lacunes importantes par rapport à la réalité économique : absence de prise en compte de certaines charges imputables au service, manques importants dans la comptabilisation d'amortissements des équipements, absence de paiement des achats d'eau en gros... Ces éléments contribuent à masquer un déficit encore plus élevé.

Mais la sous-estimation la plus importante provient de la pratique générale consistant à comptabiliser les recettes perçues sur les usagers à 100 % des titres émis, sans hypothèses d'impayés, ni provisionnement de ceux-ci. Or, la proportion d'impayés sur l'eau, si elle est diverse selon les opérateurs, atteint une moyenne de 37 %.

Il convient donc de revoir la réalité des taux d'épargne en fonction de cette proportion, au moins tant que le taux d'impayés n'aura pas été significativement réduit.

Ainsi retraitée, l'épargne nette des opérateurs de l'eau à fin 2016 s'établirait plus réellement à -14,6 M€.

1.4.2. Plusieurs raisons concourent aujourd'hui à cette situation

1.4.2.1. Les coûts sont trop élevés

Des effectifs importants

Les données figurant au rapport Espélia (décembre 2017) font apparaître que le personnel affecté aux services d'eau potable et d'assainissement est nombreux, supérieur aux chiffres observés en métropole (2 agents pour 1000 abonnés) : les ratios vont de 1 (CCMG) à 7,7 agents/1000 abonnés (CAGSC), les chiffres pour les quatre autres autorités organisatrices étant supérieurs à 2.

Hérités tantôt d'une gestion trop souple, tantôt de la reprise de services précédemment gérés par un autre exploitant, ces sureffectifs dégradent la rentabilité des services et représentent une charge importante, de l'ordre de 80 % des recettes encaissées. Ainsi, une baisse de 10 % des frais de fonctionnement, hypothèse raisonnable, permettrait d'économiser plus de 7 % sur la facture d'eau totale, selon les estimations du rapport Espelia.

Tableau n°4. : estimation relative au personnel affecté à l'eau potable (source Espelia, fiches annexes) :

	Nombre d'agents	Agents pour 1000 branchements	Agents pour 100 km de réseau	cadres	Cadres sur effectif total (%)
RENOC	64	1,9	12	8	12
CAPEX	60	1,2	13	15	25
CANBT	43	2,1	12	5	12
CAGSC	149	6,6	38	9	6
CCMG	6	1	2,2	1	18
SIAEAG	134	3	18	24	18
Guadeloupe	456	2,5	17	62	14

Des pertes d'eau élevées

Le rendement technique de la distribution d'eau est faible et conduit à produire un volume d'eau potable trop important rapporté à celui qui est distribué et facturé. Les volumes facturés sont faibles, de l'ordre de 25 Mm³ en 2016, au regard des volumes produits (63 Mm³), soit de l'ordre de 40 %²⁰.

Les frais liés à la production, au transport et au pompage des pertes grèvent les charges et augmentent le coût du m³ comptabilisé chez l'abonné.

²⁰ Dans l'Hexagone, ce chiffre varie de 60 % en milieu rural à 80 % en milieu urbain.

Sur ce point, il convient de distinguer les pertes d'eau techniques que connaissent tous les réseaux d'eau qui pèsent sur les charges, et les pertes liées à des comportements humains plus ou moins volontaires qui grèvent les recettes.

Et pourtant des charges non comptabilisées

L'analyse d'Espélia montre que la totalité des charges n'est pas comptabilisée dans les comptes de l'eau :

- certains effectifs sont mis à disposition par les EPCI ;
- les amortissements ne prennent pas en compte toutes les immobilisations, parfois par choix délibéré, mais aussi du fait d'une faible connaissance du patrimoine et de l'utilisation d'infrastructures dont la propriété peut appartenir à d'autres structures, comme les canalisations sous-marines du feeder Belle-Eau-Cadeau, exploitées par le SIAEAG, mais propriété du département.

1.4.2.2. Et des recettes limitées

Des prix voisins de ceux observés en métropole...

Les tarifs sont proches de la moyenne hexagonale, soit 2,30 €/m³ pour la seule eau potable (prix variant d'un peu plus de 1,6 € à près de 3 €/m³). Ils sont inférieurs à ceux de Martinique, plus proches de 3 €/m³.

Tableau n°5 : prix moyen de l'eau potable en Guadeloupe

Territoire	CANGT	SIAEAG	CAPEX	CAGSC	CANBT	CCMG	Guadeloupe
Tarif 2017 HT par m ³ ²¹	2,52	2,67	2,12	1,99	1,63	2,92	2,26

... mais des rentrées faibles

Il n'est pas possible d'identifier la proportion de l'eau perdue pour des raisons techniques et celle perdue par l'action ou l'inaction humaine. Cependant, le rendement très faible relevé sur le territoire de Grand-Sud-Caraïbes doit être rapproché du nombre particulièrement élevé de compteurs bloqués sur certaines communes.

Les recettes restent faibles, car les facturations présentent des taux d'impayés importants, de l'ordre de 37 %, contre 2 % en métropole. Ils peuvent dépasser 50 % pour certains exploitants.

Néanmoins, certaines pratiques courantes viennent ajouter des difficultés significatives. Il en est ainsi :

- des branchements d'eau sauvages pratiqués sur le réseau ;

²¹ Prix moyen pour 120 m³/an.

- des constructions réalisées avec raccordement par la collectivité, mais sans pose de compteurs ou avec des compteurs non répertoriés sur fichiers clients ;
- des compteurs devenus inefficaces par leur vétusté et qui indiquent des valeurs inférieures aux volumes réellement consommés ;
- des compteurs bloqués volontairement par leur titulaire.

1.4.2.3. Un tarif d'équilibre de l'eau estimé à près de deux fois le tarif moyen

Après reconstitution des coûts, l'analyse d'Espélie conclut sur un coût d'équilibre économique global du m³ d'eau de 4,3 € en Guadeloupe, soit près de deux fois le tarif moyen appliqué (2,3 €/m³).

Cette estimation du coût ne peut pas constituer un objectif à atteindre. Il montre cependant l'effort qu'il y aurait à mener sur la réduction des coûts et l'amélioration de la facturation et des encaissements pour équilibrer les budgets d'eau.

1.5. Des services d'eau aux compétences techniques variables

Des organisations, autorités organisatrices et régies, récentes, qui interrogent sur leur capacité à faire face aux enjeux et aux besoins :

Les organisations récemment mises en place à la suite de la reprise de l'exploitation en régie dans certaines autorités organisatrices ne sont pas encore claires. Il n'y a pas toujours de séparation des organigrammes entre eau et assainissement ou entre autorités organisatrices et régies. Les services d'eau ne présentent pas encore les conditions organisationnelles et managériales favorables à un développement et une traduction collective des savoirs, savoir-faire et compétences, propices à leur mobilisation pour faire face efficacement aux enjeux techniques de gestion.

Le diagnostic Espélie fait état de déficits d'outils de suivi et pilotage formalisés et de déficit de connaissance formalisée des infrastructures et du patrimoine. La connaissance du patrimoine est déficiente, avec un indicateur de connaissance de la gestion patrimoniale particulièrement bas.

Un déficit d'encadrement, du personnel aux compétences inégales

Si les effectifs sont élevés au regard des standards hexagonaux, le taux d'encadrement est faible avec une majorité de personnel de catégorie C. Certaines autorités organisatrices ne disposent que d'un seul cadre de catégorie A

Les services semblent disposer de cadres de qualité pour les autorités organisatrices que la mission a pu rencontrer (SIAEAG dont CANGT, CAPEX), mais les performances globales de l'encadrement restent faibles. Il est insuffisant sur les intercommunalités de Marie-Galante et de Grand-Sud-Caraïbes et demain, sur celle du Nord-Basse-Terre, lorsque les DSP seront échues.

Le personnel d'exploitation est également de compétence variable. La mission a noté des compétences parfois insuffisantes pour des installations sensibles.

1.6. Les tours d'eau et coupures d'eau

L'ensemble de l'archipel est concerné par des coupures d'eau, de plus ou moins grande ampleur et d'origine diverse. Les arrêtés préfectoraux de restriction des usages de l'eau pris en raison de la sécheresse sont limités à certaines années à « carême » sévère. Ce fut le cas en 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2010 et 2015. Le 28 mars 2018, le préfet de la Guadeloupe a pris un arrêté au vu du franchissement des seuils d'alerte sur certains cours d'eau et en septembre 2017, à la suite du cyclone Maria.

Les coupures d'eau non liées à la baisse de débit des cours d'eau ou du niveau des nappes sont :

- régulières et planifiées par les autorités organisatrices (tels les tours d'eau de la zone desservie par le feeder BEC, dont le productible est insuffisant pour couvrir les consommations et surtout les pertes dans les réseaux) ;
- concentrées sur les périodes pluvieuses qui augmentent la turbidité des eaux et limitent les capacités de production des stations de potabilisation (notamment sur la zone du Nord-Grande-Terre relevant du réseau RENOC et des secteurs CAPEX et SIEAEG, alimentés par le feeder « Moustique » ;
- nombreuses et aléatoires dans presque tout le reste de l'archipel, car liées aux casses, aux purges et aux pertes diverses ; elles sont plus importantes dans les secteurs où le réseau est le plus dégradé, en Basse-Terre et, en particulier sur certaines communes de Grand Sud Caraïbes (Capesterre) ;

Bien entendu, ces coupures et tours d'eau se multiplient ou se renforcent en période de sécheresse dans les secteurs les plus sensibles : secteur alimenté par le feeder Belle-Eau-Cadeau et la Côte-sous-le-vent (Ouest de Basse-Terre).

Figure n°2 : exemple de tours d'eau sur le secteur SIAEAG



**PLANNING DES TOURS D'EAU 24H
DU 30 MARS 2018 AU 08 AVRIL 2018**

Durée 24H - de 12H à 12H le lendemain

TOUR D'EAU 24H

SEMAINE	Lundi 26-mars	Mardi 27-mars	Mercredi 28-mars	Jeudi 29-mars	Vendredi 30-mars	Samedi 31-mars	Dimanche 1-avr.
13					CAPESTERRE + LES SAINTES BOURG DES ABYMES	SAINTE ANNE ABYMES (Caraque)	SAINTE ANNE

TOUR D'EAU 24H

SEMAINE	Lundi 2-avr.	Mardi 3-avr.	Mercredi 4-avr.	Jeudi 5-avr.	Vendredi 6-avr.	Samedi 7-avr.	Dimanche 8-avr.
14	GOYAVE CAPESTERRE - LES SAINTES	SAINTE ANNE ABYMES (Caraque)	SAINTE ANNE	GOYAVE ABYMES (Bourgs + Dubou)	CAPESTERRE - LES SAINTES	GOSIER	SAINTE ANNE ABYMES (Caraque)

GOSIER	Poucet, Mathurin, Grand Baie, Bas du Fort, Montauban, Pointe de la Verdure, Rte des Hotels, le bourg Gosier, Belle-plaine, Riviera, Blanchard, Grande Ravine, Perinet, Phare et Balise, Farraux, Houelzel, Anse Vinaigri, Prémartin, Rte de l'Habitation, Dampierre, Dunoyer, Frair UNIS, Saint Felix, les Salines, Mare gaillard, Brindeau, Versino, Providence, rte de la chapelle, Simonet, Bernard, Petit Havre, Morne Jacques, Fond Thézan (Sainte Anne)
GOYAVE	Nesty, le Bourg Goyave, Monplaisir, Christophe Ouest, l'Aiguille,
ABYMES (Bourgs + Dubou)	Duthau Chauffour, Morne Torudu, Morne Ballet, Carénage, la Marina, Louisy Mathieu, Blanchard Bourg des Abymes, Nérée, Quatre Chemins, Gare Rozas, Perrin, Salle d'Asile, Pointe d'Or, Dothémare, Caduc, Vieux Bourg Mome à l'eau
SAINTE ANNE	Bois Jolan, Castaing, Chateaubrun, Surgy, Gissac, French, Le Heulleux, Hauteurs Dubellay, Hauteurs Dupré, Boulevard Ibéné, Durivage, Fond Thézan, Rte de Pierres et Vacances, Delair, Fouché, Plateau d'Abricot, Montmain, le Bourg, Dubellay, Valette, Morne Valette, Poirier, Fond Vapeur, Douville, Berard Belcourt, Gentilly, Cinq Etang, Bois lomard, Loery, Budan, l'Henriette, Bel Etang, Richer
SAINTE ANNE	Haut du Bourg, le Bourg, Morne à Cayes, Pradel, Meudon, Saline Est, Saline Ouest, Anse à la Barque, Belle Allée, Bellevue, Séze William, Blonval, Souquet, Anse des Rocher, Route Touristique, Belloc, Bois Euzébe, Claret, Cours des Braves, Demeuille, Desbonnes, Desvarieux, Labarthe, Diochot, Dubedou, anse à l'Eau, Vezoux L'Etaye, Prince Desvarieux, Zami, Zévallos, la Baie Olive, la Baie Boisvin, Deumeuille, Bois Vipart, Richeplaine, Marly, St Charles, St Jacques, Bien Désiré, Bragelone, Corot, la Plaine Simonière, Roche, Pombiray, Surgy
ABYMES (Caraque) / GOSIER (Gds-Fonds)	Bois de Rose, Bouliqui, Boisvin, Desravinière, Bozon, Caraque, Chazeau, Coma, Tertulien Azède, Pavé, Cocoyer, Labouaye Barbes, Goyave, Besson, Champagne, Tombeau, Grande Ravine, Morne Diavet, Mare à bwè, impasse Nocente (Riviera)
CAPESTERRE BELLE EAU - LES SAINTES	Zones Grand Sud Caraïbes
BOURG DES ABYMES	Bourg des Abymes, Nérée, Quatre Chemins, Gare Rozas, Perrin, Salle d'Asile, Pointe d'Or, Dothémare, Caduc, Vieux Bourg Mome à l'eau

2. La situation de l'eau potable en Guadeloupe : une crise majeure et aux facettes variées

Le service public de l'eau en Guadeloupe pâtit d'une série de dysfonctionnements, de différentes natures :

- techniques, avec des réseaux vétustes car non entretenus ;
- organisationnels, avec une discordance entre les périmètres des autorités organisatrices et les périmètres techniques des équipements structurants ;
- patrimoniaux, avec une indétermination sur la situation domaniale du réseau d'eau potable et, en particulier, du feeder BEC ;
- de gestion technique et financière des services d'eau, que les mesures et actions du plan Eau Dom peinent à résoudre.

2.1. Une crise de l'eau inacceptable, avec en toile de fond une certaine résignation de la population

2.1.1. Une situation de l'eau risquée et aux conséquences économiques graves

Les coupures d'eau sont nombreuses et font rentrer les services d'eau potable dans un cercle vicieux : les coupures conduisent à des désordres dans les réseaux, qui eux-mêmes conduisent à de nouvelles coupures d'eau, donnant le sentiment aux guadeloupéens que les réparations succèdent aux réparations.

C'est un problème de santé publique.

La multiplicité des coupures d'eau ne permet pas de garantir que l'eau distribuée soit potable (possibilité d'infiltrations d'eaux contaminant le réseau). Les chlorations effectuées par les exploitants (0,1 à 0,5 mg/l avec des pics à 1 mg/l sur le réseau) permettent de limiter les non-conformités (98 % des mesures réglementaires conformes), au moins à la distribution.

L'eau consommée présente vraisemblablement des taux de conformité bien inférieurs. En effet, les consommateurs se sont adaptés aux coupures souvent longues de l'alimentation en eau en stockant l'eau potable et l'eau de pluie dans des réservoirs. Les réservoirs ne sont pas toujours aux normes pour recevoir de l'eau potable. Placée sur les toits et terrasses, l'eau stockée peut y chauffer, favorisant le développement de bactéries pathogènes. L'eau de pluie, *a priori* réservée aux usages sanitaires et extérieurs, peut être utilisée par une partie de la population pour la boisson.

Il s'agit également d'un problème de sécurité publique, car occasionnant un obstacle à l'intervention des pompiers en cas d'incendie. Ce problème est d'autant plus grave qu'il est difficile d'imaginer et de planifier des solutions de substitution à l'échelle de toute la Guadeloupe.

Les coupures d'eau constituent également une contrainte sévère pour certains établissements sensibles (hôpitaux, cliniques, EHPAD...), contrainte qui pourrait être levée par une organisation adaptée ou la création de stockages réservés, sur le réseau public ou au sein même des établissements.

Les coupures d'eau représentent une contrainte économique, bien évidemment pour l'industrie du tourisme et les industries fortement consommatrices d'eau (agro-alimentaire), mais également pour la majorité des activités industrielles (eaux de process), artisanales (boulangeries, coiffure...), de BTP, voire commerciales.

2.1.2. Des guadeloupéens qui font preuve d'une résignation étonnante ... pour l'instant

La coupure devient la solution à tout faire en cas de problème d'eau (travaux, pénurie chronique ou ponctuelle), alors que cela devrait être le dernier recours.

La frustration de la population se développe et la situation devient explosive, ce qui conduit les décideurs à se saisir du problème. La mission note que les gestionnaires n'ont cependant pas pris la mesure réelle de la situation.

Il faut sans tarder rechercher par toutes les voies possibles les moyens de réduire les conséquences de la crise de l'eau en Guadeloupe pour la population.

2.2. Un réseau dont la déshérence explique l'essentiel des problèmes techniques

Les difficultés techniques ne viennent pas d'un manque d'eau ou d'infrastructures insuffisantes, mais de dysfonctionnements des services d'eau, de la vétusté d'un réseau non entretenu, non renouvelé et d'un mode de construction et de gestion hydraulique discutable. La pertinence même des tours d'eau n'est pas avérée.

2.2.1. La majorité des difficultés ne provient pas de la ressource, mais d'un défaut d'entretien et de renouvellement du réseau, de défauts de conception, voire d'exploitation.

Comme exposé au paragraphe 1.2.3, la production d'eau potable est largement supérieure à la consommation effective des habitants et activités. L'importance des pertes résulte d'un taux de fuite aux causes diverses.

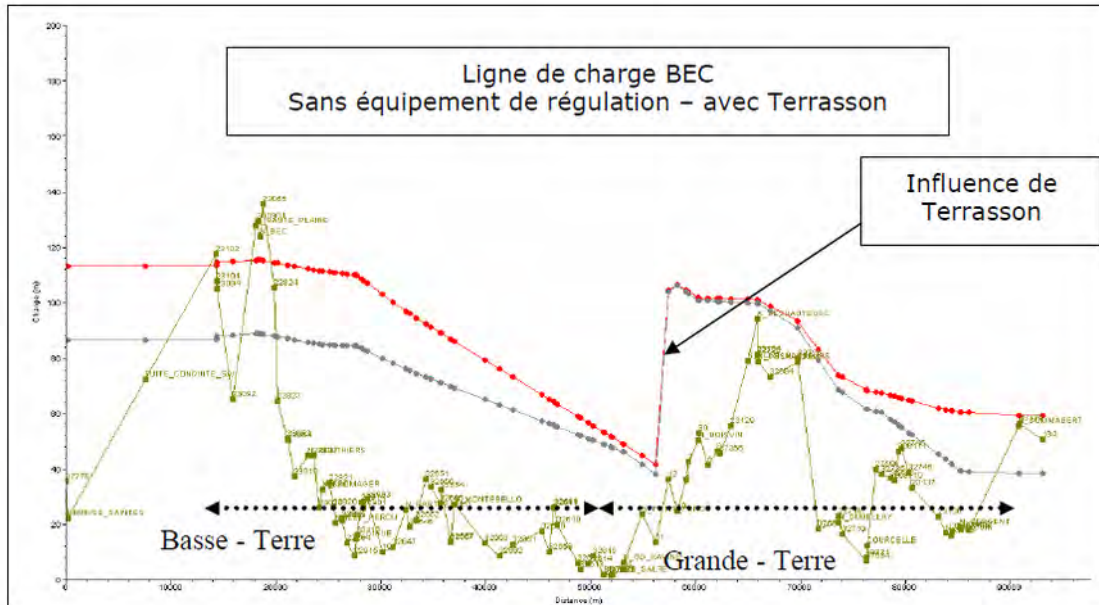
La ressource est donc *a priori* largement suffisante. Ce sont les pertes d'eau²², qui rendent la ressource insuffisante pour couvrir les besoins.

²² Les fuites ne sont pas calculées en Guadeloupe, faute des équipements nécessaires. Par pertes, il faut entendre la différence entre volumes injectés dans les réseaux (aval de l'usine de potabilisation) et volumes facturés : les pertes incluent les fuites, mais aussi les volumes consommés, mais non facturés (clients en situation régulière, mais dont les consommations ne sont pas relevées, vols d'eau par branchements illicites ou sur bornes incendies...), les volumes dits « techniques » (pertes d'eau liées aux travaux, aux purges...), les prélèvements par les pompiers sur les bornes incendies.

2.2.1.1. Des conduites majeures (dont le feeder BEC) qui ont perdu leur fonction d'adduction...

Certaines conduites de transfert d'eau potable ont été progressivement transformées en antennes principales de distribution, avec des prises directes, sans régulation, voire sans stockage²³. Le feeder BEC, mais ce n'est pas le seul, n'assure plus la pression prévue aux différents points d'accès au réseau de distribution en périodes de pointe de la consommation, avec des coupures à l'aval du réseau et aux points hauts.

Figure n°3 : modélisation de la ligne de charge du feeder BEC (source : Suez Consulting)



Facteur aggravant, l'excédent de la demande, non régulée, a conduit à une chute générale de la pression sur le réseau d'adduction : les conduites de mise en charge à l'amont de certaines grandes adductions sont devenues de simples cheminées d'équilibre, avec une hauteur d'eau dans la conduite qui équilibre ressources et besoins et réduction de la pression à l'aval.

Cette situation a entraîné la multiplication des surpresseurs, qui seraient pour une majorité inutiles avec un retour à un fonctionnement correct des feeders...

Il convient de noter que le surpresseur de Terrasson crée aujourd'hui une remontée de la charge de 70 mCE environ (7 bars) ; La ligne de charge au droit des conduites forcées atteint une valeur voisine de 100 mCE, soit 75 mètres sous la cote des réservoirs de mise en charge de Belle-Eau-Cadeau et de la Digue ; la charge devrait être de 175 mCE, ce qui démontre que les conduites forcées fonctionnent en écoulement à surface libre dans leur partie amont et ne permettent pas de fournir toute la charge espérée.

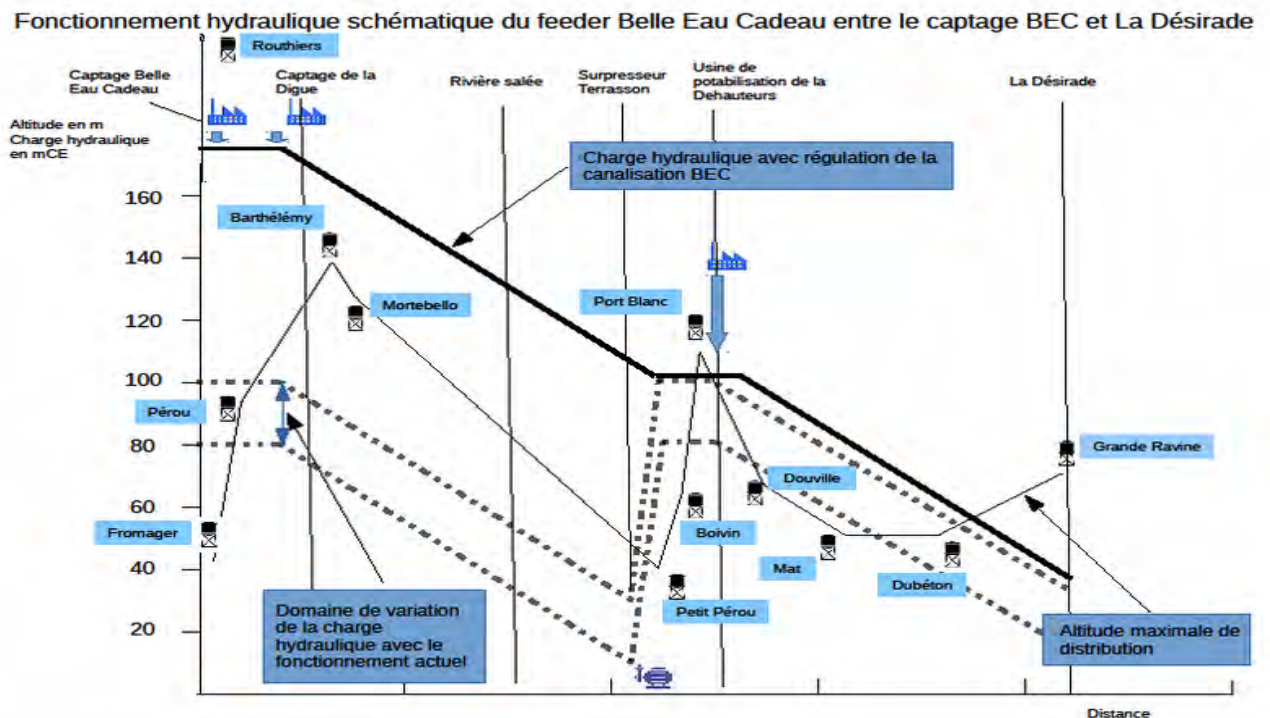
Ce constat signifie également, qu'avec le même débit moyen fourni qu'aujourd'hui aux piquages, mais avec une régulation correcte (régulation + réservoirs), la ligne de

²³ Le réseau agricole du département a été maintenu dans sa fonction d'adduction, les piquages directs sur la canalisation n'étant pas possibles pour la distribution AEP, s'agissant d'eau brute.

charge pourrait remonter de l'ordre de 75 mCE, c'est-à-dire rendre inutile le surpresseur de Terrasson.

Cette conclusion a été confirmée par le modèle hydraulique de Suez Consulting²⁴.

Figure n°4 : représentation très schématique de la variation de la ligne de charge (min/max) sur le feeder Belle-Eau Cadeau entre le captage BEC et La Désirade, avec et sans régulation, à ressource constante



2.2.1.2. Un réseau de distribution qui s'est construit sans plan d'ensemble

Le réseau de distribution s'est construit au coup par coup, sans plan directeur :

- les extensions de réseau ont été ajoutées aux extensions, les antennes aux antennes, en fonction des besoins du moment, sans vérification des capacités du réseau amont à absorber la demande supplémentaire ;
- les solutions les plus « simples » et les moins coûteuses ont été retenues, en faisant fi de l'état de l'art : poses plus ou moins correctes par des entreprises inégalement qualifiées, choix de matériaux non éprouvés, avec pas ou peu de régulation, sans stockage ni comptage sectoriel sur la distribution ;
- le patrimoine est très mal connu²⁵.

Tableau n°6 : Indice de connaissance de gestion patrimoniale (rapport d'analyse transversale, Espélia)

Service d'eau	CAPEX	CANBT	CAGSC	SIAEAG	RENOC	CCMG
ICGP	38	81	37	10	90	15

²⁴ Travaux d'élaboration des schémas départementaux 2014-2015.

²⁵ ICGP : indice de connaissance de gestion patrimoniale, qui varie de 0 à 120 ; la valeur moyenne pour la Guadeloupe est estimée à 44 pour la Guadeloupe.

À ce stade et sans amélioration de la connaissance de ce patrimoine ni actualisation des schémas directeurs, il est donc difficile d'objectiver les travaux nécessaires et de rationaliser les investissements.

2.2.1.3. Des problèmes de conception sur certains ouvrages

La mission n'a pu visiter que certaines infrastructures et n'a pu analyser le fonctionnement que de certains équipements et ouvrages. Il a été noté :

- des défauts de conception de certaines parties du réseau structurant (chambre de vannes du feeder BEC, réservoir Belin sans compartimentage...) qui interdisent tout renouvellement ou réparations sans cessation du service ;

Photo n° 1 : réservoir fuyard de Belin, non compartimenté et qui ne peut donc être réparé sans perdre toute capacité de stockage (source : mission)



- des erreurs de conception sur certains ouvrages, parmi les principaux de l'île ; elles peuvent compromettre leurs performances, leur maintenance ou leur durée de vie : ainsi, les courbes de fonctionnement des pompes du surpresseur de Terrasson ne sont pas adaptées aux conditions de fonctionnement hydrauliques du feeder BEC : les pompes sont surdimensionnées, avec un rendement faible, ce qui signifie surinvestissement, surcoût énergétique (150 k€/an) et usure prématurée des pompes par cavitation²⁶ ;
- des erreurs ont pu entacher la conception de certains petits équipements, comme le choix d'implanter des ventouses, simple fonction en lieu et place de ventouses triples fonctions sur une adduction principale, qui fonctionne par ailleurs en dégradé, avec des successions de vidange et de remplissage.

²⁶ Le programme de 71 M€ prévoit le remplacement des 2 pompes à l'identique..

1. Prévoir un diagnostic du réseau d'adduction d'eau potable et des principaux équipements et ouvrages ; en particulier, actualiser ou produire les modélisations des fonctionnements hydrauliques des feeders eau potable ; réaliser en priorité les travaux de correction à apporter suite à ces diagnostics, dont le retour à un fonctionnement normal d'adduction sur le feeder Belle-Eau-Cadeau, et, le cas échéant, sur les autres feeders, sous peine d'investissements inutiles et coûteux (responsables : toutes autorités organisatrices, département, région).

Photo n°2 : ventouses simple et triple fonctions sur le feeder BEC : la ventouse simple fonction est d'origine, la ventouse triple fonction a été posée suite à une casse par un outil agricole (passage en terrain privé)
(Source : mission)



2.2.1.4. Un entretien et un renouvellement insuffisants.

Le réseau est constitué en partie de matériaux abandonnés depuis longtemps (fonte grise, amiante ciment, voire PVC collé). Ce constat traduit l'insuffisance du renouvellement. Ces matériaux sont à l'origine d'une grande partie des casses répétées sur certains secteurs.

Les gros équipements et ouvrages (réservoirs, station de potabilisation) visités par la mission ne sont guère plus entretenus ni renouvelés. La mission a constaté *de visu* que certains équipements d'origine, trop anciens, sont souvent encore en place et ne fonctionnent plus, s'ils ont jamais fonctionné. Les mêmes constats ressortent des passages de la mission sur quelques petits équipements (ventouses, stabilisateurs).

La mission a eu cependant connaissance de cas où certains équipements et ouvrages ont fait ou feront l'objet d'une véritable restructuration (« revamping ») : c'est le cas des usines de Deshauteurs, de Belin (plan de 71 M€).

Renouvellement (réseau), adaptation (usine de Moustique) ou restructuration (usines de Deshauteurs, Belin) devraient s'inscrire dans la gestion courante des réseaux d'eau. Ces opérations semblent ne s'inscrire cependant que dans les grandes opérations d'investissement (PSAEP, plan de 71 M€), ce qui n'est pas leur place.

Photo n° 3 : unité mobile de potabilisation venue en appui de la station de potabilisation de Belin et installée depuis à demeure (Source : mission)



2.2.2. La sécurité du réseau, de son approvisionnement et de la distribution en question

La mission a relevé des installations et pratiques non conformes aux réglementations environnementales et de santé publique, avec une prise de risques pour les travailleurs et le voisinage des stations de potabilisation, d'une part, pour la préservation de la ressource et la sécurité de la distribution d'eau potable, d'autre part.

2.2.2.1. Des non-conformités graves en termes de sécurité et d'environnement

Les quelques visites effectuées par la mission ont permis de diagnostiquer des écarts importants aux normes de sécurité et d'environnement. Il s'agit essentiellement de non-conformités aux réglementations relatives aux installations classées (ICPE) et à la gestion des déchets.

Ainsi, des problèmes majeurs ont été constatés sur les stockages de chlore des trois usines de potabilisation visitées par la mission, avec des stockages de bouteilles de chlore en plein air, sans sécurisation, ni protection contre les intrusions. Les quantités de chlore stockées dépassaient les 500 kg du seuil d'autorisation ICPE. Cette situation constitue un risque grave pour les travailleurs, les visiteurs, voire pour les populations environnantes.

Un stockage de chlore de plus de 500 kg est soumis à autorisation ICPE. Avant même cette régularisation, c'est la mise en sécurité du stockage dans les plus brefs délais qui est attendue.

La station BEC utilise des filtres à charbon actif pour éliminer le chlordécone présent dans certaines des sources captées. Les charbons usagés, qui ont adsorbé le chlordécone, sont stockés dans un bac béton ouvert à la pluie. Ce stockage présente des dangers avec possibilité de pollution des eaux de surface et côtières en cas de débordement. Un stockage de déchets dangereux est soumis à autorisation ICPE. L'élimination ou la revalorisation des charbons actifs dans une filière autorisée est attendue dans les plus brefs délais.

***Photos n° 4 : stockage des bouteilles de chlore en plein air et sans protection contre les intrusions
stockage à l'air libre et à la pluie des charbons actifs usagés par réutilisation d'un bassin (Source : mission)***



2.2.2.2. Une ressource en eau mal protégée – une distribution insuffisamment surveillée

Il s'agit ici de non-conformités au code de la santé publique.

30 % des captages représentant 60 % des volumes d'eau produits pour l'eau potable sont aujourd'hui protégés. Les captages d'eau alimentant les 4 feeders eau potable et le réseau d'eau brute dit « agricole » ne sont pas tous protégés, alors même qu'ils

constituent l'essentiel de l'approvisionnement en eau potable du territoire interconnecté. Au vu de l'urbanisation diffuse et du développement de l'agriculture à proximité immédiate des captages, un effort doit être mené pour offrir rapidement une protection efficace de la ressource.

Les fréquences requises sur les contrôles d'autosurveillance de la qualité de l'eau distribuée peuvent ne pas être assurées, au moins sur le réseau SIAEAG pour des raisons financières. La mission n'a pas pu vérifier la situation sur l'ensemble de l'île.

2.2.2.3. Les réseaux présentent des fragilités qui peuvent mettre en cause la pérennité de la distribution

L'absence d'interconnexion sur les adductions d'eau potable fragilise le réseau en cas de rupture d'un approvisionnement (événement météorologique exceptionnel, séisme, éruption volcanique, pollution accidentelle...). La conception du réseau le permettrait pourtant aisément. Des jonctions ont existé d'ailleurs (RENOC et BEC, BEC et Moustique...), mais ont été fermées.

L'interconnexion entre les différentes ressources en eau potable constituerait un atout pour la résilience du réseau en cas de catastrophe. La création de nouveaux ouvrages de potabilisation à partir de l'eau agricole devrait également favoriser ces échanges, ce qui ne semble pas la voie suivie actuellement.

Interconnexion et redondances doivent permettre de sécuriser le système en cas de défaillance même temporaire d'une ressource, structurellement, mais également à l'occasion d'un événement exceptionnel.

De façon plus générale, **le retour d'expérience effectué sur les crises majeures** en Guadeloupe (cyclones Maria, Hugo) ou ailleurs (cyclone Irma à Saint-Martin, sécheresse de Mayotte ...) **ne semble pas exploité** dans les réflexions sur les choix techniques (branchements, passage de conduites en bord de mer, tours d'eau...).

2. Renforcer la résilience du réseau en développant les interconnexions et en mettant en place des schémas directeurs et des guides de réalisation des ouvrages d'adduction d'eau potable (AEP) qui prennent en compte le retour d'expérience des crises AEP (responsables : toutes autorités organisatrices, département, région)

2.2.3. La pertinence de la pratique des tours d'eau n'est pas avérée

Les coupures d'eau autres que celles générées par les travaux sont conçues pour réduire la consommation et l'adapter à la ressource. L'organisation de ces coupures en tour d'eau permet en outre, leur planification et la répartition équitable des restrictions imposées entre l'amont et l'aval de l'adduction.

Force est de constater qu'aucun de ces objectifs n'est atteint sur le feeder « BEC » :

- malgré des tours d'eau sévères, l'appel d'eau reste supérieur à la capacité de production et conduit à la chute de pression sur les adductions ;
- la planification et la « démocratisation » des tours d'eau sont loin d'être parfaites, avec des EPCI ou parties d'EPCI épargnés, alors que d'autres en souffrent. Cette répartition n'est effective qu'en zone de distribution par la régie du SIAEAG. La zone alimentée par le feeder BEC, mais distribuée par la régie RENOC bénéficie par exemple d'une distribution permanente²⁷.

Il n'est pas certain que les tours d'eau réduisent la consommation d'eau finale.

Ce constat rejoint toutes les observations connues sur ce genre de pratique : des tours d'eau n'ont d'effet que s'ils sont « violents » (au moins un jour sur 2) et de courte durée (quelques semaines). Au-delà, la population s'adapte et la consommation rejoint, voire dépasse la consommation en fonctionnement normal (création de réserves qui couvrent les besoins, mais avec des problèmes de qualité, et des surconsommations, les quantités d'eau surstockées étant rejetées).

3. Éviter les tours d'eau en privilégiant d'autres moyens de gestion de la pénurie ; réduire par tous les moyens (réglementation, incitation, communication) les effets de la crise de l'eau en Guadeloupe ; ces mesures doivent viser les économies d'eau potable, la réduction des risques pour la santé et la sécurité publiques (responsables : préfet, direction générale ARS Guadeloupe, DEAL, région, département, autorités organisatrices).

2.3. Une problématique technique plus large que les seuls aspects hydrauliques

2.3.1. Autorités organisatrices, propriétés des ouvrages et du foncier et accès aux ouvrages

Les autorités organisatrices guadeloupéennes exploitent des ouvrages, parfois considérables, qui ne leur appartiennent pas : le cas du SIAEAG qui exploite les canalisations sous-marines du BEC, propriétés du département, n'en est que l'exemple le plus marquant.

L'histoire des compétences des collectivités en matière d'eau potable, l'absence de capacités d'épargne des budgets de l'eau et la succession des plans d'urgence expliquent cette situation étonnante et handicapante pour le bon fonctionnement des services d'eau :

- techniquement, elle ne facilite pas le renouvellement des ouvrages, ni même l'intervention des services d'eau en cas de défaillance de l'ouvrage ;

²⁷ Les Grands Fonds relevant de la régie RENOC est alimentée par le feeder BEC, mais n'est pas soumise aux tours d'eau, suite à un arrangement entre le SIAEAG et Nord Grande Terre (RENOC fournit de l'eau potable au SIAEAG en contrepartie).

- financièrement, ces ouvrages ne sont pas amortis dans aucun budget.

Par ailleurs, certains travaux n'ont pas été accompagnés d'expropriation (DUP) ou même simplement de l'achat du foncier nécessaire au passage des ouvrages, ou à l'accès aux ouvrages (entretien, renouvellement...).

Passages et droits d'accès ont été négociés avec les propriétaires qui ont abouti à des accords formels mais également souvent informels. La mission n'a pas pu approfondir ce sujet lors de son déplacement. Elle a cependant constaté par quatre fois les difficultés qui pouvaient découler de ces « accords » :

- le passage du feeder BEC a été négocié contre un « droit d'eau » pour l'irrigation d'une bananeraie ; il est surprenant que ce type d'accord puisse survivre à la crise actuelle : une bananeraie consomme des volumes importants d'eau, de 50 à 100 m³/j, qui plus est ici, potable, donc au coût de revient élevé..
- l'accès à des équipements majeurs du feeder BEC est soumis à l'accord préalable d'une importante exploitation agricole ; cet accès était d'ailleurs fermé lors du passage de la mission ;
- une ventouse et son regard, équipements fondamentaux pour une canalisation comme le feeder BEC qui se remplit et se vide régulièrement, venaient d'être détruits par le passage d'un outil agricole sur une propriété privée ;
- le SIAEAG ne disposerait pas de la propriété du foncier de la station de Belle-Eau-Cadeau.

Photo n° 5 : porte fermée pour l'accès à des ouvrages du feeder BEC (source : mission.)



4. Clarifier la propriété des infrastructures d'eau potable et du foncier en procédant à des achats à l'amiable ou le cas échéant, par voie d'expropriation, et n'engager tout nouvel investissement que sous maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet)

Le cas particulier des ouvrages de Belle-Eau-Cadeau et la Digue

Le réseau BEC comprend deux ouvrages de production d'eau potable sur la commune de Capesterre : l'usine de la Digue, avec un débit nominal de 28 000 m³/jour et celle de Belle-Eau-Cadeau (débit nominal de 20 000 m³/jour). La controverse sur la propriété de ces ouvrages a eu des conséquences techniques et financières négatives considérables pour le SIAEAG et les acteurs du réseau interconnecté²⁸.

Photo n° 6 : usine de potabilisation de Belle-Eau-Cadeau (source : mission)



Il ressort du premier examen des documents reçus par la mission le sentiment d'une forte présomption de l'appartenance des ouvrages précités au SIAEAG, en dépit de la revendication de propriété par la commune de Capesterre-Belle-Eau et la communauté du Grand-Sud-Caraïbes (les communes de Capesterre-Belle-Eau, de Terre-de-Bas et de Terre-de-Haut se sont retirées en 2014 du SIAEAG²⁹) :

²⁸ La mission a constaté que la constitution d'une structure unique sur le territoire interconnecté s'est heurtée jusqu'à présent à la détermination de la propriété des ouvrages, notamment de ces 2 usines pour assurer que les actes de mise à disposition à venir au profit de ladite structure ne soient pas entachés de nullité. La mise à jour de l'inventaire physique et comptable du SIAEAG constitue un enjeu de sécurisation juridique et de valorisation financière (la dotation aux amortissements étant sous-évaluée) en vue d'un transfert éventuel à une organisation qui serait bénéficiaire de la mise à disposition des actifs relatifs à production d'eau. Ses coûts d'exploitation sont incompressibles, quels que soient les volumes produits et transférés, dont la charge ne devrait pas revenir au seul SIAEAG, comme c'est le cas aujourd'hui.

²⁹ cf. l'arrêté du préfet de la Guadeloupe du 27/02/14 portant réduction du périmètre du SIAEAG.

- les statuts du syndicat intercommunal pour l'amenée d'eau potable pour la région de Pointe-à-Pitre (1963) qui a adhéré au SIAEAG, disposaient que ces ouvrages faisaient partie des réseaux de ce syndicat³⁰ ;
- le Tribunal administratif (TA) de Basse-Terre a débouté en mars 2017 la demande de la CAGSC tendant à contraindre le préfet, qui en avait rejeté la demande, à reconnaître la propriété des ouvrages à la commune de Capesterre-Belle-Eau³¹, en lieu et place du SIAEAG, qui les auraient subséquemment transférés à cette communauté³² ;
- l'ordonnance du président du Tribunal de grande instance (TGI) de Pointe-à-Pitre du 4 mai 2017 a rejeté les prétentions de la commune de Capesterre sur cette propriété, estimant que les ouvrages de Belle-Eau-Cadeau et de la Digue avaient été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage et le financement de ce syndicat.

Encadré n° 1 : Éléments semblant attester de l'appartenance des unités de production d'eau potable de Capesterre-Belle-Eau au SIAEAG :

- Arrêté conjoint d'enquête publique et parcellaire n°68-25, en date du 18 mars 1968 ;
- Lancement de l'appel d'offres restreint du syndicat intercommunal d'adduction en eau potable de la région de Pointe-à-Pitre ;
- Ordonnance du TGI de Basse-Terre d'expropriation pour cause d'utilité publique, en date du 16 septembre 1968, portant transfert de propriété au profit du syndicat intercommunal d'adduction en eau potable de la région de Pointe-à-Pitre (expropriation des terrains d'assiette des sources) ;
- Arrêté préfectoral n°68-74 du 16 août 1968 déclarant d'utilité publique, la cessibilité et l'urgence relatif l'acquisition des terrains nécessaires aux travaux de captage des sources de Belle-Eau-Cadeau à Capesterre ;
- Premier contrat de DSP le 1^{er} janvier 1968 pour l'exploitation du service d'eau potable sur le territoire de sept communes, approuvé par arrêté préfectoral le 27 novembre 1968 ;
- Arrêté préfectoral n°74-81, en date du 24 avril 1974 approuvant les statuts du syndicat intercommunal pour l'amenée d'eau potable pour la région de Pointe-à-Pitre, notamment son article 2 par lesquels sont considérées comme réseaux propres de ce syndicat les conduites de Vernou et de Belle-Eau-Cadeau, dispositions confirmées par les statuts modifiés en 1989, et en 1994 (cf. l'arrêté préfectoral du 11 octobre 1994 portant modifications statuts du SIAEAG) ;
- Arrêté préfectoral en date du 13 février 1976 déclarant d'utilité publique les travaux du SIAEAG visant à « la prise en rivière la Digue de traitement de l'eau et de liaison avec la canalisation de Belle-Eau-Cadeau » ;
- Arrêté préfectoral n°76-48, en date du 26 juillet 1976, déclarant cessibles les parcelles de terrains dont l'acquisition est nécessaire aux travaux de prise en rivière à la Digue, de traitement de l'eau en liaison avec la canalisation de Belle-Eau-Cadeau, au lieu-dit Changy, effectués par le syndicat général

³⁰ Arrêté préfectoral du 26 avril 1963 approuvant le statut de ce syndicat.

³¹ Délibérations de la CAGSC en date des 1/08, 24/11 et 2/12/15 demandant au préfet de la Guadeloupe la restitution par le SIAEAG de l'intégralité de son patrimoine dans le patrimoine de Capesterre-Belle-Eau dans le cadre du transfert de la compétence eau et assainissement à la CAGSC.

³² Ordonnance du TA de Basse-Terre mars 2017 : BT du 9/03/17 selon lequel le préfet n'a été saisi ni par le conseil syndical du SIAEAG ni par la commune de Capesterre d'un accord sur la répartition des biens meubles et immeubles, la CAGSC n'ayant pas compétence pour saisir le préfet d'une absence d'accord entre la commune et le syndicat.

d'alimentation en eau potable et d'assainissement de la Guadeloupe (SGEAEAG) ;

- Arrêté préfectoral du 15 février 1976 portant DUP relatif aux travaux de traitement de l'eau à la Digue et en liaison avec la canalisation de Belle-Eau-Cadeau ;
- Octobre 2003 : marché du SIAEAG relatif à l'opération d'élimination des produits phytosanitaires dans les eaux de Belle-Eau-Cadeau ;
- Arrêté préfectoral n°2013-016, en date du 10 janvier 2013, portant déclaration d'utilité publique de dérivation des eaux souterraines par le SIAEAG et de l'établissement de périmètre de captage des sources de Belle-Eau-Cadeau et autorisant l'utilisation de l'eau prélevée à partir de ces captages en vue de la consommation humaine ;
- Procès-verbal de constatations d'huissier, en date du 1^{er} février 2016, mandaté par le SIAEAG, pour procéder au constat de compteurs d'eau sur les communes de Trois-Rivières et de Capesterre-Belle-Eau afin de sauvegarder les droits de ce syndicat ;
- Lettre du préfet de la Guadeloupe du 18 juin 2017 aux présidents de la CAGSC et du SIAEAG et au maire de Capesterre-Belle-Eau par laquelle il estime qu'aucun élément de preuve serait de nature à démontrer la réalisation de l'ouvrage par la commune de Capesterre-Belle-Eau, antérieurement à son adhésion au SIAEAG.

La mission a examiné l'ensemble des documents de diverse nature relatifs aux unités de production d'eau situées sur la commune de Capesterre-Belle-Eau (encadré n°1), dont il ressort un faisceau d'indices militant pour leur appartenance au SIAEAG, même si aucune écriture comptable n'a été réalisée en ce qui concerne l'actif et le passif³³.

En tout état de cause, le SIAEAG est actuellement le producteur d'une eau potable que tout utilisateur se doit de payer, quel que soit son droit réel sur l'usine. Le contentieux en cours ne justifie en aucun cas la consommation délibérée d'une eau non payée par la CAGSC.

5. Clarifier la propriété des unités de production de Capesterre-Belle-Eau, sans affecter le paiement de l'eau produite actuellement par le SIAEAG, Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement (responsables : préfet et DGFIP)

6. Rattraper le passé en affectant l'actif et le passif ou en trouvant une forme de mutualisation de cet ensemble (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet et la DRFIP).

2.3.2. Eau et maîtrise de l'urbanisation

Pour certains interlocuteurs, la situation actuelle est aussi le fruit d'une urbanisation non maîtrisée, sans lien entre le développement des constructions et le développement du réseau de distribution d'eau potable. Des solutions techniques coûteuses ou inappropriées sont mises en œuvre pour desservir des zones éloignées ou en hauteur : surpresseurs, branchements démesurés... Elles conduisent à des dysfonctionnements pour les abonnés concernés (pression insuffisante, voire absence d'eau), mais également pour le reste du réseau. Cette urbanisation non maîtrisée constitue une épée à double tranchant :

³³ avis du groupe de travail sur l'eau, p.2.

- elle pèse financièrement et techniquement sur les services publics d'eau potable par le coût des dessertes des maisons ou hameaux isolés ou dont la topographie ne permet pas une desserte gravitaire, par les fuites générées par les casses fréquentes sur les branchements particuliers démesurés...);
- elle fait peser sur la ressource en eau (les bassins d'alimentation des captages d'eau potable) un risque de pollution chronique (assainissement collectif ou non collectif) et accidentel (déversements de polluants, involontaires ou non); l'existence de nombreux captages sans périmètres de protection réglementaires accroît ce risque.

Limitier, voire interdire les constructions, là où l'accès à l'eau et l'assainissement n'est pas assurée et où une desserte serait difficile, l'interdire sur les périmètres de protection encore non arrêtés constituent donc une priorité.

2.4. L'organisation générale actuelle du service public et la gouvernance de l'eau rendent difficile la recherche d'amélioration

2.4.1. Une complexité contraire à l'efficacité, alors même que la recomposition des intercommunalités n'a pas intégré un diagnostic technique

Entre 2011 et 2016, l'évolution des intercommunalités en Guadeloupe s'est traduite par une modification de l'organisation des compétences en eau potable. À la fin de cette période a eu lieu le départ de Veolia en tant qu'exploitant de certaines autorités organisatrices : SIAEAG, CAPEX, CANGT. Véolia assurait donc alors la gestion et la mutualisation de la ressource en eau sur tout le secteur interconnecté. Dans une certaine mesure, il jouait le rôle de gestionnaire unique de la production et du transport de l'eau potable sur cette partie de la Guadeloupe.

La reprise de l'exploitation au départ de Veolia a été complexe pour les collectivités concernées qui ont eu à faire face à des revendications sociales et ont hérité d'un service d'exploitation déficient (facturations non faites, fichiers abonnés non fiables).

Le diagnostic transversal du cabinet Espelia exposait ainsi « *cette recomposition en profondeur et sur un laps de temps particulièrement réduit de la carte intercommunale agit comme un catalyseur des difficultés historiques rencontrées par le territoire* ».

En effet, alors que des EPCI avaient pris l'initiative d'exercer des compétences en eau potable, la réforme des intercommunalités a eu paradoxalement pour impact de déstructurer l'organisation du syndicat mixte existant autour des infrastructures hydrauliques partagées. La recomposition des intercommunalités n'a pas intégré un diagnostic de la situation technique sur l'eau potable. **L'organisation qui en a résulté a été ainsi altérée par la discordance entre les périmètres administratifs des entités de gestion et les périmètres techniques des équipements structurants.** Cette discordance géographique résulte presque mécaniquement des décisions

locales de prises de compétence eau potable par des EPCI (CAPEX³⁴, CAGSC, CANBT, CANGT) et des mécanismes réglementaires s'appliquant aux évolutions de compétences qui ont eu lieu lors de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) depuis 2011, puis de sa révision en 2015. Ainsi, par l'application aux compétences optionnelles et facultatives, des règles de retrait et des règles représentation/substitution, des collectivités à la situation identique au départ (communes membres du SIAEAG telles que Capesterre-Belle-Eau, Goyave, Petit Bourg, Le Moule) se retrouvent dans des situations différentes à l'issue du processus : le mécanisme de représentation/substitution pour Goyave et Petit Bourg au sein de la CANBT l'a conduite à être membre du SIAEAG, alors qu'à l'inverse la CAGSC n'est plus membre par le fait de l'application du retrait obligatoire de Capesterre-Belle-Eau. Or, les intercommunalités du Grand-Sud-Caraïbes et de Nord-Grande-Terre présentent des caractéristiques similaires, en termes de lien aux infrastructures partagées.

2.4.2. Un syndicat peau de chagrin

Le SIAEAG recouvre au final un territoire administratif sans cohérence avec sa mission initiale. L'organisation administrative ne traduit plus la solidarité technique autour des équipements structurants.

Les conséquences de cette évolution ont entraîné :

- le développement des ventes d'eau en gros, avec des controverses sur le prix de vente et des impayés considérables, y compris des clients « collectivités » grevant sévèrement le budget du SIAEAG ;
- des débats récurrents sur la propriété du patrimoine ;
- la concurrence entre différentes ressources en eau (SIAEAG vs eau agricole).

D'outil de solidarité, exploitant une infrastructure considérable et vitale, ses difficultés de gouvernance ont dégradé le service et fait du SIAEAG un repoussoir. Ce syndicat se réduit de plus en plus, dans ses missions de gestion des infrastructures de base d'alimentation en eau, à la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant (CARL) et aux communes de Petit-Bourg et Goyave (communauté d'agglomération de Nord-Basse- Terre) :

- la CANGT, membre du syndicat, ne s'alimente quasiment plus sur le feeder BEC et a récupéré pour son usage propre la branche nord de cette adduction, désormais alimentée par ses propres usines de potabilisation à partir du réseau agricole et de ses forages ;
- la commune de Lamentin (CANBT), autrefois alimentée en partie par le SIAEAG, s'en est séparé en créant sa propre usine de potabilisation à partir du réseau agricole ;

³⁴ Les communes et l'ancien SIEAPPA (syndicat intercommunal d'adduction en eau potable de la région de Pointe-à-Pitre) ont fait partie du syndicat SIAEAG pour la production et l'adduction, mais jamais pour la distribution. A l'inverse des autres membres du syndicat, le SIEAPPA achetait déjà l'eau en gros, car n'adhérant pas au SIAEAG pour la distribution ni pour l'assainissement.

- la CAPEX reste alimentée encore en partie par le SIAEAG, mais développe ses propres capacités de production en créant son unité de potabilisation à partir du réseau agricole ;
- la CAGSC s'alimente sur le feeder BEC pour ses communes de Capesterre, Terre-de-Haut, Terre-de-Bas, les deux communes des Saintes, mais ne paie pas son eau, soit parce que les prélèvements sur le feeder sont le fruit de prélèvements sauvages (piquage illégal sans comptage), soit que les factures ne sont pas réglées.

2.4.3. Des difficultés non amorties par l'échec de la mise en place de la structure unique

Le projet sur lequel se sont engagés les élus lors de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) du 30 octobre 2015, objet d'un protocole d'accord 2015, était bâti autour d'un socle de base de compétences (captages, production adduction). En l'absence de concrétisation du projet de structure unique pourtant inscrite dans le SDCI, l'organisation générale en place avec le SIAEAG souffre de ses handicaps non surmontés, faute de volonté collective, et ne permet pas une capacité de décision et d'action à la hauteur des enjeux.

Or, la réalité de l'interdépendance des systèmes impose une approche globale des problèmes techniques et de gestion et le rétablissement d'un dialogue entre les parties prenantes des équipements interconnectés liant les EPCI autour de la production, du transport et de la distribution.

2.5. Les performances organisationnelles, humaines et financières des services d'eau ne sont pas optimales

Les services d'eau guadeloupéens souffrent à la fois de l'héritage d'un passé difficile à gérer et de la volonté de leur faire jouer un rôle social, sans forcément utiliser les meilleurs outils réglementaires.

2.5.1. Des finances des services d'eau à bout de souffle

Si l'on excepte de petits réseaux autonomes, tous les services des eaux guadeloupéens sont actuellement dans une situation financière critique qui leur interdit aujourd'hui tout investissement significatif.

À l'évidence, diminuer les facteurs humains de perte constitue un enjeu majeur pour l'amélioration de la situation de l'eau. D'une part, la perte financière contribue à dégrader les comptes des opérateurs : l'étude Espelia chiffre à 5% du prix de l'eau en Guadeloupe le seul effet de l'amélioration du parc de compteurs, sans compter les autres pistes de progrès. D'autre part, l'exemplarité, en mettant tous les usagers dans une même situation vis-à-vis de la consommation d'eau, est également essentielle.

Certaines collectivités, telles que CAPEX, ont entrepris une action dans ce sens avec la pose de 3 000 compteurs sur des habitations existantes en 2017. Le fléchage des ressources humaines pléthoriques des opérateurs et le dégagement de moyens financiers pour payer les compteurs apparaissent ainsi fondamentaux à court terme.

Comme indiqué dans l'étude de la situation comptable, les volumes d'impayés sont considérables. Aucune activité économique ne peut supporter durablement la défaillance de près de 4 clients sur 10.

Ce résultat est une spécificité de l'île. Il est le produit d'une multiplicité de facteurs :

- la désorganisation importante de la majorité des services d'eau qui, pour certains, ont pu connaître des retards d'émission des factures supérieurs à 18 mois, sources de pertes d'adresses des débiteurs, d'incompréhension des factures, d'insolvabilité... ;
- l'émission, dans certains cas, de factures aberrantes, dont le nombre n'a pas pu être cerné avec précision et qui peut tenir à des facteurs administratifs ou techniques ;
- l'affaiblissement du civisme des abonnés, quelquefois encouragé par la dégradation du service rendu.

Certaines autorités produisent actuellement des efforts importants d'amélioration du recouvrement, notamment RENOC et CAPEX, cette dernière partant de très bas.

La mission a relevé les efforts d'information accomplis, notamment par l'office de l'eau : désignation fin 2017 d'une médiatrice de l'eau³⁵ pour le règlement des litiges des particuliers avec leurs distributeurs d'eau³⁶. Cette expérience de médiation locale de l'eau connaît un vif succès. Elle permet une meilleure pédagogie auprès des usagers et dans certains cas, des opérateurs,

2.5.2. Le cas particulier du SIAEAG

La situation financière du SIAEAG mérite un examen spécifique compte tenu de son rôle particulier d'exploitant et de fournisseur d'eau.

Le SIAEAG présente une situation financière critique. Avec une épargne nette à fin 2016 négative de 10 M€ après retraitement des impayés des usagers, qui s'est fortement dégradée encore en 2017, l'aptitude à poursuivre son activité à court terme n'est pas établie.

Ainsi, début 2018, selon son président, le SIAEAG présente une dette financière de 25 M€ (en forte progression par rapport à 2016), contractée à des taux exorbitants. À ce montant s'ajouteraient 28 M€ de dette fournisseurs, dont 11 pour l'office de l'eau et 6 pour la Nantaise des Eaux.

De nombreuses actions quotidiennes sont retardées ou rendues impossibles parce que le SIAEAG ne peut faire face aux factures. Le personnel rencontré lors des visites

³⁵ L'ordonnance 2015-1033 du 20/08/15 relative au règlement extra judiciaire des litiges de consommation a rendu obligatoire la mise en place de cette médiation ; cf. l'article. L. 152-1 du code de la consommation : « Tout consommateur a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel. À cet effet, le professionnel garantit au consommateur le recours effectif à un dispositif de médiation de la consommation ».

³⁶ Avec pour support, une convention de partenariat signée le 30 octobre 2018 entre le département et l'office de l'eau.

mentionne les difficultés pour faire face aux interventions techniques, faute des matériels disponibles.

Si une partie de la situation apparaît imputable au SIAEAG lui-même, comme en témoignent plusieurs rapports officiels et plusieurs constats faits par la mission, il est clair que la position de la communauté d'agglomération Grand-Sud-Caraïbes contribue grandement à aggraver les choses.

En refusant de payer ses achats d'eau en gros pour recevoir de l'eau du feeder BEC, sans aucune justification juridique, la CAGSC a creusé une dette auprès du SIAEAG de 17,6 M€ (chiffre fourni par le SIAEAG) qui fait passer sa situation de difficile (et comparable à celle d'autres opérateurs) à très critique. Plusieurs contentieux, gagnés par le SIAEAG, ont permis un recouvrement très partiel de cette créance.

D'autres collectivités (CAPEX, commune de Lamentin) présentent également des retards de paiements auprès du SIAEAG, posant ainsi la question de viabilité des opérations de ventes en gros à des acheteurs dont la solvabilité n'est pas avérée.

Encadré n°2 : Extraits de rapports consacrés à la gestion du SIAEAG

1) Période de 2005 à 2011 : examen de gestion de la chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe³⁷ :

- *insincérités comptables (...) faussant tant le bilan dont le montant des actifs immobilisés est surévalué en raison de la sous-dotation aux amortissements que le compte de résultat en raison principalement de rattachements non effectués ;*
- *le syndicat doit impérativement revoir ses relations financières avec ses clients pour obtenir d'eux un paiement effectif de leurs dettes et revoir l'organisation de la chaîne qui part de la facturation et va au recouvrement des créances ;*
- *l'augmentation des dépenses de personnels est corrélée largement avec l'augmentation du nombre d'agents de l'établissement ;*
- *dysfonctionnement au regard des principes d'une gestion performante comme l'absence de fiches de postes ou d'organigramme officiel ;*
- *le SIAEAG dépense des sommes considérables dans les missions, les déplacements, les réceptions et la communication (...) soit sur la période 6 903 880 €, soit l'équivalent de 7 mini-stations d'épuration.*

2) Mai 2015 : analyse de la situation financière du SIAEAG par la mission d'expertise économique et financière³⁸

- Bilan et compte de résultat peu fiables ; dotations aux amortissements et provisions semblent sous-estimées et aucune provision pour risque et charge n'est comptabilisée ; le montant de la dette ne peut être annulé ;*
- *situation financière dégradée, les recettes des activités sont inférieures à ses charges courantes ;*
 - *insuffisance de l'autofinancement net très important (-4 771 K€ en 2014) ;*
 - *le travail sur la facturation est primordial ;*
 - *la mise en place d'un contrôle interne est nécessaire.*

3) Avis de la CRC du 5 juillet 2016 sur le budget primitif 2016 du SIAEAG³⁹

Mise en œuvre d'un plan drastique d'économie sur le fonctionnement, à rebours notamment des dernières décisions prises en matière de gestion du personnel, de rechercher des financements, avant d'investir, dans une augmentation du prix de l'eau distribuée, une augmentation des recettes d'assainissement et une contribution des collectivités membres du SIAEAG.

4) Mai 2017 : rapport d'audit du SIAEAG par Calia Conseil⁴⁰

- *rattrapage constaté sur les retards de facturation de la Générale des eaux avec l'émission de 18 000 factures et correct rattachement des produits et des charges à l'exercice ;*
- *absence d'organigramme intégrant tous les services avec un détail précis des ETP (34 ETP relevant de l'autorité organisatrice, mais 58 postes budgétaires ouverts, la majorité des postes budgétaires non pourvus devraient être supprimés), DRH peu développée, au total 99 agents pour la fonction AEP (dont 6 cadres ou ingénieurs), 25 pour l'assainissement collectif (dont 1 cadre) et 3 agents pour l'assainissement non collectif, soit un total des charges salariales estimé à 8,3 M€ ;*
- *le règlement des achats d'eau en gros au SIAEAG se trouve décalé dans le temps, mettant celui-ci en difficulté de trésorerie, avec le risque qu'une ressource de production alternative par Cap-Excellence mette le SIAEAG en grande difficulté financière ;*
- *en l'absence de convention de vente en gros (VEG), la CA Grand-Sud-Caraïbes refuse pour l'instant de régler ses propres achats d'eau (facture de 5,22 M€ en septembre 2014 ; la décision de la CAA de Bordeaux a ramené son montant à 3,30 M€, soit un prix de 0,35 €/m³ au lieu des 0,80 €/m³ demandés par le SIAEAG ;*
- *la dette du SIAEAG à taux fixe représentait fin 2016 un taux moyen de 4,51 % sur un encours de 41,6 M€ ;*
- *le SIAEAG ne dispose pas de capacité d'investissement à court terme.*

5) Mars 2018 : arrêté portant règlement d'office du budget primitif 2017 du SIAEAG⁴¹ et avis de la CRC sur le compte administratif de 2016 et du budget primitif de 2017 du SIAEAG⁴²

L'arrêté préfectoral affiche un déficit de -41 M€ pour l'eau potable, l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif (balance générale des budgets).

³⁷ CRC Guadeloupe, rapport d'observations définitives sur le SIAEAG, 18 décembre 2012, p. 5, en ligne.

³⁸ DRFIP Champagne-Ardenne, *Analyse de la situation financière du SIAEAG par la mission d'expertise économique et financière* (MEEF), mai 2015, pp.3, 5, 6.

³⁹ Avis CRC Guadeloupe du n° 2016-00101, en ligne.

⁴⁰ *Rapport d'audit du SIAEAG*, Calia Conseil, commandé par l'AFD, 2015, pp. 21 à 34.

⁴¹ Arrêté en date du 12 mars 2018 du préfet de la région Guadeloupe portant règlement d'office du budget primitif 2017 du SIAEAG.

Le SIAEAG, dans ces opérations, se trouve de plus en plus concurrencé par d'autres fournisseurs. Cherchant à céder l'eau produite à un prix permettant de couvrir ses charges, notamment ses passifs antérieurs, le SIAEAG propose un prix en gros de 0,80 €/m³, que certains trouvent trop élevé. D'où la recherche d'achats auprès des équipements départementaux d'eau à potabiliser à 0,20 ou 0,30 € et le souhait (CAPEX, CANBT) d'investir dans des usines d'eau pour produire soi-même.

Cette situation produit, dans l'immédiat, de la concurrence risquée (en particulier pour le SIAEAG), plus qu'un surcroît cohérent et donc salutaire de production d'eau.

2.5.3. Les conditions de départ de Veolia ont laissé des services d'eau désorganisés

Le retrait de cette société, qui a concerné en 2015 le SIAEAG, CAPEX et la CANGT, a fait basculer en régie la gestion des services d'eau potable sur ces territoires. Les transformations organisationnelles ont été rapides et importantes, dont la reprise du personnel. Les autorités organisatrices ont dû se réorganiser pour accueillir des agents en nombre. Le SIAEAG a vu ainsi ses effectifs augmenter de 100 agents (de 30 à environ 130), CAPEX de 95 et la régie de CANGT de 61 agents. Les modalités de ce transfert rapide, plus ou moins bien accompagné en termes de gestion des ressources humaines, ont laissé des séquelles. La perspective d'une réorganisation en cas de création d'une structure unique a été source d'inquiétude pour les personnels. À la CANGT, le transfert semble avoir été géré de façon satisfaisante. Cette reprise a, de plus, alourdi les charges en obligeant les autorités organisatrices à se doter de moyens de gestion des ressources humaines (payes, etc.), dont elles ne disposaient pas.

Les autorités organisatrices ont été tenues de reprendre la gestion de la facturation dans des conditions défavorables : difficultés logicielles, bases de données d'abonnés non à jour, retard des facturations, nombreuses erreurs...

Ainsi, en dépit d'une proportion de personnels largement supérieure à la moyenne, la majorité des exploitants connaît un retard de facturation de plusieurs mois, pouvant aller jusqu'à deux ans. La situation se redresse progressivement mais seulement sur certains secteurs (CAPEX, CANGT).

Cette situation n'a pas favorisé le consentement à payer de la part de l'utilisateur qui souvent ne comprend pas ces retards et n'est plus en mesure de savoir ce qu'il a consommé. À ceci s'ajoute la difficulté à adresser correctement les factures quand les personnes ont déménagé. Ceci contribue à expliquer le faible taux de recouvrement constaté et complique structurellement l'action des opérateurs.

Le recours massif des usagers à la Médiation de l'eau, qui dispose depuis seulement quelques semaines d'un correspondant local financé par le Plan Eau Dom et rattaché à l'office de l'eau traduit cette incompréhension. Cette initiative permet de mieux expliquer les factures et d'obtenir, à l'amiable, de meilleurs règlements.

⁴² Avis de la CRC n° 2017-0270 notifié le 17 janvier 2018 sur le compte administratif de 2016 et du budget primitif de 2017 du SIAEAG.

2.5.4. De nouveaux acteurs utiles dont le rôle financier et juridique mérite d'être précisé

Dans un contexte où il n'est pas exagéré de dire que les autorités organisatrices n'ont aucun moyen, du moins actuellement, de faire face aux exigences d'investissement à court et moyen terme, le département puis la région ont décidé d'intervenir pour améliorer la situation de l'eau potable en Guadeloupe.

Si la situation financière de ces deux collectivités n'a pas été examinée en détail par la mission, le diagnostic posé par les autorités de contrôle est que celles-ci possèdent une réelle capacité d'investissement.

Ainsi, face à une situation difficile, le département a, depuis plusieurs années, choisi d'ouvrir son réseau d'adduction d'eau agricole à la vente en gros d'eau à potabiliser selon des modalités juridiques et financières tenant plus au pragmatisme que justifie la situation qu'à l'exercice d'une mission de service public clairement identifiée.

De même, la région propose d'assurer la maîtrise d'ouvrage des investissements d'urgence sans avoir clairement de compétence en matière d'eau potable. Si l'urgence et l'absence de répondant de la part des collectivités en charge peut conduire à admettre ce principe, la mission recommande plusieurs éléments de clarification de cette démarche :

À ce stade, il ne peut s'agir que d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par le propriétaire dans les formes juridiques classiques. Il doit être bien clair que l'investissement de la région constitue une subvention d'équipement et qu'il est indispensable d'assurer un amortissement financier de l'investissement, dans les comptes de l'exploitant pour lequel les travaux seront réalisés.

Cette solution peut répondre aux nécessités du moment. Elle ne peut en revanche que constituer un élément supplémentaire de complexité si elle devait perdurer.

2.6. Le rôle social des services de l'eau

La majorité des interlocuteurs de la mission confèrent aux services des eaux un rôle social qui ne peut, à l'évidence, être durablement le leur.

A fortiori, dans la situation actuelle, un service des eaux ne peut jouer le rôle de pourvoyeur d'emplois, pas plus qu'il ne peut supporter des non-paiements de factures pour des difficultés passagères ou lors de campagnes électorales.

Si ces phénomènes n'ont pu être quantifiés, ils n'améliorent pas la performance globale du système.

À cet égard, il est paradoxal de constater que les dispositifs sociaux de droit commun ne sont pas utilisés, comme notamment la tarification sociale de l'eau, issue de la loi

Brottes⁴³, qui n'est actionnée nulle part alors qu'elle permettrait de sécuriser les recettes des services d'eau.

2.7. Un environnement général défavorable

2.7.1. Une gouvernance territoriale de l'eau partagée entre 3 structures

La gouvernance de l'eau en Guadeloupe comprend trois niveaux, dont les missions peuvent se chevaucher et sans qu'à ce stade, l'un d'entre eux prenne le leadership sur l'alimentation en eau potable et l'assainissement :

- **le comité de l'eau et de la biodiversité** (équivalent pour l'eau du comité de bassin dans l'Hexagone), institué par le décret du 26 mars 2017 relatif à la gouvernance de l'eau et de la biodiversité dans les DROM, est chargé de la planification, de l'élaboration du SDAGE et de la « Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau » (SOCLE). Son outil d'intervention est l'Office de l'eau, rattaché au département et dont les capacités d'intervention sont limitées (10 M€ de budget global, et de l'ordre de 7 M€ de budget d'intervention) ; l'office de l'eau a été l'initiateur de la réflexion sur la gouvernance de l'eau potable en 2015 ; il assure un rôle général d'information et de définition des besoins sur l'île ; une « médiatrice » entre abonnés et services d'eau a été recrutée par l'office ;
- **la conférence régionale de l'eau**, dispositif spécifique mis en place dans le cadre du plan eau DOM et qui devrait regrouper les financeurs (État, AFD, Caisse des dépôts et consignations, AFB, département et Office de l'eau, région, instances de gestion du FEDER) et qui peut associer pour certains dossiers les autorités organisatrices ; l'absence des élus à cette conférence la réduit au rôle d'instance technique, assez éloignée des décisions, mais qui produit de la réflexion de haut niveau, comme le document de stratégie de 2017 en témoigne ; sans la présence des autorités organisatrices et sans lien avec le comité de l'eau et de la biodiversité, cette structure ne pourra disposer du poids politique suffisant, nécessaire pour que les décisions prises soient suivies d'effet et accompagnées par l'ensemble des financeurs ;
- **la conférence territoriale d'action publique (CTAP)**, instituée par la loi MAPTAM⁴⁴, instance généraliste qui regroupe la région, le département, les présidents des 6 EPCI et l'État, mais sans le SIAEAG. Cette instance, placée sous la présidence du président du conseil régional, a récemment pris le devant de la scène en présentant le 1^{er} février 2018 son accord sur le plan d'urgence sur l'eau et les 71 M€ d'investissements, de façon totalement indépendante du plan eau DOM et des deux autres instances.

⁴³ Loi n° 2013-312 du 15/04/2103 visant à préparer la transition vers un système énergétique propre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et des éoliennes. Ce texte prévoit l'interdiction de couper l'eau d'une résidence principale, même en cas de factures impayées (article L.115-3 du code de l'action sociale et des familles).

⁴⁴ Article L.1111-9-1 du CGCT.

7. Faire de la CRE l'instance de pilotage de la sortie de la crise de l'eau en Guadeloupe, étendre ses compétences et associer les autorités organisatrices à son fonctionnement aussi souvent que nécessaire (responsables : préfet, département et région)

2.7.2. Une information limitée sur les causes de la crise de l'eau

2.7.2.1. Un besoin de compréhension des problèmes

Le retour de la confiance dans le service public de l'eau en Guadeloupe passe par une gouvernance participative et transparente.

La majorité des problèmes identifiés par la mission sont aujourd'hui de nature « technique », qu'il s'agisse d'hydraulique, de gestion budgétaire et financière, de capacités de maîtrise d'ouvrage ou encore de maîtrise d'ouvrage.

Lors de son déplacement dans l'archipel, la mission a pu mesurer le degré d'exaspération de la population sur la situation de l'eau, sans que des troubles majeurs à l'ordre public soient pour autant enregistrés. La majorité des élus rencontrés a fait état du mécontentement de la population sur ce sujet.

Ce mécontentement est d'autant plus légitime que peu d'efforts sont menés pour expliquer les difficultés et leur raison. Au contraire, la compréhension des difficultés est « polluée » par un sentiment général que la situation actuelle serait le fruit de malversations.

Encadré n°3 : volet pénal

La mission a ainsi pris note de l'ouverture, début février 2017, d'une enquête préliminaire sur une plainte déposée par l'Union régionale des consommateurs et SOS Environnement à l'encontre des collectivités en charge de l'eau. Cette plainte est fondée sur un supposé détournement d'une fraction des factures d'eau). Elle a également pris note de l'enrôlement en juin 2018 devant le tribunal correctionnel de Pointe-à-Pitre des faits commis entre 2007 et 2014 par l'ancienne équipe dirigeante du SIAEAG et qui a fait l'objet de poursuites pour détournement de fonds public et faits de favoritisme⁴⁵. Ce dossier a pour origine une saisine du parquet par la chambre régionale des comptes de Guadeloupe⁴⁶.

La mission a reçu des représentants des associations d'usagers de l'eau. Ces derniers font état de « l'échec des collectivités » et réclament « une organisation unique sous une gouvernance quadripartite associant élus, clients/usagers, salariés et socio-professionnels, avec un prix unique, une facturation unique, le remplacement du réseau⁴⁷ ». Le même propos est repris à l'unisson par les représentants des entreprises devant la mission, qui font état d'un « scandale », imputé aux « élus dans leur gestion de l'eau », mais aussi à l'État « défaillant dans le contrôle administratif » et demandent : « une organisation unique de la gestion de l'eau (production, traitement, distribution, épuration⁴⁸ ».

⁴⁵ Entretien de la mission avec le procureur de la République près le TGI de Pointe-à-Pitre.

⁴⁶ Sur la base du rapport de la CRC sur le SIAEAG de 2014 précité.

⁴⁷ Motion remise par les collectifs d'usagers à la mission.

2.7.2.2. Un besoin de participation de la société civile

Ce besoin de participation de la société civile impliquerait d'abord que soient mises en place les instances consultatives prévues par les textes. Il en est ainsi des commissions consultatives des services publics locaux, prévues par l'article L.1413-1 du CGCT qui ont pour objet de permettre aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur leur fonctionnement effectif et d'émettre tout avis en vue des adaptations qui pourraient apparaître nécessaires. La création de ces instances consultatives est requise pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants, les syndicats mixtes comprenant une commune de plus de 10 000 habitants. Elles sont consultées sur tout projet de création de service public en délégation de service public ou en régie. Sont donc concernés en Guadeloupe tous les EPCI (sauf celui de Marie-Galante), le SIAEAG et 14 communes. Or, seules les communes de Petit-Bourg, Sainte-Anne, Gosier, Baie-Mahault, Morne-à-l'Eau et les EPCI CAPEX et Riviera du Levant, ainsi que le SIAEAG et la région ont mis en place de telles commissions. Le projet de statut d'« Eaux de Guadeloupe » prévoyait la constitution de cette commission⁴⁹.

La mission ne peut que plaider pour la généralisation de cette instance, au moins dans les autorités organisatrices qui en sont aujourd'hui dépourvues (CANBT, CAGSC et, même si cet EPCI n'en a pas l'obligation, à CCMG), dans les communes en DSP ou en régies propres (Lamentin, Sainte Rose et même si la réglementation ne l'impose pas, sur Pointe-Noire, Bouillante, Deshaies, Vieux-Fort et Vieux-Habitants), mais aussi son inscription dans les statuts de l'organisation unique, si celle-ci est retenue.

2.7.2.3. Un besoin de transparence

L'autre besoin réside dans un effort de transparence. Il convient déjà d'utiliser tous les vecteurs légaux dans ce domaine.

Pour les autorités organisatrices comprenant plus de 3500 habitants, le maire ou le président de l'EPCI doit établir chaque année, pour l'ensemble du territoire sur lequel le service est assuré, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable ou de l'assainissement, dit « RPQS »⁵⁰ avant le 30 juin de l'année n+1.

Pour les communes ayant transféré au moins une compétence à un ou plusieurs EPCI, le ou les rapports annuels reçus du ou des EPCI en question doivent être présentés au conseil municipal au plus tard dans les 12 mois suivant la clôture de l'exercice.

Le rapport annuel est un document réglementaire, qui doit permettre l'information du public, la bonne gestion du service en exploitant les indicateurs de performances et l'alimentation de l'observatoire national de l'eau et de l'assainissement, grâce à la saisie de ces indicateurs sur le site www.services.eaufrance.fr, géré par l'AFB.

⁴⁸ Motion remise par le représentant du MEDEF de Guadeloupe à la mission.

⁴⁹ Source : Conseil général de Guadeloupe et office de l'eau, « Étude de faisabilité relative à la mise en place d'une structure unique de production d'eau potable pour la Guadeloupe », 7 novembre 2014.

⁵⁰ Cf. l'article L2224-5 du CGCT, le décret du 6 mai 1995, les décret et arrêté du 2 mai 2007.

8. En vue d'une meilleure transparence et pour faciliter la participation du public, produire les RPQS (rapport sur le prix et la qualité du service) dans les délais et mettre en place une commission consultative sur les services publics d'eau potable dans toutes les autorités organisatrices et dans les communes en DSP ou en régies propres, et alimenter la base de données Eau France avec les indicateurs ainsi recueillis (responsables : communes concernées et autorités organisatrices).

2.7.3. Un droit parfois piétiné

2.7.3.1. Des principes généraux bafoués

La mission a pu constater que la situation du service de l'eau est également dégradée par des pratiques délibérées qui contribuent à paralyser le système.

Des pratiques délibérées à grande échelle...

Le non-paiement des factures et les prélèvements sauvages constituent des pratiques courantes, et pas seulement de la part d'usagers individuels. Ces attitudes aboutissent à une dégradation très forte de la performance globale du système.

Si ces pratiques, par nature clandestines, sont difficiles à chiffrer, certaines mesures permettent d'indiquer qu'elles sont loin d'être marginales et que leur impact financier est important. Ainsi, les services de la régie de CAPEX ont recensé, depuis le début de 2017, plus de 3 000 habitations n'ayant jamais eu de compteur d'eau, quoique raccordées au réseau. Certaines communes auraient plusieurs milliers de compteurs bloqués, ce qui ne saurait s'expliquer par la seule vétusté de ceux-ci, mais bien par une action d'ampleur.

Certaines institutions (établissements de santé ou de formation) refusent même de façon plus ou moins systématique d'honorer leurs engagements⁵¹. Le CHU de Pointe-à-Pitre, mécontent du tarif appliqué, a ainsi refusé le paiement de factures d'un montant de 1,4 M€⁵². Si le litige semble en voie de règlement, il reste qu'une telle attitude n'est pas acceptable de la part d'un établissement public de l'État, *a fortiori* dans la situation présente des services d'eau.

Plus grave et structurelle est la position de la communauté d'agglomération Grand-Sud-Caraïbes qui refuse par principe de payer la fourniture en gros de son eau, captée, potabilisée et transportée par le SIAEAG, au motif qu'elle revendique la propriété de l'usine Belle-Eau-Cadeau. Malgré des actions en justice de la part du SIAEAG ayant partiellement abouti, la dette globale à son égard atteint 17,6 M€.

Or, aucun document, ni aucune décision de justice n'ont attribué la propriété à la CAGSC, au contraire. Mais au-delà de la situation juridique, rien n'autorise une collectivité territoriale à ne pas honorer une dette contractée par la fourniture d'un

⁵¹ Un chiffre de 30 % d'établissements publics « mauvais payeurs » a été donné à la mission.

⁵² Entretien de la mission avec le directeur du CHU de Pointe-à-Pitre.

service par un tiers. Le fait que la CAGSC ait refusé de signer le contrat de fourniture d'eau en gros proposé par le SIAEAG n'y change rien.

... qui déstabilisent le système en profondeur

Loin d'être anecdotiques, ces comportements conduisent à dégrader encore plus largement les finances des exploitants, pour aboutir à des proportions d'eau payées par rapport à l'eau produite extrêmement faibles.

Si des correctifs peuvent être trouvés par les exploitants eux-mêmes, notamment par le recensement exhaustif des branchements et des compteurs bloqués, certains faits ont pour conséquence d'accélérer leur effondrement.

Ainsi, la créance fournisseur du SIAEAG sur la CAGSC représente près de 60 % de ses dettes fournisseurs et provoque son asphyxie, ainsi que celle de ses fournisseurs.

Seules des mesures coercitives rapides, telles qu'un mandatement d'office prononcé par le préfet⁵³, pourront permettre de sauver, partiellement, cet exploitant.

2.7.3.2. Le droit de l'aménagement, de l'environnement et de la santé n'est pas appliqué

Il a été rappelé les nombreuses infractions constatées au droit de l'environnement (ICPE, eau, déchets...), de la santé (protection des captages, autosurveillance de la distribution d'eau potable...), avec des conséquences potentielles graves sur la santé et la sécurité des travailleurs et des populations.

Le schéma d'aménagement régional de Guadeloupe (SAR⁵⁴) a été adopté par la région et approuvé pour 10 ans en 2011 par décret en conseil d'État. C'est un document d'aménagement stratégique et prescriptif qui définit des orientations générales d'aménagement. Sur l'eau potable et l'assainissement, il renvoie au SDAGE qu'il reprend à son compte. Ses conclusions rejoignent celles de la mission et son application effective depuis 2011 aurait permis d'éviter beaucoup de difficultés.

2.7.3.3. Et beaucoup d'autres...

L'équilibre des budgets des SPIC de l'eau potable reste un vœu pieux. Certains services publics d'eau qui ne sont pas en capacité de dégager de capacités d'autofinancement sont subventionnés par le budget général de l'EPCI (cas de CAPEX et ODEX⁵⁵). Les règles de transparence et de communication sur les services d'eau sont encore parfois en attente d'application (...).

Il n'est pas envisageable de rétablir durablement le fonctionnement des services d'eau si certains principes élémentaires du droit ne sont pas respectés.

⁵³ Article L. 1612-16 du CGCT.

⁵⁴ Articles L.4433-7 à L.4433-15 du CGCT.

⁵⁵ ODEX : Eau d'Excellence, régie de CAPEX.

Encadré n°4 : Extraits du SAR traitant de l'AEP (et de l'AEU).

- Le SAR souligne l'importance du contenu du SDAGE qu'il reprend à son compte. En particulier, **sa disposition n° 7 interdit toute urbanisation dans les zones où la ressource en eau, les capacités de distribution, de collecte et de traitement sont insuffisantes et sa disposition n° 24 prévoit la constitution de réserves nécessaires à la réalisation de périmètres de protection des captages.**

- Outre le maintien de la capacité d'exploitation de la nappe du centre de Grande Terre, la disposition 28 du SDAGE identifie 5 captages prioritaires à protéger des pollutions et des activités : captage de Belle- Eau-Cadeau, prise d'eau de la Digue, forages de Charropin et de Pelletan et source de Belle-Terre.

- Pour remédier au médiocre rendement des réseaux de transport d'eau, le SDAGE recommande d'améliorer leur qualité propre ainsi que de lutter contre les branchements clandestins.

- La récupération des eaux pluviales est également recommandée comme un axe prioritaire d'action ; le SDAGE prévoit en particulier, dans sa disposition 45, que sur les nouvelles zones d'aménagement ou de réaménagement urbain, le traitement des eaux pluviales doit faire l'objet d'une étude d'impact de rejet des eaux pluviales ; selon les cas, il pourra être décidé d'un dispositif de traitement de ces eaux (pollution chronique) ou d'un dispositif de confinement des pollutions accidentelles.

- Un autre objectif du SAR concerne la généralisation des réseaux d'assainissement, ainsi que la mise aux normes des stations d'épuration avec un objectif de 100 % de conformité en 2011. En particulier, dans les secteurs disposant d'un réseau collectif d'assainissement, **une nouvelle urbanisation devra, par priorité, se faire dans des lieux desservis par le réseau collectif ou bénéficiant d'une extension programmée des réseaux de collecte des eaux usées.** La disposition 36 du SDAGE implique que toute nouvelle unité de traitement des eaux usées domestiques de plus de 20 EH relève de l'assainissement collectif ; en préalable, il doit être démontré l'impossibilité de raccordement à un réseau collectif ou d'extension du réseau. Ainsi les maîtrises d'ouvrage privées se limiteront à des projets en assainissement à la parcelle ou de STEP de capacité totale cumulée inférieure à 20 EH.

- La disposition 35 du SDAGE stipule par ailleurs que toute nouvelle urbanisation doit être conditionnée à l'existence d'un système d'assainissement conforme.

9. Veiller au respect des règles d'ouverture des terrains à la construction, avec les possibilités d'accès à l'eau telles que précisées dans les schémas directeurs AEP (responsables : autorités compétentes en urbanisme, en lien avec le préfet et ses services)

10. Engager sans tarder les régularisations techniques et réglementaires (responsables : autorités organisatrices, en lien avec le préfet et ses services et l'ARS)

11. Utiliser au niveau des services de l'État, tous les moyens, y compris coercitifs, pour faire appliquer les dispositions du code général des collectivités territoriales, des codes de l'urbanisme, de la santé publique et de l'environnement, notamment le mandatement d'office et les procédures contentieuses (responsables : préfet et ses services, ARS, DGIFP).

2.8. Des tentatives de solution intéressantes, mais aujourd'hui encore insuffisantes

2.8.1. Un nouveau plan d'investissement de 71 M€ dans la suite des plans de sécurisation de l'AEP : des réponses au coup par coup, certes indispensables, mais qui n'apportent pas de solutions aux faiblesses structurelles de l'eau potable en Guadeloupe

2.8.1.1. Définition des travaux prioritaires et articulation avec les plans d'urgence antérieurs et schémas d'orientation existants

Le plan biennuel d'actions prioritaires de 71 M € a été communiqué à la mission sous forme d'un tableau listant 36 opérations réparties sur 2018 et 2019 et indiquant le porteur de projet envisagé (14 opérations pour la région, 16 pour le département, 3 pour CAPEX, 1 pour CANBT et 2 pour CANGT).

L'identification de ces opérations prioritaires résulte d'un processus d'élaboration technique émanant des services techniques des EPCI, de la région et du département, validé par les exécutifs et en CTAP le 1er février 2018. Le SIAEAG n'a pas été associé au processus qui était initié par la conférence des présidents d'EPCI et par la conférence territoriale d'action publique (CTAP).

Le dossier remis à la mission ne précise pas comment ont été sélectionnés les travaux. Des fiches par projet sont en cours d'élaboration. Cette documentation devrait être impérativement articulée avec le suivi et le bilan du plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable de la Guadeloupe « PSAEP1 ». Le PSAEP 2014-2016, porté par le département, comportait trois niveaux de priorité :

- opérations urgentes à réaliser sous un an ;
- importantes à réaliser sous deux ans ;
- opérations à court terme à réaliser sur 3 ans.

L'articulation des travaux de ce plan avec celui de 71 M€, décidé début 2018, nécessiterait d'être documentée, de même que l'articulation avec le plan Eau DOM.

Il n'est pas fait référence aux schémas directeurs, même anciens.

2.8.1.2. Le plan d'actions

La priorité du plan porte sur les réseaux qui représentent 17 opérations pour 42 M€.

Des travaux sont prévus sur les usines et captages. Ces travaux pourraient paraître non prioritaires compte tenu des enjeux sur les réseaux. La mission a cependant pu constater que les trois usines visitées nécessitaient des travaux d'urgence, au vu de leur état ou de leur conception. Il convient de vérifier que les programmations correspondent bien à de tels cas.

Plusieurs projets concernent des surpresseurs (construction ou réhabilitation). La mission n'est pas en capacité de porter un jugement d'opportunité sur l'ensemble des ouvrages projetés, faute d'informations. Le choix cependant de renouveler les pompes du surpresseur de Terrasson à l'identique, et donc avec les mêmes courbes de fonctionnement, montre cependant que l'engagement de ce type d'investissement lourd doit toujours être précédé d'une analyse technique approfondie.

Photo n° 7 : usine de potabilisation de Moustique : décanteur lamellaire et filtres à sables (source : mission)



Une partie des travaux programmés semble cohérente avec la priorité « réseau » et répond au critère de travaux « sans regrets », « à efficacité immédiate ». Certains travaux interrogent cependant quant à leur inscription dans la trajectoire de retour à un fonctionnement normal des réseaux. Ce jugement est porté au regard des seuls intitulés des opérations et des informations terrain non exhaustives qui ne permettent pas à la mission de conclure sur la pertinence de l'ensemble du plan.

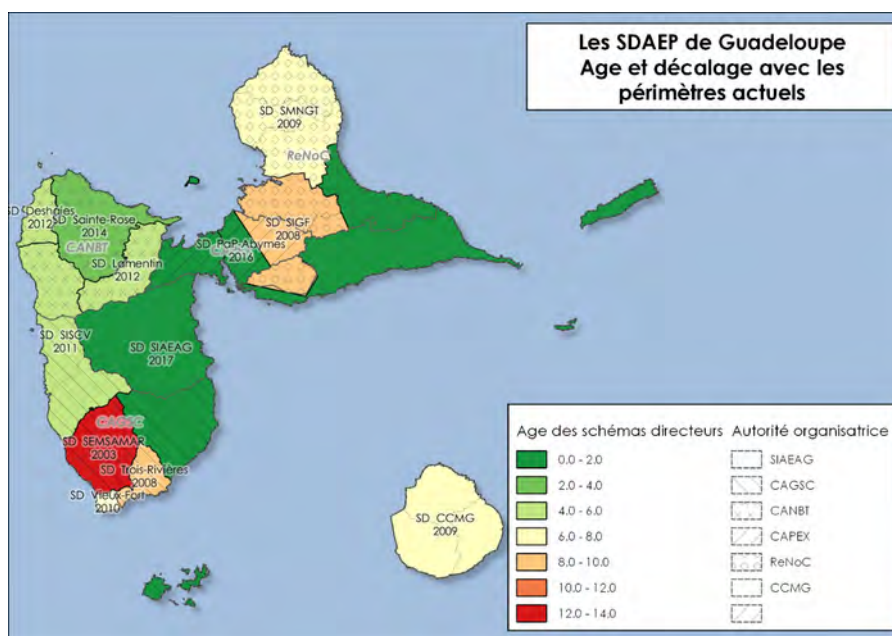
Enfin, aucune opération n'est envisagée pour assurer une régulation correcte des principaux feeders d'eau potable, dont le BEC, condition préalable à un retour à une alimentation normale en débit et pression sur tout leur bassin.

2.8.1.3. Le besoin d'inscrire le plan dans une vision à long terme

L'histoire de la construction du réseau avec la succession de plans d'urgence, comme l'absence d'argumentaire sur le programme actuel, nécessitent l'actualisation ou la production rapide des schémas directeurs AEP, à l'échelle du département et des autorités organisatrices. Il s'agit d'une action d'urgence qui peut être menée à bien rapidement, et parallèlement à l'engagement des premiers travaux du plan d'urgence, dits « sans regrets ». En effet, l'île dispose déjà du schéma départemental mixte eau et assainissement (SDMEA) de 2011 et du modèle hydraulique du système BEC. Cette action permettra de rationaliser les choix d'investissements.

Les schémas directeurs sont souvent anciens, à l'exception de ceux de CAPEX et du SIAEAG. Mais, même dans ce cas, les évolutions récentes du réseau nécessitent leur actualisation (séparation du feeder entre le nord et le sud de la Grande Terre, création de nouvelles usines...). Une expertise devra préciser les aspects de ces schémas qui nécessitent une actualisation⁵⁶.

Carte n° 6 : âge des schémas directeurs AEP (Source : Espélia)



⁵⁶ La CDC peut faire établir, sur ses financements propres, le cahier des charges de la production de ces schémas directeurs.

2.8.1.4. Pertinence du programme de 71 M€ au regard de la démarche d'amélioration durable des services d'eau potable en Guadeloupe

L'amélioration des capacités techniques et financières des autorités organisatrices n'est pas abordée par le programme de 71 M€. Il n'a d'ailleurs pas non plus été soumis à l'avis des instances du plan Eau-DOM, dont c'est l'objet principal, car il conditionne le retour durable à une situation normale des services d'eau en Guadeloupe.

Le programme a fait l'objet d'une validation politique par la CTAP. Il nécessiterait cependant de s'inscrire dans le cadre du plan Eau DOM et, à ce titre, d'être présenté, détaillé, validé, voire amendé et complété en conférence régionale de l'eau (CRE), sans que cela remette en cause, bien entendu, l'engagement des travaux « sans regrets » les plus urgents. L'articulation des projets du plan d'action 71 M€ et du contenu des contrats de progrès devra également être précisée.

Le schéma départemental AEP, à élaborer rapidement, permettra dans l'avenir d'analyser chaque projet en opportunité technique et de façon partagée. L'objectif de révision des schémas directeurs figure d'ailleurs au projet d'arrêté « SOCLE » (stratégie d'organisation des compétences locales en eau) en cours de consultation, de même que les objectifs suivants :

- mieux formaliser les relations entre autorités organisatrices et régies ;
- mettre fin aux conventions de gestion de services ;
- unifier les modes de gestion des services ;
- parvenir à une gestion commune du feeder ;
- sécuriser le cadre juridique d'intervention de la région et du département ;
- modifier les statuts des EPCI avant 2020 pour les compétences AEP et assainissement.

2.8.1.5. Pertinence du programme de 71 M€ au regard du rétablissement des capacités financières des autorités organisatrices

La CTAP a affiché un principe d'équité territoriale en faveur des usagers dans l'élaboration de son plan de 71 M€.

Sa traduction sur le terrain contrevient cependant à l'un des objectifs du plan Eau DOM d'améliorer la facturation et l'encaissement des facturations, objectif repris dans le document stratégique de la CRE du 27 septembre 2016.

En effet, si le plan d'action de 71 M€ soutient des collectivités qui se sont engagées sur cette trajectoire (CAPEX, CANGT), il bénéficie aussi largement à des collectivités qui ne se sont pas engagées dans l'amélioration de la facturation et des paiements de l'eau. Il prévoit même des travaux importants sur le territoire de compétence et le patrimoine d'EPCI qui sont dans l'impossibilité d'apporter leur part d'autofinancement. Il en est ainsi de la CAGSC pour laquelle 20 M€ de travaux sont affichés en maîtrise d'ouvrage régionale ou départementale.

Un engagement des collectivités bénéficiaires, avec des échéances précises de résultats dans la facturation et les paiements, paraît une condition minimale à l'octroi des financements.

Programme de 71 M€ et maîtrise d'ouvrage des investissements

Seules les communautés d'agglomération de CAPEX⁵⁷, de CANGT et de CANBT sont affichées comme maîtres d'ouvrage de travaux du plan d'actions. Ce choix s'explique par l'incapacité des autres services d'eau à prendre en charge leur part d'autofinancement dans les investissements et par la volonté des financeurs (région, département) de donner plus de visibilité à leur appui.

L'essentiel des travaux est donc affiché en maîtrise d'ouvrage de la région et du département qui ne disposent pas toutefois de compétences en matière d'eau potable. Les services de la région ont indiqué que les modalités juridiques de l'intervention de cette collectivité sont à l'étude.

Ce choix ne simplifiera pas la propriété des ouvrages de certaines autorités organisatrices, déjà très handicapées dans leur gestion courante par une situation patrimoniale complexe (le SIAEAG en particulier). Il étendra cette complexité des seuls canalisations et réservoirs aux équipements (station de potabilisation en particulier), où la mise en place d'amortissements, les charges de renouvellement et d'entretien constituent des obligations encore plus fondamentales pour leur durabilité que sur des infrastructures, par définition à durée de vie importante. La clarification de la propriété des investissements nécessite une maîtrise d'ouvrage par l'autorité organisatrice.

12. Rendre plus efficace le programme d'actions de 71 M€ : actualiser sous 6 mois les schémas directeurs d'alimentation en eau potable (AEP) pour la Guadeloupe et par l'autorité organisatrice ; dans l'attente de leur production, n'engager que les seuls travaux « sans regrets » en maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices (éventuellement mandatée au département ou à la région) et conditionner leur financement à l'amélioration des facturations et de leur recouvrement (responsables : région, département et toutes autorités organisatrices).

2.8.2. Une tentative de restructuration de la gouvernance de l'eau en 2015/2016 qui allait dans le bon sens, mais par trop organisationnelle et hors sol.

La gouvernance de l'eau en Guadeloupe a fait l'objet, en 2015, d'une tentative de rationalisation avec le projet de création d'une nouvelle structure de production d'eau potable pour l'ensemble de la Guadeloupe (« Eaux de Guadeloupe »). Elle aurait vendu l'eau en gros aux autorités organisatrices, en charge de la distribution.

⁵⁷ CAPEX affiche pourtant un déficit de capacité d'autofinancement retraité de plus de 5 M€ (Espéla).

2.8.2.1. En 2014, une étude de faisabilité relative à la mise en place d'une structure unique de production d'eau potable pour la Guadeloupe⁵⁸

L'étude CALIA, financée par l'office de l'eau, a débouché sur le projet d'une structure unique de production d'eau potable pour la Guadeloupe, éclairée par un guide pratique de mise en place de cette structure.

Le comité stratégique (COSTRAT)⁵⁹ s'est prononcé en faveur d'une structure départementale unique de production, mutualisant tous les ouvrages de captages, traitement, adduction et stockage de tête, des collectivités autorités organisatrices et les ouvrages de production d'eau brute du département. Cette étude suggérait également la recherche d'un prix unique de production, avec la vente d'eau en gros aux autorités organisatrices. La distribution n'était pas proposée dans les compétences de base de la structure unique.

Trois scénarios ont été étudiés de façon approfondie : la création *ex nihilo* d'une structure départementale unique de production d'eau, sa création à partir du SIAEAG et un projet établi autour du département. Sur ces scénarios, les positions des élus s'avèrent partagées au regard des comptes rendus du COSTRAT : au vu de la majorité des avis exprimés, le président du conseil départemental proposa de valider le scénario de création d'une structure unique créée *ex nihilo*⁶⁰. Le guide liste les sujets opérationnels à approfondir :

- identification et gestion des actifs à transférer ;
- conventions de ventes d'eau ;
- fixation du prix de l'eau et questions à traiter en matière de coûts (intégration des amortissements) ;
- étapes administratives et réglementaires ;
- identification des points de livraison d'eau aux structures de distribution ;
- points de comptage ;
- besoin et gestion des personnels.

Il décrit le processus de préfiguration de la structure unique et les étapes à engager par chaque gestionnaire. L'étude pointe aussi les conditions préalables à la mise en place de la structure, dont l'apurement de la question des actifs et passifs du SIAEAG.

⁵⁸ CALIA Conseil, « Guide pratique de mise en place de la structure unique de production d'eau, octobre 2014 ».

⁵⁹ Le COSTRAT a été installé le 29/04/2014 lors de la 2^e table ronde sur l'eau et comprenait la préfète, les présidents du conseil général, du conseil régional, du comité de bassin, de l'office de l'eau, des communautés de communes et d'agglomération, les maires des communes de Pointe Noire, Deshaies, Sainte-Rose, Lamentin, Trois-Rivières, le SIAEAG, les parlementaires de la Guadeloupe.

⁶⁰ Compte rendu du COSTRAT n°3 du 7 novembre 2014.

2.8.2.2. En 2015 : projet de statuts du syndicat mixte ouvert proposé aux collectivités par le préfet le 18 septembre 2015 « Eaux de Guadeloupe »

En 2015, le comité économique et social régional (CESER) de la Guadeloupe demandait également la mise en place d'une entité collégiale unique pour la gestion du service public de l'eau sur le territoire, qui regrouperait les instances politiques, les organismes d'assistance technique, tels l'office de l'eau, les représentants de la société civile et les représentants des consommateurs⁶¹. Le CESER proposait que ce projet fût soumis à la consultation de la population guadeloupéenne.

La même année, un groupe de travail, animé par le sous-préfet de Pointe-à-Pitre, associant des cadres de la région, du département, de quelques EPCI (CANGT, CAGSC, CAPEX), de l'office de l'eau⁶² avait proposé la création d'un syndicat mixte ouvert⁶³ (SMO), associant aux EPCI, la région, le département et le SIAEAG⁶⁴. L'organisation suivante était proposée⁶⁵ :

- un SMO, prenant l'appellation d'« *Eaux de Guadeloupe* », chargé de la production et de la protection de la ressource, du transport de l'eau brute et de l'eau traitée, des traitements de potabilisation, du stockage, de la fourniture de cette eau potable aux autorités organisatrices à un prix de gros unique au plan départemental⁶⁶, assorti de compétences optionnelles en matière d'assistance technique à la rénovation des réseaux pendant la durée du plan de modernisation de la gestion de l'eau en Guadeloupe, ainsi que dans les domaines de la distribution, de l'assainissement collectif et non collectif, de la mutualisation de moyens techniques et financiers, de la synergie des moyens nécessitant une organisation départementale et l'organisation des secours aux populations en cas d'urgence ou de crises graves⁶⁷; et, *in fine*, la fusion du SIAEAG avec ce syndicat ;
- l'instauration d'un droit de vote calculé selon la représentation démographique de chaque EPCI ;

⁶¹ CESER, *Le service public de l'eau en Guadeloupe, analyses et propositions*, juin 2015, en ligne.

⁶² Compte rendu des réunions du 5 mai 2014, des 6 et 13 novembre 2015.

⁶³ Il est rappelé qu'un syndicat mixte, tel qu'il est régi par l'article L5721-1 et suivants du CGCT, peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune des régions, des ententes, des départements, des EPCI, des syndicats mixtes, des chambres consulaires et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. La participation de l'État à un syndicat mixte ouvert (SMO) est exclue. Dans ce régime, chaque collectivité membre supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale.

⁶⁴ Projet de statut d'un SMO en date du 3 août 2015.

⁶⁵ Projet de statut de syndicat mixte proposé par le préfet de la Guadeloupe aux collectivités en date du 18 septembre 2015.

⁶⁶ Article 2 du projet de statut de ce syndicat.

⁶⁷ Il s'agissait d'assurer un service d'ingénierie mutualisé pour ses membres dans tous domaines relatifs au renouvellement, au renforcement et à la réfection des réseaux de transport et de distribution de l'eau potable.

- l'institution d'une commission de consultation de l'eau, adossée au SMO, permettant d'associer les usagers de l'eau et les acteurs économiques ;
- l'étanchéité budgétaire au moyen de la séparation stricte des budgets par compétence exercée, l'équilibre financier du syndicat devant se trouver dans le prix de l'eau payé par les usagers.

Une période transitoire avait été prévue pour accompagner la montée en charge de ce SMO et l'absorption du SIAEAG au moyen de conventions de gestion de l'eau pour assurer la continuité du service public⁶⁸.

Ce projet est présenté et approuvé par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) le 30 octobre 2015. L'arrêté prescrivant le schéma directeur de coopération intercommunal (SDCI) du 30 mars 2016 entérina le statu quo sur les périmètres d'intercommunalité et indiqua que la seule novation résidait dans la possibilité d'une gouvernance unique en matière de gestion de l'eau. Il disposait en son annexe le principe d'une gouvernance unique en matière de gestion de l'eau avec la possibilité de créer un syndicat mixte « Eaux de Guadeloupe » et la fusion du SIAEAG avec ce syndicat mixte.

En 2018, ce projet de structure unique de production d'eau potable (captage, production, adduction, stockage de tête) avec ventes en gros aux autorités distributrices n'a pas encore abouti. Il n'y avait pas de consensus des intercommunalités, même si, en juin 2016, les exécutifs de la région, du département et des EPCI à l'exception de CAGSC et le président de l'association des maires ont souhaité une relance du processus de création d'une structure unique⁶⁹.

2.8.2.3. Quel retour d'expérience de la tentative de 2015 ?

Les tentatives de restructuration des compétences en matière d'eau répondaient à une logique technique et financière évidente, ne serait-ce qu'au regard de la gestion du réseau des « feeders » qui distribue la ressource sur les deux tiers de la Guadeloupe continentale et à des îles aujourd'hui sans ressources, ou encore au regard de la mutualisation des capacités techniques entre des autorités organisationnelles de taille très différentes.

Le projet a cependant échoué. Pire, il a exacerbé les postures politiques sur ce dossier et laissé supposer que toute nouvelle action sur la gouvernance était vouée à l'échec et donc une perte de temps, un « meccano » sans intérêt.

La mission a considéré que l'objectif d'une structure unique pour toute la Guadeloupe était peut-être trop ambitieux dans un premier temps (le territoire interconnecté est loin de couvrir l'ensemble de la Guadeloupe et même de la Guadeloupe continentale). Seule, elle n'apportait qu'une solution organisationnelle à une problématique beaucoup plus large. Là encore, le bras de levier des financements doit faciliter

⁶⁸ Sous-préfecture de P.-à-Pitre : relevé de décisions, en date des 12 et 16/11/15, des réunions présidées par le sous-préfet de P.-à-Pitre sur la préparation de la transition entre le SIAEAG et Eaux de Guadeloupe. Également : préfecture de la Guadeloupe, compte rendu, en date du 12/02/16, « réunions de travail sur le contexte financier et juridique relatif au projet de SMO « Eaux de Guadeloupe ».

⁶⁹ Relevé de conclusion de la réunion du 02/06/16.

l'émergence d'une solution rationnelle. Cette nouvelle gouvernance devrait par ailleurs s'inscrire, dès sa création, dans une logique de performance technique et financière.

13. Proposer aux acteurs de l'eau en Guadeloupe la constitution d'une structure nouvelle appelée « Solidarité Eau Guadeloupe » (SEG), regroupant au moins les collectivités du système interconnecté, ainsi que la région et le département, attributaire des équipements et, a minima, assurant la production et le transport de l'eau potable ; lui confier notamment des missions d'appui technique et financier aux autorités organisatrices ; (AMO, gestion patrimoniale) ; saisir la commission départementale de coopération intercommunale des conclusions du présent rapport (responsable : préfet).

2.8.3. Le plan Eau DOM : un travail de long terme indispensable pour retrouver des services d'eau fonctionnels, mais qui devrait intégrer également les urgences

2.8.3.1. Reconstruire les capacités de maîtrise d'ouvrage et d'investissement des services d'eau potable et d'assainissement dans les DROM et à Saint Martin

Le plan d'actions pour les services publics d'eau potable et l'assainissement dans les DROM et à Saint-Martin (« Plan Eau-DOM ») est né du constat de leurs difficultés récurrentes à répondre aux obligations européennes et nationales et aux objectifs de qualité de service et ce, malgré les investissements importants, chiffrés en milliards d'euros, sur les infrastructures d'eau potable et d'assainissement depuis des dizaines d'années. La situation des services d'eau y est structurellement critique, au-delà des seules crises (sécheresse, ouragans...).

Une mission interministérielle (IGA, CGAAER, IGF) avait identifié comme causes principales de cette situation :

- l'absence de renouvellement des investissements et un niveau d'entretien ne couvrant pas les besoins ;
- des performances financières faibles des services publics d'eau et d'assainissement, qu'il s'agisse des facturations ou des encaissements, des charges de fonctionnement, grevées par les charges de personnel... ; l'absence de capacités d'autofinancement ne permet plus d'utiliser les subventions à disposition (AFD, FEDER, MOM) ou les crédits disponibles (AFD, CDC) ;
- des capacités techniques de maîtrise d'ouvrage insuffisantes, qu'il s'agisse de la programmation des investissements, de la tarification...

Les travaux menés depuis cette mission ont complété ce diagnostic en mettant en avant également :

- des erreurs dans les choix stratégiques ou technologiques d'investissement, en premier lieu sur l'assainissement, mais parfois également sur l'eau potable ;
- des relations complexes avec certains exploitants en délégation de service public, mal contrôlés par l'autorité organisatrice et se substituant à cette dernière dans la détermination des choix d'investissement.

Ce diagnostic général sur la problématique de l'eau et de l'assainissement établi dans les six régions ultrapériphériques (RUP) rejoint largement celui de la mission.

Il a conduit les deux ministres en charge de l'environnement et des outre-mer à engager le plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement du 30 mai 2016 en faveur des six RUP françaises.

Le plan vise à accompagner les collectivités et en premier lieu, les autorités organisatrices dans l'amélioration des services en traitant les problèmes structurels tels que diagnostiqués :

- le renforcement de la gouvernance des collectivités compétentes en eau et en assainissement par la gestion intercommunale, la mutualisation de la ressource et un meilleur pilotage des opérateurs ;
- le développement des capacités techniques et financières des services, dont les fonctions de maîtrise d'ouvrage et la gestion patrimoniale des réseaux ;
- la redéfinition des priorités techniques, au profit de l'eau potable.

Cette première étape visant au rétablissement des fondamentaux des services d'eau doit permettre de dégager des capacités d'autofinancement et autoriser, dans un second temps, un accès plus aisé aux subventions et prêts... La conférence régionale des financeurs (aujourd'hui, la CRE en Guadeloupe) assure le pilotage partenarial du plan au niveau local. Elle s'appuie sur une équipe-projet organisée autour de la DEAL et de l'office de l'eau (« guichet unique »)..

A l'échelle nationale, les conférences mobilisent les capacités financières du Plan d'actions (soit des financements de 65 à 75 M€/an), issus des contrats de projets État-région, du FEDER, du FEI (fonds exceptionnel d'investissement du ministère des outre-mer), les aides de l'AFB au titre de solidarité inter-bassins, les subventions, prêts bonifiés, prêts croissance verte et la mobilisation des capacités d'expertise et d'ingénierie de l'AFD et de la CDC

Les initiateurs du plan étaient très vite arrivés à la conclusion que les seules subventions ne suffiraient pas au regard du mur d'investissement nécessaire. Les collectivités gestionnaires de l'eau devaient devenir bancables et éligibles aux prêts de l'AFD et de la CDC. Le plan inscrit autorités organisatrices et financeurs dans une logique de contractualisation avec les financeurs, sur une base « gagnant-gagnant », les contrats de progrès :

- la collectivité s'engage sur l'amélioration de ses performances techniques et financières, avec indicateurs et objectifs de performance ;

- au vu de quoi, l'AFD et la CDC peuvent les financer, avec des niveaux de risque maîtrisés pour leurs prêts ;

L'engagement des autorités organisatrices dans les contrats de progrès, l'atteinte des objectifs de performance sont accompagnés par des programmes spécifiques : séminaires locaux à l'attention des élus et des cadres des services techniques et financiers des collectivités, assistance à maîtrise d'ouvrage pour établir des diagnostics, des perspectives financières..., et tout accompagnement à la demande.

2.8.3.2. Un plan Eau DOM qui peine à s'imposer en Guadeloupe

La mission est vite arrivée à la conclusion que le diagnostic établi par les initiateurs du plan Eau DOM rejoignait son propre diagnostic sur la crise de l'eau en Guadeloupe.

Le plan Eau DOM a mené en Guadeloupe des travaux parmi les plus intéressants de son programme national : l'étude transversale d'Espélia, les diagnostics de réseau et de service, la formation des services d'eau sur des sujets comme la facturation, la recherche des fuites, des appels d'offre sur la pose de compteurs...

La Guadeloupe a vu donc de nombreux techniciens de ses autorités organisatrices se mobiliser dès le lancement du plan, avec la signature du premier contrat de progrès du plan eau DOM (Marie-Galante) début mars 2018. Des discussions sont en cours avec la CAGSC et le SIAEAG, voire avec CAPEX, qui seraient intéressés à s'inscrire dans cette logique de contrats de progrès.

À l'exception de Marie-Galante la mobilisation des décideurs reste faible sur ces sujets qui peuvent paraître « administratifs » ou « techniques », mais qui sont fondamentaux pour une remise sur les bons rails des services publics d'eau : aucun décideur n'était ainsi présent à la CRE le 29 janvier 2018 pour la présentation du rapport transversal d'Espélia, deux jours avant la réunion de la CTAP ayant acté le plan de 71 M€.

Il reste que le plan Eau DOM s'inscrit dans une logique essentiellement de long terme, qui n'est pas forcément comprise dans une situation de crise aiguë et qui exige des solutions aux résultats rapides. Les décideurs guadeloupéens, et certainement beaucoup de citoyens ne la comprennent apparemment pas.

14. Poursuivre la démarche d'amélioration des performances du plan Eau DOM et le rendre plus incitatif en s'appuyant sur l'opportunité de l'associer à des perspectives d'investissement (plan de 71 M€) ; maintenir le caractère sélectif des contrats de progrès, en introduisant des conditionnalités sur les investissements consentis en dehors de ces contrats ; abonder les financements actuels pour autoriser des opérations à retour rapide sur les performances des services d'eau (appels d'offre compteurs...) ; inscrire le SEG dans un contrat de progrès dès sa création (responsables : DGALN, DGOM)

3. Un programme global, massif et qui associe actions de court et de long terme en réponse à une crise grave et systémique : le Plan Eau Guadeloupe 2022

Même si elles étaient mises en œuvre conjointement, les mesures proposées à ce jour (plan de 71 M€, restructuration de la gouvernance, plan Eau DOM), ne constitueraient qu'une réponse partielle aux enjeux de l'eau potable en Guadeloupe.

La mission s'est donc appuyée sur ces différentes mesures en les complétant, pour proposer un plan massif et global, le plan Eau Guadeloupe 2022 (PEG 22), avec comme principaux objectifs :

- le rétablissement rapide de l'accès à l'eau potable pour tous, avec l'abandon rapide des tours d'eau ;
- l'orientation vers une gestion durable des services publics d'eau potable ; seul, le retour à une situation normale leur permettra d'assurer une gestion patrimoniale correcte de leurs investissements et de dégager les capacités d'autofinancement indispensables pour mobiliser des financements à la hauteur des besoins de remise en état du réseau ;
- la clarification de l'organisation de l'eau et de la situation des actifs et passifs.

Il ne s'agit donc pas d'un énième plan d'intervention, mais avant tout de la valorisation des initiatives engagées par les différents acteurs de l'eau depuis 2014.

Le plan doit être d'ampleur suffisante pour que chaque acteur de l'eau comprenne que la situation est grave et qu'il faut agir vite, fort et globalement et ainsi emporter les « blocages » et « susceptibilités », y compris politiques, qui n'ont pas lieu d'être dans une telle situation.

La lettre de mission ne couvrait pas le sujet de l'assainissement des eaux usées. Certaines propositions de PEG 22 sur l'eau potable peuvent avoir des conséquences sur l'assainissement, ce qui a conduit la mission à devoir l'aborder, sans l'approfondir cependant.

Le rétablissement d'un service public d'eau potable satisfaisant en Guadeloupe prendra quelques années, vraisemblablement un minimum de cinq années. Cette échéance est appelée par la suite « Retour à la normale ». C'est la durée prévue pour les contrats de progrès du plan Eau DOM. Durant toute cette période, l'accompagnement des autorités organisatrices par l'État, la région, le département et leurs opérateurs devra être renforcé. Par la suite, il est espéré que les services de l'eau auront rétabli les « fondamentaux » d'une bonne gestion technique et financière et seront sur une trajectoire leur permettant de dégager les capacités d'investissements nécessaires pour achever la modernisation du réseau.

Il devrait être précédé du rétablissement de l'accès à l'eau potable pour tous, mais dans des conditions qui pourraient encore être localement dégradées (coupures pour travaux, solutions d'approvisionnement de substitutions...). La mission n'envisage pas que cet accès puisse être assuré pour tous avant 24 mois dans le meilleur des cas,

c'est-à-dire si le plan proposé est mis en œuvre rapidement et en totalité. Cette échéance sera appelée par la suite « Retour de l'eau ».

Ces échéances pourront être différentes selon les autorités organisatrices, voire selon les unités de distribution.

3.1. Réduire les conséquences de la crise de l'eau en Guadeloupe

L'objectif est ici de faire en sorte que la période de pénurie grave, jusqu'au retour de l'eau, soit la moins pénible et la moins longue possible pour les populations. Il s'agit de mesures peu coûteuses et rapides à mettre en œuvre.

Les mesures proposées sont le plus souvent à double dividende :

- elles permettent d'accompagner la pénurie, pour qu'elle soit moins douloureuse et qu'elle ne concerne qu'une fraction limitée des abonnés d'une unité de distribution ;
- elles permettront de réduire les délais nécessaires au « retour de l'eau ».

3.1.1. Mesures d'ordre public

Jusqu'au « retour à la normale », il est indispensable que les unités de distribution en pénurie fassent l'objet de mesures visant à la fois la sécurité des populations (risque et sécurité sanitaire), la sécurité d'approvisionnement des établissements sensibles et la réduction des consommations non prioritaires d'eau potable.

Il s'agira principalement de :

- sécuriser l'approvisionnement des établissements sensibles (hôpitaux, EHPAD...) : réservation de stockage d'eau sur le réseau public, stockage sur site, organisation du réseau avec desserte indépendante des coupures... ;
- achever l'établissement du plan ORSEC eau potable et y adjoindre un volet sur le respect de la sécurité incendie ;
- communiquer sur la solidarité et l'équité nécessaires entre les populations qui disposent d'un accès à l'eau et celles qui sont soumises aux restrictions tout en interdisant les consommations d'eau « de confort », comme le remplissage des piscines, l'arrosage des jardins avec de l'eau potable...
- supprimer les « droits d'eau » obtenus par les propriétaires privés en l'absence de DUP et en compensation du passage des conduites d'adduction, des accès aux ouvrages ... et imposer une compensation financière pour les propriétaires ; ces mesures permettront de réelles économies d'eau (l'irrigation d'un hectare représente une consommation de 50 à 100 m³/jour).

3.1.2. Recherche d'économies d'eau chez les plus gros consommateurs

Il convient également que l'État utilise toutes les possibilités offertes par la législation environnementale (installations classées et eau) ou par l'incitation pour réduire les prélèvements des plus gros consommateurs d'eau potable ou leur trouver des ressources alternatives.

Le retour d'expérience des agences de l'eau et de l'inspection des installations classées montre que la mise en œuvre des résultats des audits « eau » sur des établissements industriels génère régulièrement des économies de l'ordre de 20 % des consommations initiales. Il s'agit en général de mesures simples d'optimisation de process, de suppression de fuites... Elles ne nécessitent pas d'investissement lourds et peuvent générer des économies de charges (achats d'eau, coûts d'épuration des eaux usées) qui permettent des retours sur investissement de 2 ou 3 ans.

Le passage du réseau d'eau agricole à proximité des principales zones industrielles (agglomération pontoise) ou d'industries agro-alimentaires peut également constituer une opportunité pour alléger les prélèvements sur le réseau d'eau potable en raccordant certains industriels au réseau agricole avec un traitement des eaux adapté aux qualités requises par leur process ou leurs installations de refroidissement.

Il est probable que certaines activités, en particulier l'hôtellerie, préféreront disposer d'une ressource sûre en quantité et en qualité, quitte à payer leur eau un peu plus chère, ou à investir dans des unités de traitement de potabilisation à partir d'eau douce (eau agricole) ou d'unités de dessalement à partir d'eau de mer.

Dès lors que l'eau ainsi produite serait destinée à la consommation humaine ou à de la production alimentaire, il s'avérerait indispensable qu'elle réponde aux normes de qualité, de contrôles et de protection prévues par la réglementation. La mutualisation de ces démarches, éventuellement avec celles des autorités organisatrices, et l'utilisation de procédures d'urgence pour les autorisations seraient à privilégier.

Les unités de potabilisation ou de dessalement pourraient être mutualisées avec les unités destinées à l'alimentation des secteurs les plus défavorisés⁷⁰. Le choix d'unités mobiles pourrait également permettre de les intégrer à un dispositif de secours de type organisation des secours en cas de séisme, cyclone ou sécheresse à l'échelle des Antilles françaises, voire au-delà. Dans chacun de ces cas, des subventions publiques pourraient être accordées pour leur mise en place.

Le plan doit donc prévoir :

- d'imposer un audit « eau » des activités soumises à la réglementation sur les installations classées (ICPE), voire à la législation sur l'eau (IOTA), pour rechercher sous délais restreints toutes les possibilités d'économie d'eau potable et de solutions alternatives d'alimentation en eau, puis, en fonction des résultats, de prescrire les mesures les plus adaptées à ces activités ;
- examiner la situation des autres gros consommateurs d'eau potable (non IOTA, non ICPE) pour trouver des solutions alternatives (BTP, hôtellerie ...).

⁷⁰ Voir aussi paragraphe 3.1.3.1

3.1.3. Travailler collectivement (pouvoirs publics, professions..) à la réduction de la consommation et à des solutions de substitution pour les secteurs de distribution hydrauliquement les plus défavorisés

3.1.3.1. Trouver un approvisionnement alternatif pour les quartiers les plus défavorisés du point de vue hydraulique

L'abandon des tours d'eau et l'adoption d'une régulation adaptée pourront conduire à abandonner dans un premier temps la distribution sur certains secteurs (extrémités de réseau, secteurs pouvant être approvisionnés par une ressource de substitution...). Ces quartiers pourraient être approvisionnés par des unités mobiles (unités de potabilisation prélevant l'eau brute sur le réseau agricole et de façon exceptionnelle, il pourrait s'agir d'unités de dessalement type osmose inverse). Les équipements ne seraient destinés à fonctionner que pendant la durée nécessaire au rétablissement du fonctionnement normal des réseaux, qui pourra être variable selon les secteurs.

3.1.3.2. Aider la population à économiser l'eau

À niveau de satisfaction équivalent des besoins domestiques, les consommations d'eau peuvent varier du simple au double (de l'ordre de 100 à 200 litres par jour et par habitant), selon les habitudes et les moyens d'économie mis à disposition des particuliers (chasses d'eau économiques, douchettes économiques, robinets équipés de brise-jets, récupérateurs d'eau de pluie...).

Une communication étudiée et bien ciblée sur les économies d'eau (« les petits gestes ») permet de réduire consommations et factures d'eau de l'ordre de 10 %. Ces résultats peuvent être améliorés par des subventions ou des mises à disposition d'économiseurs et de récupérateurs d'eau de pluie⁷¹. La communication et l'information doit également porter sur l'utilisation de ces moyens qui dans certains cas nécessite des précautions (utilisation d'eau de pluie).

Bien entendu, la communication sur les économies d'eau doit cibler les seuls secteurs où l'accès à l'eau n'est pas ou plus un problème.

Le plan doit donc prévoir :

- une communication étudiée et ciblée sur les économies d'eau et l'utilisation des économiseurs ;
- renforcer les aides publiques aux économiseurs d'eau (robinets et pommeaux de douches économiseurs, récupérateur d'eaux de pluie...).

⁷¹ Les collectivités de Guadeloupe subventionnent déjà ces économiseurs et les récupérateurs d'eau de pluie. La mission n'a pas eu la possibilité d'avoir des informations précises sur ces aides.

3.2. Clarifier et simplifier la gouvernance en matière d'eau : pour une structure de solidarité fondée sur l'exploitation des équipements communs

3.2.1. Les fondamentaux d'une gestion de l'eau performante sur le territoire interconnecté

Compte tenu de la configuration des besoins et de la ressource en eau sur la Guadeloupe continentale, l'existence d'infrastructures de qualité pour le transport d'eau potable et d'eau « brute » (les « feeders ») constitue un atout majeur pour l'île.

Elles méritent donc un gestionnaire performant :

- en termes techniques (hydraulique, gestion des unités de potabilisation) : bien gérés, les feeders doivent offrir une eau parfaitement potable et à la pression nécessaire en tout point du territoire interconnecté, ce qui n'interdit pas d'ailleurs de valoriser des ressources en eau complémentaires (forages...) ;
- en termes de gestion patrimoniale : cette infrastructure constitue un patrimoine qu'il convient d'entretenir, de renouveler, voire d'améliorer au fil du temps ;
- en termes financiers : les infrastructures de transport et de potabilisation bénéficient d'une topographie favorable : le « château d'eau » de la Côte-aux-vents permet un transport et une distribution qui pourrait être gravitaire sur la quasi-totalité du territoire interconnecté, sauf sur quelques points hauts ; le prix de revient de l'eau produite ne devrait ainsi pas dépasser les 50 cts/m³, correspondant essentiellement aux coûts de potabilisation (20 à 30 cts), à l'amortissement et l'entretien du réseau (5 à 10 cts) et aux autres frais comme la redevance perçue par l'office de l'eau (5 à 10 cts)⁷² ;
- en termes de sécurité : exploitant 5 ressources principales, sans compter l'apport de ressources secondaires (forages, voire d'autres ressources à développer), l'interconnexion des unités de production d'eau potable offrirait à tout ce territoire une garantie d'approvisionnement, y compris en situation de crise (ouragan, sécheresse, séisme, éruption) ;
- en termes de solidarité et d'intérêt entre et pour les différents EPCI ; chaque collectivité doit ainsi pouvoir trouver son intérêt à utiliser ses infrastructures collectives.

La mission considère que seul un dispositif assurant la solidarité entre les grands équipements de production et de transport d'eau permet de répondre à ces ambitions.

⁷² Il s'agit du coût moyen. Le coût marginal correspondant au prix de vente en gros serait plus élevé, car basé sur la ressource mobilisée la plus coûteuse (les prélèvements sur la canalisation agricole, soit 20 à 30 cts pour l'achat d'eau brute, 20 à 30 cts pour la potabilisation, 5 à 10 cts pour les canalisations, 0 à 5 cts pour les divers, soit au total 15 à 25 cts de plus et donc de l'ordre de 70 cts/m³, valeur proche du prix de vente en gros du SIAEAG ou des valeurs estimées par Espélia et Calia (80 cts/m³ environ).

3.2.2. Ces objectifs ne sont pas atteints avec le SIAEAG, dont il convient d'examiner le devenir

3.2.2.1. L'épuisement du modèle économique du SIAEAG

Force est de constater que la gestion du SIAEAG n'est pas à la hauteur des ambitions que peut avoir la Guadeloupe pour ses infrastructures de production et de transport d'eau. Il n'atteint aucun des objectifs requis d'une structure performante pour le territoire interconnecté :

- sa gestion des feeders et des équipements reste empirique, utilisant mal leur capacité avec, finalement, un accès à l'eau chaotique, des choix d'investissement discutables et des coûts de production accrus (surpresseurs...);
- le patrimoine se dégrade, il est parfois en totale déshérence (régulation, réseau de distribution, unités de potabilisation) ;
- son coût de revient de l'eau apporté par les feeders est grevé par les charges salariales et de mauvais choix d'investissement qui augmentent les coûts d'amortissement et les charges énergétiques (surpresseurs) ;
- il n'assure en rien la sécurisation de la distribution d'eau potable, puisque les tours d'eau sont plus sévères sur son périmètre que sur le reste de l'île, y compris hors crise ; l'absence et la suppression d'interconnexions ont encore fragilisé la situation ;
- les autres collectivités « fuient » les feeders du SIAEAG et les missions du SIAEAG se réduisent comme peau de chagrin. Sur son périmètre, il n'exploite son réseau que sur les territoires de Rivera du Levant, de Petit-Bourg et de Goyave. Ses clients non membres abandonnent progressivement leurs achats au profit d'une production en propre à partir du réseau d'eau agricole.

Il est vrai que, dans le paysage chahuté de l'eau guadeloupéen, le SIAEAG cumule les handicaps :

- la propriété et l'exploitation du feeder Belle-Eau-Cadeau, principale adduction d'eau potable de l'île, constituent un puzzle, avec des propriétaires et exploitants différents, parfois contestés, et des trocs d'eau ;
- la vente d'eau se fait à des territoires dont les réseaux sont parmi les plus dégradés de l'île (CAPEX et Capesterre-Belle-Eau) ;
- le SIAEAG offre un bilan déséquilibré, avec un total de dettes « financières » et « fournisseurs » de l'ordre de 60 M€ pour des créances de l'ordre de 20 M€. Ce bilan traduit les désordres liés à l'absence de répartition de l'actif et surtout du passif à la sortie de certains membres historiques ;

- son budget est impacté d'impayés récurrents sur ses ventes en gros d'eau potable à CAGSC ;
- au-delà de ses missions sur l'eau potable, l'assainissement des eaux usées ne justifie pas une structure à l'échelle de plusieurs EPCI.

Sa situation financière hypothèque son avenir à court terme. Elle lui interdit tout projet d'investissement ou de réflexion et travail de long terme. Dans une certaine mesure, son existence bloque l'évolution de la situation de l'eau en Guadeloupe.

Ainsi, le SIAEAG n'atteint pas les objectifs qu'on peut espérer d'une structure performante de gestion de la ressource sur le secteur interconnecté. Son périmètre et ses capacités techniques et financières ne lui permettent pas d'espérer de les atteindre.

La mission considère donc que sa liquidation doit être engagée rapidement. La question se pose dès lors de la détermination des modalités possible de sortie du SIAEAG.

3.2.3. Les contours d'un dispositif de solidarité pour la production et le transport d'eau potable

3.2.3.1. La création d'une structure de solidarité est souhaitable, mais non indispensable.

Avec la disparition du SIAEAG se posera la question du futur gestionnaire des 3 feeders eau potable, dont il est le gestionnaire aujourd'hui, et de la redéfinition des autorités organisatrices.

Dans une version restreinte, ces feeders pourraient être confiés à un seul EPCI ; cet EPCI peut difficilement ne pas être la CARL, dont l'alimentation en eau dépend totalement des feeders. La CARL vendrait son eau excédentaire à CAPEX et CAGSC comme actuellement, mais également à la CANBT (Goyave et Petit Bourg) et à la CANGT (Grands Fonds). Des interconnexions devraient être prévues entre les 3 feeders eau potable de CARL, et entre les réseaux de production de CARL et les autres EPCI. La cartographie des autorités organisatrices se superposerait alors à celle des EPCI.

Cette solution, désignée « scénario 1 », n'a pas la préférence de la mission. La mission a en effet considéré que, pour répondre aux fondamentaux d'une bonne gestion des infrastructures hydrauliques de base, son périmètre géographique de compétence devait être, *a minima*, le territoire interconnecté par les feeders eau potable et le réseau agricole (territoires actuels du SIAEAG, de CAPEX, de Capesterre-Belle Eau et des Saintes). Ce périmètre répond à la fois d'une logique hydraulique (les infrastructures) et de solidarité entre les territoires disposant de la ressource et ceux qui en sont moins pourvus. D'autres communes pourraient s'y ajouter. Cette structure sera appelée dans la suite de ce rapport « Solidarité Eau Guadeloupe » ou SEG.

La cartographie des autorités organisatrices varie selon les compétences du SEG. Les cinq EPCI de la Guadeloupe continentale feraient nécessairement partie du SEG.

La mission a également considéré comme souhaitable la mutualisation à l'échelle de la Guadeloupe de certaines fonctions et compétences techniques et financières : appui technique, assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), recherche de fuite, élaboration de schémas directeurs, travaux de modélisation des réseaux...

Cette mutualisation peut se faire

- par simple conventionnement entre autorités organisatrices en l'absence de SEG,
- ou en compétence SEG avec lequel conventionnerait la CCMG dans le cas où elle n'en serait pas membre.

3.2.3.2. Compétences possibles du SEG

La mission a étudié deux scénarios possibles de compétence du SEG :

- un SEG compétent pour la production et le transport d'eau potable (scénario 2) ;
- un SEG, autorité organisatrice de l'eau potable, avec compétence en production, transport et distribution (scénario 3) ; ce scénario comprend 2 variantes :
 - x sans l'exploitation du service public d'eau potable (scénario 3a) ; l'exploitation serait laissée aux EPCI ; cette variante correspond à la situation actuelle du SIAEAG en secteur RENOC ;
 - x avec exploitation du service d'eau potable (scénario 3b), cette variante correspondant à la situation actuelle du SIAEAG sur son secteur en régie.

3.2.3.3. Comparaison des scénarios

Les comparaisons sont menées à l'échelle du territoire interconnecté. La situation des autres territoires sera peu impactée, sauf à ce que certains choisissent d'intégrer le SEG, ce qui est souhaité par la mission, mais plutôt dans un second temps.

Tableau n°7 : les 4 scénarios et variantes

Scénario	1	2	3a	3b
Intitulé scénario	Transfert des feeders eau potable à CARL	SEG, structure de transport et de production d'eau potable	SEG, AO de l'eau potable, sans exploitation du service public AEP	SEG, AO de l'eau potable, avec exploitation du service public AEP
Composition minimale SEG	-	Tous EPCI continent département ⁷³ région	Tous EPCI continent département région	Tous EPCI continent département région
Adhésion souhaitable	-	CCMG pour fonctions d'AMO	CCMG pour fonctions d'AMO	CCMG pour fonctions d'AMO
Mutualisation des fonctions d'AMO et assimilées (SDAEP...)	Conventionnement des AO (ou création d'un syndicat spécifique)	Oui	Oui	Oui
Compétence production, transport eau potable	Par EPCI (autorités organisatrices)	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre SEG	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre SEG	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre SEG
Compétence distribution	Par EPCI (autorités organisatrices)	Par EPCI (autorités organisatrices)	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre SEG
Infrastructures mutualisées	-	Adductions eau potable (+ agricoles ⁷⁴) Unités de potabilisation Stockages de tête de distribution et d'adduction	Adductions eau potable (+ agricoles) Unités de potabilisation Stockages, réseau de distribution	Adductions eau potable (+ agricoles) Unités de potabilisation Stockages, réseau de distribution
Exploitation service d'eau potable	Par EPCI (autorités organisatrices)	Par EPCI (autorités organisatrices)	par EPCI	SEG Autres EPCI (AO) hors périmètre SEG
Effectifs entité	Potentiellement Important (transfert SIAEAG)	Limités (peu de transferts)	Limités (peu de transferts)	Importants (transferts SIAEAG, CAPEX/EauEX, RENOC, CAGSC)
Détermination du prix de l'eau	Par EPCI (autorités organisatrices)	Par EPCI (autorités organisatrices)	Par EPCI	Unique sur SEG Autres EPCI (autorités organisatrices) hors périmètre SEG
Evolution possible compétences	-	Élargissement du périmètre géographique Compétences distribution optionnelle	Élargissement du périmètre géographique Exploitation service d'eau optionnelle	Élargissement du périmètre géographique

⁷³ La mission considère comme hautement souhaitable l'entrée du département et de la région dans cette structure. La présence du département devient indispensable si la gestion des canalisations d'eau agricole est intégrée aux compétences de la structure.

⁷⁴ La mission a considéré que l'intégration ou non de la canalisation agricole n'était pas fondamentale pour les compétences de la structure de gestion de l'eau.

Le scénario 1 : la CARL devient seule gestionnaire des feeders eau potable, avec une situation encore dégradée par rapport au SIAEAG aujourd'hui

Ce scénario a fait l'objet d'une analyse mettant en perspective forces, faiblesses, menaces et opportunités au regard de la structure porteuse des feeders et des autres territoires du secteur interconnecté.

Tableau n° 8 : analyse forces/faiblesses et menaces/opportunités pour la CARL et le reste du territoire interconnecté en cas de scénario 1

Analyse pour la CARL		Analyse pour les autres territoires de la zone interconnectée	
<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Structure voisine de la régie SIAEAG actuelle - Sécurité de l'approvisionnement (4 ressources disponibles) 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Récupération d'une grande partie des effectifs du SIAEAG - Récupération d'une partie du passif du SIAEAG 	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - CANGT est déjà quasi-autosuffisante et dispose d'un réseau de bonne qualité 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risque sur la sécurité des approvisionnements - Récupération d'une partie du passif du SIAEAG - Mauvais réseau de CAPEX et CAGSC.
<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impayés accrus sur ventes d'eau, mais aussi baisse tendancielle des ventes d'eau aux autres autorités organisatrices 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacités de négociations plus fortes vis-à-vis des autres EPCI (autorités organisatrices) 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des prix de vente de l'eau produite pour CAPEX et CAGSC, dans une moindre mesure pour CANBT - Renforcement de la pénurie sur CAPEX si CARL privilégie ses clients 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de jouer la concurrence entre différentes ressources (feeder AEP, eau agricole, ressources propres)

Ce scénario est certainement le plus aisé à mettre en œuvre. Il ne nécessiterait pas de mouvements importants pour le personnel et l'essentiel de la répartition des actifs et passifs se fera à l'occasion de la liquidation.

A contrario, ce scénario ne répond ni à une logique hydraulique ni à une logique de solidarité. Il ne permet pas d'accroître la sécurité du réseau au regard d'éventuelles catastrophes. Il renforce les blocages et difficultés à la base de la crise actuelle du SIAEAG, mais également des autres autorités organisatrices. Il handicaperait l'alimentation en eau du territoire interconnecté plus encore qu'elle ne l'est actuellement, si ce n'est que la liquidation du SIAEAG pourrait temporairement donner une bouffée d'oxygène aux nouveaux services d'eau, en les libérant des dettes « fournisseurs ».

Au final, la mission a considéré que cette solution était doublement perdante, pour la CARL, comme pour le reste du territoire interconnecté.

Les scénarios 2 et 3 sont plus conformes à l'idée d'une gestion dans l'intérêt général des infrastructures de base de production et de transport sur le territoire interconnecté.

Les structures de gestion présentées dans les scénarios 2 et 3 présentent certains avantages et inconvénients communs.

Il s'agirait de structures nouvelles, n'héritant pas de la totalité du passif du SIAEAG. Les dettes financières du SIAEAG (les emprunts contractés pour les investissements) devraient suivre les équipements et infrastructures transférés. Les dettes dites « fournisseurs » devraient être réparties par liquidation entre les collectivités membres ou anciens membres du SIAEAG. Il devrait en résulter un allègement des charges financières dans le budget du SEG et une capacité d'autofinancement restaurée.

La gestion unique de l'ensemble des points de captage d'eau potable (rivières, sources, forages...), des unités de potabilisation, des canalisations de transport et leurs régulations y compris les réservoirs de tête de distribution, permettrait de gérer au mieux l'offre d'eau potable sur le territoire interconnecté, en période normale et en période de crise (sécheresse, ouragan, séisme...). La remise en fonctionnement des équipements (régulations) et infrastructures (stockage de tête de réseau de distribution) et la construction de ceux manquants doivent permettre de garantir à chaque réservoir de tête une charge hydraulique et un volume d'eau connu.

Quelle que soit la variante (a ou b), le SEG associerait l'ensemble des EPCI du « continent » pour les compétences retenues (production, transport et pour le scénario 3, la distribution). Il pourrait associer la CCMG pour la mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage (AMO, schémas directeurs, expertises diverses...).

Le scénario 2 : un SEG compétent sur la production et le transport, avec une structure performante et « agile », est aisé à installer.

Le transfert des unités de potabilisation, des canalisations et des réservoirs (actifs) et des emprunts associés (passif) devrait être positif. En effet, les emprunts du SIAEAG sur ces infrastructures de base sont certainement largement amortis [canalisations, réservoirs et unités d'eau potable à l'exception des unités de potabilisation récentes, réhabilitées ou en de RENOC (Le Moule), du SIAEAG (Deshauteurs) et de l'unité en construction de CAPEX]. Le bilan initial de la structure devrait en bénéficier et les charges financières devraient être réduites dans le 1er budget.

La capacité d'autofinancement retrouvée devrait permettre de mettre en place les investissements nécessaires pour redonner leurs fonctions aux feeders eau potable (construction des quelques réservoirs nécessaires et d'une adduction sur les Grands Fonds, remise à plat de la régulation), voire la remise en état des unités de potabilisation non réhabilitées à ce jour.

La nouvelle structure vendrait toute son eau à des collectivités. Une structure unique de production évitera cependant la compétition entre production à partir du réseau agricole et achats sur les réseaux d'eau potable. Le SEG devra résoudre cependant les mêmes difficultés que le SIAEAG pour définir un tarif acceptable et se faire payer les volumes vendus. La mission considère que cette difficulté pourrait être levée si :

- le prix de vente de l'eau n'est pas un prix « négocié », mais un prix expertisé sur la base des coûts réels (prenant en compte les amortissements) ; il est possible que le prix de vente puisse baisser au regard de la situation actuelle : il sera

calculé sur la base d'un coût moyen et non marginal, et certaines charges pourraient être réduites (charges financières, charges salariales si les transferts d'effectifs se limitent aux seuls agents nécessaires...);

- l'amélioration de la qualité du service (pression, volume disponible...) devrait favoriser l'acceptation à payer.

Il pourrait être étudié également la possibilité pour le SEG de facturer directement au client final, avec une facture unique, présentant d'un côté la part du distributeur (EPCI) et de l'autre celle du SEG, calculée sur la base du rendement moyen du réseau de distribution considéré.

Il reste cependant anormal que des factures de collectivité puissent rester impayées, et l'action de l'État devra aider à mettre fin à ces pratiques.

La mission considère qu'un SEG aux compétences limitées à la production et au transport d'eau potable sur son périmètre, et à l'appui à la maîtrise d'ouvrage sur la Guadeloupe constituerait une structure « agile », aux effectifs limités et au bilan allégé d'une grande partie de ses dettes. Cette solution est apparue à la mission bien adaptée aux besoins du territoire interconnecté.

Le scénario 3 : avec un SEG compétent de la production à la distribution, mais qui doit se concentrer sur sa seule fonction d'autorité organisatrice.

La mission a envisagé deux variantes de ce scénario : un SEG « autorité organisatrice » n'assurant pas l'exploitation de son réseau avec un mode d'exploitation (DSP ou régie) qui pourrait varier selon l'EPCI (scénario 3a) ou un SEG exploitant son réseau de distribution (scénario 3b).

En tant qu'autorité organisatrice, le SEG récupérerait non seulement les infrastructures de production et de transport, mais également l'ensemble des réseaux de distribution et donc les emprunts contractés pour l'ensemble du réseau (canalisations de distribution, surpresseurs), dont l'essentiel ces dernières années a dû concerner les réseaux de distribution. Le transfert des dettes financières à SEG devrait être plus important que pour le scénario 2. Les actifs récupérés seraient certainement de moindre valeur, avec un réseau de distribution de piètre qualité, car non entretenu, fuyard et parfois mal conçu. Il est donc vraisemblable que le SEG héritera d'un bilan initial moins favorable que dans le scénario 2. Ses charges financières devraient être plus élevées, réduisant ses capacités d'autofinancement.

La situation concernant les transferts d'effectifs sera différente selon la configuration de l'exploitation du service :

- Dans le scénario 3a, le SEG n'assurant pas l'exploitation, il n'y aurait pas de raison que les effectifs actuels « eau potable » des régies ODEX, RENOC, SIAEAG et des effectifs de la régie CAGSC affectés au secteur SIAEAG soient transférés au SEG ; seules le seront les équipes afférentes aux autorités organisatrices SIAEAG, CAPEX et éventuellement les effectifs concernés des autorités organisatrices CAGSC et CANGT ; le SEG devrait rester une structure aux effectifs modestes.

La gestion des effectifs d'exploitation restera à l'échelle des EPCI pour CAPEX et CANGT ; les effectifs de la régie SIAEAG seront transférés à CARL,

CANBT, CAGSC pour la part « distribution » et pour la partie « transport et production » du SIAEAG à l'exploitant de cette mission du SEG.

- Dans le scénario 3b, le SEG assurant l'exploitation, il lui sera transféré tous les effectifs actuels « eau potable » des régies ODEX, RENOC et SIAEAG et les effectifs du CAGSC affectés au secteur SIAEAG. Ces effectifs sont déjà trop nombreux. Ils le seront plus encore à l'échelle du SEG.

Le SEG n'aura donc comme possibilités que de commencer son activité avec des charges de personnel trop élevées, ou d'ajuster ses effectifs ; dans les deux cas, cela ne facilitera pas son lancement dans les meilleures conditions.

Dans les deux variantes, la facturation se fera en totalité à l'abonné, sans facturation des ventes d'eau aux collectivités. C'est un avantage considérable qui supprimera une cause de dérive comme cela a été observé avec le SIAEAG.

Dans le cas du scénario 3b, le prix de l'eau sera unique sur le périmètre du SEG. Dans le scénario 3a, il comprendra une part liée aux charges des exploitants, variables selon les EPCI et l'exploitant retenu. La « part » autorités organisatrices sera identique quel que soit le secteur.

Si le bilan d'entrée du SEG sera le même quelle que soit la variante, la mission a considéré que les deux variantes auront des perspectives bien différentes de succès :

- le budget d'un SEG non exploitant serait plus favorable que celui d'un SEG exploitant qui accueillera des sureffectifs au moins dans un premier temps ;
- le SEG non exploitant ne devra pas ajuster ses effectifs dès son lancement, ni fixer un prix unique ;
- les structures actuelles (ODEX, RENOC...) ne seront pas remises en cause, facilitant la poursuite de l'exploitation et le service aux abonnés dans de bonnes conditions.

La mission a considéré qu'un SEG « autorité organisatrice », compétent de la production à la distribution et pouvant offrir un appui à la maîtrise d'ouvrage sur le département, mais ne gérant pas l'exploitation du réseau, constituerait une structure souple, aux effectifs encore limités et aux charges allégées. Cette solution lui est apparue bien adaptée aux besoins du territoire interconnecté.

La mission n'a pas souhaité se positionner entre un SEG compétent sur la production et le transport ou un SEG compétent également sur la distribution, mais sans l'exploitation. Ces deux solutions présentent des avantages suffisants au regard des inconvénients pour constituer des solutions durables pour le territoire interconnecté. Elles ne sont pas opposées. Le SEG pourrait n'être compétent dans un premier temps que sur la production et le transport, puis voir sa compétence élargie à la distribution.

3.2.4. Les conditions de création du SEG

3.2.4.1. Plusieurs formes juridiques possibles

La situation est quelque peu différente selon que le scénario retenu sera le 2 (SEG compétent sur la production et le transport) ou le 3a (SEG autorité organisatrice).

S'agissant des modalités, le scénario 2, contrairement au scénario 3a, n'emporte pas de transfert de la compétence du service public de la fourniture d'eau potable qui resterait aux EPCI.

Région et département seraient appelés à intervenir dans un cadre à préciser par rapport à leurs domaines de compétence. Quel que soit le scénario, la nouvelle structure aurait un rôle dans la fourniture d'eau potable qui nécessiterait une acceptation des EPCI. La praticabilité ou les conditions de mise en œuvre de cette démarche doivent être étudiées dans le cadre des dispositifs juridiques spécifiques existants (droit commun relevant du CGCT, adaptation par le jeu de l'article 73 de la Constitution, loi NOTRe) ou de la liberté conventionnelle, en réservant l'éventualité d'une mesure législative à la stricte nécessité.

S'agissant de la nature juridique de la structure, peuvent être envisagées, du plus rigide et codifié au plus souple :

- le syndicat mixte ouvert ;
- la société publique locale, incluant, outre les EPCI, la région et le département⁷⁵, dont l'objet social, compte tenu de la présence de la région et du département, serait limité à la production, au transport et au stockage d'eau potable⁷⁶ ;
- la société d'économie mixte ou la société d'économie mixte d'opération unique (SEMOP) qui permettrait d'obtenir l'implication de la Caisse des dépôts et consignations (mais impliquant la mise en concurrence d'opérateurs privés) ;
- la société d'économie mixte d'outre-mer, relevant de la loi de 1946, dont l'objet social peut être entendu largement, avec l'entrée au capital de l'État, qui interviendrait financièrement et techniquement dans la mise en œuvre du Plan eau DOM, notamment au travers des futurs contrats de progrès ;

⁷⁵ Selon l'article L.211-7 du code de l'environnement, la participation du département et de la région au capital d'une SPL n'est possible que dans la mesure où l'objet social de la SPL couvrirait également la production, le transport ou le stockage d'eau potable, qui sont des compétences partagées entre collectivités territoriales, ce qui les écarterait de la distribution d'eau potable. (Source : fiche du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (DGCL, en date du 12 avril 2016, relative à la participation du département et de la région à une SPL d'alimentation en eau potable).

⁷⁶ Une SPL ne peut être créée que dans le cadre des compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales, qui en sont les actionnaires. Il est donc indispensable de vérifier que l'objet social présente un lien avec les compétences exercées par chacun des membres de la société. Et ce, d'autant plus que des décisions contradictoires de jurisprudence ont été observées sur une matière qui n'est pas encore stabilisée, cf. sur ce sujet l'annexe 4 du rapport.

L'annexe 4 présente les différents vecteurs juridiques possibles. Sous réserve d'une expertise juridique approfondie, la mission marque sa préférence ou considère que ne sont possibles que :

- s'agissant du scénario 2, le syndicat mixte ouvert, la SPL, la SEM et la SEMOP ;
- s'agissant du scénario 3a, le syndicat mixte ouvert et la SEMOP.

3.2.4.2. Le SEG sera propriétaire de ses ouvrages et équipements, mais devra maîtriser son foncier.

Le projet de structure unique a été conditionné, en partie, par la détermination de la propriété des ouvrages, notamment des deux usines de Belle-Eau-Cadeau et La Digue.

Quel que soit le scénario retenu, ces ouvrages de production et de transport seront transférés en totalité au SEG, qu'ils appartiennent aujourd'hui au SIAEAG, situation la plus probable selon la mission, ou qu'ils appartiennent à la CAGSC, position défendue par cette intercommunalité.

Le sujet de la propriété des ouvrages ne devrait donc plus être un sujet de débat. A *contrario* restera le sujet de la maîtrise du foncier d'implantation ou d'accès aux ouvrages, lorsqu'ils n'appartiennent pas aux collectivités intégrant le SEG.

La mission a considéré que cet aspect devait être abordé de façon globale avec une demande de déclaration d'utilité publique (DUP) pour l'ensemble des ouvrages AEP du territoire interconnecté. Cette DUP pourrait inclure également la mise en place des périmètres de protection sur les captages n'en bénéficiant pas, si le processus n'en est pas retardé.

3.2.5. Comment assurer la transition du SIAEAG à un organisme nouveau, le SEG ?

Cette question suppose de traiter successivement deux aspects : les modalités d'entrée des intercommunalités dans une structure nouvelle et le devenir du SIAEAG.

La mission préconise que le SIAEAG, comme les intercommunalités situées dans le périmètre des feeders essentiels à l'eau, abandonne sa compétence en matière de production et de transport d'eau au bénéfice d'une structure plus cohérente. Dès lors, l'essentiel de la mission eau potable du SIAEAG disparaît, posant la question du devenir des autres missions, puis de l'entité elle-même.

3.2.5.1. Les modalités d'entrée des intercommunalités dans une structure nouvelle

Une étude demandée à la DGCL par la mission (annexe 5) a confirmé la possibilité d'une délégation de compétence portant sur tout ou partie du service public de l'eau par les intercommunalités si la structure nouvelle était un syndicat mixte. La délégation peut porter sur toutes les missions (production, transport, distribution, assainissement) ou sur seulement certaines d'entre elles. Pour les collectivités

concernées, ceci permettrait de transférer d'emblée au SEG la production et le transport. Selon la formule adoptée, la distribution serait soit transférée au SEG, soit conservée (pour les intercommunalités qui l'ont actuellement) ou remise aux intercommunalités (pour celles qui sont membres du SIAEAG).

Ces mouvements supposent la délibération des intercommunalités concernées selon les règles classiques des coopérations intercommunales⁷⁷, ainsi que la saisine de la CDCI⁷⁸. Ils impliquent le transfert des personnels concernés par la décision, ainsi bien sûr que les équipements correspondants et les dettes afférentes à ceux-ci.

En synthèse, s'il s'agit d'un syndicat, une structure commune peut voir le jour avec un périmètre géographique et fonctionnel correspondant aux nécessités du plan PEG 22. Ceci peut se faire sans mesure législative spécifique, dès lors que l'ensemble des collectivités concernées accepte d'y participer dans cet esprit.

3.2.5.2. *Le devenir du SIAEAG*

La situation du SIAEAG étant critique avant même cette évolution majeure, il est nécessaire d'envisager le traitement des difficultés liées à son passé avant d'examiner les conditions de son avenir.

Le passé du SIAEAG lui pose aujourd'hui des difficultés à trois niveaux dont deux pourraient se régler dans le cadre de la création de la nouvelle structure :

- les conditions de sortie des membres qui ont déjà quitté le SIAEAG ne sont aujourd'hui pas réglées, en particulier l'imputation éventuelle de certains passifs ; sous réserve d'un examen plus précis, il est possible que cette question se règle par l'apport général des équipements et des dettes financières à la nouvelle structure ; à défaut, une décision de justice rapide serait plus que souhaitable pour régler ce contentieux en cours ;
- les dettes financières du SIAEAG qui correspondent au financement d'équipements doivent logiquement suivre ceux-ci (comme d'ailleurs les amortissements qui auraient été pratiqués) au sein de la structure de solidarité, comme pour les autres membres ;
- restent les dettes courantes et les créances, qui ne peuvent ni être transférées à une structure qui doit gérer l'avenir, ni demeurer sans traitement adéquat sans risquer d'obérer totalement la capacité d'action du syndicat ; si certaines sont sous étalement amiable, une priorisation semblerait indispensable afin d'éviter que des actions essentielles soient différées ; l'abandon de certaines dettes (office de l'eau notamment) pourrait être envisagé dans le cadre d'un règlement global de la situation ; enfin et surtout, le règlement forcé des créances sur les intercommunalités, notamment la CAGSC, est absolument nécessaire et

⁷⁷ Cf. l'article L.5211-5 du CGCT.

⁷⁸ Selon les termes de l'article L.5211-45 du CGCT, la CDCI, peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. Elle doit être consultée par le préfet sur tout projet de création d'un EPCI, dans les conditions fixées à l'article L.5211-5 et sur tout projet de création d'un syndicat mixte. Elle est saisie par le préfet ou 20 % de ses membres sur tout projet de création d'un EPCI ou de fusion de tels établissements qui diffère des propositions du schéma départemental de coopération intercommunale.

urgent ; la mission propose d'examiner sans délais les moyens pour y parvenir en associant l'ensemble des services de l'État.

Il appartiendra ensuite aux collectivités membres du SIAEAG de statuer sur l'avenir des missions de distribution d'eau et d'assainissement. Celles-ci peuvent demeurer provisoirement ou plus durablement au sein du SIAEAG ou être transférées aux intercommunalités concernées.

Dans ce dernier cas, un processus de liquidation du SIAEAG serait à engager dans les conditions de droit commun, avec une répartition des actifs et passifs entre les anciens membres⁷⁹.

3.3. Améliorer les performances des services d'eau potable en les inscrivant dans une logique de contrats de progrès

3.3.1. Renforcer les moyens d'accompagnement du plan Eau DOM en Guadeloupe et faire du SEG une autorité organisatrice performante

Le travail du plan eau DOM doit être renforcé, avec une amélioration des performances techniques et financières des autorités organisatrices et des régies exploitantes des services d'eau.

Le travail reste important pour corriger les défaillances observées par la mission, mais également par Espélia : capacités d'autofinancement, facturation, recouvrements, charges de personnel, capacité de maîtrise d'ouvrage, contrôle des exploitants...

Il serait nécessaire que l'ensemble des autorités organisatrices s'inscrivent rapidement dans la logique des contrats de progrès, ce qui nécessite mobilisation des élus et accompagnement de l'encadrement des autorités organisatrices (formations, diagnostics, AMO...).

Outre un retour vers une gestion plus conforme à ce qu'on peut attendre d'une autorité organisatrice, cet engagement permettra d'ouvrir les autorités organisatrices aux emprunts de l'AFD et de la CDC, seuls financements susceptibles de couvrir les énormes besoins d'investissement et de remise en état du réseau AEP.

Encadré n°5 : une logique de performance est à rechercher pour les autorités organisatrices

Les autorités organisatrices de l'eau potable doivent s'approprier la mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement. Et, à ce titre, piloter leur activité au travers des indicateurs prévus par le décret du 2 mai 2007 et l'arrêté du 16 avril 2015 pris pour l'application de l'article L.2224-5 du CGCT. Il importe que soit prévue une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs par les autorités organisatrices bénéficiaires des futurs contrats de progrès.

À ce titre, et comme le recommandait un rapport de la Mission d'expertise économique et financière en 2015 sur la situation du SIAEAG, la mise en place d'un contrôle interne est indispensable pour fiabiliser les comptes et améliorer la gouvernance financière. Ce contrôle contribue à améliorer la qualité

⁷⁹ Article L.5212.33 du CGCT.

comptable et financière pour maîtriser les risques de différentes natures, avec un plan de contrôle (définition d'un circuit de validation des actions et des acteurs, périodicité de transmission et modalités de formalisation).

La mission a considéré que les moyens d'accompagnement du plan eau DOM doivent être fortement accrus sur la Guadeloupe. Elle considère également que la structure SEG devra s'inscrire dans un contrat de progrès dès sa création.

3.3.2. Engager l'ensemble des financeurs (subventions, prêts) à conditionner leurs financements à la signature de contrats de progrès

La mission a constaté également que la mobilisation sur le plan Eau DOM méritait d'être aiguillonnée et son intérêt mieux compris. En particulier, il faut mettre un terme à la perpétuelle fuite en avant des investissements consentis sans que les maîtres d'ouvrage ne puissent en assurer la durabilité, qu'il s'agisse des capacités financières ou techniques de leur entretien, renouvellement et amortissement.

Les financements de l'État et de ses opérateurs (AFB, AFD, CDC) dans les DROM seront conditionnés à la signature préalable d'un contrat de progrès à compter de 2019. La mission propose donc que l'ensemble des autres financeurs (département, région, office de l'eau) conditionnent également leurs financements à la signature de contrats de progrès dès 2019.

Cette conditionnalité ne remet naturellement pas en cause l'engagement des travaux les plus urgents. Dans ce cas, il est cependant attendu de l'autorité organisatrice maître d'ouvrage qu'elle intègre cette dynamique, avec un objectif de signature sous délai court d'un contrat de progrès (6 mois)

3.4. Engager rapidement les investissements les plus urgents (et sans regrets), sans négliger le long terme

3.4.1. Engager sans délai les premiers travaux, sous maîtrise d'ouvrage par les autorités organisatrices, éventuellement mandatée

L'absence de communication de fiches descriptives des travaux du programme de 71 M€ ne permet pas d'identifier précisément les travaux les plus urgents.

La mission considère cependant que ne devraient être considérées comme urgentes et « sans regrets »⁸⁰ que les seules opérations qui répondent à l'un des critères suivants :

- réhabilitation et sécurisation de stations de potabilisation actuelles, sans création de capacités (dont au moins 2 des 3 usines visitées : Belin et Moustique⁸¹) ;
- études avec modélisation et travaux de restauration des fonctions d'adduction et régulation des 4 feeders eau potable :
 - x création de réservoirs en tête de distribution lorsqu'ils n'existent pas ;
 - x séparation des fonctions de distribution et d'adduction sur les Grands Fonds à partir du feeder BEC, avec mise en place de stabilisation amont-aval et de réservoirs ;
 - x réhabilitation ou mise en place des régulations et compteurs nécessaires à l'amont des réservoirs ;
 - x remise en place des interconnexions entre les feeders ou parties de feeders (avec les stabilisations et sécurités nécessaires) ;
- modernisation des réseaux de distribution les plus fuyards (avec stabilisation amont/aval du réseau) et travaux de renouvellement de canalisations de distribution en fonte grise, en PVC collé ou en amiante ciment ; ces travaux devront se faire par unité de distribution successive afin de pouvoir engager progressivement la suppression des tours d'eau, par unité de distribution ;
- création de stockages sur les secteurs où les manques sont les plus criants (dont Le Moule).

Bien entendu, les travaux permettant d'améliorer rapidement le comptage (appels d'offre sur la recherche de branchements, sur le renouvellement des compteurs...) et la qualité de la facturation et le recouvrement des factures sont à poursuivre.

Ces travaux seront réalisés exclusivement en maîtrise d'ouvrage de l'autorité organisatrice, éventuellement sous mandat au département ou à la région.

Les actualisations du schéma directeur AEP de la Guadeloupe, des schémas directeurs par autorités organisatrices⁸² devront être engagées au plus tôt. Ces études pourront se faire sous maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices, département ou région. Les productions sont attendues pour fin 2018.

⁸⁰ Leur utilité et leur conception ne nécessitent pas d'attendre la production d'un schéma directeur ; une étude complète sera cependant souvent nécessaire, pouvant comprendre pour les feeders la modélisation du fonctionnement hydraulique de la conduite.

⁸¹ Certaines usines, comme Moustique, fonctionnent déjà au-delà de leur capacité nominale et autorisée, lorsque la turbidité de l'eau brute le permet. C'est cette capacité actuelle qui devra être sécurisée techniquement et réglementairement (modification de l'autorisation).

⁸² Sous schéma directeur, il faut entendre un schéma technique et validé sans délai à l'échelon départemental par les financeurs et les autorités organisatrices (CRE).

Les schémas directeurs prioriseront les travaux à engager, sur des bases techniques, en évaluant leur rapport coût/efficacité.

Les schémas directeurs devront proposer un mode de répartition de la pénurie ne passant plus par des tours d'eau, quitte à envisager l'abandon temporaire de la distribution sur les parties de réseau présentant les conditions les plus défavorables ou offrant des possibilités de substitution.

Dans tous les documents de planification devra être envisagée la sécurisation du réseau en cas de crise (séisme, ouragan, sécheresse...) sur la base d'une analyse des risques et d'un retour d'expérience des crises plus ou moins récentes (IRMA à Saint Martin, sécheresse 2016 à Mayotte, Hugo en Guadeloupe...). Le schéma directeur AEP départemental sera accompagné d'un guide de conception et de pose à destination des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Il établira l'état de l'art pour les îles tropicales sur les techniques et conceptions à adopter pour accroître la résilience des réseaux.

3.4.2. Une fois les études réalisées, engager l'ensemble des travaux préconisés par ordre de priorité

Le respect des délais pour les études comme l'engagement ferme et rapide des autorités organisatrices dans la logique d'amélioration des performances de services d'eau devrait permettre la poursuite des travaux sur la base des préconisations des schémas directeurs début 2019, par ordre de priorité.

Les conditions d'exécution seront :

- la maîtrise d'ouvrage devra être réservée aux autorités organisatrices ;
- la maîtrise d'ouvrage pourra être mandatée au département ou à la région, mais devrait pouvoir être largement ouverte au SEG, qui devrait être installé dans ses missions début 2019, dont celle d'AMO ou maîtrise d'ouvrage mandatée pour l'ensemble de la Guadeloupe ;
- financements soumis à la signature préalable de contrats de progrès.

3.4.3. Abandonner les tours d'eau au plus tôt et se donner un objectif de réduction des coupures

3.4.3.1. Mettre en place le nouveau mode d'organisation de la pénurie ne faisant plus appel aux tours d'eau, jusqu'au « retour de l'eau »

Pour les raisons exposées aux chapitres 2.1. et 2.2., il est indispensable de mettre un terme aux tours d'eau et aux coupures sous les meilleurs délais, en premier lieu sur le secteur alimenté par les 3 feeders eau potable.

La mission n'a pas pu vérifier si les économies possibles en cas de suppression des tours d'eau (chapitre 2.2.4.), accompagnée de mesures fortes (chapitre 3.1), seraient suffisantes pour équilibrer demande et production d'eau potable. Les chiffres de

production sur le territoire interconnecté laissent entendre cependant que l'équilibre doit être atteint, y compris avec les rendements constatés aujourd'hui.

L'arrêt des tours d'eau n'y est cependant pas envisageable dans les conditions actuelles de fonctionnement des feeders. En l'absence de régulations, avec le by-pass⁸³ de certains réservoirs de tête, avec de la distribution directe à partir de l'adduction et la suppression de certaines interconnexions, les feeders ne sont pas en mesure de fournir les pressions requises en tête de distribution ni de répondre aux pointes de demandes.

Cette situation évoluera avec la réalisation des travaux d'urgence, dont la régulation des feeders, et la production des premières études demandées (chapitre 3.4.1) :

- ils permettront, dès lors que les travaux seront achevés sur une unité de distribution⁸⁴, d'y disposer d'un réseau fournissant une pression et un débit satisfaisants de l'amont jusqu'à l'aval; les tours d'eau seront maintenus sur les unités sur lesquels les travaux ne seront pas achevés ;
- les unités de distribution seront, l'une après l'autre, remises en distribution continue ; ce « retour de l'eau ») sur un nombre de plus en plus important d'unités de distribution ne devra pas conduire à des tours d'eau plus sévères sur le reste de la distribution : en effet, d'une part la production devrait croître avec la réhabilitation des usines de potabilisation et le maillage des unités de production : d'autre part, la demande devrait se réduire avec l'augmentation des rendements moyens sur les unités de distribution modernisées, l'effet de la suppression des tours d'eau sur la réduction des consommations et l'amélioration des performances des mesures d'économies d'eau (gros consommateurs, communication vis-à-vis d'une population qui, de plus en plus, retrouvera un accès « normal » à l'eau...) ;
- la mise en place d'unités mobiles de potabilisation ou d'unités de dessalement pour les secteurs défavorisés (aval du réseau, points hauts...), mais ayant un accès aisé à une ressource (eaux agricoles, littoral) permettra d'accélérer le « retour de l'eau » ; ces équipements pourront être mutualisés avec ceux d'acteurs économiques (hôtels) et servir, par la suite, à constituer un pool d'unités de secours pour situation de crise.

3.4.3.2. Dans les contrats de progrès, se fixer des objectifs de réduction des durées et du nombre de coupures d'eau

L'origine des coupures n'est pas limitée aux seuls problèmes de ressource. Elles peuvent aussi provenir des défauts d'organisation ou de planification des travaux, d'approvisionnement, défaut d'entretien préventif...

Une réduction drastique de ces coupures est aussi indispensable que la suppression des tours d'eau, car leurs impacts sont similaires.

⁸³ « court-circuitage » des réservoirs de tête de distribution,

⁸⁴ Ce qui signifie que les travaux doivent être totalement achevés et aboutis sur une unité de distribution avant d'engager les travaux sur une autre unité.

Les nouveaux contrats de progrès devront fixer des objectifs de réduction de ces coupures et prévoir des indicateurs pour juger des performances des autorités organisatrices sur ces aspects.

3.5. Mettre en place les conditions de réussite du PEG22

3.5.1. Nommer un responsable du PEG22 et l'appuyer techniquement

Actuellement, un chef de projet placé auprès de la direction de la DEAL est chargé de la mise en place des contrats de progrès du plan Eau DOM.

La mise en œuvre d'un plan de cette ampleur, agissant simultanément sur différents leviers d'action, mobilisant plusieurs services de l'État et les collectivités, nécessite un pilotage dédié. Il s'agit en effet d'animer des services, de coordonner et suivre les différents volets du plan et de maintenir la dynamique globale.

Ainsi, l'une des conditions de réussite du plan est l'affectation d'un haut fonctionnaire, directeur de projet, en charge du plan PEG 22, qui coordonnerait l'action des services de l'État et de ses opérateurs, et qui soit reconnu également comme coordonnateur du suivi de l'action de toutes les parties prenantes, y compris les collectivités. Il s'agira d'une mission temporaire⁸⁵ qui fera l'objet d'une lettre de mission. Ce responsable, d'un niveau administratif élevé, rapporterait à la conférence régionale de l'eau (CRE) de l'avancement des volets et actions du plan. Ce directeur de projet devra pouvoir s'appuyer des missions d'expertises (IRSTEA, CEREMA...).

15. Nommer un directeur de projet, responsable de la mise en œuvre et de la coordination générale du Plan Eau Guadeloupe 2022 (PEG22), rapportant au préfet et à la conférence régionale de l'eau et, pouvant bénéficier de l'appui d'expertises techniques (responsables : cabinet MTES et DGALN).

3.5.2. Un suivi financier et un accompagnement nécessaire des collectivités gestionnaires de l'eau par l'État

La compétence de l'eau reste et doit rester en Guadeloupe du ressort des intercommunalités. Pour cela, une logique de performance doit désormais présider la gestion des autorités organisatrices.

Un accompagnement rigoureux de l'État s'impose

Dans le contrôle de l'exécution des futurs contrats de progrès, l'État doit tenir compte de l'expérience des dérives constatées sur les contrats COCARDE⁸⁶, notamment par la Cour des comptes, et les contrats d'accompagnement : absence de maîtrise et de

⁸⁵ Le régime des directeurs de projet est fixé par le décret n° 2008-382 du 21/4/08 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics.

diminution des charges de personnel, objectif chiffré de régulation de la masse salariale dépassé, défaut d'amélioration du recouvrement des créances.

Ainsi, toute participation financière de l'État pour soutenir une politique incombant aux collectivités, comme le service d'eau, doit faire l'objet d'une conditionnalité précise, quantifiable et suivie. S'agissant de l'exécution des contrats de progrès en matière de gestion de l'eau, il apparaît nécessaire de renforcer la conditionnalité des aides à l'intervention d'un opérateur technique d'assistance à l'ingénierie financière et au respect des engagements de la collectivité.

L'autre volet de l'action de l'État local pour améliorer rapidement la situation porte sur la mobilisation rapide et complète du contrôle administratif.

En priorité, il convient d'agir sur le paiement effectif par les collectivités de l'eau consommée, afin de renforcer la capacité de financement des opérateurs, compte tenu de la dépendance actuelle de l'économie guadeloupéenne à la commande publique et de la fragilisation des entreprises qui résulte de délais de paiement anormalement longs.

À cet égard, plusieurs leviers sont mobilisables pour obtenir le paiement des créances et garantir le respect des plans de redressement. Il s'agit d'activer, et dans les meilleurs délais, les procédures de contrôle budgétaire, telles l'inscription d'office, le mandatement d'office et ce, sans méconnaître que celui-ci ne garantit pas le paiement in fine de la créance. En tout état de cause, la prévention des difficultés financières doit être engagée en direction des collectivités en charge de l'eau.

La mission a noté la mise en place, sous l'égide du préfet, du réseau d'alerte et de la surveillance de la chaîne de contrôle budgétaire. Il serait souhaitable, toutefois, que la convention de partenariat entre la préfecture et la DRFIP soit orientée résolument et spécifiquement sur l'examen de la situation des collectivités en charge de la gestion de l'eau, à laquelle seraient associées l'AFD et la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations, partenaires du Plan Eau DOM.

16. Activer les ressources du contrôle administratif au regard de l'exécution des contrats de progrès au titre du PEG22 ; assurer le suivi des contrats de progrès à long terme ; introduire des conditionnalités sur les investissements consentis en dehors des contrats de progrès ; mettre en œuvre tous les moyens juridiques pour assurer le paiement des dettes d'eau des communautés d'agglomération (responsables : préfet et ses services)

L'État doit-il mettre en œuvre des moyens juridiques exceptionnels ?

Au regard de la situation, certains préconisent la mise en œuvre par l'État de moyens juridiques d'exception.

Il convient d'abord d'écarter la perspective de voir l'État se substituer en cas de défaillance d'une collectivité dans l'exercice de ses compétences en matière de gestion de l'eau. Selon l'analyse fournie par la direction générale des collectivités locales à la mission, le pouvoir de substitution du préfet, qui existe dans certains cas précis, n'apparaît pas applicable dans une matière décentralisée, comme l'est la

⁸⁶ Contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement, mis en œuvre pour la restructuration financière des communes de Guadeloupe.

gestion de l'eau. Et ce, tant pour des raisons juridiques, compte tenu du risque d'atteinte portée au principe de libre administration des collectivités locales et de l'absence de fondement législatif, que pour des difficultés pratiques dans sa mise en œuvre : passation de marchés publics, capacité des services de l'État à mettre en œuvre des compétences techniques qu'ils ne possèdent plus, risque d'engagement de la responsabilité de l'État.

En revanche, la définition d'une nouvelle gouvernance de la gestion de l'eau en Guadeloupe peut bénéficier, si nécessaire, des mesures d'adaptation qui seraient sollicitées par le conseil régional et reprise par l'État.

Si, en application du principe d'identité législative, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ils peuvent faire l'objet d'adaptations « tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

La Guadeloupe peut donc bénéficier d'un pouvoir normatif afin de fixer les règles dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Cette faculté pourrait être utilisée si les caractéristiques de la gouvernance rendue nécessaire par la situation de l'eau conduisaient à déroger au droit commun. Les conditions d'application de l'article 73 précité sont définies aux articles LO.4435-1 à LO. 4435-8 du CGCT. Une demande d'habilitation tendant à adapter une disposition législative ou réglementaire doit être adoptée par l'assemblée régionale et transmise au Premier ministre. Cette opportunité pourrait être utilisée pour :

- introduire dans le droit la possibilité pour la région et le département d'intervenir dans le domaine de l'eau potable pendant la durée de remise en état du service public d'eau potable ;
- faire du futur schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guadeloupe, un schéma intégrateur des sujets afférents à l'eau : SDAGE/SOCLE, les SAGE et les schémas directeurs d'eau et d'assainissement.

Il est également envisageable d'**adapter le cadre d'intervention institutionnel, en mettant en place les outils réglementaires nécessaires, en utilisant l'opportunité donnée par le gouvernement à certains Préfets d'adapter le droit dans le département au titre du « décret expérimentation⁸⁷ ».** Ce texte permet à certains préfets de prendre des décisions dérogeant à des dispositions réglementaires pour des motifs d'intérêt général (par exemple, en réduisant les délais de procédure, ou en facilitant des démarches administratives). Il est ouvert au préfet de la Guadeloupe, seulement pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Le texte pourrait être élargi à la Guadeloupe pour faciliter la mise en œuvre du PEG22 :

- adapter le taux minimal de participation financière des maîtres d'ouvrage publics, de 20 % pour le cas général (10 % en Corse pour l'eau et les déchets)⁸⁸ ;
- réduire les délais d'instruction des autorisations ou modifications d'autorisations de captages AEP (codes de la santé publique et de l'environnement)

⁸⁷ Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

⁸⁸ Décret n° 2012-716 du 7 mai 2012 pris pour l'application des articles L.1111-8 et L.1111-10 du CGCT.

d'installations ICPE et IOTA (code de l'environnement), tout en assurant leur qualité technique des instructions ;

- conférer une assise réglementaire à la CRE et lui confier une mission sur la planification et l'organisation de l'AEP et de l'assainissement (décisionnelle, dont la rédaction de la partie schémas départementaux du SAR) et compléter sa mission par le suivi du PEG 22 ;
- donner une visibilité juridique aux contrats de progrès.

3.5.3. Rétablir l'état de droit dans le domaine de l'eau en Guadeloupe

Les constats présentés au chapitre 2.6.3 supposent une action forte de l'État, utilisant les outils incitatifs et coercitifs (constat des infractions, mises en demeure et sanctions administratives) :

- faire supprimer les situations à risque pour la sécurité et la santé des populations ; cela suppose le respect des réglementations ICPE, hygiène et sécurité au travail, santé publique... ;
- finaliser l'étude des périmètres de protection des captages AEP et des captages mixtes (eau agricole et potable) et de leur règlement ;

3.5.4. Agir en informant et associant les parties prenantes : élus, citoyens, représentants des usagers dont usagers économiques

Il convient d'ouvrir une nouvelle étape de renforcement de la transparence et de la consultation des usagers de l'eau. Précédemment, le présent rapport a préconisé de prévoir dans les statuts d'une nouvelle organisation des dispositions instituant des mécanismes de consultation et de transparence, mesure qui devrait s'appliquer également à chaque autorité organisatrice.

Mais compte tenu de la défiance de la population à l'égard du service public de l'eau en Guadeloupe, des mesures complémentaires devraient être envisagées. En effet, comme le soulignait le rapport inter-inspections sur le plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin⁸⁹, il est indispensable de renforcer la sensibilisation de la population aux économies d'eau et au paiement du service, aux enjeux sanitaires, environnementaux, patrimoniaux et touristiques⁹⁰.

La mission propose que :

- la production des indicateurs de performance, prévus par les contrats de progrès, conditionne tout financement de quelque nature que ce soit ; ils doivent

⁸⁹ Rapport CGEDD/CGAER/IGA, Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin 2015, p.87 et s.

⁹⁰ Ibid. notamment sur : « *la convergence forte des intérêts patrimoniaux de long terme de préserver un patrimoine exceptionnel de biodiversité qui doit jouer un rôle majeur dans la formation de fiertés identitaires de chaque territoire et ceux de très court terme de valorisation touristique de ces richesses* ».

comprendre les niveaux de service, le taux de recouvrement des factures, le niveau de réduction des fuites, les performances d'entretien, la gestion des défaillances et coupures d'eau, le paiement des prestataires, la qualité de la formation et la technicité des équipes⁹¹ ;

- la chambre régionale des comptes des Antilles-Guyane établit une analyse des masses salariales imputées aux services publics d'eau potable, qu'ils soient en régie ou en délégation, voire des moyens des collectivités affectés à ces tâches, mais non imputés au service ; de même, il serait opportun qu'elle puisse procéder à une analyse approfondie de la gestion des immobilisations et de leur traduction comptable dans les budgets⁹² ;
- soient produits les rapports sur le prix et la qualité des services (RPQS) dans chaque autorité organisatrice et le SEG, des documents effectivement stratégiques et performanciers (notamment sur les charges de service et la stratégie patrimoniale et leurs incidences sur le prix de l'eau) ;
- par ailleurs, comme le préconisait le rapport inter-inspections sur le prix de l'eau (2016⁹³), les mesures prises en Guadeloupe en matière de transparence et de consultation des usagers doivent être évaluées, au-delà de la capacité de négociation des parties entre elles. Certes le sujet peut poser des difficultés au regard des prérogatives des collectivités territoriales, et le rapport CIMAP sur l'évaluation de la politique de l'eau (2013⁹⁴) avait écarté une telle initiative. Mais la situation dégradée du service public de l'eau justifierait de franchir ce pas. Cette évaluation du dispositif de transparence dans ce territoire pourrait être confiée à la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation chargée d'évaluer l'activité de médiation et d'en contrôler la régularité⁹⁵.

17. Afin de rétablir la confiance des usagers dans la gestion de l'eau potable, solliciter la Cour des comptes afin que soient auditées les masses salariales imputées aux services publics d'eau potable et la gestion des immobilisations et de leur traduction comptable et inviter la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation à évaluer l'organisation des mesures de transparence et d'association des usagers prises par le service public de l'eau en Guadeloupe (responsables : DGALN et DGOM).

⁹¹ Source : Rapport CGEDD/CGAER/IGA, Propositions pour un plan d'action pour l'eau, op.cit.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, p. 110.

⁹⁴ Rapport CGEDD, CGAER, CGEJET, IGF, IGA, *Evaluation de la politique de l'eau*, 2013.

⁹⁵ Article L.155-1 du code de la consommation, issue de l'ordonnance 2015-1033 du 20/08/15 relative au règlement extra judiciaire des litiges de consommation précitée et le décret n° 2015-1382 du 30/10/15 relatif à la médiation des litiges de la consommation.

3.5.5. Maîtriser le foncier et l'urbanisation pour protéger la ressource et réduire les coûts de l'AEP

Pour un service public de l'eau (et de l'assainissement) sécurisé et aux coûts maîtrisés, il est nécessaire que :

- les autorités organisatrices aient la pleine propriété de leurs ouvrages et la maîtrise foncière de leurs emprises et des accès ;
- la ressource soit protégée ;
- la desserte se fasse essentiellement sur des secteurs urbanisés agglomérés et pouvant être desservis aisément et par gravité.

Ce dernier objectif s'inscrit dans l'application de la disposition 8 du SDAGE 2016-2021 qui vise à « assurer la cohérence entre documents de planification en urbanisme et en aménagement et politique de l'eau ».

Selon cette disposition : « Les communes et EPCI invitent les autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées et pluviales à participer à la révision de leurs documents d'urbanisme. Les autorités organisatrices des services d'eau et d'assainissement leur fournissent notamment leurs schémas directeurs comprenant à minima :

- pour l'eau potable, les délimitations et les réglementations relatives aux périmètres de protection des captages d'eau potable, les plans des réseaux, les secteurs pour lesquels le réseau ne permet pas d'assurer la défense incendie ;
- pour l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, le zonage d'assainissement et les plans des réseaux.

Lorsque des zones d'urbanisation future n'ont pas été identifiées dans les schémas directeurs d'eau potable et d'assainissement, elles font l'objet d'une analyse technique et économique de leur alimentation en eau potable et de leur assainissement. Cette analyse conduite en application de l'article R123-2, 3^e alinéa du code de l'urbanisme relatif au contenu du rapport de présentation du PLU, vient étayer la justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du territoire concerné. »

Encadré n°6 : autorisation d'urbanisme et schéma directeur eau potable.

En vertu de l'article L. 2224-7-1 du CGCT, les communes arrêtent un schéma de distribution d'eau potable en vue de délimiter les zones desservies par le réseau de distribution et donc le champ des zones dans lesquelles une obligation de desserte s'applique. Dès lors que la construction ne figure pas dans une zone desservie par le réseau de distribution d'eau potable définie par le schéma, la collectivité n'a pas d'obligation de raccordement. Ainsi, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est tenue de refuser celle-ci lorsqu'il est nécessaire de réaliser, pour assurer la desserte du projet, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau compte-tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté et qu'il n'est pas possible d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. Lorsque ces deux conditions sont réunies, l'autorité administrative se trouve dans l'obligation de refuser la demande d'autorisation d'urbanisme. Il suffit qu'un seul des réseaux en

cause doit être étendu ou renforcé et que le renforcement de ce réseau ne soit pas prévu pour que le refus soit fondé.

Cet objectif doit être recherché par deux voies aux échelles de temps différentes qui toutes nécessitent de finaliser au plus tôt les études de définition des périmètres de protection des captages (y compris les captages du département pouvant desservir des services AEP), des schémas directeurs (eau et assainissement) et l'inventaire patrimonial des autorités organisatrices.

Ces études doivent déboucher directement sur l'engagement des processus réglementaires adaptés :

- déclaration d'utilité publique (DUP) des périmètres de protection et autorisation des captages AEP ;
- DUP des principales infrastructures des services d'eau potable
- révision des documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales ...) pour leur faire prendre en compte les possibilités de desserte par les réseaux des schémas directeurs.

Ces processus sont longs (plus de 3 années). Chaque fois que possible, il conviendra de les mener conjointement (mutualisation des études, des procédures, travail à l'échelle intercommunale voire départementale...).

Pour préserver l'avenir et éviter la multiplication des constructions non souhaitées d'ici l'aboutissement des procédures, la mission préconise la mise en place d'un projet d'intérêt général (PIG) « eau » à l'échelle départementale.

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 prévoit que l'autorité administrative de l'État peut qualifier de PIG « *tout projet de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique destiné au fonctionnement d'un service public (...), objet de l'inscription dans des documents de planification approuvé et publié* ». Ce PIG « eau et assainissement » permettrait d'accélérer la maîtrise du foncier en limitant l'urbanisation là où la desserte eau voire assainissement est aisée, en luttant contre l'urbanisation diffuse et en protégeant de l'urbanisation les ressources en eau.

Il s'appuierait sur les résultats des études finalisées nécessaires pour engager les procédures de DUP et de révision des documents d'urbanisme. Les PLU devront être mis en conformité avec ce PIG sous délais.

18. Mettre en place un projet d'intérêt général (PIG) eau et assainissement (responsable : préfet)

19. Retenir un axe stratégique sur l'eau potable, l'assainissement et l'aménagement dans le prochain SAR de Guadeloupe (responsable : Conseil régional)

3.5.5.1. Faire du schéma d'aménagement régional Guadeloupe un schéma intégrateur des sujets eau et urbanisme : SDAGE, schémas directeurs d'eau et d'assainissement.

Compte tenu de la lourdeur du processus d'élaboration du SAR, la mission n'a pas souhaité recommander une révision du SAR, dont l'application stricte apporterait déjà beaucoup des améliorations préconisées en termes d'étendue et de topographie de distribution d'eau potable (et d'assainissement). Le SAR sera cependant révisé au plus tard en 2021. Il est indispensable que les travaux de révision puissent débuter dès la production des schémas directeurs actualisés d'alimentation en eau potable (et certainement de l'assainissement eaux usées). Le futur SAR devra intégrer ces schémas et il ne serait pas anormal qu'un de ses axes stratégiques porte sur l'eau potable et l'assainissement.

Conclusion

La Guadeloupe a besoin de sortir de la crise systémique que connaît son service public de l'eau potable. Le coût humain et financier de cette crise est considérable : contrainte majeure quotidienne pour les guadeloupéens, risques pour la santé et la sécurité de la population, étranglement de l'économie de l'île, qu'il s'agisse de l'industrie, des PME ou du tourisme... L'image de la Guadeloupe n'en souffre pas fortement à ce jour, car la situation exacte de l'eau potable dans l'île n'est pas encore bien connue au-delà de ses rivages. Mais quelle image donnerait cette île si demain un contentieux était ouvert quant au non-respect de la législation européenne sur la distribution d'eau potable et quelle conséquence ce contentieux aurait-il sur la fréquentation touristique, pilier économique du département ?

Le plan PEG22 proposé par la mission n'est pas un énième plan pour sortir la Guadeloupe de cette crise de l'eau : il reprend pour l'essentiel les initiatives déjà engagées et qui toutes ont, ou ont eu leur pertinence. Le plan PEG22 vise avant tout à regrouper ces initiatives pour construire un projet unique et cohérent, un projet massif et global, seul capable de répondre à cette crise majeure et systémique, d'envergure suffisante pour faire comprendre à tous les acteurs de l'eau que chacun doit se mobiliser pour sortir de cette crise et surmonter ses approches différentes de la politique de l'eau.

La mission n'a pas chiffré l'effort financier qu'il conviendrait de consentir. Sur la base d'un capital immobilisé initialement de l'ordre de 1 000 à 1 500 M€, c'est un minimum de 50 M€ par an qu'il semble indispensable d'investir chaque année pour commencer à rattraper un peu le retard pris dans le renouvellement des investissements. L'effort ne sera pas que financier et le plan PEG22 aborde bien d'autres aspects qui ne seront pas plus aisés à engager (gouvernance, respect du droit, amélioration des capacités techniques et financières).

L'effort humain, financier et politique nécessaire pour la mise en œuvre de ce plan sera donc important. Il ne l'est cependant pas plus que l'effort obligé consenti par la population guadeloupéenne et son économie aujourd'hui.

Le plan PEG22 a été construit pour que les résultats soient rapides et visibles, avec une remise en eau dans les 12 mois des premières unités de distribution, l'accès à de nouvelles ressources pour le secteur touristique... et au final réduire au plus vite les impacts de cette crise sur la vie quotidienne des guadeloupéens et l'économie de l'île.

Outre ces effets sur la qualité du service d'eau, les mesures envisagées devraient générer d'autres avantages pour l'économie et l'emploi. Les travaux pourront reprendre, alors que l'absence de capacités d'autofinancement des budgets de l'eau ne le permettaient plus. Avec des investissements de 50 M€/an, ce sont de l'ordre de 300 à 400 emplois qui seraient ainsi créés dans le BTP⁹⁶. Études, maîtrise d'œuvre et appui aux autorités organisatrices conforteront par ailleurs la position de la Guadeloupe en tant que plate-forme d'ingénierie de haut niveau dans les Antilles⁹⁷.

⁹⁶ Il est habituellement considéré que 150 k€ de travaux par an génère un emploi sur la durée dans le BTP.

⁹⁷ La Guadeloupe accueille aujourd'hui les agences « Antilles » de plusieurs groupes d'ingénierie internationaux qui rayonnent sur l'ensemble des Caraïbes, avec des effectifs souvent conséquents.

L'effort demandé doit cependant être d'abord considéré comme un investissement de long terme, pour que la Guadeloupe retrouve un service d'eau performant, digne d'un pays développé, répondant à l'objectif du développement durable d'accès à l'eau pour tous, un service d'eau qui ne soit plus une contrainte pour la vie en Guadeloupe et son développement économique, un service d'eau qui ne constitue pas une menace au regard de l'image de l'île.

C'est l'enjeu majeur auquel a voulu répondre la mission en élaborant le plan pour l'eau en Guadeloupe 2022.

Toutes ces conclusions portent sur l'eau potable, objet de la mission. Même si les sujets techniques sont différents, elles pourraient très largement être étendues à l'assainissement des eaux usées.

Aline BAGUET



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Alby SCHMITT



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Marc-René BAYLE



Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

François WERNER



Inspecteur général des finances

Annexes

1. Lettre de mission



*Le ministre de l'action et des
comptes publics*

La ministre des outre-mer

*Le secrétaire d'Etat auprès du
ministre d'Etat, ministre de la
transition écologique et solidaire*

Paris, le 25 JAN 2018

Madame la Vice-Présidente,
Madame le Chef de service,
Monsieur le Chef de service,

La Guadeloupe connaît depuis plusieurs années une grave crise de l'alimentation en eau potable. Les infrastructures de distribution des eaux ne permettent plus de satisfaire les besoins en eau des habitants du département.

Le défaut considérable d'entretien et de renouvellement des infrastructures a en effet engendré des rendements faibles (en moyenne de 50 %) et une grande fragilité des réseaux. Du fait des pertes, la ressource ne permet plus de couvrir les besoins, y compris parfois hors période sèche et saison touristique. Dans le même temps, la capacité des collectivités à surmonter cette situation est limitée par un fort déséquilibre entre recettes et charges.

Afin de répondre aux besoins les plus urgents, le Préfet a coordonné en 2014 l'élaboration d'un Plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable (PSAEP), en collaboration avec le conseil régional, le conseil départemental, l'office de l'eau, les collectivités compétentes, les exploitants et l'Agence française pour la biodiversité. Douze opérations prioritaires ont ainsi été mises en œuvre pour un montant de 22 M€. En 2016, une deuxième tranche de travaux d'urgence (9 opérations pour 17 M€ environ) a été programmée et une troisième phase de travaux est à l'étude pour un montant de 19 M€.

Le retour à un service durable et de qualité au bénéfice des consommateurs passe avant tout par la restauration sur le long terme des capacités d'action des autorités organisatrices, sur les plans techniques et financiers. C'est l'objectif du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les outre-mer, dit « plan eau DOM » qui a été lancé le 29 juin 2016 par les ministres en charge de l'environnement et des outre-mer. Il prévoit l'élaboration et la signature de contrats de progrès entre chaque autorité organisatrice et les financeurs.

Une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) est actuellement en cours afin d'établir un diagnostic territorial de la situation de l'eau et de l'assainissement et de présenter des préconisations d'ordre technique, financier, organisationnel et méthodologique. Ses résultats seront mis en débat courant janvier 2018.

En parallèle, cette AMO est également chargée d'accompagner les établissements publics de coopération intercommunale dans la rédaction de leur contrat de progrès. Cet accompagnement est en cours à Marie-Galante, avec pour perspective une signature prochaine du premier contrat de progrès guadeloupéen. Cet appui débute également auprès du SIAEAG et des règles RENOC et s'engagera dès le début de l'année 2018 sur les autres EPCI.

— / —

La mission d'audit sur l'eau potable en Guadeloupe doit être l'occasion de créer, dans le prolongement du plan Eau DOM et ses acquis, les conditions d'un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes dans le domaine de l'eau. C'est pourquoi, outre l'analyse des documents et études existants, l'audit s'appuiera sur des entretiens avec chacun des acteurs de l'eau :

- les collectivités exerçant la compétence eau potable et leurs gestionnaires (régies ou prestataires extérieurs) ;
- les financeurs de l'eau : l'office de l'eau, le conseil régional, le conseil départemental, l'Agence française pour la biodiversité, l'Agence française de développement (AFD), la Caisse des dépôts et consignations, l'État ;
- les associations et collectifs représentant les usagers.
- les entreprises d'ingénierie et de travaux habituellement actives.

Ces entretiens devront permettre l'appropriation et la validation par les acteurs de l'eau des objectifs de l'audit, ceci en vue de favoriser le partage par tous de ses conclusions et propositions.

Dans le prolongement du PSAEP et du plan eau dans les DOM, la situation spécifique du territoire demande une analyse permettant de réinterroger les fondamentaux de la production et de la distribution de l'eau potable en Guadeloupe. Dans ce cadre, je souhaite que vous apportiez un éclairage sur :

- la cartographie et l'historique des crises de ces dernières années et des principales difficultés rencontrées sur le réseau avec le diagnostic des principaux points noirs et des effets du PSAEP ;
- l'état des lieux des compétences techniques, juridiques et économiques de la gestion de l'eau potable, et en particulier les moyens humains dédiés à la maîtrise d'ouvrage de production, de transport et de distribution d'eau et les éventuels manques ;
- les équilibres d'exploitation et capacités d'autofinancement des services (sur la base du diagnostic de l'AMO) ; cette partie de l'audit s'intéressera tout particulièrement à la qualité de facturation de l'eau consommée, au recouvrement des factures, à l'analyse des flux de production d'eau vendus en gros entre EPCI et des stratégies de chaque EPCI pour son approvisionnement ;
- une analyse préalable des marges de progression constatées sur certains EPCI dans le schéma de compétences actuel (sur la base du diagnostic de l'AMO) ; les décisions prises par quelques EPCI s'inscrivent favorablement dans la restauration des équilibres financiers (révision tarifaire, facturation, etc..) : ces actions qui traduisent un effort notable seront à passer en revue ;
- les grandes orientations et les rationalisations possibles sur la production et le transport d'eau à l'échelle de la Guadeloupe, tant en ce qui concerne les grandes infrastructures que les mutualisations fonctionnelles ; sur ce plan, la mission examinera les diverses solutions d'organisation qui lui semblent compatibles avec les compétences des collectivités ; la mission examinera les autres possibilités d'exercer ces compétences eau en Guadeloupe dans la perspective de gains supplémentaires à long terme ;

.../...

• les travaux les plus urgents qu'il conviendrait d'engager et non pris en compte dans le PSAEP sur les zones où l'accès à l'eau n'est plus sécurisé en qualité ou quantité, en privilégiant une inscription dans le cadre des contrats de progrès.

La mission formulera toute recommandation qu'elle jugera utile. Vous voudrez bien nous remettre une note de présentation de vos conclusions pour la fin du mois de février prochain et le rapport définitif d'ici la fin du mois de mars.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Madame le Chef de service, Monsieur le Chef de service, à l'assurance de notre considération distinguée.



Gérard DARMANIN



Annick GIRARDIN Sébastien LECORNU

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-Présidente du Conseil général de l'environnement
et du développement durable
Tour Séquoia
92055 LA DEFENSE CEDEX
Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef de service
Inspection générale des finances
139 rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS CEDEX 12
Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de service
Inspection générale de l'administration
Place Beauvau
75600 PARIS CEDEX 08

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Personnes rencontrées en métropole				
GUESPEREAU	Martin	MTES Cabinet du secrétaire d'État (SE)	Directeur du cabinet	27/2/2018 19/3/2018
RIVALLAND	Guillaume	MTES cabinet du SE	Chef de cabinet	27/2/2018
DELDUC	Paul	DGALN	Directeur général	27/2/2018
HUET	Brice	DGALN	Chef de projet	27/2/2018
DELSOL	Bruno	Ministère de l'intérieur	Directeur général de DGCL	27/2/2018
PAPET	Frédéric	Ministère de l'intérieur	Sous-directeur des compétences et institutions locales (DGCL)	27/2/2018
ROMANI	Sébastien	Ministère de l'intérieur	Chargé de mission (DGCL)	27/2/2018
BLONDEL	Brice	Ministère des outre-mer (MOM) Cabinet	Directeur adjoint	2/2/2018
REVIRIEGO	Sandra	MOM Cabinet	Conseillère	
BERTHIER	Emmanuel	MOM DGOM	Directeur général	2/2/2018
DESPLANQUES	Étienne	MOM DGOM	Sous-directeur des politiques publiques (DGOM)	2/2/2018
MIRADA	Dominique	Caisse des Dépôts et Consignations (DRT)	Directeur des outre-mer	26/03/18
DEMAY	Sébastien	AFD	Chef de projet Division eau et assainissement	Janvier à mars 2018
Personnes rencontrées en Guadeloupe				
MAIRE	Eric	Préfecture de Guadeloupe	Préfet	30/1/2018 5-8/2/2018 14/3/2018
KLES	Virginie	Préfecture	Secrétaire Générale	5/2/2018
LE BONNEC	Aurore	Préfecture SGAR	Secrétaire générale aux affaires régionales	5/2/2018
JUMEZ	Jean-Michel	Sous- préfecture de Pointe à Pitre	Sous-préfet	5/2/2018
MAURY	Caroline	Préfecture SGAR	Chargée de mission au SGAR	5/2/2018
GROSSE	Loïc	Préfecture	Directeur de cabinet	05/02/18
CLARENC	Anne-Marie	Préfecture	Directrice des collectivités locales (DCL)	5/2/2018

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
TOSTAIN	Samuel	Préfecture	Adjoint au directeur de la DCL	5/2/2018
SOBRE	Julien	Préfecture SIDPC	Adjoint au chef du SIDPC	5/2/2018
HAMON	Viviane	Préfecture	Chef de projets structurants auprès du Préfet	5/2/2018
BENSAID	Guy	DRFIP	Directeur régional	5/2/2018
SENAUX	Gabriel	DRFIP	Directeur régional adjoint	5/2/2018
LOPINE	Patricia	DRFIP	Responsable pôle domanial	5/2/2018
FAUCHER	Vincent	DAAF	Directeur régional	5/2/2018
BOYER	Jean-François	DEAL	Directeur régional	5/2/2018
FAUCHER	Pascale	DEAL	Chef de service	5/2/2018
BLANCHET	Jérôme	DEAL	Chef de projet Plan Eau DOM	5/2/2018
STEERS	Guillaume	DEAL	Chef du pôle eau	5/2/2018
BRADAMENTIS	Florelle	ARS	Directrice pôle santé publique	5/2/2018
ROUX	Didier	ARS	Ingénieur sanitaire	5/2/2018
LAPIERRE	Odile	AFD	Directrice régionale	9/2/2018
BONNIN	Édouard	CDC	Directeur territorial	9/2/2018
THEPOT	Pierre	CHU	Directeur général	6/2/2018
LOPEZ	Fabien	CHU	Directeur adjoint	6/2/2018
DANINTHE	Guy	CHU	Ingénieur	6/2/2018
BONHOMME	Xavier	TGI Pointe à Pitre	Procureur	6/2/2018
COLCOMBET	Yves	Chambre régionale des comptes (CRC)	Président	6/2/2018
MOGUEROU	Serge	CRC	Président de section	6/2/2018
PARTOUCHE	René	CRC	Premier conseiller	6/2/2018
PELISSON	Eric	CRC	Premier conseiller	6/2/2018
PLANTARD	Patrick	CRC	Magistrat	6/2/2018
CHALUS	Ary	Conseil régional	Président	5/2/2018
PENCHARD	Marie-Luce	Conseil régional	Vice-présidente	5/2/2018
GUSTAVE DIT DUFLO	Sylvie	Conseil régional	Vice-présidente	5/2/2018
CELIGNY	Maguy	Conseil régional	Vice-présidente	5/2/2018
BARDAIL	Jean	Conseil régional	Vice-président	5/2/2018

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LOSBAR	Guy	Conseil régional	Vice-président	5/2/2018
TAILLEPIERRE	Sonia	Conseil régional	Conseillère régionale	5/2/2018
BOUCARD	Jean-Louis	Conseil régional	DGS	5/2/2018
BERNADOTTE	Teddy	Conseil régional	Directeur de cabinet	5/2/2018
CLEMESSY	Emmanuelle	Conseil régional	Chef du service eau	5/2/2018
BON	André	Conseil régional	Directeur-général adjoint	5/2/2018
AVERNE	Pascal	Conseil régional	Inspecteur général des services	5/2/2018
SIGISCAR	Marcel	Conseil départemental Office de l'eau	Vice-président Président délégué	6/2/2018
LAVENTURE	Henri	Conseil départemental	Directeur général des services	6/2/2018
NICOLAS	Olivier	Conseil départemental	Cabinet	6/2/2018
MICHAUX-CHEVRY	Lucette	CA Grand-Sud-Caraïbes	Présidente	5/2/2018
SAPOTILLE	Jocelyn	CA Nord-Basse-Terre	Président	7/2/2018
BOUCAUD	David	CANBT	Directeur du cabinet	7/2/2018
BARBIER	Tony	CANBT	Directeur général adjoint, chargé de l'aménagement et du développement durable	7/2/2018
JALET	Franceline	CANBT	Cabinet	7/2/2018
THOMAS	Marina	CANBT	Chargée de mission	7/2/2018
VACCARO	Christine	CANBT	Chargée de mission	7/2/2018
JALTON	Eric	CAPEX (Cap-Excellence)	Président	7/2/2018
CELIGNY	Maguy	CAPEX	Vice-présidente	7/2/2018
JALTON	Jocelyn	CAPEX	Directeur de cabinet	7/2/2018
LENO	Cliff	CAPEX	Directeur des investissements	7/2/2018
PIERREPONT	Bruno	CAPEX	Cadre	7/2/2018
LOUIS CARABIN	Gabrielle	CA Nord-Grande -Terre	Présidente	7/2/2018
FRANCOIS-JULIEN	Patrick	CANGT	Directeur général des services	7/2/2018
VEREPLA	Leslie	CANGT RENOC	Directrice générale adjointe des services	7/2/2018
PLACIDE	Harry	CANGT	Directeur	7/2/2018
BERNIER	Laurent	SIAEAG CA Riviera du Levant (CARL)	Président du SIAEAG Vice-président de la CARL	7/2/2018

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ANTOINE	Michel	CARL	Directeur général des services techniques	7/2/2018
MAES	Jean-Claude	CCMG	2 ^e vice-président, en charge de l'eau	07/02/18
PASBEAU	Jean-Marc	CCMG	Directeur de Cabinet de la Présidente	07/02/18
BERALD-CATELO	Didier	SIAEAG-autorité organisatrice	Directeur général des services	7/2/2018
BACCI	Jérôme	SIAEAG-autorité organisatrice	Directeur des services techniques	7/2/2018
PIOCHE	Jean-Claude	Association des maires	Président	
COMBES	Yvon	Association des maires	Premier vice-président	
LABAN	Dominique	Office de l'eau	Directeur	6/2/2018
BAUCOEUR		Médiatrice de l'eau		6/2/2018
LUBETH	Bernard	Eau d'Excellence		6/2/2018
CYPRIEN	Greg	Eau d'Excellence		6/2/2018
BELIN	Jean-Paul	Eau d'Excellence		6/2/2018
MAISETTI	Carole	SIAEAG		6/2/2018
CHARBONNE		Sainte Rose Régie des eaux		6/2/2018
BAMBOU	Patrick	Régie eaux Trois-Rivières		6/2/2018
DELANNAY	Hugues	CAGSC		6/2/2018
VIAL-COLLET	Patrick	CCI	Président	09/02/18
RUILLIER	René	MEDEF Guadeloupe	Vice-président	9/2/2018
VIAN	Dominique	MEDEF Guadeloupe	Directeur	9/2/2018
BRISSAC	Jean-Marie	Conseil économique et social régional	Représentant CGTG	9/2/2018
THIBUS	Victor	CPME Guadeloupe	Administrateur	9/2/2018
MICHAUX	Philippe	CPME FRTPS	Administrateur	9/2/2018
NAGAM	Alain	Fédération des très petites entreprises (FTPE) Guadeloupe	Président	9/2/2018
WACHTER	Christophe	AMPI Guadeloupe	Secrétaire général	9/2/2018
DE VOMECOURT	Cyril	Générale des Eaux Guadeloupe	Directeur général	
DOUSSET	Olivier	SAFEGE (Suez Ingénierie)	Directeur Antilles-Guyane	8/2/2018

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
NAGAPIN	Henri	Clinique Eaux Claires	Directeur régional Antilles Guyane	9/2/2018
OLIVIER	Harry	Collectif citoyens Guadeloupe	Président	8/2/2018
PARAN	Germain	Comité de défense des usagers de l'eau	Président	8/2/2018
JEAN-NOEL	Alain	Collectif travailleurs de l'eau		8/2/2018
BENEDETTI	Jean-Paul	GETELEC TP	Directeur	5/2/2018
KNAPPEN	Olivier	SAFEGE		22/2/2018
CRINQUANT	Nicolas	Espéla	Directeur département environnement	18/01/18
MATTERSDORF	Guillaume	Espéla	Département environnement	18/01/18
ROMIEU	Xavier	Espéla	Consultant	18/01/18

3. Communiqué de presse des Ministres du 3 mars 2018

Source : site internet de la préfecture de la Guadeloupe 4 mars 2018

L'Etat s'engage aux côtés des élus et des usagers pour accélérer la modernisation des réseaux d'eau

Mise à jour le 04/03/2018

Ce samedi 3 mars, Annick Girardin, la ministre des Outre-mer et Sébastien Lecornu, le secrétaire d'État au ministre de la Transition écologique et solidaire, ont présidé une réunion sur le dossier de l'eau avec les élus, les usagers et les syndicats des eaux.

Lors de son déplacement en novembre dernier, le Premier ministre, Edouard Philippe avait appelé les élus locaux à prendre leurs responsabilités pour résoudre la crise de l'eau, une compétence exercée par les collectivités locales.

Cet appel a été entendu par les présidents des communautés d'agglomération qui sont accordés sur un plan d'urgence de 71 millions d'euros, à l'initiative des Présidents du Conseil Régional, Ary Chalus et du Conseil Départemental, Josette Borel Lincertin, qui ont accepté de financer une série de travaux d'urgence et d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. Il appartient désormais aux collectivités locales concernées de lancer au plus vite les travaux afin que les Guadeloupéens mesurent les effets concrets de ce plan d'urgence sur l'approvisionnement de l'eau. Les travaux les plus essentiels devront avoir débuté dans l'année.

La ministre des Outre-mer et le secrétaire d'Etat à la Transition écologique et solidaire saluent l'effort des élus locaux de Guadeloupe et accompagneront ce plan d'urgence à trois niveaux :

- d'un point de vue financier à travers un engagement à hauteur de 7,7 millions d'euros dans le cadre de ce plan d'urgence.
- d'un point de vue de l'ingénierie avec l'appui d'une équipe dédiée d'ingénieurs du CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur le risque, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).
- d'un point de vue opérationnel avec une « task force » des services de l'Etat pour accélérer les procédures d'autorisation et de lancement des travaux (marchés publics, autorisations loi eau, etc.).


Les ministres ont proposé aux élus locaux d'engager une nouvelle étape pour la modernisation des réseaux d'eau, en co-construisant un schéma quinquennal d'investissement afin de sortir d'une gestion de l'urgence, et solutionner les difficultés de fond. Ce schéma devra fixer une cartographie précise des travaux à réaliser dans les 5 prochaines années, avec un phasage des opérations qui sera rendu public afin que les guadeloupéens puissent suivre l'avancement des opérations. Il sera élaboré par une cellule technique regroupant les services

techniques des collectivités, de leurs opérateurs, de l'Etat et du CEREMA. Ce schéma devra faire l'objet d'une large concertation et être rendu public dans les six prochains mois.

Par ailleurs, pour garantir l'efficacité de ce schéma, deux groupes de travail ont été confiés au préfet, ils devront se réunir pour la première fois dans les 15 prochains jours et devront rendre leurs conclusions d'ici à la fin du mois de Juin :

- le rétablissement de la confiance entre les usagers et les fournisseurs d'eau, pour que la facturation soit juste et non contestable. Ce groupe de travail réunira la DEAL, la DRFIP les fournisseurs d'eau, et les associations d'usagers. Le gouvernement s'engage dès à présent au lancement d'un **deuxième appel à projet d'installations de compteurs fiables**.
- Le règlement des relations entre collectivités et opérateurs en matière de cession d'eau potable et de transfert d'actifs et de passifs liés aux dernières réorganisations.

Dans un esprit de transparence, le Gouvernement rendra public courant avril 2018 **les conclusions de la mission CGEDD, IGA et IGF** qui fera des propositions sur le coût et sur la gouvernance de l'eau en Guadeloupe. Sur la base de ces conclusions et en fonction de l'avancement du plan d'urgence et des engagements des élus en matière de gestion de l'eau, le **Gouvernement s'engage à accompagner financièrement les investissements nécessaires à la modernisation des réseaux d'eau, au-delà du plan d'urgence**, dans des mesures qui restent à préciser en fonction du Schéma quinquennal d'investissement. Il demeure disponible pour les collectivités qui souhaiteraient s'engager vers la mutualisation de certains moyens et activités.

> Communiqué de presse sur l'amélioration du service public de l'eau - format : PDF   - 0,09 Mb

4. Une organisation unique pour la gestion de l'eau en Guadeloupe semble s'imposer

La lettre de mission précitée invite les rapporteurs à « *examiner les diverses solutions d'organisation qui lui semblent compatibles avec les compétences des collectivités* », en l'espèce les EPCI. Et il est vrai que, depuis cinq ans, la question d'une organisation unique en matière de gestion de l'eau potable est au cœur du débat public guadeloupéen. L'étude CALIA, commandée par l'Office de l'eau en 2014, mettait déjà les feux sur cette voie⁹⁸. En 2015, un groupe de travail, conduit par le sous-préfet de Pointe-à-Pitre, avait élaboré un projet de statut d'un syndicat mixte ouvert, associant aux EPCI, la région, le département et le SIEAG, qui avait été présenté devant la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI⁹⁹). Celui-ci qui était resté *in fine* lettre morte. La même année, le comité économique et social régional demandait également la mise en place d'une entité collégiale unique pour la gestion du service public de l'eau sur le territoire, qui regrouperait les instances politiques, les organismes d'assistance technique, tels que l'office de l'eau, les représentants de la société civile et les représentants des consommateurs¹⁰⁰. Ce projet devrait être soumis à la consultation de la population guadeloupéenne.

Très récemment, la conférence territoriale d'action publique du 1er février 2018 prônait une « *réflexion sur l'organisation institutionnelle* ». Lors de ses auditions, la mission a retenu le souhait des exécutifs régionaux et départementaux d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations décidées dans le cadre du plan d'urgence de 71 M€ précité.

Il est vrai que la Guadeloupe connaît des difficultés de gouvernance des services d'eau, dont la persistance depuis de nombreuses années a entraîné un défaut considérable d'entretien et de renouvellement des réseaux, conduisant à des taux de fuite importants et une grande fragilité. Ces fuites et des prélèvements sauvages obligent à procéder à des tours d'eau et des coupures pour des milliers de personnes au moins une fois par semaine¹⁰¹. S'y ajoutent des difficultés, notamment financières avec un taux d'épargne négatif, évalué fin 2016 à -14,61 M€¹⁰².

Ceci étant, une difficulté institutionnelle apparaît d'emblée, celle du décalage entre la compétence de principe des EPCI à fiscalité propre et le besoin spécifique à la

⁹⁸ Office de l'eau/CALLIA, *Étude de faisabilité relative à la mise en place d'une structure unique de production d'eau potable pour la Guadeloupe*, octobre 2014, p.8 et s.

⁹⁹ Procès-verbal de la CDCI en date du 30 octobre 2015.

¹⁰⁰ Conseil économique et social régional de la Guadeloupe (CESER), *Le service public de l'eau en Guadeloupe, analyses et propositions*, juin 2015, en ligne.

¹⁰¹ Récemment, la Cour des comptes citait le cas de la commune de Sainte-Rose où le besoin d'investissement était évalué à 22,4 M€ par l'Office de l'eau (Cour des comptes, *La situation financière des départements d'outre-mer*, 2017).

¹⁰² Source : AFD/Espelia, *Contrats de progrès du plan Eau/DOM, diagnostic transversal* : cette somme comprendrait notamment -10M€ pour le SIAEAG, -4,80 M€ pour la CAPEX, 138 000 € pour la CANBT.

Guadeloupe d'associer les conseils régional et départemental à la gouvernance et de résoudre la question du maintien ou non du SIAEAG¹⁰³.

Dense par ses enjeux, la gouvernance de l'eau en Guadeloupe peut faire l'objet de *plusieurs* options.

La question de la gouvernance unique recouvre plusieurs enjeux¹⁰⁴

Un enjeu d'adhésion à la démarche des collectivités gestionnaires

L'exécutif de la communauté du Grand-Sud-Caraïbes a fait connaître à la mission ses réserves sur le sujet, estimant que la gouvernance unique devrait se limiter à la gestion des financements. Une autre réserve a été exprimée par le chef de l'exécutif de Cap Excellence qui entend donner la priorité à un approvisionnement satisfaisant en matière d'eau potable. Par ailleurs, la mise en place d'une structure unique qui s'opérerait à partir du SIAEAG impliquerait un cloisonnement des dettes bancaires et fournisseurs à créer, d'une part, et la distribution, d'autre part.

Un enjeu de recherche du prix unique de l'eau

Cet objectif ne semble pas pouvoir être atteint si l'option retenue se limite à une structure unique de production, dès lors que les EPCI conserveraient la compétence « distribution », sans dispositif de péréquation entre eux. Seul un dispositif de vente d'eau à un prix péréqué à toutes les collectivités distributrices, qu'elles soient membres ou non de ladite structure unique, serait viable. L'harmonisation des tarifs constitue un objectif important au regard du principe de l'égalité de traitement des usagers devant les services publics. Pour autant, le législateur n'a pas fixé de délai. L'harmonisation doit seulement intervenir « *dans un délai raisonnable*¹⁰⁵ », des différences tarifaires ne pouvant perdurer trop longtemps, sauf à méconnaître le principe d'égalité, selon la jurisprudence¹⁰⁶. Ce rappel devrait être de nature à rassurer les EPCI qui auraient le temps nécessaire pour s'entendre sur les tarifs qu'ils souhaiteraient appliquer à leurs administrés.

Un enjeu relatif à la participation du département au sein d'une structure unique

Il s'agirait d'assurer la complète disponibilité des infrastructures pour privilégier les usages prioritaires d'alimentation en eau potable et garantir une stabilité du coût de revient de l'eau brute utilisée à des fins d'eau potable, et ce sans méconnaître la difficulté posée par le fait que la gestion du service d'eau brute n'implique pas l'amortissement des actifs. Pour sécuriser l'intervention du conseil départemental, celui-ci pourrait demander, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution qui

¹⁰³ Ainsi, la circulaire des ministres en charge de l'environnement et des outre-mer du 28 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les DROM fixait parmi les principes directeurs du plan la nécessité de renforcer la gouvernance en privilégiant les EPCI-FP et de rechercher les mutualisations au sein des intercommunalités.

¹⁰⁴ Source : Office de l'eau, *Étude de faisabilité*, op.cit. pp. 8-11.

¹⁰⁵ Note d'information du ministre de l'intérieur, en date du 18 septembre 2017, relative à l'exercice des compétences eau et assainissement par les EPCI et note du directeur général des collectivités locales au ministre de l'intérieur relative à l'harmonisation des prix de l'eau à l'occasion des transferts des compétences « eau et assainissement » aux intercommunalités, en date du 10 octobre 2017.

¹⁰⁶ CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Libertés* 89.

permet des adaptations, à être habilité à adapter sur le territoire les règles de compétence fixées par le CGCT en matière d'eau.

Un enjeu de sécurisation de l'exploitation et de valorisation financière

Les recettes de vente en gros sont censées, au sein d'une organisation unique, assurer l'équilibre de son budget autonome. Encore faut-il réguler le renouvellement et la mise en place des conventions d'achat avec les collectivités distributrices et de mettre en place un dispositif de comptage pour les interconnexions, qui en sont dépourvues, afin de consolider la facturation¹⁰⁷. Par ailleurs, la structure unique devrait bénéficier de la mise à disposition des actes relatifs à la production d'eau. Ceci impliquerait notamment la clarification de la situation domaniale du feeder.

Une organisation unique devrait aboutir aux bénéfices suivants¹⁰⁸ :

- l'existence d'un interlocuteur unique et bien identifié ;
- la mise en place d'une solidarité entre les usagers ;
- la cessation des « tours d'eau » ;
- une réelle capacité d'ingénierie et d'investissement
- la possibilité d'économies d'échelle

Afin de permettre à une structure unique d'assurer une gouvernance de l'eau à l'échelle régionale, plusieurs options peuvent être envisagées

L'examen de ces solutions s'opère au travers de 3 familles, la formule « syndicale », celle des « entreprises publiques locales » et celle de la mutualisation.

4.1. Une formule déjà étudiée en Guadeloupe : le syndicat mixte ouvert

Il est rappelé qu'un syndicat mixte, régi par l'article L5721-1 et suivants du CGCT, peut être constitué par accord entre des régions, des ententes, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes, des chambres consulaires et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. La participation de l'État à un syndicat mixte ouvert (SMO) est exclue¹⁰⁹. Dans ce régime, chaque collectivité membre supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale.

¹⁰⁷ Source : office de l'eau, *Étude de faisabilité ... op.cit.*, p.10.

¹⁰⁸ Conseil général de la Guadeloupe et Office de l'eau de la Guadeloupe, *Étude de faisabilité relative à la mise en place d'une structure unique de production d'eau potable, compte rendu du COSTRAT, n° 1 du 20 mai 2014, p.3.*

¹⁰⁹ Article L. 5721-2 du CGCT.

Le groupe de travail animé par le sous-préfet de Pointe-à-Pitre en 2015 avec les services de la région, du département, de quelques EPCI (Nord-Grande-Terre, Nord-Basse-Terre, Cap Excellence), de l'Office de l'eau¹¹⁰, avait proposé l'organisation suivante¹¹¹ :

- un SMO, prenant l'appellation d'« Eaux de Guadeloupe », chargé de la production de l'eau et d'apport d'une expertise technique et financière¹¹², assorti de compétences optionnelles dans les domaines de la distribution, de l'assainissement collectif et non collectif et de la mutualisation de moyens techniques et financiers ;
- la fusion du SIAEAG avec ce syndicat ;
- l'instauration d'un droit de vote calculé selon la représentation démographique de chaque EPCI ;
- l'institution d'une commission de consultation de l'eau, adossée au SMO, permettant d'associer les usagers de l'eau et les acteurs économiques ;
- l'étanchéité budgétaire au moyen de la séparation stricte des budgets par compétence exercée, l'équilibre financier du syndicat devant se trouver dans le prix de l'eau payé par les usagers ;
- une période transitoire avait été prévue pour accompagner la montée en charge de ce SMO et l'absorption du SIAEAG (en charge en 2016 de la compétence de 6 communes¹¹³, de la communauté d'agglomération du Nord-Basse-Terre et de conventions de gestion)¹¹⁴, au moyen de conventions de gestion de l'eau pour assurer la continuité du service public.

À ce sujet, les observations suivantes peuvent être faites : l'article L.2224-7-1 du CGCT attribue aux communes la compétence en matière de distribution d'eau potable. Cette compétence ne porte que sur la distribution d'eau potable à l'exclusion du transport, stockage et de la production, alors que la compétence du projet de syndicat portait sur l'ensemble. La disposition précitée indique d'ailleurs que les communes « *peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage* », sans exclure la compétence d'autres collectivités en la matière.

Or, le 3 de l'article L.211-7 du code de l'environnement permet à l'ensemble des collectivités d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du SDAGE, et visant notamment l'approvisionnement en

¹¹⁰ Cf. le compte rendu des réunions du 5 mai 2014, des 6 et 13 novembre 2015.

¹¹¹ le projet de statut de syndicat mixte proposé par le préfet de la Guadeloupe aux collectivités en date du 18 septembre 2015.

¹¹² L'article 2 du projet de statut dispose que ce syndicat a pour objet : « *l'extraction et la protection de la ressource, le transport de l'eau brute, les traitements de potabilisation, le stockage, la fourniture en gros aux autorités organisatrices de la distribution d'eau potable à un prix unique sur le plan départemental* ».

¹¹³ Gosier, Sainte-Anne, Saint-François, Désirade et Goyave et Petit-Bourg.

¹¹⁴ Communauté d'agglomération du Nord-Grande-Terre, le Lamentin et Cap Excellence.

eau. Il s'ensuit que le transport et le stockage doivent être regardés comme des compétences partagées entre collectivités locales. Sur ces fondements, la région et le département étaient (et seraient) fondés à adhérer à un tel syndicat¹¹⁵.

Le projet de SMO de 2015 n'a pas été suivi d'effet, faute de consensus des intercommunalités, même si, en juin 2016, un certain nombre d'exécutifs, ceux de la région, du département et d'EPCI (CAP Excellence, Nord-Grande-Terre, Nord-Basse-Terre, Marie-Galante, Riviera du Levant) et le président de l'association des maires ont souhaité marquer leur souhait d'une relance du processus de création d'une structure unique¹¹⁶.

Ce schéma reste valable à ce jour : il supposerait d'abord la dissolution du SIAEAG selon les dispositions de l'article L.5212-33 du CGCT, et son absorption par un futur syndicat mixte ouvert. Le régime de la dissolution de plein droit, telle qu'elle est régie par l'alinéa a) du même article, du fait de la disparition de l'objet du SIAEAG¹¹⁷, ne requiert aucune délibération du comité syndical.

Le périmètre du futur syndicat comprendrait le réseau agricole, les territoires couverts par les quatre réseaux du FEEDER (celui du SIAEAG, de Cap Excellence, de Petit-Bourg, Goyave et du Lamentin). Ses membres seraient Cap Excellence, la communauté d'agglomération du Nord-Grande-Terre, celle du Nord-Basse-Terre, la communauté de la Riviera, la région et le département. Ses missions porteraient sur la production, le transport et la distribution aux usagers. Il est à noter que les élus étaient défavorables en 2014 au transfert de la distribution à une organisation unique¹¹⁸. Ce projet nécessiterait la consultation préalable de la CDCI, conformément à l'article L.5211-45 du CGCT (« *Le représentant de l'État la consulte sur tout projet d'un syndicat mixte* »). Cette consultation revêt un caractère d'une formalité substantielle, dont l'absence entacherait la procédure de création d'illégalité¹¹⁹. Il est possible à un syndicat mixte fermé, tel le SIAEAG, d'adhérer à un syndicat mixte ouvert. Cette adhésion requiert une majorité qualifiée et non un accord unanime des membres du syndicat mixte fermé et/ou des futurs membres du syndicat mixte ouvert¹²⁰.

¹¹⁵ Message en date du 13 août 2015 du sous-directeur des compétences et des institutions locales de la DGCL, dont les termes ont été confirmés par le directeur général des collectivités locales lors de son entretien avec la mission.

¹¹⁶ Relevé de conclusions du 2 juin 2016.

¹¹⁷ Conseil d'État, 22 avril 1970, *Commune de Saint-Barthélemy*.

¹¹⁸ Conseil général de la Guadeloupe et office de l'eau de la Guadeloupe, *Étude de faisabilité, op-cit*, n° 1 du 20 mai 2014.

¹¹⁹ Fiche du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité, en date du 22 mars 2016, relatif à la création d'un syndicat mixte ouvert de production et de distribution d'eau.

¹²⁰ Id.

4.2. La formule diversifiée des entreprises publiques locales

Deux remarques préalables s'imposent :

- la formule des entreprises publiques locales (EPL) permet d'assurer une structure unique de gouvernance de l'eau à l'échelle régionale, mais présente l'inconvénient de restreindre le champ d'intervention de la structure à des opérations d'aménagement¹²¹, ce qui semble exclure la mise en œuvre du service public d'eau potable, tel que défini à l'article L.2224-7 du CGCT ;
- depuis les origines, celle des SEML, la création des EPL par les collectivités territoriales ou leur groupement a répondu au souhait d'associer propriété publique et privée au service de missions d'intérêt général. L'apparition à compter de 2006 de nouvelles formes renvoie à des préoccupations d'ordre différent. Confrontées à l'impératif, issu du droit de l'Union européenne, de mise en concurrence par les personnes publiques de leur SEM, les collectivités territoriales ont pu obtenir du législateur la création des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) puis des sociétés publiques locales (SPL), soit autant de sociétés avec lesquelles elles ont pu traiter sans formalités, alliant la souplesse de structures à statut privé et les facilités offertes par un capital entièrement public, et ayant recours à la formule du *in house*¹²². Et il est à noter l'engouement de quelques collectivités pour la prise en charge de l'eau et de l'assainissement par des EPL. Étaient dénombrées, en 2017, 35 EPL dans ce secteur dont 14 SEM, 13 SPL et 8 SEMOP¹²³.

L'exposé des différentes formules présente un intérêt inégal pour le cadre de la gestion de l'eau en Guadeloupe¹²⁴.

4.3. La création d'une société d'économie mixte locale (SEML¹²⁵)

Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des SEML, qui ont la forme de société anonyme de droit commercial, qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser, dans un cadre concurrentiel sans en confier la gestion au secteur privé, des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général. Les collectivités et leurs groupements doivent détenir entre 50 et 85 % du capital. La valeur des SEML tient à leur qualité d'adaptation dans le champ concurrentiel. L'État

¹²¹ Note de la DGCL, en date du 7 février 2018, gestion locale de l'eau en Guadeloupe.

¹²² Rapport IGA/CEGEFI, Revue de dépenses, *La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales*, juin 2017, p. 17, en ligne.

¹²³ Source : Fédération des entreprises publiques locales, « Les entreprises publiques locales et la gestion de l'eau », février 2018.

¹²⁴ Le développement qui suit est étayé par les données fournies par la DGCL dans sa note en date du 7 février 2018, gestion locale de l'eau en Guadeloupe, *op-cit*.

¹²⁵ Cf. Les articles L. 1521-1 et s. CGCT.

peut être actionnaire, mais de façon minoritaire. La présence d'actionnaires privés est requise.

En Guadeloupe, cette formule risque de se heurter à un déficit de partenaires privés, sauf à faire entrer la Caisse des dépôts et consignations au capital.

4.4. La création d'une société publique locale (SPL¹²⁶)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des SPL dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. La SPL est une entreprise au sens du droit de la concurrence mais non comprise dans le champ concurrentiel. C'est un opérateur dédié bénéficiant d'un régime dérogatoire au titre du *in house*.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. La composition du capital d'une SPL exclut l'État et toute autre personne publique en dehors des collectivités et de leurs groupements. La SPL est donc une formule appropriée pour les collectivités qui souhaitent conserver la maîtrise intégrale du service public, sans pour autant être contraintes par les rigidités de fonctionnement des régies publiques. Plusieurs échelons de collectivités peuvent devenir actionnaires d'une SPL comme réceptacle d'un partenariat « public-public », sous réserve qu'ils soient dotés de la compétence « eau ».

Toutefois, il convient de rappeler que les dispositions applicables aux SPL font obstacle à ce qu'une personne publique puisse être actionnaire d'une SPL, dont la partie prépondérante outrepassé ses compétences¹²⁷. Une SPL ne peut être créée que dans le cadre des compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales, qui en sont les actionnaires. Il est donc indispensable de vérifier que l'objet social présente un lien avec les compétences exercées par chacun des membres de la société. Et ce, d'autant plus que des décisions contradictoires de jurisprudence ont été observées sur une matière qui n'est pas encore stabilisée¹²⁸.

¹²⁶ Cf. les articles L. 1531-1 et s. CGCT.

¹²⁷ CAA de Lyon, 4 octobre 2016, 14 LY02728.

¹²⁸ D'un côté, l'instruction du Gouvernement du 26/1/2017 (NOR ARCCC1702552) relative à l'exercice du contrôle de légalité sur les actions territoriales en matière de développement économique et d'aides aux entreprises reprend à son compte l'arrêt de la CAA de Nantes du 19/9/2014, *Syndicat intercommunal de la Baie* qui requiert des collectivités actionnaires d'une SPL qu'elles disposent de l'intégralité des compétences de ladite société. D'un autre côté, d'autres juridictions ont estimé que des collectivités peuvent participer au capital d'une SPL, dès lors que son objet statutaire couvre seulement certaines des compétences de celles-ci (TA Lille, 29/3/2012, n° 1201729 ; TA Clermont-Ferrand, 1/07/2014, n° 130729 et TA Montpellier, *M. Liberti*, n° 1506432). Cf. sur ce sujet l'article d'Aldo Savino, « Participation au capital d'une SPL : quelles compétences des collectivités territoriales ? », *La semaine juridique- collectivités territoriales*, 19/2/2018, commentaire n° 2054.

Il a été ainsi jugé, à propos d'une SPL exerçant le service public de l'eau, qu'une collectivité ne peut adhérer à une SPL dont seulement une partie de l'activité relèverait de son champ de compétence¹²⁹. Ceci fragiliserait l'entrée de la région et du département dont l'objet social n'est pas similaire à celui des EPCI qui ont la compétence de principe en matière de gestion de l'eau. Le département et la région ne peuvent en effet participer à la création d'une SPL que dans la mesure où cette dernière intervient dans son champ de compétence. La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements. Selon l'article L.211-7 du code de l'environnement précité, la participation du département et de la région au capital d'une SPL n'est possible que dans la mesure où l'objet social de la SPL couvrirait également la production, le transport ou le stockage d'eau potable, qui sont des compétences partagées entre collectivités territoriales, ce qui les écarterait de la distribution d'eau potable¹³⁰

4.5. La création d'une société publique local d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN¹³¹)

Issue de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris, la SPLA-IN a la particularité de permettre l'entrée de l'État dans le capital. L'État ou l'un de ses établissements publics peuvent ainsi créer, avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une SPLA-IN dont ils détiennent la totalité du capital.

Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales détient au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et les opérations connexes (études, acquisition/cession...).

Elles exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.

Si l'État est autorisé à participer en tant qu'actionnaire majoritaire, l'objet de la SPLA-IN doit demeurer limité à l'aménagement, ce qui présente un intérêt limité pour le sujet d'espèce.

4.6. La création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP¹³²)

Selon la loi du 1er juillet 2014 relative aux SEMOP,¹³³ une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peuvent créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence, une société

¹²⁹ Cf. TA Rennes, *Préfet des Côtes-d'Armor*, 11 avril 2013.

¹³⁰ Source : la fiche du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité, en date du 12 avril 2016, relative à la participation du département et de la région à une SPL d'alimentation en eau potable.

¹³¹ Article L. 327-3 du code de l'urbanisme.

d'économie mixte à opération unique. Ce texte élargit la gamme des outils à la disposition des collectivités locales pour la réalisation d'opérations d'intérêt général, en instituant un partenariat public privé institutionnel à la française.

La SEMOP, qui a la forme juridique de sociétés anonymes et qui obéit au même régime juridique que la SEM, est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif, en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité territoriale ou le groupement dont l'objet unique est : soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, soit **la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service**, soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. **Une SEMOP peut notamment être créée dans le domaine des infrastructures de l'eau** et des stations d'épuration (comme en matière de tourisme, d'équipements public, de numérique, etc.). Une commune ou un EPCI peuvent ainsi recourir à une SEMOP pour la gestion de l'eau potable : les premières SEMOP de Dôle et de Chartres touchent à cet objet

Pour ce faire, la collectivité ou le groupement de collectivités à l'initiative de l'opération sont autorisés à procéder, par un unique appel public à la concurrence, à :

- la sélection de l'opérateur économique (ou du groupement d'opérateurs économiques) appelé à s'associer avec elle au sein de la SEMOP ;
- l'attribution du contrat à la SEMOP mise en place.

La SEMOP est dissoute à l'échéance dudit contrat¹³⁴. Elle est constituée d'au moins deux actionnaires :

- la collectivité ou le groupement de collectivités qui confie le contrat ;
- l'opérateur économique sélectionné dans le cadre de la mise en concurrence.

La collectivité ou le groupement de collectivités détient entre 34 et 85 % du capital social et 34 % au moins des droits de vote, ce qui permet d'avoir une structure majoritairement privée.

La loi suggère de mettre en place un pacte d'actionnaires qui définit notamment les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité ou le groupement de collectivités souhaite disposer sur l'activité de la SEMOP.

¹³² Articles L. 1541-1 et s. du CGCT : « L'État ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre 1er du présent titre peut créer avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales compétent et avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L.1541-2 du code général des collectivités territoriales, une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique ».

¹³³ Articles L. 1541-1 et s. du CGCT issue de la loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique : « L'État ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre 1er du présent titre peut créer avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales compétent et avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L.1541-2 du code général des collectivités territoriales, une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique ».

¹³⁴ La durée limitée inclut la phase de liquidation de la société, ce qui peut nécessiter un certain temps.

La SEMOP peut être qualifiée de pouvoir adjudicateur en fonction de la répartition capitalistique de son actionnariat¹³⁵, de ses modes de financement et de son activité et la rentabilité poursuivie. Dans cette hypothèse, elle devra respecter les règles de la commande publique pour tout contrat qu'elle sera amenée à conclure pour ses propres besoins, à l'exception des contrats confiés aux opérateurs qui ont répondu en groupement avec l'actionnaire opérateur sélectionné dans le cadre de la mise en concurrence.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a appelé l'attention de la mission sur l'intérêt qu'elle porte à cette formule et sa possible implication dans son projet¹³⁶. Elle estime, en effet, que la création d'une SEMOP est justifiée lorsqu'il s'agit de constituer une structure chargée d'une opération concédée ou d'une mission déléguée, comportant une exploitation sur le long terme. L'enjeu majeur de cette structuration contractuelle innovante vise, à ses yeux, à mieux faire converger les intérêts des parties prenantes dans une DSP ou un marché de partenariat standard¹³⁷. Dans ce contexte, la CDC intervient en position de tiers investisseur et, dans ce cas, sa participation ne fait pas l'objet d'une soumission aux règles de la commande publique et la présence de la CDC au capital de la société ne fait pas l'objet d'une mise en concurrence¹³⁸, ou, par exception, en tant que membre d'un groupement opérateur économique et, dans ce cas, elle participe avec les autres membres du groupement à la procédure de sélection de l'opérateur économique, mise en œuvre par la collectivité locale.

4.7. La création d'une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMAOU¹³⁹)

Dans cette formule, l'État ou l'un de ses établissements publics peut créer avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales compétent et avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence, une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique.

La société d'économie mixte d'aménagement à opération unique est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat dont l'objet unique est la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, avec l'État ou l'un de ses établissements publics et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent.

La participation de l'État en tant qu'actionnaire majoritaire est possible. Toutefois, l'objet social de la SEMOP doit être limité à la réalisation d'une opération de

¹³⁵ Il s'agit d'un choix politique revenant à la collectivité.

¹³⁶ Cf. l'entretien de la mission avec le directeur outre-mer de la direction des réseaux et des territoires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

¹³⁷ Cf. la fiche de la CDC adressée à la mission.

¹³⁸ Telle est la position du Gouvernement, cf. la réponse à la question orale de la députée Marine Brenier du 14 février 2017.

¹³⁹ Article L. 32-10-1 du code de l'urbanisme.

construction, de développement du logement ou d'aménagement, ce qui ne répond pas, en conséquence, aux besoins d'un cadre stabilisé pour la gestion de l'eau en Guadeloupe.

4.8. Plus adaptée apparaît la formule de la SEM « ultra-marine »

Il s'agit du régime des SEM d'outre-mer, créé par l'article 2 de loi n°46-860 du 30 avril 1946¹⁴⁰, qui peuvent accueillir certains services de base ou assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets d'investissement. Ce type de structures a été utilisé pour créer les sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM) pour construire des logements sociaux ou encore établir EDM (Électricité de Mayotte) ou des établissements financiers, tel la SOCREDO en Polynésie française. Cette structure a un statut très souple dans lequel la majorité appartient à des collectivités publiques (État, communes, région, département, AFD) selon des proportions variables. A ce titre, elle pourrait réaliser, après la dissolution du SIAEAG, et dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée les travaux d'entretien et de restauration des réseaux d'eau potable. La gouvernance de la SEM devrait associer l'État, les collectivités guadeloupéennes et d'autres acteurs publics ou privés, comme l'AFD ou la Caisse des dépôts et consignations. Sur le fondement de l'article 4 de la loi du 30 avril 1946 précitée¹⁴¹, l'AFD, qui s'est substituée à la Caisse centrale de la France d'outre-mer, pourrait aussi apporter des fonds nécessaires à la constitution du capital pour le compte de l'État. L'intérêt de cette formule permettrait de consolider l'intervention de l'État dans la gestion et le contrôle des contrats de progrès.

4.9. La formule plus souple de la mutualisation

Rappel sur le processus de mutualisation

La mutualisation s'entend comme la mise en commun de moyens entre différentes structures, pouvant porter sur des moyens humains (mise à disposition de personnel), financiers (cofinancement, achat groupé) ou logistiques (mise à disposition de matériels, de locaux). Au sein du bloc communal elle peut concerner les communes entre elles, les communes et leurs EPCI, mais aussi les établissements publics entre eux (par exemple entre un EPCI et un syndicat mixte), ou encore dépasser le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre pour intégrer d'autres acteurs, tel le département ou la région¹⁴².

¹⁴⁰ Article 2 de la loi n°46-860 du 30/4/1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer (modifié par l'article 94 de la loi n°84-46 du 24/1/1984, JORF 25 janvier 1984) : « *En vue de la préparation et de l'exécution de ces plans (...), le ministre de la France d'outre-mer pourra (...): 2° provoquer ou autoriser la formation de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État, les collectivités publiques d'outre-mer ou les établissements publics desdits territoires auront une participation majoritaire* ».

¹⁴¹ Cet article dispose ainsi : « *La caisse centrale de la France d'outre-mer peut constituer directement la part revenant à la puissance publique dans le capital (de ces entreprises) ou fournir aux collectivités ou établissements publics, sous forme d'avances, les moyens de faire* ».

¹⁴² Source : Rapport IGF/IGA, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, annexe 2/12/2014, p.1.

Il convient préalablement de rappeler la construction juridique des services communs. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales crée une mutualisation conventionnelle au travers de services communs¹⁴³ et élargit la mise en commun aux moyens matériels¹⁴⁴. La loi de modernisation de l'action publique territoriale, dite loi MAPTAM, du 27 janvier 2014 a modifié les règles des services communs, en incitant au dispositif.

Pour la situation d'espèce, cette loi prévoit une possibilité d'extension des services communs en dehors du bloc intercommunal, avec pour objectif de mettre en place une stratégie d'économies d'échelle, en élargissant la mutualisation à la sphère de l'action publique sur le territoire, dans un contexte d'exercice partagé des compétences¹⁴⁵. L'article 67 de cette loi permet d'instaurer des services communs entre des EPCI à fiscalité propre¹⁴⁶. Il peut s'agir notamment de syndicats mixtes. Dans ce cadre, les services communs ne concernent que les missions fonctionnelles, noyau dur des services communs. Il existe aussi des services unifiés, permettant l'exercice d'une compétence commune ou mettant en place de services fonctionnels entre collectivités et personnes publiques¹⁴⁷. La conclusion de services communs repose sur la conclusion de conventions entre partenaires, précisant en particulier l'impact sur les agents de cette création, l'organisation du service. La norme s'agissant des personnels est celle du transfert de plein droit des agents concernés¹⁴⁸. La loi incite à la mutualisation par la fiscalité : outre la prise en compte du financement des services communs dans le coefficient d'intégration financière (CIF), l'article 55 de cette loi prévoit un coefficient de mutualisation, calculé comme égal au rapport entre deux éléments : la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein des services ou partie de services fonctionnels employés et la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein des services ou parties des services fonctionnels employés par les communes¹⁴⁹.

Il existe une palette étendue d'outils de mutualisation :

- des possibilités de mise à disposition individuelle d'agents, mais lourdes à mettre en œuvre, comme le soulignait le rapport inter-inspections sur les mutualisations au sein du bloc communal¹⁵⁰ ;
- des mises à disposition de services avec des régimes différents au sein des EPCI et des syndicats mixtes ;

¹⁴³ art. L. 5211-4-2 du CGCT.

¹⁴⁴ art. L.5211-4-3 du CGCT.

¹⁴⁵ Source : Clotilde Deffigier, « Les services communs : une optimisation ... complexe ! », *La semaine juridique*, n°8, 24 février 2014, p. 55.

¹⁴⁶ art. L.5211-4-2, al.2 du CGCT.

¹⁴⁷ art. L.5111-1-1 du CGCT.

¹⁴⁸ art. L.5211-4-2, al.6. du CGCT.

¹⁴⁹ art.L.5211-4-1V du CGCT.

¹⁵⁰ Rapport IGF/IGA, Les mutualisations, *op-cit*, p. 4, et cela en raison des conditions d'application (obligation d'une convention, non applicabilité aux agents non-titulaires, limite de trois ans pour les mises à disposition).

- des mises à disposition (ascendante ou descendante) entre un syndicat mixte et ses membres¹⁵¹ requièrent une convention fixant les modalités de remboursement au syndicat mixte des frais de fonctionnement du service par la collectivité ou l'établissement bénéficiaire de la disposition ; cette mise à disposition n'est possible que pour l'exercice de leurs compétences ;
- des vecteurs de mutualisation réservés aux EPCI à fiscalité propre pouvant être réalisées, tels que les services communs en dehors des transferts de compétence des communes vers les EPCI¹⁵² et ouverts, depuis la loi MAPTAM aux missions fonctionnelles comme aux missions opérationnelles¹⁵³, la mise en commun de moyens (en dehors de transfert de compétences¹⁵⁴) la création d'équipements ou de service¹⁵⁵ et la délégation de compétence (sans condition de transfert de compétence¹⁵⁶) ;
- les prestations de service, régime apparaissant comme le plus adapté à la problématique du service public de l'eau en Guadeloupe.

Ce dernier mécanisme permet des mutualisations au sein du bloc communal, mais sans prévoir une application aux communes, Il offre la possibilité, pour les EPCI, de conclure entre eux des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services¹⁵⁷. Ces conventions sont également ouvertes aux régions, aux départements, à leurs établissements publics, à leurs groupements ou à leurs syndicats mixtes¹⁵⁸.

Il convient également de mentionner la formule de l'agence départementale¹⁵⁹ au service des collectivités territoriales, conclue entre le département, les communes et les EPCI, chargée d'apporter aux collectivités qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.

Par ailleurs, sont prévus des mécanismes moins intégrateurs.

Il s'agit des formules de mutualisation qui permettent de partager des coûts ou de mettre en commun des moyens, sans recourir à la constitution d'une personne morale :

- ***l'entente***¹⁶⁰, mode de coopération locale le plus ancien, issu de la loi sur les conseils généraux de 1884, qui permet aux communes, à leurs groupements, aux syndicats mixtes d'œuvrer ensemble sur des objets d'utilité communale ou intercommunale, notamment sur des opérations d'investissement ou sur

¹⁵¹ art. L. 5721-9 du CGCT.

¹⁵² Rapport IGF/IGA, *Les mutualisations*, *op-cit*, p. 10.

¹⁵³ art. L. 5211-4-2 du CGCT.

¹⁵⁴ Ibid. art. L. 5211-4. du CGCT.

¹⁵⁵ Ibid. art. L.5214-16, L.5215-27 et L.5216-7-1. du CGCT.

¹⁵⁶ Ibid. art.L.1111-8.

¹⁵⁷ Ibid. art/L.5111-1.

¹⁵⁸ Ibid. L.5111-1-1, III.

¹⁵⁹ Art. L5511-1 du CGCT introduit par l'article 32 de la loi n96-142 du 21 février 1996.

¹⁶⁰ art. L. 5221-1 du CGCT.

l'entretien d'ouvrages : l'entente se caractérise par le volontariat et la règle de l'unanimité : elle est dépourvue de budget, de personnalité morale et de personnels, ce qui ne lui permet pas de créer un service commun, même en accueillant des personnels mis à disposition ou de passer une délégation de service public¹⁶¹ ;

- **le groupement de commande**, prévu à l'article 8 du code des marchés publics, qui permet aux acheteurs publics de regrouper leurs achats et de réaliser ainsi des économies d'échelle. Selon le rapport sur les mutualisations au sein du bloc communal précité, ce dispositif présente une certaine lourdeur, car obligeant l'intervention de délibérations de toutes les communes participantes pour autoriser chaque exécutif à signer la convention constitutive du groupement¹⁶² ;
- **le mandat de maîtrise d'ouvrage public** qui en application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, dite « loi MOP », qui permet à un maître d'ouvrage public (communes et EPCI, syndicats mixtes) de confier à un mandataire le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage public relative à une opération relevant de sa compétence, le mandat ne pouvant porter que sur « *la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation*¹⁶³ », et non pas sur l'entretien ou la gestion d'équipement, ni l'exploitation d'un service, ce qui n'est pas opérant au regard des besoins du service public de l'eau en Guadeloupe ;

Au final, trois solutions d'organisation apparaissent envisageables dans le contexte guadeloupéen du service de l'eau :

- celle du syndicat mixte ouvert ayant pour compétences la production et le transport, et éventuellement la distribution d'eau potable aux usagers ;
- celle de la société publique locale dont l'objet social serait limité à la production, au transport et au stockage d'eau potable ;
- la SEM d'outre-mer, dont l'objet social peut être entendu largement, avec l'entrée au capital de l'État, qui intervient financièrement et techniquement dans la mise en œuvre du Plan EAU/DOM, notamment au travers des futurs contrats de progrès ;

et en cas de dissensus, des services communs, au sens du CGCT.

¹⁶¹ QE de Jean-Louis Masson, n° 11489, *JO Sénat*, 5 juin 2014.

¹⁶² Rapport IGF/IGA, *Les mutualisations*, *op-cit*, p. ; 21.

¹⁶³ article 1^{er} de la loi MOP.

5. La faisabilité juridique de la constitution d'une organisation unique

La mission s'est interrogée sur la faisabilité juridique de la constitution d'une organisation unique impliquant la dissolution du SIAEAG. Deux questions se posent, celle du sort de la compétence « assainissement » de ce syndicat et celle de la capacité qu'aurait cette organisation unique à disposer effectivement du monopole de la production et du transport d'eau potable sur son périmètre. Pour ce faire, l'expertise de la direction générale des collectivités locales a été sollicitée.

Le premier sujet est le suivant : en cas de constitution d'une organisation unique, impliquant la dissolution du SIAEAG, compétent en matière de gestion de l'eau et d'assainissement, et subséquemment le transfert de la compétence « eau » de ce syndicat à cette organisation unique, la question se pose de savoir si une procédure de liquidation partielle peut s'opérer sur une structure qui verrait son périmètre réduit au seul assainissement ou si une dissolution/liquidation doit intervenir sur l'ensemble des compétences de ce syndicat.

Le règlement de la question se décline ainsi :

- Lorsqu'un EPCI restitue une partie de ses compétences à ses membres, dans les conditions prévues par l'article L.5211-18 du CGCT, le sort du personnel et des biens est régi par les articles L5211-25-1¹⁶⁴ et L 5211-4-1 IV bis¹⁶⁵ du CGCT.
- En vertu de ces dispositions, les biens meubles et immeubles sont restitués aux communes membres antérieurement compétentes et les agents mis à la disposition de cet EPCI bénéficient d'une procédure de reclassement devant se conclure par une convention entre l'EPCI et les communes membres.
- A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le préfet fixe cette répartition par arrêté.
- Il s'ensuit, et ce point a été confirmé à la mission par la DGCL¹⁶⁶, que les dispositions précitées permettent de régler les conséquences patrimoniales et de déterminer la situation

¹⁶⁴ L'article L5211-25-1 du CGCT dispose que : "**En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale**

1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidés sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restituée à la commune propriétaire ; 2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution".

du personnel, suite au retrait d'une des compétences du syndicat. Il ne s'avère donc pas nécessaire de procéder à une liquidation pour l'ensemble des compétences exercées par le SIAEAG. Dès lors, les compétences « assainissement » exercées par ce syndicat devraient être restituées aux EPCI et aux communes antérieurement compétents.

La deuxième question posée par la mission à la DGCL était la suivante : une commune ou un EPCI membres d'un syndicat de production et de transport d'eau potable, tel le SIAEAG, sont-ils obligés d'acheter la totalité de leur eau potable à ce syndicat ? Ou peuvent-ils produire eux-mêmes une partie de leur eau potable ou l'acheter à d'autres « fournisseurs » ? Corollairement, une possibilité existe-t-elle de confier à un syndicat le monopole de la production et du transport d'eau potable sur son périmètre (dans ses statuts par exemple) ? Il importe, en effet, d'éviter que la solidarité créée autour des unités de production d'eau potable et des adductions par une organisation unique soit détournée à leur profit par des EPCI qui, tout en étant membres de la structure unique, créeraient ou maintiendraient leurs propres outils de production jugés moins coûteux aux dépens d'une utilisation optimale des capacités de cette organisation unique.

Le règlement de la question se décline ainsi selon l'expertise de la DGCL¹⁶⁷ :

- les contours de la compétence "eau" sont définis à l'article L. 2224-7 du CGCT qui dispose que *"tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service public de l'eau"*. La rédaction de cet article confirme la possibilité d'une sécabilité des différentes composantes de la compétence "eau" qui n'a pas vocation à être remise en cause par le transfert de cette compétence à un EPCI à fiscalité propre ou à un syndicat ;

¹⁶⁵ L'article L5211-4-1 du CGCT dispose en son IV bis que : " ... *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale restitue une compétence aux communes membres : 1° Il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à l'avant-dernier alinéa du I. Le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission administrative paritaire compétente, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper. L'agent territorial non titulaire qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission consultative paritaire compétente, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités ; 2° La répartition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée est décidée d'un commun accord par convention conclue entre l'établissement public et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités techniques placés auprès de l'établissement public de coopération intercommunale et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes. A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'État dans le département fixe cette répartition par arrêté. Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires concernés sont transférés aux communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ; 3° Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à la première phrase de l'avant-dernier alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité."*

¹⁶⁶ Cf. le message de la DGCL (sous-direction des compétences et institutions locales) du 26 mars 2018 à la mission.

¹⁶⁷ Cf. le message de la DGCL (sous-direction des compétences et institutions locales) du 25 mars 2018 à la mission.

- il n'existe donc aucune interdiction pour un EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'eau ou d'assainissement de transférer une partie seulement de l'une ou l'autre de cette compétence à une organisation unique, tel un syndicat mixte, auquel il adhère (par exemple, en matière d'eau potable, un EPCI à fiscalité propre peut transférer uniquement le transport et la distribution d'eau potable à un syndicat mixte, et garder la production en propre) ;
- toutefois, dans le cas d'espèce, il ne semble pas envisageable, selon cette direction, qu'un EPCI à fiscalité propre puisse adhérer à un syndicat mixte compétent en matière de production et de transport d'eau potable, tout en continuant à assurer en propre ces deux missions pour son propre compte. Cette situation reviendrait à adhérer à un syndicat, sans transférer aucune compétence, ce qui n'est pas prévu par le CGCT ;
- l'adhésion à un syndicat implique en effet nécessairement le transfert d'au moins une partie des compétences figurant dans les statuts de ce dernier, en application des dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT¹⁶⁸. Ainsi, le transfert de la compétence en matière de production et de transport d'eau potable entraînera nécessairement la mise à disposition des unités et outils de production des EPCI-FP au syndicat ;
- par ailleurs, s'agissant du service public de l'eau il convient de prendre en compte les dispositions de l'article L.5211-61 du CGCT qui prévoient que :

"Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte, dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public.

Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire."

Cette disposition peut être interprétée comme permettant à un EPCI à fiscalité propre de transférer, à un syndicat de production et de transport d'eau potable, la compétence pour une partie de son territoire seulement, ce qui permet à l'EPCI-FP de conserver la compétence et de l'exercer lui-même pour le reste du territoire.

- Toutefois, en vertu du principe d'exclusivité qui revêt un caractère central dans le droit de l'intercommunalité, la division des compétences ne peut pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence. En effet, quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique, dans la mesure où une scission entre les deux ne permettrait pas, dans le cadre de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter l'article L. 1321-1 CGCT précité qui précise que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

¹⁶⁸ Cf. L'article L. 1321-1 du CGCT : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ».

- Il s'ensuit que le territoire concerné par le transfert partiel à un syndicat de production et de transport d'eau potable doit donc être clairement délimité, ainsi que les biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice, sur ce territoire, de la compétence. L'EPCI à fiscalité propre ne pourra donc, en principe, pas conserver l'usage des biens meubles et immeubles correspondant au territoire transféré au syndicat¹⁶⁹. Si l'EPCI-FP vient à utiliser des moyens de production et d'adduction d'eau potable, et donc à disposer de biens meubles et immeubles qui le permettent, il ne pourrait légalement le faire que pour le territoire sur lequel il a conservé la compétence.

¹⁶⁹ Cf. le message de la DGCL du 25 mars précité.

6. Glossaire des sigles et acronymes

AC	Assainissement collectif
AFB	Agence française pour la biodiversité
AFD	Agence française de développement
ANC	Assainissement non collectif
AO	Autorité organisatrice
AEP	Alimentation en eau potable
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARS	Agence régionale de santé
BEC	Feeder de Belle-Eau-Cadeau
CAF	Capacité d'autofinancement
CAGSC	Communauté d'agglomération Grand-sud-Caraïbes
CANBT	Communauté d'agglomération du Nord-Basse-Terre
CANGT	Communauté d'agglomération du Nord-Grande-Terre
CAPEX	Communauté d'agglomération de Cap Excellence
CARL	Communauté d'agglomération Riviera du Levant
CCMGT	Communauté de communes de Marie-Galante
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
COSTRAT	Comité stratégique
CRC	Chambre régionale des comptes
CRE	Conférence régionale de l'eau
CTAP	Conférence territoriale d'action publique
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outre-mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales

DGOM	Direction générale des outre-mer
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Département et région d'outre-mer
DSP	Délégation de service public
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour l'environnement
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de la modernisation des métropoles
NOTRe	Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République
ODEX	Régie de CAPEX, Eau d'Excellence
PEG 2022	Plan Eau Guadeloupe 2022
PIG	Projet d'intérêt général
PSAEP	Plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable
RENOC	Régie eaux Nord-Caraïbes
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schéma département de coopération intercommunale
SEML	Société d'économie mixte locale
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SPLA-IN	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national
SIAEAG	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau en Guadeloupe
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance