



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Inspection générale
de l'administration

Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin

Rapport CGEDD n°009763-01, CGAAER n°14065, IGA n°15-050/14-063/01
établi par

Étienne LEFEBVRE et Pierre-Alain ROCHE (coordonnateur), ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts (CGEDD)
François COLAS-BELCOUR et Jean-Claude VIAL, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts (CGAAER)
Maxime TANDONNET, inspecteur général de l'administration (IGA)
avec la collaboration d'Emmanuel RÉBEILLÉ-BORGELLA, inspecteur général de l'administration du développement durable (CGEDD)

Juin 2015



Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	9
1. Recommandations concernant le plan d'action pour l'eau potable et l'assainissement.....	9
2. Recommandations détaillées pour la mise en œuvre.....	12
3. Recommandations concernant plus généralement la politique de l'eau.....	15
Introduction.....	18
1. État des lieux.....	20
1.1. Contexte géographique.....	23
1.2. Contexte démographique, social, et économique.....	25
1.2.1. <i>Démographie</i>	25
1.2.2. <i>Revenus et emploi</i>	26
1.2.3. <i>Contexte sanitaire</i>	27
1.2.4. <i>Foncier</i>	28
1.3. Contexte institutionnel.....	28
1.3.1. <i>Communes et intercommunalités</i>	28
1.3.2. <i>Régions, départements et projets de collectivité unique</i>	30
1.3.3. <i>Instances de la biodiversité</i>	31
1.4. Services publics d'eau potable et d'assainissement : aspects communs.....	32
1.4.1. <i>Prix et consommations</i>	34
1.4.2. <i>Quartiers d'habitat informel</i>	36
1.4.3. <i>Autorités organisatrices</i>	38
1.4.4. <i>Opérateurs publics et privés</i>	40
1.4.5. <i>Administration, gestion et finances</i>	43
1.5. Services d'eau potable.....	47
1.5.1. <i>Niveaux de service</i>	47
1.5.2. <i>Schémas directeurs d'eau potable</i>	48
1.5.3. <i>Production d'eau brute et transport</i>	50
1.5.4. <i>Traitement de potabilisation</i>	53
1.5.5. <i>Stockages et sécurité d'approvisionnement</i>	53
1.5.6. <i>Distribution</i>	54
1.6. Services d'assainissement.....	56
1.6.1. <i>Schémas directeurs</i>	57
1.6.2. <i>Investissements liés aux directives européennes</i>	58
1.6.3. <i>Technologies adaptées</i>	59
1.6.4. <i>Conception globale du système d'assainissement</i>	61
1.6.5. <i>Enjeux culturels</i>	63
1.7. Eaux pluviales.....	64
1.8. Gestion intégrée de l'eau.....	64
1.8.1. <i>Planification et institutions</i>	64
1.8.2. <i>Connaissance</i>	66

1.8.3. Gestion des cours d'eau.....	67
1.8.4. Les pressions et leurs évolutions.....	67
1.8.5. Enjeux de santé publique.....	67
1.9. Outils d'appui technique.....	72
1.9.1. Offices de l'eau.....	72
1.9.2. Services locaux de l'État.....	72
1.10. Financement des investissements.....	73
1.10.1. Capacités d'autofinancement.....	73
1.10.2. Bilan des investissements contractualisés et financements locaux.....	74
1.10.3. ONEMA et ministère des outre-mer.....	76
1.10.4. Agence française de développement et Caisse des dépôts et consignation.....	78
1.10.5. Fonds européens.....	81
1.11. Prise en compte des spécificités des DROM.....	84
2. Propositions générales.....	86
2.1. Rendre la politique de l'eau plus lisible pour les citoyens.....	87
2.2. Conforter les autorités organisatrices des services.....	87
2.2.1. Renforcer la gouvernance des autorités organisatrices.....	87
2.2.2. Tendre autant que possible vers un renforcement de l'intercommunalité.....	88
2.2.3. Améliorer la gestion et la gouvernance des outils communs de production et de transfert d'eau.....	90
2.2.4. Des opérateurs mieux encadrés.....	91
2.3. Donner la priorité à l'amélioration des services d'eau potable et de leur durabilité.....	94
2.4. Revaloriser et mieux structurer techniquement les services publics d'assainissement collectif.....	95
2.4.1. Adapter les techniques mais s'atteler à l'entretien et à la maintenance de l'existant.....	95
2.4.2. Remettre en cohérence les actions.....	95
2.4.3. Mieux cerner les priorités d'action pour l'assainissement non-collectif.....	96
2.5. Mieux intégrer l'eau potable et l'assainissement avec les autres grands enjeux du développement des territoires.....	96
2.5.1. Assurer de façon progressive la salubrité des lagons, des mangroves et la qualité des eaux de baignade.....	96
2.5.2. Assurer l'entretien des réseaux d'eaux pluviales.....	97
2.5.3. Mettre en œuvre la GEMAPI.....	97
2.5.4. Mieux articuler l'eau et l'aménagement du territoire.....	100
2.6. Quel type de démarche ?.....	105
3. Un plan d'action fondé sur des contractualisations d'un type nouveau.....	106
3.1. Une gouvernance clarifiée au niveau régional.....	107
3.1.1. Un pilotage nécessairement partagé au niveau régional.....	107
3.1.2. La conférence des bailleurs et son secrétariat technique.....	108
3.1.3. L'assistance à maîtrise d'ouvrage.....	109
3.2. Une programmation d'investissements plus réaliste et plus efficace.....	110
3.2.1. Mieux maîtriser les coûts d'investissement.....	110
3.2.2. Mettre en cohérence les investissements et réviser les priorités.....	113

3.2.3. Mettre en cohérence et développer les outils financiers en cohérence avec l'évolution des besoins du programme.....	117
3.3. Un contrat de développement de service.....	118
3.3.1. Un contrat pluriannuel multipartenaires avec chaque autorité organisatrice.....	118
3.3.2. Un contrat fondé sur des objectifs de résultat.....	119
3.3.3. Un contrat de financement global du développement du service incluant des financements nouveaux de renforcement des capacités.....	120
3.3.4. Un suivi annuel étroit permettant une montée en puissance du contrat.....	121
3.3.5. Perspectives de développement du plan d'action dans la durée.....	122
Conclusion.....	124
Annexes.....	126
Annexe 1 : Lettre de mission.....	127
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	129
Annexe 3 : Cartes des DROM.....	140
Annexe 4 : Démographie, immigration et émigration, enjeu transfrontaliers.....	146
Annexe 5 : Revenus et emploi.....	149
Annexe 6 : Contexte social et sanitaire.....	152
Annexe 7 : Foncier.....	157
Annexe 8 : Organismes de la biodiversité.....	158
Annexe 9 : Eau potable et assainissement : engagements internationaux....	161
Annexe 10 : Prix de l'eau et consommations.....	163
1. Prix de l'eau.....	163
2. Consommations.....	165
3. Poids de la facture d'eau pour les ménages.....	167
Annexe 11 : Autorités organisatrices.....	168
1. Les principes généraux d'organisation.....	168
2. La situation dans les DROM.....	169
Annexe 12 : Opérateurs privés et concurrence.....	174
Annexe 13 : Gestion administrative, financière et commerciale.....	176
1. Individualisation des autorités organisatrices et des opérateurs publics.....	176
2. Gestion administrative.....	176
3. Relation clientèle.....	178
4. Comptes.....	179
Annexe 14 : Capacités d'autofinancement des services et programmes d'investissement.....	183

1. Eau potable.....	183
2. Assainissement collectif.....	185
3. Synthèse.....	187
Annexe 15 : La turbidité, enjeu majeur pour la production d'eau potable.....	189
Annexe 16 : Conformité à la directive eaux résiduaires urbaines.....	191
1. Échéance 2000 (plus de 15 000 EH).....	191
2. Échéance 2005 (plus de 2 000 EH).....	191
3. Prochaines échéances ERU ou DCE.....	192
4. Calendrier spécifique à Mayotte (2020-2027).....	193
Annexe 17 : Offices de l'eau.....	194
1. Historique, statut, fonctionnement, missions et financements.....	194
2. Des situations contrastées.....	195
3. Un constat global mitigé.....	197
Annexe 18 : Action des services de l'État.....	199
1. DEAL.....	199
2. DAAF.....	200
3. ARS.....	200
4. Préfet.....	200
5. Procureurs et parquets.....	201
Annexe 19 : Domanialité, police, gestion et entretien des cours d'eau.....	202
1. Statut juridique des cours d'eau.....	202
2. Exercice de la police sur les cours d'eau et ravines.....	204
3. Conséquences pour la gestion.....	204
Annexe 20 : Enjeux littoraux.....	206
Annexe 21 : Connaissances sur les milieux aquatiques.....	208
Annexe 22 : Pressions sur les milieux aquatiques et activités humaines.....	210
Annexe 23 : Cadre sectoriel d'intervention de l'AFD dans les outre-mer.....	214
Annexe 24 : Scénarios d'évolution institutionnelle étudiés.....	216
1. Valoriser l'unicité de territoire département-région-bassin propres aux DROM.....	216
2. Cadre juridique : article 73 de la Constitution.....	216
3. Création de l'agence française de la biodiversité et de ses « délégations ultra-marines ».....	217
4. Outils possibles prévus par la loi pour les délégations de l'agence française de la biodiversité Outre-mer.....	220
5. Rattachement : une notion à géométrie variable.....	221
Annexe 25 : Critères complémentaires de description des services.....	222
1. Service rendu.....	222
2. Exploitation et patrimoine.....	223

3. Recettes.....	224
4. Gestion, organisation.....	224
Annexe 26 : Glossaire des sigles et acronymes.....	226

Résumé

De la diversité des situations des départements et régions d'outre-mer (DROM), qui suppose des solutions adaptées au cas par cas, émerge un diagnostic général qui conduit à considérer qu'une part importante des services publics d'eau potable et d'assainissement connaissent aujourd'hui des difficultés qui constituent de véritables handicaps au développement social et économique de ces territoires. Ces difficultés ne se résoudront pas d'elles-mêmes et ne se résoudront pas sans mobiliser de façon accrue l'appui de la collectivité nationale et européenne. Un plan d'action ambitieux est indispensable et urgent.

Les efforts doivent se concentrer sur l'eau potable et l'assainissement, dont les progrès sont des conditions indispensables pour l'amélioration de la situation pour l'ensemble des préoccupations sanitaires, environnementales et de gestion des ressources en eau : les propositions se concentrent donc sur ces sujets volontairement.

La mission propose de mettre en avant les priorités suivantes :

- **conforter les gouvernances locales** encore peu structurées pour les autorités organisatrices des services, en privilégiant le niveau des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et en constituant, pour des outillages spécifiques communs (notamment de production et de transport) des syndicats adaptés à ces enjeux ; cela suppose de clarifier, les comptes, de fiabiliser les gestions, de mieux encadrer les opérateurs en renforçant les systèmes de contractualisation et les indicateurs de performance ;
- donner une priorité à l'**amélioration des services d'eau potable** : il faut pour cela réorienter les projets d'investissements, trop tournés vers la mobilisation de nouvelles ressources, vers les enjeux majeurs de la durabilité de ces services : réduction des fuites, des prélèvements sauvages et des défauts de facturation et de recouvrement, amélioration de l'exploitation (gestion des pressions), réduction dans certains cas des consommations ;
- **dynamiser et conforter les services d'assainissement collectif**, développer les réseaux et les raccordements, développer l'entretien et la maintenance et répondre aux exigences européennes, bien hiérarchiser les ambitions pour l'assainissement non collectif, en lui donnant toute sa place ;
- **reconstituer des capacités d'autofinancement plus solides** de ces services d'eau potable et d'assainissement, condition pour redynamiser les effets de levier des prêts et subventions qui peuvent leur être apportés par un triple effort dont l'engagement est largement dépendant des priorités que leur sont fixées par les autorités politiques locales : **réduction des fuites, diminution des impayés et des prélèvements sauvages, amélioration des raccordements et améliorations de productivité** ; dans certain cas où les prix sont bas, et sous réserve de ces efforts, il semble nécessaire que les prix soient augmentés en tempérant les effets de ces hausses par des efforts de tarification sociale ;

- **mieux intégrer** ces services avec ceux de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) et de la gestion des eaux pluviales et mieux coordonner ces politiques avec les stratégies d'aménagement du territoire ;
- **renforcer auprès de la population les efforts d'information, de participation de communication et d'éducation** indispensables au succès des services : qualité de service et paiement, économies d'eau, importance sanitaire de l'assainissement et de la dépollution des eaux, responsabilité de la préservation de la biodiversité et enjeux économiques du développement touristique.

Les objectifs proposés ci-dessus ne peuvent être atteints sans la mise en place d'un plan d'action volontariste intégrant toutes ces dimensions et apportant des moyens nouveaux et des cadres d'intervention qui y soient adaptés.

Il convient de tirer les conséquences de la relativement faible efficacité globale des interventions passées et de ne pas en reproduire les erreurs : elles étaient fondées sur des subventions ciblées à l'investissement au coup par coup, alors que les services n'étaient ensuite pas correctement structurés pour gérer les infrastructures ainsi développées. Ces investissements n'ont pas produit les résultats escomptés, tant pour le bien-être des populations que pour la sauvegarde de l'environnement.

Il convient de créer, par l'amélioration de la qualité du service rendu, le consentement à payer des populations permettant d'en assurer l'équilibre des charges de fonctionnement à court terme mais aussi la soutenabilité par le renouvellement du patrimoine à moyen terme. Cette faible solvabilité et crédibilité financière contribue à détourner les bailleurs.

Le plan d'action doit être considéré comme un plan de développement et de progrès global de ces services, ce qui suppose de sérieux efforts de la part des communes et EPCI-FP qui en ont la charge. Ce plan peut parfois devoir s'apparenter à un véritablement plan de redressement des comptes et de la gestion de certains services, même si ces situations extrêmes ne sont pas la généralité.

C'est donc une culture nouvelle de service rendu au moindre coût et avec la meilleure qualité et un effort de restauration d'un patrimoine dégradé qu'il faut développer à partir des meilleures pratiques constatées. Les investissements contribuant à l'amélioration des recettes (réduction des impayés et des prélèvements sauvages, raccordement au réseau d'assainissement) et à la diminution des charges (fuites, productivité) doivent être privilégiés et toute dépense générant de nouveaux coûts de fonctionnement doit être examinée avec prudence et assortie de mesures d'accompagnement permettant d'assurer l'entretien futur).

Les apports des bailleurs doivent être conditionnés par l'obtention progressive, mais tangible, de résultats dans ces domaines : chaque euro apporté doit contribuer à renforcer la capacité et la volonté d'assumer localement, au plus près des citoyens, ces progrès et doit conduire ces services non vers plus de dépendance (en créant des infrastructures dont ils ne peuvent assumer l'entretien et le renouvellement), mais au contraire vers plus d'autonomie, donc vers un paiement par l'ensemble des usagers.

Dans l'esprit d'amorcer un plan sur 10 années permettant de surmonter les handicaps majeurs constatés, il est proposé de contractualiser, pour une durée de 5 ans au moins, avec chaque EPCI-FP (en incitant au regroupement les communes encore isolées) ou avec les syndicats qu'ils ont constitués le cas échéant.

Ces contrats, après un diagnostic établi conjointement, seraient fondés sur des indicateurs de résultats concernant les objectifs fondamentaux de ces services (facturation, recouvrement, tarification et mécanisme de solidarité financière, entretien, renouvellement, maintenance). Ils comporteraient des financements nouveaux d'appui au développement et au renforcement des capacités : ce ne serait pas un simple donnant-donnant où les aides resteraient cantonnées aux investissements et les efforts de gouvernance et les progrès de gestion seraient attendus des seules collectivités. C'est au contraire une logique gagnant-gagnant qu'il faut instaurer : une part des moyens doit être consacrée à aider les collectivités à surmonter les difficultés constatées et obtenir les progrès souhaités. Chaque contrat lierait ainsi l'investissement (généralement subventionné pour l'assainissement ou financés sur crédits à long terme bonifiés pour l'eau potable) et la gestion et l'exploitation trop souvent délaissées.

La montée en puissance des investissements, sur une base initiale correspondant aux maquettes financières en cours de finalisation, serait progressive : la capacité à conduire ces projets, et ensuite à les exploiter de façon efficace, ne s'improvise pas et il faut amorcer un cercle vertueux. Les montants mobilisés dans ces contrats (subventions, prêts) dépendraient alors, par une révision annuelle, ou tous les 2 ans, des résultats : on peut espérer, dans les secteurs qui ont le plus à progresser, doubler en quelques années au moins le volume investi tout en assainissant la situation technique et financière des services.

Les activités économiques générées par ce plan de développement sont importantes et concerne l'emploi local et peuvent s'intégrer dans une stratégie plus globale de développement de l'emploi et des qualifications.

Le pilotage du plan d'action au niveau national serait confié à un comité de pilotage associant les ministères concernés, les bailleurs et des conseils régionaux ou collectivités uniques des DROM.

Au niveau régional serait constitué une conférence de bailleurs, présidée par le préfet et le président du conseil régional, dont le secrétariat technique serait confié à l'office de l'eau et à la DEAL, qui jouerait le rôle de guichet unique d'accès pour la négociation des contrats pluriannuels. Cette conférence des bailleurs assurerait la programmation et la coordination des instruments financiers mobilisés et l'orientation stratégique de la mise en œuvre du plan. Elle s'assurerait que les contrats avec les EPCI-FP sont bien cosignés par l'ensemble de bailleurs concernés et répondent aux critères convenus quant aux performances et résultats attendus.

Une phase de transition entre les dispositions actuelles et ces nouveaux dispositifs doit être organisée pour éviter toute solution de continuité liée à ces évolutions.

1. Recommandations concernant le plan d'action pour l'eau potable et l'assainissement

Conforter les autorités organisatrices dans une responsabilité locale proche des citoyens

S'assurer, dans toute la mesure du possible, que les autorités organisatrices soient identiques pour l'eau potable et de l'assainissement. Tendre, sauf à Mayotte où un syndicat unique préexiste, vers le transfert effectif aux EPCI à fiscalité propre des compétences de proximité des services publics de distribution de l'eau potable et d'assainissement. 89

Encourager les EPCI qui ont des ouvrages communs de production et de transport dépassant leur périmètre à s'organiser en syndicat pour les construire et les exploiter plutôt que d'organiser des dispositions complexes et conflictuelles de ventes d'eau entre eux. Ces dispositions doivent cependant être limitées aux stricts besoins. 90

Organiser un pilotage régional partenarial du plan d'action

Constituer au niveau régional une conférence des bailleurs chargée de négocier un contrat pluriannuel avec chaque EPCI-FP, co-présidée par le préfet et le président du conseil régional ou de la collectivité unique, impliquant le Département, l'ONEMA (agence française de biodiversité), l'AFD et la CDC. 108

A Mayotte et en Guyane, confier le secrétariat technique, pour au moins 5 années, de cette instance aux DEAL (conjointement avec l'office de l'eau en Guyane) et adapter en conséquence leurs moyens humains. 108

À la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, confier le secrétariat technique à l'Office de l'eau, conjointement avec les DEAL. Dans tous les cas, veiller à désigner un directeur de projet spécifique de bon niveau dans les domaines techniques et financiers, dédié au pilotage de ce secrétariat technique. 109

En l'absence d'autres initiatives, notamment de la Région, départemental ou de la collectivité unique qui concerneraient des domaines d'action plus larges, constituer des cellules d'appui aux maîtres d'ouvrages au sein des offices de l'eau, financées par les redevances des offices. Les maintenir à Mayotte et en Guyane au sein des services de l'État et, en Guyane, en préparer le transfert à moyen terme à l'office de l'eau. 109

Maintenir en conséquence, de façon dérogatoire, les moyens affectés à l'ingénierie publique à Mayotte et en Guyane au sein des services de l'État, avec l'objet de mettre en place des solutions de relais à échéance de 5-6 ans dans le cadre de la démarche de renforcement des capacités locales.

109

Ouvrir les contractualisations à un champ plus large d'interventions

Tout en développant les capacités d'autofinancement par l'amélioration des recettes (prélèvements sauvages, recouvrement) la réduction des charges (productivité, réduction des fuites), revoir les équipements éligibles aux aides, tant en eau potable qu'en assainissement dans le cadre des contrats globaux proposés de façon à améliorer globalement l'ensemble du système plutôt qu'un seul de ses maillons (stations d'épuration par exemple). Concernant l'eau potable, faire évoluer la doctrine d'intervention de l'ONEMA pour permettre son implication dans les financements, sous forme de prêts pour ce qui concerne les réseaux et exceptionnellement sous forme de subvention pour des ouvrages structurants à Mayotte, en intégrant des possibilités de différés de remboursement d'emprunts. Généraliser les dispositifs déjà existants de prêts relais pour les subventions européennes. Pour l'assainissement, inclure, avec des taux de subventions adaptés, les réseaux dans les dépenses éligibles.

114

Redéfinir les priorités techniques

Veiller à définir des objectifs progressifs pour le respect des normes, compatibles avec les programmes prévus dans les contrats et permettant d'obtenir les résultats escomptés. Concentrer les investissements sur ceux qui contribuent à rétablir les comptes et l'autofinancement dans les services qui connaissent des difficultés et veiller à associer aux investissements générant des dépenses de fonctionnement supplémentaires les dispositions permettant de s'assurer de la prise en charge durable de celles-ci.

115

Réorienter rapidement et significativement les priorités des plans d'action et des programmations pour l'eau potable. La mobilisation de nouvelles ressources n'est pas la priorité, sauf quand les croissances démographiques le justifient et que les consommations unitaires sont modestes (Mayotte, Guyane). À la Réunion, un effort significatif de réduction des fuites et des consommations est nécessaire et certains secteurs ont un besoin urgent d'amélioration voire de mise en place des traitements de potabilisation. Dans les Antilles, c'est par l'amélioration de la gestion des réseaux (réduction des fuites, sectorisation, pressions) que les progrès sont essentiellement à réaliser, en améliorant ou rénovant, là où c'est nécessaire, les dispositifs de potabilisation. Partout, ces progrès techniques doivent être concomitants avec la réduction des prélèvements sauvages et des défauts de facturation et l'amélioration du recouvrement des impayés.

115

Coordonner étroitement la programmation des réseaux d'assainissement collectif, des raccordements et des stations d'épuration et s'assurer de la bonne intégration des coûts d'exploitation dans l'analyse des investissements et s'assurer dans le cadre des contrats de la capacité du service d'assainissement à entretenir et renouveler ces installations.

117

Bâtir un nouveau mode de contractualisation

Confier à la conférence des bailleurs la responsabilité de négocier durant l'année 2015 un contrat pluriannuel de développement et de progrès du service avec chaque autorité organisatrice (EPCI-FP ou syndicat) pour la période 2016-2020. 119

Fixer dans le cadre du contrat avec chaque autorité organisatrice, sur la base d'un diagnostic partagé, des objectifs de résultats annuels concernant les enjeux majeurs de l'amélioration du service public d'eau potable et d'assainissement, sur la base d'indicateurs régulièrement suivis. 119

Les objectifs de résultats sont à déterminer autorité organisatrice par autorité organisatrice. Ils doivent inclure les priorités d'action de la reconstitution des équilibres financiers et des capacités d'investissement des services présentant des situations peu satisfaisantes : réduction des fuites, des impayés et des prélèvements sauvages et augmentation des raccordements et de la productivité. 119

Élargir le champ des dépenses éligibles dans le cadre de ce contrat aux dépenses de renforcement des capacités, pour une part dégressive dans la durée du contrat, en supposant que cet appui doit s'annuler en 10 ans, en subvention et en prêts bonifiés, voire à taux 0 %). Consacrer une part des moyens des offices de l'eau en Martinique et à la Réunion ou des subventions d'État ou des prêts bonifiés de l'AFD ou de la CDC à Mayotte et en Guyane. Chercher une solution hybride en Guadeloupe. 121

Mettre en place un pilotage national adapté au besoin de montée en puissance du dispositif

Mettre en place un suivi piloté au niveau national des contrats et une conférence annuelle interministérielle associant les bailleurs et les conseils régionaux ou collectivités uniques pour procéder aux arbitrages de réorientation des financements et organiser la montée en puissance des financements mobilisés. 122

Par un système de revoyure régulière fondé sur le contrôle proposé des résultats obtenus, envisager un rythme d'investissement fondé à court terme sur les maquettes financières des contractualisations en cours (FEDER, FEADER, CPER), permettant une contractualisation portant sur 125 M€/an d'investissements environ et porter progressivement le montant de cette contractualisation à 250 M€/an, cette montée en puissance devant permettre d'envisager de réaliser de l'ordre de 2 Md€ d'investissement durant les 10 prochaines années. 123

Établir, par une démarche de niveau national partagée avec les secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs, des ratios simples d'efficacité pour les programmes intégrés d'investissement à prévoir dans les contrats. Chaque euro ainsi dépensé doit pouvoir être rattaché au résultat escompté. 113

Utiliser l'opportunité de la fin des programmes d'appui de l'ONEMA à la Corse fin 2017 pour redéployer alors de l'ordre de 6 M€/an à destination des DROM.	118
Consacrer une enveloppe de 500 M€ (10 % du total) des prêts bonifiés « croissance verte » de la CDC, pour une durée de 5 ans, au secteur de l'eau potable et de l'assainissement qui ne peut pas aujourd'hui en bénéficier.	118
Organiser la plus grande souplesse possible entre l'ensemble des instruments financiers (subvention, prêts bonifiés classiques, prêts bonifiés pouvant aller jusqu'à des taux 0 %) mobilisables par les conférences des bailleurs.	118

2. Recommandations détaillées pour la mise en œuvre

Professionaliser la gestion administrative, financière et comptable des services

Quand ils sont en régie, encourager l'autonomie juridique des opérateurs des services d'eau (par un statut de régie personnalisée, ou de SPL) par rapport à leur collectivité de rattachement pour éviter les confusions de patrimoine, de masse salariale, de flux financiers, pour favoriser la clarification des objectifs de l'autorité organisatrice du service et pour faciliter l'instauration d'un dialogue de performance.	88
Lancer un programme de fiabilisation des bilans et des comptes de résultat, service par service, jumelé à une formation continue spécialisée des comptables publics de ces services.	88
Ouvrir une possibilité dérogatoire instruite au cas par cas de transferts entre les budgets annexes d'eau potable et d'assainissement quand sont réunies quatre conditions : écarts entre les capacités d'autofinancement et les nombres d'abonnés des services d'eau potable et d'assainissement, bon niveau de facturation-recouvrement et bon rendement des réseaux d'eau potable, notamment en respectant les objectifs dits Grenelle II.	88
S'assurer, dans toute la mesure du possible, que les autorités organisatrices soient identiques pour l'eau potable et de l'assainissement. Tendre, sauf à Mayotte où un syndicat unique préexiste, vers le transfert effectif aux EPCI à fiscalité propre des compétences de proximité des services publics de distribution de l'eau potable et d'assainissement.	89

Il serait utile que les chambres régionales des comptes établissent, dans chaque territoire, une analyse des masses salariales imputées aux services publics d'eau potable et d'assainissement, qu'ils soient en régie ou en délégation, voire des moyens de la collectivité affectés à ces tâches mais non imputés au service. Il serait extrêmement utile qu'elles puissent procéder à une analyse approfondie de la gestion des immobilisations et de leur traduction comptable dans les budgets annexes. 93

Renforcer les moyens de pilotage des opérateurs par les autorités organisatrices

Renforcer les capacités des autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement dans le pilotage de leurs opérateurs. Il convient qu'elles encadrent mieux leurs opérateurs, que ceux-ci soient publics ou privés, à travers des procédures explicites d'objectifs de performances, fondées sur des indicateurs simples et vérifiables, associés à des mécanismes de bonus-malus liés à ces performances. 92

Les indicateurs de performance doivent comprendre au minimum : niveaux de service, recouvrement des factures, réduction des fuites, niveaux de raccordement, performance d'entretien, gestion des défaillances, paiement des prestataires, formation et composition-technicité des équipes. 92

Développer et généraliser le remplissage de SISPEA et les observatoires complémentaires à SISPEA gérés par les offices de l'eau. Conditionner tout financement, de quelque nature que ce soit, à la production de ces indicateurs. 92

Formaliser et standardiser dans le format SANDRE comme les données incluses dans SISPEA, un jeu d'indicateurs de suivi des performances complémentaire adapté aux situations particulières rencontrées dans les DROM et les incorporer aux observatoires des offices de l'eau et les contrats de progrès, la première fois pour l'exercice 2016. Une annexe du rapport en esquisse la liste. 93

Répondre aux principales priorités techniques

Après l'adoption des objectifs de développement durable pour 2016-2025 en septembre par les Nations-unies, dans l'hypothèse où ceux-ci contiendraient bien des objectifs chiffrés concernant l'accès à l'eau potable, et non plus seulement l'accès à des sources d'approvisionnement améliorées comme dans les objectifs du millénaire pour 2015, s'assurer que les mesures prises permettront bien de répondre à ces nouveaux objectifs et intensifier si nécessaire les stratégies de desserte par bornes-fontaines proposées dans le cadre du présent rapport. 94

Engager de façon prioritaire les services à réduire les prélèvements sauvages, améliorer les services de facturation et de recouvrement et mener une action extrêmement vigoureuse à l'encontre des institutions quand elles sont de mauvais payeurs. 94

Sous réserve d'efforts préalables de réduction des fuites et des impayés ainsi que d'obtention de gains de productivité, reconsidérer le prix de l'eau dans les territoires où celui-ci est bas. Afin de garantir une facture d'eau soutenable pour les ménages, y rechercher les moyens de réduire les consommations (communication, récupération et stockage des eaux de pluie pour les jardins, tarifications progressives prudentes pour éviter d'encourager le débranchement des grands comptes) et en utilisant intensivement les aides sociales, le FSL et les innovations ouvertes par l'expérimentation en cours.

94

Pour établir des programmations « eau potable » répondant à ces priorités, compléter au plus vite les chiffrages des maquettes financières des contractualisations (FEDER, FEADER, CPER) en déterminant les efforts financiers pour la restauration des réseaux d'eau potable, chaque collectivité se dotant du plan d'action chiffré « réduction des pertes d'eau des réseaux de distribution d'eau potable » tel qu'il est prévu par les textes.

116

Pour l'assainissement collectif, privilégier pour des installations de quelques milliers d'équivalents-habitants les filtres plantés de roseaux à circulation verticale de préférence aux procédés plus complexes et plus onéreux en exploitation, notamment de boues activées. Dans la mesure du possible et si l'analyse confirme que c'est plus économique, finaliser les transferts aux services publics, remettre en état et faire fonctionner les très nombreuses mini-stations existantes plutôt que d'investir lourdement pour y substituer des systèmes plus centralisés.

95

Pour l'assainissement non-collectif, sur la base des zonages existants et en évitant le développement de réseaux collectifs dans des secteurs où ce n'est pas justifié, s'attacher à définir, lorsque ce n'est pas fait, quelques secteurs prioritaires d'intervention pour lesquels des mises en conformité sont nécessaires pour assurer la qualité des ressources en eau. Par un renforcement des contrôles, il lutter contre les dépotages sauvages des matières de vidanges. Enfin, sans entrer dans la lourdeur de procédures d'agrément spécifiques, et sans nuire aux règles de concurrence et d'ouverture du marché, prévoir qu'une liste des dispositifs techniques efficaces, actualisée et plus restreinte que l'ensemble des agréments délivrés pour la France entière, puisse être établie par chaque préfet.

96

Compléter au plus vite les compétences des futurs secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs sur les domaines pour lesquels jusqu'à présents ils n'ont pas été mobilisés et lancer en particulier des études systématiques de chiffrage et de hiérarchisation des besoins pour la réhabilitation des réseaux d'eau potable. Consacrer un poste de directeur de projet dans chaque DROM pour piloter la mise en œuvre du contrat.

110

Maîtriser les coûts des investissements

Poursuivre, sous le pilotage de l'ONEMA (AFB) et en continuant à y impliquer directement les futurs secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs, la démarche engagée d'établissement de coûts de référence des travaux d'eau potable et d'assainissement propres à chaque DROM. Inscrire ses travaux dans les objectifs des organismes concernés avec l'objectif d'avoir produit une première base opérationnelle avant fin 2015. Prévoir une première année d'exploitation et d'amélioration et programmer une mission d'évaluation de cette démarche fin 2016. 111

Programmer, dans l'ensemble des DROM, à l'initiative des secrétariats techniques de la conférence régionale des bailleurs, si nécessaire avec l'appui des agences de l'eau et de l'ONEMA, des séances de dialogue avec les entreprises concernées dès fin 2015 pour examiner de façon partenariale les enjeux de la maîtrise des coûts et de la qualité des travaux et mettre en place des instances régulières de débat et de travail collectif sur ces sujets. 112

Accompagner le développement du programme

Définir, sur la base des dispositifs existants et de l'analyse prévisionnelle de la montée en puissance du rythme des chantiers, les besoins de formation correspondant et établir d'ici fin 2015 un plan de renforcement des formations dans les domaines et les territoires où des manques apparaîtront. Mobiliser si nécessaire des crédits du FSE pour accompagner ces démarches. 112

3. Recommandations concernant plus généralement la politique de l'eau

Gestion des eaux pluviales et des cours d'eau

En matière de maîtrise des eaux pluviales, concentrer les efforts, au moins dans un premier temps, sur la mise en place d'un entretien régulier des caniveaux. Développer le ralentissement dynamique des flux ainsi que des prétraitements et traitements primaires quand des enjeux importants de qualité le nécessitent (lagons à la Réunion et à Mayotte, Petit cul de sac marin à la Guadeloupe, notamment). 97

Organiser dans les Antilles et à la Réunion le transfert de la domanialité des cours d'eau vers des collectivités locales. Dans la mesure du possible, parvenir à l'identité du gestionnaire du domaine public fluvial et de la collectivité compétente pour la GEMAPI. En Guyane et à Mayotte, reporter de façon spécifique les délais de mise en œuvre de la GEMAPI d'au moins 10 ans. 99

Evolution des Offices de l'eau

Adapter les statuts des offices de l'eau existants pour les rattacher à la collectivité unique quand elle existe et dans les autres cas ouvrir la possibilité, en cas d'accord de la Région et du Département, d'un rattachement à la Région plutôt qu'au Département comme actuellement. 101

Réexaminer, dans le statut des offices de l'eau, l'opportunité de la désignation d'un commissaire du gouvernement (le préfet dans le texte actuel), qui semble peu opérante pour un établissement public local. 102

Evolution des comités de bassin

Prévoir dans les DROM un comité de bassin et de la biodiversité (disposition retenue en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages). 100

Dans la mesure du possible, revoir la désignation des membres usagers pour que ceux-ci soient choisis parmi les membres du conseil économique et social de région en respectant des équilibres entre catégories analogues à ceux des derniers textes pour l'Hexagone. 100

Le collège des collectivités devrait privilégier les représentants de la collectivité unique ou du conseil régional et le collège de l'État devrait intégrer les bailleurs (AFD et CDC, et délégation de l'agence de la biodiversité). 101

Rattacher, dans les conditions qui auront été retenues par la loi, les offices de l'eau à la délégation de l'agence française de la biodiversité, tout en conservant leur statut d'établissement public local. 102

Coordonner et rendre plus opérationnels les documents de planification et de programmation régionaux

Réaliser des schémas directeurs régionaux d'eau potable et d'assainissement, collectif et non collectif, et les annexer si possible aux SDAGE. Sans se substituer aux schémas locaux imposés par la réglementation et indispensables au PPI des budgets annexes des EPCI-FP, ces schémas régionaux déclineront dans le calendrier du SDAGE les priorités d'action globale pour l'amélioration de ces services dans un plan prévisionnel d'investissement régional. Ce PPI régional servirait de guide d'action pour la partie investissement des travaux de la conférence des bailleurs. 103

Étudier, tant au plan de l'opportunité que des procédures et de la définition des autorités responsables, l'option d'intégrer les SDAGE dans les SAR, en respectant les obligations européennes concernant leurs échéances et leur mode d'élaboration. 103

Faire des SAGE quand ils existent le bras armé de l'application des politiques définies au niveau du district hydrographique, fusionner certains quand la logique territoriale le commande (Réunion), et en encourager la création en Guyane pour prendre le relais au plus près des problèmes locaux, dès lors qu'un portage aura été identifié. 104

Réaliser des schémas directeurs régionaux d'eau potable et d'assainissement, collectif et non collectif, et les annexer si possible aux SDAGE. Sans se substituer aux schémas locaux imposés par la réglementation et indispensables au PPI des budgets annexes des EPCI-FP, ces schémas régionaux déclinerait dans le calendrier du SDAGE les priorités d'action globale pour l'amélioration de ces services dans un plan prévisionnel d'investissement régional. Ce PPI régional servirait de guide d'action pour la partie investissement des travaux de la conférence des bailleurs. 103

Étudier, tant au plan de l'opportunité que des procédures et de la définition des autorités responsables, l'option d'intégrer les SDAGE dans les SAR, en respectant les obligations européennes concernant leurs échéances et leur mode d'élaboration. 103

Renforcer les contrôles et l'effectivité des sanctions pour les infractions constatées aux règles comptables et aux normes sanitaires et environnementales. 104

Introduction

Par lettre conjointe en date de 14 mai 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la ministre des Outre-mer ont demandé aux vice-présidents du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), et au chef de service de l'inspection générale de l'administration (IGA) de constituer une mission conjointe pour conduire l'élaboration d'un plan d'actions pour l'eau dans les territoires d'outremer, dont la nécessité avait été actée lors de la conférence environnementale de 2013 suite aux recommandations du rapport d'évaluation de la politique de l'eau de 2013 coordonné par madame Anne-Marie Levraut¹.

Le rapport CIMAP d'évaluation de la politique de l'eau indiquait que « *les outre-mer souffrent d'un déficit structurel d'équipement et de handicaps liés à la taille des bassins, à une ingénierie insuffisante et à leur potentiel fiscal réduit ; ils présentent des spécificités climatiques et institutionnelles. La priorité doit aller aux DOM, car ils relèvent des exigences communautaires. Il s'agit d'adopter un plan d'actions pour les DOM intégrant des déclinaisons pour chaque DOM en fonction de leurs spécificités, pour permettre le renforcement de capacités d'actions locales pérennes en vue de l'émergence des projets pour la mise aux normes de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, en assurer un fonctionnement pérenne et faciliter l'atteinte des objectifs environnementaux des milieux aquatiques, adaptés aux spécificités locales.* »

La situation dans chaque territoire est très spécifique. Le périmètre concerné est : Guadeloupe et Saint-Martin, Guyane, Martinique, Mayotte et la Réunion. La collectivité d'outremer française (COM) de Saint-Martin a été incluse dans ce périmètre, car elle est également placée sous le statut de région ultrapériphérique (RUP) vis-à-vis de l'Union européenne. Le choix a été fait de restituer les travaux de la mission par un rapport de synthèse et un rapport annexe autonome pour chacun des 5 territoires.

De façon générale, la mission consiste à étudier et proposer les conditions de succès d'un plan d'action pour l'eau dans les outremer. Le rôle n'était pas de préparer et négocier un tel plan, pour lequel elle ne disposait pas de mandat, mais, sur la base d'un diagnostic partagé, de proposer les conditions et le cadre de la réalisation de ce plan d'action ainsi que les éléments déterminants qui lui sembleraient devoir y figurer.

La mission s'est rendue, entre le 15 août 2014 et le 15 octobre 2014 dans chacun de ces territoires et y a rencontré de nombreux acteurs. La lettre de commande précisait que l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et les offices de l'eau (OdE) existants (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) constitueront un groupe de travail en coordination avec la mission pour les aspects techniques et financiers. Ce groupe de travail a fonctionné de façon continue entre le début du mois de septembre

¹ A-M Levraut, D. Payen, N Coppinger, F Cholley, M-L Madignier, J-J Bénézit, M-L Simoni, R Laganier : « *Évaluation de la politique de l'eau – Rapport d'analyse* », CGEDD 008843-01, Juin 2013, et « *Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?* », CGEDD 008843-02, Septembre 2013.

2014 et le mois de mars 2015, et fait le point par des visio-conférences toutes les 3 semaines environ.

La collecte des informations pertinentes a été difficile et n'a pu être réalisée que partiellement malgré des délais reportés et la bonne volonté du groupe de travail. Cette mission a néanmoins été l'occasion de progresser dans la connaissance de certains enjeux cruciaux.

Le chapitre 1 et ses annexes présente les éléments de contexte géographique, démographique, social, culturel et institutionnel des DROM², pour autant que ceux-ci ont un impact sur les enjeux de la politique de l'eau et dresse un diagnostic des services publics d'eau potable et d'assainissement, des enjeux de salubrité, des milieux naturels aquatiques et de leur gestion, notamment des questions de domanialité et d'entretien des cours d'eau, de la gestion intégrée des ressources en eau, des outils institutionnels, financiers et techniques disponibles pour répondre à ces enjeux.

Le chapitre 2 est consacré à l'analyse des actions et des initiatives envisageables et le chapitre 3 aux propositions de la mission pour la définition concrète et la mise en place du plan d'action.

² On utilise par souci de simplification l'acronyme **DROM** (département ou région d'outre-mer) de façon générique pour désigner les territoires concernés par le présent rapport, tout en se rappelant que Saint-Martin n'entre pas dans cette catégorie puisque c'est une collectivité d'Outre-mer relevant de l'article 734 de la Constitution. Le choix d'accoler région et département est volontaire pour éviter toute confusion entre le territoire et l'une ou l'autre des institutions (Région et Département) qui y exerce ses compétences. Le fait de parler d'Outre-mer est conforme aux textes en vigueur, mais la mission n'oublie pas l'observation de bon sens d'un ami guyanais : « *pour nous, l'Outre-mer, c'est ce que vous appelez la métropole* ». On utilise le terme d'**Hexagone** pour désigner la France habituellement qualifiée de « métropolitaine ». En effet le terme « métropole » est considéré par certains interlocuteurs dans les DROM comme inadapté et se trouve de ce fait connoté d'un sens que la mission n'avait aucune raison de donner. Le terme d'Hexagone n'est pas non plus parfaitement précis, notamment parce qu'on inclut généralement la Corse dans son périmètre, mais il a semblé à la mission préférable de s'adapter à cet usage grandissant.

1. État des lieux

Les départements et régions d'Outre-mer (DROM) et la collectivité d'Outre-Mer de Saint-Martin, qui forment les 6 régions ultramarines françaises, ont en commun d'être soumises aux règles européennes, et singulièrement ici aux directives européennes sur l'eau. Ils partagent des singularités, par rapport à l'Hexagone, qui ont motivé le périmètre de cette mission : ils sont situés sous les tropiques, éloignés du reste du territoire national et, plus particulièrement concernant la gestion de l'eau, l'échelle de territoire du district hydrographique y est confondue avec celle d'un seul département et d'une seule Région, ces collectivités territoriales allant prochainement fusionner en une collectivité unique dans deux cas (Guyane et Martinique).

On présente dans ce chapitre une synthèse des points les plus saillants de l'état des lieux établi par la mission. On se reportera aux annexes pour une présentation plus développée de chaque sujet abordé.

Des enjeux multiples, mais des priorités qui émergent clairement

La mission, après avoir examiné les différentes facettes de la politique de l'eau, a considéré que les questions d'eau potable et d'assainissement étaient à ce jour les plus cruciales et a concentré ses analyses, puis ses propositions, sur ces questions. Le présent état des lieux y consacre donc une place importante. Cela ne signifie pas que divers autres aspects doivent être négligés, mais l'efficacité de l'action suppose une telle hiérarchisation des priorités.

Des difficultés structurelles pour les services d'eau potable et d'assainissement

Les difficultés des services d'eau potable et d'assainissement d'outre-mer ne sont pas différentes de celles observées dans les services de l'Hexagone, mais ce qui est différent est leur cumul, leur intensité et leur persistance aujourd'hui. Ces services n'ont souvent pas pu s'organiser suffisamment dans tous les domaines (gouvernance, gestion, infrastructures) avant que l'État cesse de leur apporter le soutien administratif et technique de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de maîtrise d'œuvre qu'il leur apportait.

Malgré des enjeux parfois très forts (crise guadeloupéenne de ces derniers mois), ces services publics ne sont guère au cœur des préoccupations des élus locaux, confrontés à un grand nombre de priorités, notamment sociales. Sauf à la Réunion où ce phénomène est moins marqué et localement dans certaines grandes agglomérations comme Cayenne en Guyane, les services, en régie mais aussi en délégation, souffrent d'un déficit d'encadrement et d'une faible productivité, bien souvent reflet de la faible exigence des autorités organisatrices de ces services, communes et intercommunalités.

On peut espérer que le temps fera son œuvre et que ces autorités organisatrices, résoudront seules ces difficultés, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour certaines d'entre elles. Pour certaines, ce temps risque d'être long, ne serait-ce que parce que les capacités d'autofinancement sont très faibles aujourd'hui et que la crédibilité financière de ces services est loin d'être partout assurée. Les propositions de la partie 2 auront pour objet de proposer un plan d'action pour accélérer ces processus. Il n'y a là aucune assistanat spécifique aux DROM : si l'on veut bien analyser ce qui s'est passé dans l'Hexagone et dans beaucoup de pays du monde, l'intervention du niveau national pour aider les autorités locales à développer ces services, et l'intervention d'autres financements que ceux issus des factures d'eau perçues auprès des usagers ont été nécessaires avant que les services atteignent des capacités autonomes de gestion et de renouvellement de leur patrimoine et même aujourd'hui la situation de ce point de vue n'y est pas encore satisfaisante.

Les situations rencontrées dans les départements d'Outre-mer et à Saint-Martin en matière d'eau potable et d'assainissement et de gestion de l'eau plus généralement sont très loin d'être homogènes, et le premier enseignement de ce diagnostic est qu'il convient de ne surtout pas aborder ces territoires comme formant un tout qui pourrait répondre à une logique d'action uniforme.

Eau potable

***Mayotte** et, dans une moindre mesure, **la Guyane** (en dehors de la région de Cayenne), accusent un important retard d'équipements de base, associé à une dynamique démographique très forte nécessitant non seulement un rattrapage, mais aussi l'anticipation de besoins nouveaux. Ces deux territoires connaissent des flux significatifs d'immigration illégale et l'habitat informel doit y faire l'objet d'une attention particulière pour y assurer le plus rapidement possible les services essentiels (bornes-fontaines, latrines ou toilettes sèches) en l'attente de solutions plus satisfaisantes à plus long terme. Ils sont toujours, et pour un nombre encore significatif d'années, en besoin d'un appui particulier des services de l'État, y compris en termes d'ingénierie publique.*

*La **Guadeloupe** et, dans une mesure sensiblement moindre, la **Martinique** connaissent 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 et une grande fragilité des réseaux. En Guadeloupe, ces fuites et les prélèvements sauvages obligent à l'instauration récurrente de tours d'eau, pas seulement en période de carême (saison sèche), avec plusieurs milliers de personnes n'ayant pas d'eau potable au moins une fois par semaine. Les priorités sont excessivement tournées vers toujours plus de mobilisation de ressources et de transferts d'eau. Les débats autour de syndicats uniques, tout comme les débats public-privé, détournent les acteurs de s'attacher aux enjeux les plus élémentaires : réduction des fuites, gestion des pressions des réseaux, sectorisation, émission et recouvrement des factures, réduction des prélèvements sauvages. La situation de l'eau potable est plus satisfaisante à Saint-Martin, tout comme il est facile de trouver en Guadeloupe d'excellents exemples de bonne gestion (par exemple à Marie-Galante) et en Martinique des signes positifs de progrès (amorce de la réduction des fuites par la régie Odyssi).*

La Réunion se distingue par des consommations individuelles très importantes dont l'impact sur le budget des ménages est compensé par des prix très bas. Une démographie assez dynamique entretient un besoin significatif de compléments de services. Les services sont globalement gérés de façon performante, mais, plus encore que dans l'Hexagone, la pose des réseaux n'a parfois pas été techniquement assez soignée pour en assurer une bonne durabilité, dans un contexte climatique et géologique difficile, et le renouvellement des réseaux a été négligé. Les taux de fuite sont élevés et des actions de rattrapage apparaissent nécessaires. Même dans ce contexte globalement plus favorable dans les autres DROM, certaines communes n'ont pas procédé aux équipements de traitement nécessaires pour garantir la délivrance d'une eau de qualité sanitaire satisfaisante durant les épisodes, fréquents, de fortes pluies occasionnant des turbidités qui rendent indispensable un traitement de l'eau (commune du Tampon, notamment).

Assainissement

Dans chaque DROM, la situation de l'assainissement (raccordement, collecte et traitement) est à l'image de celle de l'eau potable, mais dans tous les cas les difficultés y sont plus fortes encore. Des investissements importants ont été consentis pour le traitement des eaux résiduaires urbaines à l'initiative de l'État, sous la menace de contentieux communautaires, mais ils n'ont bien souvent pas été accompagnés des efforts nécessaires des collectivités pour en assurer la pérennité financière, l'exploitation et l'entretien et pour procéder aux investissements complémentaires nécessaires pour collecter les effluents domestiques et les conduire à ces stations.

Gestion intégrée des ressources en eau et préservation de la biodiversité

Les connaissances des milieux naturels tropicaux et équatoriaux se sont largement améliorées ces dernières années et le réseau des organismes scientifiques et des opérateurs mobilisés est dense et actif.

Les documents de mise en œuvre de la politique de l'eau que constituent les SDAGE sont très complets et pertinents, mais malheureusement ils ont encore peu de prise sur la réalité et les comités de bassin sous l'égide de qui ils sont élaborés mobilisent peu les parties prenantes concernées.

Financements

Les offices de l'eau de Martinique et de la Réunion et dans une moindre mesure de la Guadeloupe contribuent activement, avec les DEAL contribuent au développement de ces connaissances et commencent à apporter un soutien aux collectivités et aux autres maîtres d'ouvrages concernés. Celui de Guyane est encore plus récent et est peu structuré. De façon générale, les montant de redevances qu'ils peuvent collecter

ne peuvent laisser espérer qu'ils jouent dans l'économie des services publics un rôle équivalent à celui des agences de l'eau hexagonales.

Les aides de l'État et de la solidarité interbassin via l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les interventions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'agence française de développement (AFD) et celle, très importante, des fonds européens, notamment du fonds européen de développement économique et régional (FEDER et parfois FEADER de façon significative comme en guyane), sont aujourd'hui cruciaux pour tout programme d'amélioration de la qualité des services et des milieux naturels.

1.1. Contexte géographique

Les départements et régions d'Outre-mer (DROM) présentent le point commun d'un fort contraste géographique et climatique avec l'Europe continentale, qui conduit à sous-estimer les très grandes disparités entre eux (figure 1). Pour les cartes de chaque DROM voir l'annexe 3. Les principales caractéristiques géographiques sont résumées au Tableau 1.



Figure 1: Situation des DROM et de Saint-Martin.

La Guyane n'est en rien comparable aux autres DROM : soumise à un régime climatique équatorial et non tropical comme les autres DROM, continentale et non insulaire, de faibles reliefs, elle offre un territoire immense en grande part couverte de forêt, encadrée de deux grands fleuves internationaux, qui constituent à la fois des

frontières, mais surtout des unités de vie sur leurs deux rives, avec un fort développement de la mangrove³ sur leurs rives et sur la côte.

Les Antilles (Guadeloupe, Martinique et Saint-Martin) et la Réunion, qui détient des records mondiaux de pluviométrie, partagent une forte exposition aux cyclones et dépressions tropicales. Les parties volcaniques, avec des reliefs élevés, de ces îles connaissent des pluviométries extrêmement contrastées entre cote au vent et cote sous le vent. Les pentes et le faciès de cirques d'érosion très active distinguent les ravines de la Réunion par un transport solide exceptionnel, même si les autres îles connaissent aussi des fortes concentrations en sédiments en période de pluies et des instabilités des terrains. Saint-Martin et en Guadeloupe la Grande Terre, Marie-Galante, et la Désirade se distinguent par un relief bas et tabulaire de calcaires coralliens.

Mayotte est plus pauvre en ressources en eau et avec des reliefs moins marqués, se distingue par l'importance de son lagon⁴.

Cet environnement physique soumet les infrastructures à rudes épreuves :

- Le relief en particulier sous forme de brutale dénivellation et le cloisonnement topographique qu'il induit rendent difficiles la conception et la gestion des réseaux, en particulier d'eau potable ;
- Les terrains sont souvent instables (coulées de boues, sismicité, alluvions des mangroves) ou agressifs (alluvions saumâtres des mangroves, nappe salée du littoral, argile corrosive) ;
- Le climat⁵ est propice à la corrosion et aux dysfonctionnements de l'électronique, la température favorise la production de sulfure d'hydrogène (H^2S) dans les réseaux d'assainissement et la circulation d'eau chaude dans les réseaux d'eau potable, le régime pluvial induit turbidité et surcharge hydraulique.

³ La mangrove est une forêt tropicale basse (au plus 30 mètres de haut), dense et implantée dans les vasières de la zone de balancement des marées. Elle se déploie dans les eaux salées à saumâtres, en position d'abri. C'est la formation végétale des marais maritimes tropicaux. Les palétuviers, arbres de la mangrove, sont adaptés à un milieu salé et à un substrat instable qu'ils tendent à fixer et de nombreuses espèces se répartissent selon une zonation qui varie d'un littoral à l'autre et qui est fonction de la durée de l'inondation et de la salinité des eaux. Ils vivent en symbiose avec des crabes. Sur le littoral de Guyane, la mangrove connaît, notamment dans la région de Cayenne, des variations cycliques de développement et de destruction, de période proche d'une dizaine d'années liés aux bouffées de transit côtier de sédiments issus de l'embouchure du fleuve Amazone. ces bancs sédimentaires en transit le long de la côte apportent à la fois un effet amortisseur de la houle et des nutriments.

⁴ Un lagon est une étendue d'eau marine peu profonde à l'intérieur d'un atoll ou fermée au large du littoral par un récif corallien. Celui qui entoure Mayotte est l'un des plus grands au monde.

⁵ Les matériels et matériaux sont rarement tropicalisés mais plus souvent des standards hexagonaux voire dans les décennies précédentes des matériaux de qualité inférieure pour des raisons d'économie ou d'étroitesse du marché des approvisionnements. Aussi la durée de vie des équipements même bien entretenus n'est pas comparable avec la métropole.

Localisation	Petites Antilles (Mer des Caraïbes)		Amérique du Sud (Côte Nord-Est)	Océan Indien	
				Est de Madagascar	Archipel des Comores, N-O de Madagascar
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Superficie (km ²)	1 628	1 128	83 533	2 504	374
Contexte	2 îles jointes. Petites îles.	île	continent	île	île
Climat	tropical	tropical	équatorial	tropical	tropical
Température moyenne (°C)	27	26	26	12-27	26
Pluviométrie moyenne annuelle et régime pluviométrique	800 à 1 500 mm : sur Grande Terre ; 1 500 à 4 500 mm sur Basse Terre saison sèche (carême) : janvier à juin saison (hivernage) humide et chaude : juillet à décembre exposé cyclones	1 000 à 6 000 mm saison sèche (carême) : février à avril hivernage (chaude et humide) : juillet-octobre exposé cyclones ;	2 500 à 4 000 mm petite saison fraîche et humide : décembre à mars ; petit été sec : mars ; saison des pluies : avril à juin ; saison sèche et chaude : juillet à décembre	525 à 800 mm sous le vent 3 000 à 11 000 mm au vent exposé cyclones ; records mondiaux 1 à 4 jours	1 350 mm saison sèche : mai à octobre saison chaude et humide : novembre à avril-mai
Géologie	Grande-Terre et petites îles : socle calcaire ; Basse-Terre : volcanique	Volcanique	Socle tabulaire	Volcanique récent ; cirques érosion	Volcanique
Point culminant	Soufrière : 1 467m	Montagne Pelée : 1 397m	Montagne Bellevue de l'Inimi : 851 m	Piton des Neiges : 3 071m	Mont Bénara : 660 m
Lagon Récifs coralliens Mangrove			700 km ²	12 km ² 25 km	1100 km ² 160 km 6 à 8 km ²

Tableau 1: Départements d'Outre-mer : principales données physiques.

1.2. Contexte démographique, social, et économique

1.2.1. Démographie

Les DROM offrent un panorama démographique contrasté (Tableau 2), pouvant se répartir en trois groupes (voir Annexe 4).

- Martinique et Guadeloupe : des îles en déclin ou en stagnation démographique, connaissant un vieillissement de la population.
- Mayotte, la Guyane et Saint-Martin : une croissance démographique record⁶.
- La Réunion : très peuplée et en croissance démographique⁷.

⁶ La population de Mayotte a décuplé en 50 ans pour atteindre 201 600 habitants. La croissance démographique est estimée à 2,4 % par an. On estime qu'environ 40 % de la population de l'île serait constituée de migrants en situation irrégulière. La Guyane est dans une situation à la fois comparable et différente. Sa population, 250 000 habitants, est aussi en très forte augmentation (4 % par an). Les populations de Mayotte et de la Guyane sont ainsi susceptibles d'augmenter de moitié dans les dix prochaines années. A Saint-Martin, après un accroissement très élevé (+17 % par an dans les années 1980), la croissance est redescendue à 2,2 % notamment par une réduction de l'immigration.

⁷ La Réunion, de loin le plus peuplé des DROM avec 830 000 habitants, connaît une dynamique démographique intermédiaire. Son taux de fécondité est moyen au regard des niveaux de l'Outre-Mer

Les projections démographiques à échéance 2027 et 2040 (Figure 2) sont ainsi très différentes : (croissances majeures envisagées pour la Guyane, Mayotte et saint-Martin, significative à la Réunion, très faible dans les Antilles).

	Guadeloupe	Martinique	Saint-Martin	Guyane	Mayotte	Réunion
Population (x1 000 hab) INSEE 2011	402	398	37	219	186	808
Densité (hab/km ²) France entière : 101	247	353	697	3	499	323
Taux de croissance annuel (%) France entière : 0,7 %	0,5	0,5	2,2	4	2,4	1,5
Population projetée en 2027 (x1 000 hab)	410	421	50	406	350	975
Evolution de 2013 à 2027	+1 %	+8 %	+35 %	+70 %	+65 %	+16 %

Tableau 2: Population et densité des DROM. Source : INSEE 2011, projections citées par Cour des comptes, 2014. (sauf St Martin, INSEE citée par IEDOM note express sept.2013).

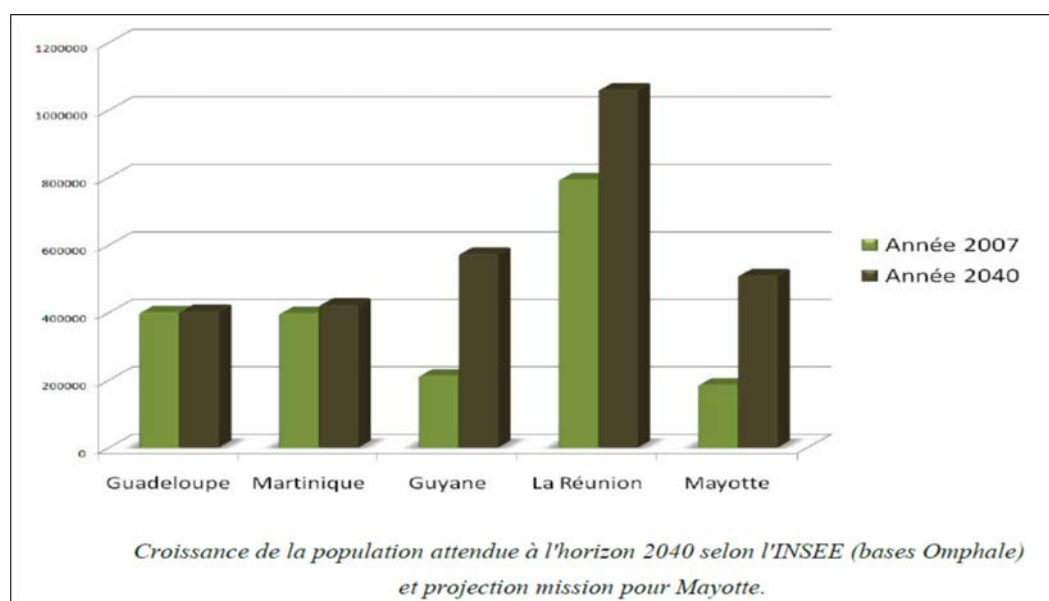


Figure 2: Projections démographiques 2007-2040. Source : P. Schmit, 2012.

1.2.2. Revenus et emploi

Les niveaux moyens de revenu par habitant sont en général inférieurs à ceux de l'Hexagone mais élevés sur le plan régional et la situation économique est marquée par une forte dépendance vis-à-vis de l'État et des transferts de richesse depuis le

(2,5 enfants par femme). Sa population augmente au rythme important de 1,5 % par an et est relativement jeune.

reste de l'Europe et l'Hexagone (voir Annexe 5). La dépendance économique aux emplois publics est forte, les activités agricoles, industrielles et marchandes étant plus développées à la Réunion et, dans une moindre mesure, aux Antilles⁸, qu'à Mayotte et en Guyane, à l'exception notable du centre spatial (Tableau 3).

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
PIB (2012) 31 420 €/hab France entière	19 810 €/hab	21 527 €/hab	15 416 €/hab	7 900 €/hab	19 477 €/hab
Taux de chômage (% de la population active) ⁹ 10 % France entière	22,9 %	21 %	21,2 %	19,5 %	29,7 %
Revenu par UC (€/hab 2006) 15 372 €/hab France entière	9 208 €/hab	10 130 €/hab	9 219 €/hab	3 728 €/hab	9 445 €/hab
Poids de la fonction publique territoriale dans l'emploi total (%)	12,6 %	13,7 %	15,6 %	?	17,1 %
Taux de couverture des importations par les exportations (%)	6,2 %	13,2 %	12,4 %	1,8 %	6,7 %
Part des entreprises de plus de 20 salariés (% nombre d'entreprises)	2,1 %	2,8 %	3,9 %	?	4,3 %
Surcoût des matières premières du BTP par rapport à l'Hexagone (%)	14,8 %	16,9 %	19,3 %	?	12,4 %

Tableau 3 : Indicateurs socio-économiques dans les DROM.

1.2.3. Contexte sanitaire

La situation sanitaire des DROM, même si elle est largement plus satisfaisante que dans les pays limitrophes, comporte certains aspects préoccupants, concernant plus particulièrement l'accès à l'eau potable, en Guyane et à Mayotte (Annexe 6). Un rapport récent de la Cour des comptes dresse un tableau complet de cette situation (Tableau 4).

⁸ A Saint-Martin, le PIB (14 700 €/hab) stagne depuis quinze ans du fait de la croissance démographique et du taux de chômage (27 %).

⁹ Le tableau de bord de la fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) daté du 30 avril 2015 complète utilement cette appréciation : « La définition « officielle » du chômage ignore certaines interactions entre emploi et inactivité (travail occasionnel, sous-emploi) : certaines personnes souhaitent travailler mais sont considérées comme inactives. Ces inactifs qui souhaitent travailler forment le « halo autour du chômage », estimé par l'INSEE à 122 300 individus en 2013 dans les cinq DOM (8,7 % du total national). Un « indicateur agrégé du chômage » permet donc d'agréger les individus au chômage aux individus appartenant au halo. Il en résulte un taux de chômage « réel » beaucoup plus important, s'établissant entre 29,2 % (Martinique) et 36,1 % (La Réunion). La différence est importante pour la Guyane, dont le taux de chômage passerait, selon ce nouveau mode de calcul, de 21,3 % à 34,2 %. Il devrait dépasser les 45 % à Mayotte, où les inactifs du halo sont trois fois plus nombreux que les chômeurs. »

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
Espérance de vie à la naissance (Hommes)	76,8	75,2	76,1	72,2		75,1
Espérance de vie à la naissance (Femmes)	82,9	81,7	82,9	79,1		80,0
Mortalité infantile	3,3 ‰	9,9 ‰	8 ‰	9,2 ‰	16,1 ‰	8,5 ‰
Proportion de logement sans l'eau courante	0,1 %	2,6 %	0,7 %	10 %	22 %	0,4 %

Tableau 4: Indicateurs sociaux et de santé publique dans les DROM. Sources : INSEE et Cour des comptes.

De 1990 à 2010, la progression de l'indice de développement humain outre-mer (voir définition et détails en annexe) a été supérieure à celle de l'Hexagone, ce qui confirme l'ampleur des efforts financiers consentis par l'État. Les Antilles françaises apparaissent ainsi aujourd'hui en tête des Caraïbes alors que c'était les Bahamas dix ans plus tôt.

1.2.4. Foncier

La question du foncier représente une contrainte majeure dans les DROM. Elle est largement héritée de l'histoire. Les prix sont élevés et soulèvent des difficultés pour l'utilisation publique ou l'encadrement des activités sur les parcelles : créer une station d'épuration, poser une canalisation, ou instaurer un périmètre de protection (Annexe 7).

La « zone des cinquante pas géométriques »¹⁰ est particulièrement sujette à des occupations et constructions illégales.

1.3. Contexte institutionnel

1.3.1. Communes et intercommunalités

On compte peu de toutes petites communes, à la différence de l'Hexagone. Certaines communes de Guyane ont un territoire exceptionnellement vaste (Tableau 5).

¹⁰ 87,20 mètres depuis le rivage, dont l'État est propriétaire depuis Louis XIV ; Voir chapitre 2. Cette zone fait l'objet d'un traitement double : en zone urbanisée, les terrains sont cédés aux propriétaires sans titres, dans le cadre d'une agence des cinquante pas géométriques, établissement public de l'État créé par la loi du 30 décembre 1996, chargée de régulariser le foncier. En zone naturelle, les terrains sont inaccessibles et placés sous la responsabilité du Conservatoire du littoral ou de l'Office national des Forêts. A Mayotte, la procédure de cession foncière sur la zone des 50 pas géométriques est réalisée par la préfecture. En Guyane et à la Réunion, la zone ne fait l'objet d'aucun traitement particulier en raison, soit de sa faible occupation (Guyane), soit d'une régularisation achevée (La Réunion).

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
Nombre communes	36 000	32	34	22	17	24
Population moyenne des communes (hab)	1 775	12 500	11 700	9 950	10 900	33 600
Superficie moyenne des communes (km ²)	17,6	50,9	33,2	3800	22	104
Nombre EPCI-FP	2145	6	3	4 quelques communes isolées	0	5

Tableau 5: Communes et intercommunalités dans les DROM.

Le processus de développement de l'intercommunalité est bien avancé sur le plan formel, sauf à Mayotte. Toutefois, il reste à lui donner toute sa portée effective. A l'exception de Mayotte, l'immense majorité des communes d'Outre-mer est intégrée dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)¹¹. La Cours des comptes constate que les transferts de compétence effectifs aux EPCI sont parfois lents et incomplets : « *la persistance de syndicats intercommunaux ou mixtes constitue un frein aux transferts de compétences, souvent difficiles à mettre en œuvre, soit qu'ils n'ont pas été prévus, soit qu'ils nécessitent une restructuration préalable.* » C'est vrai pour la compétence "eau", en particulier en Guadeloupe et en Martinique. Il est fréquent que cette compétence n'ait pas été transférée aux EPCI (en Martinique) ou que ce transfert fasse l'objet de quelques lenteurs (cas de la communauté d'agglomération de la Riviera en Guadeloupe). Saint-Martin constitue une collectivité unique exerçant non seulement les attributions communales, départementales et régionales mais aussi certaines attributions de l'État qui lui ont été dévolues. L'environnement (et son code) y reste une compétence de l'État.

La situation financière des communes Outre-Mer est particulièrement délicate. Selon la Cour des Comptes, « *l'emploi public, qui est mal géré et mal maîtrisé, y est privilégié, considéré davantage comme un « amortisseur social », dans un contexte de chômage élevé, que comme un moyen de gérer de manière optimale les services publics locaux*¹². »

¹¹ Communautés d'agglomération ou communautés de communes. Il n'y a pas de communautés urbaines,

¹² Rapport 2011, déjà cité.

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
Coût des charges de personnels communaux (€/hab/an)	508	710	719	635	?	737
Capacité d'autofinancement (€/hab/an)	167	110	24	négative	?	73
Investissements publics (€/hab/an)	348	288	308	198	?	380
Part de subventions dans l'investissement public	27 %	55 %	48 %	68 %	?	27 %
Endettement moyen (€/hab) ¹³	901	628	1006	616	?	880

Tableau 6: Communes et intercommunalités : quelques ratios. Source : Cour des comptes, 2011. Données 2009.

Le coût des charges de personnel communaux, en moyenne annuelle par habitant, est d'un quart supérieur à l'Hexagone, mais peut atteindre le double. On note un recours important au recrutement de contractuels (hors concours). La part des salaires dans les dépenses de fonctionnement des communes est de 53 % à 67 % contre 43 % au plan national. Ce poids important des charges de fonctionnement entraîne une faible capacité d'autofinancement et, sauf à la Réunion, un investissement relativement faible en équipements publics, bien que les subventions représentent une part considérable du financement de ces investissements. Grâce à ce fort niveau de subventions, l'endettement des communes, reste limité sauf exceptions.

Les recettes de ces collectivités se caractérisent par le poids élevé de la fiscalité indirecte : 33 à 39 % contre 8 % pour l'ensemble de la France. La ressource principale des communes est l'octroi de mer, une taxe sur les produits importés et sur les productions locales, dont le taux est fixé par les régions qui a rapporté 1 milliard d'euros en 2011 à 4 départements d'Outre-Mer¹⁴, l'octroi de mer s'appliquant à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2014 (décision 2014/162 UE du Conseil de l'UE). Le 17 décembre 2014, le conseil des ministres de l'Union européenne a accepté de reconduire l'octroi de mer sur la période 2015-2020. La fiscalité foncière directe a offert pour l'instant peu de perspectives de recettes en raison de l'absence de bases cadastrales complètes et fiables (cf ci-dessus).

1.3.2. Régions, départements et projets de collectivité unique

Les conseils départementaux et régionaux ont, sauf exceptions notables, des bases financières beaucoup plus saines et des capacités d'investissement nettement plus élevées. Ainsi, pour la moyenne des régions d'Outre-Mer, la marge d'autofinancement est de 90,5 %, supérieure au niveau de l'Hexagone (83,4 %). Leurs dépenses d'investissement, en moyenne par habitant, atteignent 215 euros en 2012 contre 40 euros dans l'Hexagone. Les départements sont dans une position similaire avec une marge d'autofinancement encore plus élevée : 94,4 %.

Les départements comme les régions ne disposent pas de compétences explicites en matière de politique de l'eau. Ils ont été *de facto* amenés à exercer un rôle essentiel en

¹³ *Peu de chiffres sont disponibles pour St Martin ; son endettement attendrait 1300 €/hab (source : sixminfo. fr mars 2015)

¹⁴ Source : rapport de l'Assemblée nationale du 29 janvier 2013.

la matière, notamment pour la maîtrise d'ouvrage des équipements de production, de stockage et de transport d'eau brute destinée à l'irrigation mais aussi aux autres usages. Cette implication s'est affaiblie dans les années récentes.

Le transfert aux régions de la gestion des fonds européens en 2015 aura pour effet de leur reconnaître un rôle pivot dans la programmation des financements.

La Martinique et la Guyane ont fait le choix de créer des collectivités uniques, par fusion du département et de la région sur la base de l'article 73 de la Constitution autorisant des aménagements de la législation Outre-Mer. Le principe en a été adopté par le référendum en janvier 2010 et ses modalités prévues par la loi du 11 juillet 2011. Cette réforme fondamentale entrera en vigueur à compter de l'élection, en décembre 2015, des nouvelles assemblées territoriales. Elle s'annonce cruciale sur les équilibres institutionnels, avec l'émergence d'un pôle d'autorité et de pouvoir unique et par conséquent sans doute extrêmement puissant. Cette réforme ne peut qu'avoir des conséquences majeures en matière de gouvernance de l'eau dont tiendront compte les propositions de la mission. Les deux départements se trouvent toutefois, face à cette réforme, dans des positions profondément différentes. La préparation de cette collectivité unique était au moment des visites de la mission moins avancée en Guyane qu'en Martinique.

1.3.3. Instances de la biodiversité

Une très grande part de la biodiversité nationale se trouve dans les DROM (l'ensemble des Outre-mer renferme 80 % de la biodiversité du territoire français), avec une très forte proportion d'endémisme et donc une forte fragilité suite à l'envahissement d'espèces exotiques. Pour la protéger, le code de l'environnement s'y applique, avec des adaptations cependant. Les directives européennes « eau »¹⁵ s'y appliquent et ont été transposées : directive-cadre européenne sur l'eau (DCE), directive eaux résiduaires urbaines (DERU). Les directives « nature » (Oiseaux et DHFF¹⁶) et « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) n'y sont pas applicables. Des accords spécifiques aux outre-mer engagent cependant le pays, comme la convention de Carthage¹⁷, ou au sein de la commission de l'Océan Indien¹⁸.

¹⁵ C'est le cas aussi de la directive « inondation » sous la forme des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). La réglementation impose que les dispositions du deuxième cycle de schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau soient communes avec le PGRI et que celui-ci soit compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le SDAGE.

¹⁶ Directive « habitat, faune, flore ». Pour y remédier, à l'initiative de la France, a été lancé en 2008 pour les DROM le programme REDOM et pour les PTOM le « Programme volontaire pour la Biodiversité, les Écosystèmes et les Services écosystémiques dans les Territoires d'outre-mer européens » (BEST), s'inspirant de l'approche Natura 2000. La Commission européenne apporte ses financements dans le cadre d'appel à projets.

¹⁷ Cette Convention signée à Carthage (Colombie) le 24 mars 1983 a pour objet la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. Les parties contractantes dont la France s'efforcent de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux à cette fin.

¹⁸ Le projet biodiversité de la COI, qui regroupe 7 pays dont la France, est financé par l'Union européenne et porte notamment sur la réduction des pressions directes exercées sur la diversité biologique et l'encouragement à l'utilisation durable des ressources. Il vise en particulier les récifs coralliens.

Pour relever les multiples défis de la préservation de leur exceptionnelle biodiversité, les DROM ne manquent pas d'atouts avec de nombreux intervenants souvent très qualifiés (Annexe 8). Cependant, des améliorations peuvent être apportées ainsi que des économies de moyens, en termes de coordination, de mutualisation, voire de fusions. Pour cela l'agence française de la biodiversité pourra apporter des solutions.

1.4. Services publics d'eau potable et d'assainissement : aspects communs

L'annexe 9 rappelle la nature des engagements internationaux en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement liés aux objectifs des Nations-Unies dits « objectifs du millénaire » et les discussions en cours pour les futurs « objectifs de développement durable ».

Les services d'eau et d'assainissement ont pour objet d'alimenter en eau potable la population (AEP) puis d'évacuer et de traiter les eaux résiduaires. En France ce sont des services publics locaux.

Aucune obligation juridique européenne ni nationale n'impose aux communes, qui ont en France la compétence pour les services publics d'eau potable, de desservir la population en eau potable. En revanche, si elles décident de distribuer l'eau, celle-ci doit être conforme aux normes européennes de potabilité, et elles doivent également, lors de la délivrance d'un permis de construire, s'assurer qu'il dispose d'une eau potable¹⁹.

Concernant l'évacuation et le traitement des eaux résiduaires urbaines, les communes ont l'obligation d'assurer ce service dans les zones qu'elles ont désignées pour l'assainissement dit collectif (AC) et de mettre en place un service de contrôle pour les zones qu'elles ont définies comme faisant l'objet d'un assainissement dit non collectif (ANC).

¹⁹ Cette question étant parfois mal comprise, on reproduit ici une réponse à une question parlementaire qui éclaire ce sujet : « *La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques n'instaure pas un droit d'accès au réseau public d'eau potable mais un droit à l'eau qui s'exerce « dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, (...) dans des conditions économiquement acceptables par tous » (article L. 210-1 du code de l'environnement). Ainsi, en matière de distribution d'eau potable, il n'existe pas d'obligation générale de raccordement. Sauf dispositions contraires du code de l'urbanisme ou du règlement sanitaire départemental, aucune règle générale n'impose aux propriétaires le raccordement des immeubles au réseau d'eau public. Une habitation peut donc disposer d'une alimentation propre, assurée par exemple par un forage. En vertu de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, les communes arrêtent un schéma de distribution d'eau potable en vue de délimiter les zones desservies par le réseau de distribution et donc in fine le champ des zones dans lesquelles une obligation de desserte s'applique. Toutefois, le maire ne peut pas se fonder sur cet article pour refuser le permis dès lors que le pétitionnaire entend assumer l'alimentation en eau potable de la construction à partir d'un puits lui appartenant (Conseil d'Etat, 30 octobre 1996, n° 126150). Il n'appartient pas au maire, au titre de sa compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (article L. 422-1 du code de l'urbanisme), de vérifier la productivité d'un forage lors de l'instruction d'un permis de construire. Cette vérification relève de la seule responsabilité du propriétaire. Un forage réalisé à des fins d'usage domestique fait d'ailleurs l'objet d'une déclaration auprès du maire, selon une procédure autonome régie par l'article L. 2224-9 du code général des collectivités territoriales. 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. »*

En dehors des prêts et subventions apportées par l'État et ses établissements publics [caisse des dépôts (CDC), agence française de développement (AFD), et office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)] et dans la perspective de la gestion des fonds européens par les conseils régionaux, l'État a un rôle essentiellement régalien (police de l'eau pour les prises d'eau et les rejets, contrôles sanitaires, contrôles des rejets, contrôles des budgets par le contrôle de légalité).

Les services d'eau potable et d'assainissement sont constitués outre-mer de longue date à la Réunion et dans les Antilles mais sont encore dans des phases pionnières à Mayotte et dans les secteurs ruraux de Guyane²⁰.

En matière d'alimentation en eau potable (AEP) :

- les services de Mayotte et de Guyane sont en extension spatiale, volumique (accroissement démographique) et en évolution du mode de desserte (passage aux branchements privatifs) : 25 % de la population n'est pas desservie à Mayotte, 15 % au moins en Guyane. Dans les centres urbains de plus de 10 000 habitants, les services publics sont en voie de structuration, voire bien établis comme à Cayenne ; dans les communes peu peuplées et plus isolées, les services sont très peu développés.
- les services bien établis où l'essentiel de la population est desservie (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Saint Martin), principalement mis en place dans les années 1950 à 1980, font face une importante obsolescence spécialement des réseaux qui peut même compromettre la continuité et la pérennité du service (Guadeloupe).

En matière d'assainissement :

- les services sont peu développés en dehors des centres anciens des villes et bourgs principaux ;
- après la mise aux normes des stations des agglomérations, une considérable extension des réseaux et des raccordements et le développement consécutif d'une assiette redevable sont nécessaires pour que les services soient effectifs.
- L'assainissement non collectif (ANC), concerne *de facto* une part considérable de la population compte tenu d'une part des insuffisances de l'assainissement collectif et d'autre part d'une bonne adaptation de ces dispositifs à la grande dispersion de l'habitat.
- S'y ajoutent de petites unités collectives au statut juridique souvent flou (public/privé). Les services ont exercé leur compétence pour dresser un état des lieux et entamés des diagnostics individuels (Antilles, Réunion).

La maturité de la gestion des services est très variable au sein d'un même DROM. Elle apparaît généralement plus avancée à la Réunion, puis à la Martinique et à Saint-Martin. La Guadeloupe souffre de difficultés d'organisation qui ne se limitent pas,

²⁰ A côté des services publics existent de nombreuses unités privées d'assainissement liés à des lotissements (Îles des Antilles) ou des hôtels (Saint Martin), voire d'eau potable liée à des hôtels (Saint Martin). Ces unités souvent mise en place faute de service public pourraient continuer à se développer significativement lorsque celui-ci devient insuffisamment fiable (Hôtels de la Riviera de Guadeloupe).

comme on le pense trop souvent, aux problèmes du SIAEAG. La Guyane présente une très grande diversité liée à l'étendue territoriale et la diversité des collectivités. Mayotte dispose d'une organisation simple (syndicat unique), mais a un très important retard à rattraper.

Au sein de cette diversité, des difficultés communes à tous les territoires apparaissent. Elles ne sont ni générales ni absolues. Chaque service a une position originale : certains ont résolu ou maîtrisé la plupart d'entre elles, d'autres les cumulent. Peu nombreux sont les services où la pérennité d'une bonne gouvernance et d'un bon niveau de service est aujourd'hui acquise structurellement dans les « gènes » du service.

Trois facteurs caractérisent les services les plus performants : l'**action déterminée d'un élu** en faveur de l'intérêt général s'appuyant sur un **cadre compétent** (ou une poignée) pendant une **durée suffisante** (une décennie au moins).

1.4.1. Prix et consommations

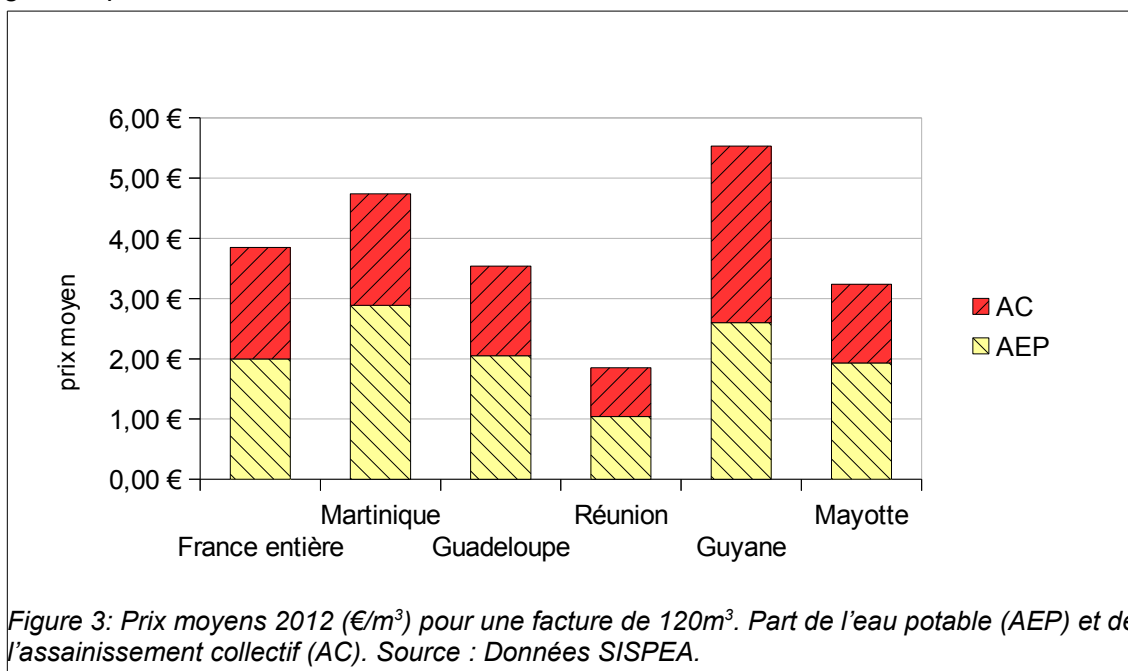
Compte-tenu de l'importance de l'enjeu des prix de l'eau potable et des niveaux de consommation et du fait que les évolutions des prix, comme dans l'Hexagone, ont été importantes ces dernières années, la mission a conduit sa propre analyse de cette question, qui est résumée dans l'annexe 10, en s'appuyant sur une grande multiplicité de sources d'information. Ses principales constatations sont les suivantes :

- Les prix pratiqués par les services publics d'eau potable et d'assainissement domestique sont très différents selon les DROM (Figure 3).
 - Pour l'eau potable, Martinique et Guyane se distinguent par des prix élevés et la Réunion par des prix bas, la Guadeloupe et Mayotte étant proches de la moyenne nationale. A Saint-Martin, le prix extrêmement élevé est dû à la désalinisation.
 - Pour l'assainissement, la Guyane se distingue par des prix élevés et la Réunion par des prix bas, alors que la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Mayotte sont proches de la moyenne nationale.
- Les consommations par abonnés (volumes facturés) sont également contrastées.
 - La situation de l'île de la Réunion est atypique. Une part importante des consommations est liée, pour les plus riches, aux piscines et pour les plus pauvres, aux jardins potagers. Ceci est rendu socialement acceptable par un prix de l'eau également exceptionnellement bas.
 - Les volumes consommés sont stables à la Martinique et à la Guadeloupe sous l'influence conjuguée d'une stabilité démographique et d'une stagnation ou diminution de la consommation individuelle.
 - A Saint-Martin (consommation moyenne de 72 L/j/hab) et à Mayotte, la faible consommation par habitant desservi peut s'expliquer par un taux important d'alimentation par d'autres sources (citernes, et, en outre, à

Saint-Martin, dessalement privé) et au moins à Mayotte par des habitudes d'économie. Les consommations du milieu rural de Guyane ne sont pas connues mais pourraient présenter les mêmes caractéristiques. Les « écarts », qui peuvent représenter plusieurs milliers d'habitants), y sont peu ou pas alimentés par des réseaux collectifs.

- Les consommations unitaires et les prix, dans une certaine mesure, se compensent pour établir une facture d'eau globalement plus homogène, une fois calculée en euros par an et par habitant. Ainsi prix exceptionnellement bas et consommations exceptionnellement élevées se compensent-ils assez largement à la Réunion ;
- La facture d'eau est particulièrement élevée en Guyane : le prix de l'eau plus important encore qu'en Martinique n'est guère compensé par la faiblesse des consommations, comme en Martinique.
- Le poids de l'eau dans le budget des ménages atteint des niveaux très élevés en Martinique, pour une part significative de ceux-ci, et tout particulièrement les personnes seules et les grandes familles. Bien que des éléments comparables n'y aient pas été produits, il est vraisemblable que ce diagnostic vaille également pour la Guyane.

Toutes les composantes objectives des charges du service sont plus élevées que dans l'Hexagone : énergie, réactifs, équipements, salaires. Pourtant, à l'exception notable de la Martinique, de Saint-Martin et de la Guyane, les tarifications restent à des niveaux inférieurs à ceux de l'Hexagone. Même lorsque les services sont assurés de façon très satisfaisante (Ouest et Sud de l'île de la Réunion), avec des taux d'impayés relativement raisonnables et une gestion technique solide, les prix sont bas au regard de ces coûts : même ces services ne dégagent pas des capacités suffisantes pour une gestion patrimoniale des réseaux.



Les tarifications progressives qui ont été appliquées ici ou là ont parfois eu des effets contre-productifs²¹, en particulier à St Martin. Les plus gros consommateurs, y compris assimilés domestiques (hôtels, lotissements) y ont multiplié les solutions autonomes (forages anarchiques, dessalement, puis STEP) et cela conduit à des réductions d'assiette conduisant à augmenter le tarif des autres abonnés.

La tarification sociale de l'eau et les dispositifs du fonds solidarité logement (FSL) sont peu mobilisés au regard des enjeux pourtant très prégnants des difficultés sociales et financières d'une part importante de la population²². Le maintien d'un prix globalement bas semble plus consensuel qu'une augmentation raisonnée des prix de l'eau pour ceux qui peuvent payer et la mise en place de mécanismes de régulation sociale pour les plus démunis. Au final, cette absence de recettes nuit à la qualité générale du service.

1.4.2. Quartiers d'habitat informel

La situation de la Guyane et de Mayotte, qui comportent d'importantes populations (généralement immigrées illégales ou, en Guyane, issues de vagues antérieures d'immigration) en habitat informel²³, conduit à rechercher des solutions transitoires pour améliorer ces situations, en tenant compte de la réticence des autorités (voire de la population résidente) à voir des équipements urbains venir stabiliser et consacrer ces occupations illégales.

Les systèmes informels existants pour la desserte en eau domestique sont de deux types :

- le raccordement par des tuyaux (simplement posés au sol) à des résidences proches qui revendent l'eau aux familles non desservies ; les conditions de ces reventes sont très mal connues, et couvrent tout le spectre qui va de la solidarité envers des proches dans le besoin à l'exploitation de populations en situation de grande précarité. Cette connexion habitat formel/informel est particulièrement développée à Mayotte et apporte un service qui, certes n'est pas d'une qualité exemplaire, mais se fait au moins à partir d'une eau contrôlée sanitaire ;
- les reventes d'eau par citernes et revente au fût et au bidon. Lorsque les tarifs pratiqués sont connus, ces services apparaissent extrêmement coûteux par rapport à une adduction d'eau potable. Par ailleurs la qualité sanitaire de l'eau est largement suspecte.

En Guyane, ces systèmes complètent l'approvisionnement fourni par les cours d'eau et les puits particuliers.

²¹ Comme relevé précédemment, la tarification progressive n'explique pas tout : lorsqu'ils sont raccordés, les grands comptes sont loin d'être les meilleurs payeurs.

²² À l'exception de la Guyane et de la Martinique, où les prix globaux sont relativement plus élevés, aucune collectivité d'autres DROM, malgré les difficultés sociales, ne s'est portée volontaire pour les expérimentations de tarification sociale (dites expérimentations Brottes).

²³ Définis à l'article 8 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 : « les secteurs d'habitat informel, [sont] constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes. ».

Les situations sont très variées :

- quartiers informels de grande taille en milieu urbain (bidonvilles de Mamoudzou par exemple) ;
- quartiers non viabilisés, en arrière et à proximité des secteurs viabilisés (nombreux cas à Mayotte et en Guyane), vivant en interaction forte formel/informel. Dans ces derniers peuvent coexister, du moins en Guyane, habitat précaire (en bois ou en tôle) et maisons illégales très confortables et construites en dur ;
- écarts isolés pouvant comprendre plusieurs centaines d'habitants, notamment en Guyane amazonienne ;
- hameaux clandestins dissimulés en colline ou à proximité des lieux de débarquement à Mayotte ;
- en forêt guyanaise, hameaux constitués liés à l'orpaillage clandestin qui font l'objet d'un démantèlement systématique (opération « Harpie »).

Des réponses adaptées (bornes-fontaines, latrines et toilettes sèches) existent et répondent à ces situations, dans le respect des engagements internationaux et de la dignité des personnes. L'intermédiation d'associations est indispensable pour une bonne adéquation des dispositifs aux besoins de la population : une bonne part des bornes-fontaines qui avaient été installées à Mayotte n'avaient pas été entretenues. L'implication, aujourd'hui, du Programme Solidarité Eau (PS-EAU : plateforme d'ONG spécialisée dans ces questions) auprès du SIEAM à Mayotte traduit la volonté aujourd'hui bien établie de développer ces services, qui avaient été antérieurement déconsidérés par certains élus. Des méthodes impliquant directement la population concernée dans la gestion de ces équipements sont des garanties de non-dégradation et d'entretien futur. Des précautions élémentaires doivent être prises (plateforme bétonnée, drainage des eaux autour de la plateforme) pour assurer la salubrité. Ces démarches sont largement pratiquées dans le monde dans des contextes analogues. Le système de borne-fontaines à prépaiement par carte électronique²⁴, tel que pratiqué, a fait ses preuves : les dégradations sont rares quand la question sociale a été préalablement traitée²⁵ par une écoute et une gestion locale adaptée, et la fraude, qui repose sur une assez grande créativité²⁶, reste marginale.

Il convient également de veiller à développer ces systèmes à un coût maîtrisé : le coût d'investissement est d'environ 5 000 € par borne, mais les frais d'entretien et de renouvellement peuvent atteindre 2 000 €/an par borne s'ils ne sont pas gérés à

²⁴ Un ordre de grandeur peut être donné à partir de l'expérience de Guyane : Dans un quartier de Saint-Laurent-du-Maroni, un bidon de 20 litres d'une eau non contrôlée aurait été vendu jusqu'à 15 € par des revendeurs. Les cartes de 10 m³ des bornes nouvelles monétiques sont payées 13 € (soit 2,6ct pour 20 litres).

²⁵ Les exemples de bornes vandalisées existent, on peut faire l'hypothèse qu'ils sont essentiellement le fait d'une part de revendeurs d'eau et d'autre part de situation où des bornes ont été situées aux frontières entre deux communautés, avec l'idée d'économiser un peu d'investissement et quelles servent aux deux, alors que ces communautés sont en conflit. Des communautés ont d'ailleurs parfois elles-mêmes ajouté des capots de protection et organisé un gardiennage pour les protéger.

²⁶ Lors des visites de la mission, le moyen de fraude le plus commun consistait à utiliser deux cartes prépayées superposées. La première était vide, mais permettait, pour des raisons qui sont restées obscures à la mission, d'éviter que les volumes soient décomptés sur la deuxième.

l'économie²⁷. Les quelques communes en Guyane qui se sont mobilisées en ce sens ont confié à leur délégataire la gestion de bornes-fontaines par avenant au contrat d'affermage. Si la collectivité est ainsi mieux garantie, et peut être mieux rassurée sur les risques judiciaires et pénaux de la responsabilité qu'elle prend, il est regrettable qu'il faille déplacer à grands frais un technicien spécialisé pour un entretien et une surveillance quasi quotidienne qui auraient été beaucoup plus économiquement confiés à un gardien sur place accepté par la communauté concernée²⁸.

Sans le développement à une plus grande échelle de tels dispositifs, la revente d'eau dans des conditions sanitaires nettement moins satisfaisantes et à des tarifs prohibitifs se poursuivra. Une densité suffisante de bornes est un facteur majeur du succès du programme, notamment dans les secteurs où le système de revente d'eau entre habitat formel et informel est établi, et où les habitants peuvent aujourd'hui considérer avoir l'eau au robinet dans la maison.

De même, il est difficile de structurer des réseaux d'assainissement dans des terrains parfois très instables, en l'absence de voiries ou de sols stabilisés et d'offrir ce service sans le paiement d'une redevance d'assainissement hors de portée des moyens de ces familles en grande précarité. Certes, partout où c'est possible, le raccordement au réseau avec des mécanismes de solidarité semble une excellente chose. Mais dans bien des cas, des latrines et des toilettes sèches permettraient d'assurer une meilleure hygiène²⁹.

La politique en la matière est encore beaucoup trop timide (quelques dizaines de bornes-fontaines, en tout, en Guyane comme à Mayotte, alors que les besoins seraient de plusieurs centaines dans chaque cas pour disposer d'un service de meilleure proximité) et il convient certainement que les services de l'État, dans leur politique de contrôle, tant sanitaire qu'au titre de la police de l'eau, intègrent l'utilité de développer au plus vite ces services minimaux et s'en fassent les porteurs auprès d'élus eux-mêmes parfois réticents.

1.4.3. Autorités organisatrices

L'annexe 11 réunit les éléments de diagnostic de la mission sur l'organisation des autorités en charge de l'eau potable et de l'assainissement. Assurer un service public d'eau potable ou un service public d'assainissement sont des compétences des communes. Celles-ci peuvent transférer cette compétence à des groupements de collectivités publiques – dont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou à syndicats *ad-hoc*. La collectivité ainsi définie constitue l'« **autorité organisatrice** » du service.

²⁷ Chiffres établis sur les 16 bornes-fontaines récentes de la communauté d'agglomération centre-littoral (CACL) autour de Cayenne.

²⁸ Ce point fait cependant débat : certaines expériences locales mal organisées en amont ont toutefois convaincu certains acteurs que le système communautaire ou associatif était assez peu fiable et que les habitants étaient demandeurs d'un service public complet et non d'un « système autogéré ».

²⁹ Il convient alors de prendre en compte explicitement cette réponse d'attente, tant au niveau national qu'europpéen et s'assurer que pour une dérogation à la directive eaux résiduaires urbaines, une latrine peut être considérée comme « un système approprié assurant un niveau identique de protection de l'environnement ».

Les services publics d'eau et d'assainissement sont des **services publics à caractère industriel et commercial**. Pour une même autorité organisatrice et un même service public, la gestion de ce service (relation clientèle, exploitation, entretien et maintenance, investissement) peut être confiée, en totalité ou par composantes, à un ou plusieurs « **opérateurs** » publics ou privés dont les statuts peuvent être très divers (Figure 4).

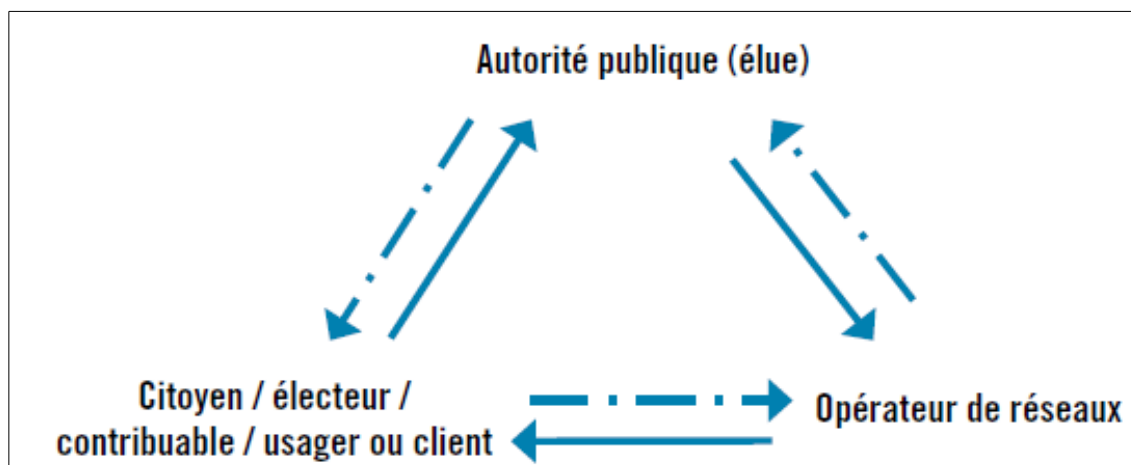


Figure 4: Les acteurs des services publics d'eau potable et d'assainissement en France.
Source : P-A Roche et Ph Marest, in « Améliorer la performance des services publics d'eau potable et d'assainissement », ASTEE, 2012.

Les usagers, voire certains élus, ne perçoivent ou ne mettent pas clairement en avant que le service public de l'eau a la responsabilité de délivrer un service de bon niveau, dans la durée et dont les coûts doivent être supportés par les usagers. Certains perçoivent ce service public comme devant être gratuit et implicitement en tolèrent dans ce même esprit un certain degré de défaillance³⁰. Ceci conduit à ce que :

- le souci du prix de l'eau prend le pas sur le niveau du service et la durabilité ;
- l'importance de l'exercice de la responsabilité politique de l'autorité organisatrice du service est mal comprise ;
- dans les cas de délégation de service, s'ajoute parfois la suspicion de profits excessifs ;
- le niveau de formalisation des exigences est particulièrement faible, notamment envers les régies.

Dans bien des cas, la stabilité d'une organisation d'une taille suffisante (syndicat, grande commune) mais suffisamment proche de la population et des élus communaux a favorisé la prise de conscience et l'exercice des responsabilités même si ses moyens sont limités (par exemple : Marie-Galante ou les syndicats du nord de la Grande Terre en Guadeloupe, du Nord Atlantique et Caraïbes – CAP Nord en Martinique). L'existence de ces services fonctionnant régulièrement ont permis des fusions permettant de bénéficier de l'accroissement de périmètre sans perte de gouvernance.

³⁰ La tolérance aux dysfonctionnements (pannes, tours d'eau, eau distribuée non potable) est bien supérieure à celle rencontrée dans l'Hexagone. Dans certains cas, le service est encore récent et peut continuer à apparaître, même dégradé, comme un progrès.

À l'inverse, les grands redécoupages ou les créations *ex nihilo* sur la base de services peu performants ou dans des contextes de conflits politiques sont porteurs de risques à court terme qui touchent tout particulièrement les Antilles :

- En Guadeloupe, la situation reste préoccupante malgré tous les efforts faits par l'État et les collectivités pour sortir de la situation de crise occasionnée notamment par les difficultés du SIAEAG³¹.
- En Martinique, le détachement de la gestion du SICSM au 1er janvier 2015 des communes du Lamantin et de Saint Joseph est un défi : non règlement des conditions financières de fourniture d'eau par le SICSM, désaccord sur la dévolution des usines de production, attrition de l'assiette du SICSM, contentieux avec l'ancien exploitant.

La création des syndicats uniques dans les Antilles a polarisé les débats et détourné les énergies de la gestion de court terme (s'accorder sur un prix de l'eau « en gros ») et de la préparation du moyen terme (faire face aux besoins de renouvellement). L'urgence est à la prise de compétence et la mise en ordre des gestions des EPCI-FP, à des affectations patrimoniales stabilisant les acteurs dans leurs rôles et, pour les infrastructures d'intérêt commun, à des accords formalisés et la constitution, entre les EPCI-FP concernés, de l'outil spécifique (syndicat) permettant d'assurer le portage de ces ouvrages.

1.4.4. Opérateurs publics et privés

Dans tous les DROM, gestion directe et gestion déléguée sont pratiquées. La gestion directe concernait en 2012 :

- pour l'alimentation en eau potable environ 1/4 des services (3/4 France entière) et 22 % de la population (39 % France entière) ;
- pour l'assainissement environ 1/3 des services (57 % France entière) et 30 % de la population.

A la Martinique et en Guadeloupe, le débat sur le mode de gestion est particulièrement aigu. Certains y considèrent que les opérateurs privés s'enrichissent indûment par des tarifs anormaux, génèrent ainsi des flux financiers vers l'Hexagone, dépendent de décisions et intérêts hexagonaux ou privilégient les cadres hexagonaux. Comme on l'a vu précédemment, ceci a conduit à des évolutions des modes de gestion (extension d'Odyssi, évolution du SIAEAG) non dénuées de risque de court terme ou pèse sur les possibilités de regroupements de maîtres d'ouvrage.

³¹ L'implosion du SIAEAG a des causes multiples (gestion financière hasardeuse, défaillance de facturation) auxquelles s'est ajouté la perte d'assiette consécutive à sa réduction de périmètre territorial dont les conditions financières n'avaient pas été réglées préalablement ; le fonctionnement de Cap Excellence a été handicapé au départ par les difficultés d'incorporation de Baie Mahaut mais cette difficulté a été surmontée ; la dévolution des infrastructures du SIAEAG située sur la côte au vent n'est pas réglée et constitue un risque majeur (cf. revendication de l'usine de Capesterre Belle Eau par la CA Sud basse Terre) ; les conditions dans lesquelles la Communauté du Sud-Basse-Terre a repris de façon non anticipée en régie directe la gestion des services de nouvelles communes importantes, alors que ses services avaient déjà des difficultés à assurer la gestion des réseaux dont ils avaient la charge, ne sont pas propices à la qualité du service (les facturations semblent encore en mai 2015 difficiles à établir pour ces nouvelles communes).

A. Les opérateurs publics

La gestion par des opérateurs publics s'effectue :

- par des régies communales ou plus récemment au niveau des EPCI. Celles-ci peuvent être en fait quasiment inexistantes (certaines communes de Guyane et de Guadeloupe) ou avoir au contraire d'une très bonne technicité (Saut-Paul de la Réunion, par exemple). La CASUD à la Réunion exerce en régie les compétences qui ont été transférées au niveau intercommunal.
- par les syndicats dédiés à l'eau³² ;
- par des établissements publics spécialisés³³ (Odyssi à Fort de France, Établissement des eaux de Saint Martin, La Créole à la Réunion).

B. Les opérateurs privés

Les opérateurs privés interviennent généralement comme fermier. La concession est exceptionnelle (St Laurent du Maroni en Guyane : une usine de production d'eau potable, Saint Martin : usine de dessalement à l'origine ; CINOR à la Réunion pour le traitement des eaux usées) mais certains contrats d'affermage peuvent comporter des îlots concessifs. La prestation de service intervient ponctuellement.

De petites entreprises de prestations de service, éventuellement de bonne réputation (par exemple fondées par des techniciens transfuges des grands opérateurs) opèrent sur les installations privées, mais ne sont pas en mesure de traiter pour offrir une prestation globale avec des services publics.

Généralement un délégataire « historique » en place depuis des décennies est en position dominante : Martinique (Suez-environnement), Guadeloupe et Saint-Martin (Veolia), Réunion (Veolia), Guyane (Suez-environnement), Mayotte (SOGEA). Il a constitué pour chaque territoire une société spécifique. Des opérateurs complémentaires ont néanmoins des parts de marché minoritaires : Martinique (SAUR) Guadeloupe (SAUR, Nantaise des Eaux³⁴), Réunion (La CISE, du groupe SAUR, y a une part de marché proche de celle de Veolia, et SUDEAU, autre filiale de la SAUR, une part plus modeste).

³² Les syndicats « de métiers » ont permis de progresser dans la mise en œuvre des services publics d'une façon indéniables. Ils mélangent cependant d'une façon qui n'est pas propice au dialogue de performance, les rôles d'autorité organisatrice (qu'ils sont généralement, puisque les communes leur ont très souvent délégué leurs compétences, même si parfois une partie de leur activité se fait en prestation pour des communes ayant conservé leur compétence, dans une logique in-house qui se rapproche alors des SPL) et les rôles d'opérateur.

³³ Il s'agit de ce qu'on appelle souvent des **régies personnalisées**. La régie personnalisée est un établissement public placé sous le contrôle de la collectivité. Financièrement autonome, elle est dotée de la personnalité morale et applique les règles de la comptabilité publique. La collectivité conserve cependant le contrôle du service. C'est la solution la mieux adaptée à assurer une gouvernance cloisonnée entre les autorités organisatrices et leurs opérateurs publics. Il ne faut pas les confondre, même s'il y a des proximités, avec la notion, moins aboutie, de **régie autonome**. Une régie est dite autonome dès qu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale. L'avantage d'une telle formule est de doter certains services d'un budget autonome. Il est ainsi plus facile de respecter l'exigence d'équilibre financier imposée au SPIC. Cela apparaît cependant encore comme susceptible, en termes de responsabilité et de nature du dialogue de performance, une situation moins propice à la qualité que les régies personnalisées.

³⁴ La Nantaise des Eaux a été rachetée à le groupe Suez-environnement le 28 avril 2015.

Les délégataires historiques sont souvent issus du décroisement des participations dans des sociétés « 50/50 » de la Société Lyonnaise des Eaux et de la Compagnie Générale des Eaux.

L'annexe 12 présente les principales appréciations que la mission a pu recueillir auprès d'eux sur les perspectives d'évolutions des marchés. Les fragilités de la gouvernance, notamment dans les Antilles, les difficultés à mettre en place des managements favorables à la performance et les épisodes récents tant en Guadeloupe qu'en Martinique, ainsi que l'exiguïté de certains marchés, conduisent les DROM, hormis la Réunion, à être peu relativement attractifs pour ces opérateurs.

C. Le défi d'accroître la technicité des services

Plusieurs difficultés communes aux gestionnaires des services (en tant que maître d'ouvrage) et aux autorités organisatrices apparaissent.

Un effet de ciseau se produit entre la croissance vigoureuse de la technicité des infrastructures (par exemple technologies membranaires, conduite des stations d'épuration mises aux normes DERU...) et le niveau technique d'origine de l'abondante main d'œuvre d'exécution. Des exemples de non utilisation ou de non maintenance d'équipements (pressostat, poste de refoulement...) sont déjà rapportés en nombre significatif.

La masse salariale déjà très importante du fait de ce personnel historique limite les possibilités d'embauche de personnel ayant une formation technique plus adaptée.

Le gisement des jeunes techniciens et ingénieurs qualifiés est insuffisant en Guyane, Mayotte, Saint Martin par le double effet de la rareté des natifs formés (il n'existe pas de formation sur place) et de la faible attractivité de la vie locale (certains natifs en poste ailleurs refusent les sollicitations locales). En Martinique et en Guadeloupe ces difficultés semblent en passe d'être résorbées. Cette question est beaucoup moins prégnante à la Réunion.

La formation continue est difficile : il n'existe pratiquement pas de session régionale ce qui oblige à recourir à des formations hexagonales qui ne sont pas toujours adaptées aux spécificités tropicales. Le parangonnage connaît les mêmes difficultés.

La situation des personnels des autorités organisatrices et des services en régie est de ce point de vue pire que celle des opérateurs privés qui bénéficient des politiques de leur groupe.

Enfin, une difficulté propre aux autorités organisatrices est qu'historiquement, la première attribution exercée en propre était la composante administrative, la composante technique (maîtrise d'œuvre ou assistance à maîtrise d'ouvrage, suivi techniques des délégataires) étant confiée aux services de l'État. Aussi elles ont souvent dû reprendre cette compétence ex nihilo lors du retrait de ceux-ci. La faiblesse des services techniques des maîtres d'ouvrage réduit leur capacité à discuter des hauts niveaux technologique proposés par les bureaux d'études ou la police administrative pour certains projets ou à suivre leur délégataire.

Au sein de cet environnement difficile, il faut souligner que plusieurs autorités et services bénéficient de jeunes techniciens et ingénieurs très prometteurs et

dynamiques souvent originaires de la région, dotés d'une première expérience hexagonale.

L'encadrement décisionnel reste souvent fragile ; il repose souvent sur d'anciens « métropolitains » dont la légitimité est contestée par certains à ce titre ou de cadres locaux de culture administrative qui ne bénéficient pas d'expérience dans un service anciennement constitué (de facto dans l'Hexagone). Les cadres supérieurs techniques locaux sont rares et tous les interlocuteurs tremblent à l'idée de leur possible départ.

D. Des outillages logiciels insuffisants

Les logiciels de facturation des régies sont disparates, posent de nombreux problèmes de maintenance et ne font guère l'objet des commandes groupées qui permettraient d'en améliorer la gestion et la maintenance applicative tout en faisant de substantielles économies d'investissement.

L'inventaire physique des infrastructures (hors même des réseaux) est inégal. La cartographie des réseaux est rarement informatisée (SIG). Les bilans financiers ne prennent pas en compte les infrastructures anciennes faussant les amortissements.

La GMAO (gestion de la maintenance assistée par ordinateur) n'est pas répandue.

Les délégataires ont développé des éléments pour les besoins de leur gestion sur leurs fonds et outils propres (standards de leur groupe par exemple) mais les conditions de transférabilité (juridiques, financières et techniques) ne sont pas précisées dans les contrats. Ces éléments couvrent davantage les infrastructures principales que le chevelu des réseaux de collecte et distribution.

1.4.5. Administration, gestion et finances

A. Gestion et administration

Les autorités organisatrices exercent leurs compétences administratives et financières de manière autonome depuis plus longtemps que les compétences techniques. Ainsi la mise en place de budgets autonomes suivant le plan comptable général (instruction M 49) remonte à 1993 environ ; l'ingénierie publique n'a disparu qu'environ dix ans plus tard.

Dans les Antilles et en Guyane, lorsque les autorités existent effectivement (cf. infra), la maîtrise de ces compétences administratives et financières est encore très inégale selon les autorités et repose souvent sur des personnes nommées bien connues des interlocuteurs dont le départ met à mal le système. En dehors de cas particuliers comme la commune de Saint-Louis la situation est moins préoccupante à la Réunion.

L'annexe 13 présente un bilan des constatations de la mission dans ce domaine, pour lequel les chambres régionales des comptes sont fréquemment conduites à formuler des observations.

B. Finances

Les résultats des services sont souvent modestes. Celui du service d'assainissement est le plus fragile. Certains résultats seraient péjorés si la gestion des amortissements

était complète bien que la reprise des subventions neutralise une partie des dotations omises sur les immobilisations récentes. C'est particulièrement le cas des services d'assainissement qui étaient souvent en équilibre précaire et vireraient au déficit avec la modernisation des stations.

Le recouvrement des coûts du service auprès des usagers est parfois très faible³⁵ : la part des prélèvements sauvages dans les « fuites » très importantes de beaucoup de réseaux est difficile à apprécier, mais également de nombreux compteurs sont bloqués, des institutions importantes (hôpitaux³⁶, bailleurs sociaux, établissements publics, notamment lycées et collèges) ne montrent pas l'exemple de l'acquittement de leurs factures. Il serait erroné d'imaginer que les problèmes d'impayés sont uniquement le fait des ménages modestes, loin de là. De trop nombreux services ont une gestion de clientèle et une émission des factures insuffisantes.

Le service d'assainissement bénéficie souvent d'un « soutien occulte » du service d'eau potable notamment par l'imputation d'une quote-part « erronée » des charges de personnel. Dans certains cas, ce soutien est explicite sous forme d'une subvention. Ce transfert au service d'assainissement aggrave ainsi la carence du renouvellement de l'eau potable.

Certains élus considèrent qu'en application du principe d'équilibre du budget, un résultat bénéficiaire doit conduire à baisser le prix de l'eau.

La capacité d'autofinancement n'est guère différente des résultats compte tenu de la faiblesse des dotations aux amortissements.

La capacité d'endettement n'est de ce fait pas élevée. Lorsque le service n'a pas la personnalité morale, la capacité est celle de sa collectivité de rattachement qui est presque toujours à saturation.

La mission a mené par elle-même l'analyse d'un certain nombre de comptes d'exploitations qu'elle a pu se procurer et a tenté d'établir des esquisses des équilibres financiers globaux des services en intégrant des plans d'investissement présentés par ailleurs (Annexe 14 : capacités d'autofinancement des services). Ces calculs n'ont cependant pu porter que sur un nombre limité de DROM et de services à l'intérieur de ceux-ci. Ils ont alimenté qualitativement la réflexion de la mission, mais un travail détaillé EPCI par EPCI est indispensable en lien avec les PPI correspondantes, avant d'établir des synthèses globales DROM par DROM. Elle a été surprise de ne trouver quasiment aucun interlocuteur au sein des DEAL ou des Offices de l'eau qui aient conduit ou commandité de tels travaux (à l'exception notable de l'office de l'eau de la Réunion dans le cadre du schéma directeur en cours, mais les résultats n'étaient pas

³⁵ Un niveau de 30 % d'impayés semble atteint actuellement en Guadeloupe, y compris pour des grandes EPCI-FP. La mission n'a pas moyen de valider ces estimations, mais elles semblent localement communément admises. Si tel était le cas, le service serait aujourd'hui géré de façon déficitaire. La facturation aux usagers pour cette collectivité pour l'eau potable, se fait pour la première tranche (0 à 50m³) à 0,97 € et au-delà à 1,6 €/m³. Avec 30 % de non paiement, cela signifie que le m³ est acheté par la majorité des usagers en moyenne à 0,7 €/m³ ; une partie de l'eau est achetée en gros au SIAEAG à 0,8 €/m³ ; avec un rendement de la distribution autour de 50 %, cet achat à lui seul représente 1,6 €/m³ délivré ; à ceci s'ajoutent les coûts de la gestion de la distribution, de la facturation, etc. Si l'on suppose (donnée théorique) que ce coût est de 0,5 €/m³, cela signifie que le coût réel pour cette eau est aux alentours de 2,1 €/m³ : les recettes couvriraient 1/3 de la dépense pour cette partie de l'eau distribuée qui est achetée en gros, hors effort d'investissement.

³⁶ Les dettes cumulées d'un grand hôpital guadeloupéen à l'égard du service d'eau et d'assainissement atteindrait l'équivalent d'un an de ses propres crédits de fonctionnement.

disponibles au moment de la rédaction du présent rapport). Pour donner une première idée globale, la mission a extrapolé les données qu'elle avait analysées à l'ensemble des DROM, ces chiffrages étant cependant empreint d'incertitudes significatives compte-tenu de la méthode employée. Cette synthèse est présentée au § 1.10.1.

Les caractéristiques des comptes des services ont été examinées lors de l'analyse générale des caractéristiques des services d'eau potable et d'assainissement.

Au bilan, l'absence d'évaluation des infrastructures qui ne sont pas très récentes (conséquence de celle souvent sous-jacente de l'insuffisance des inventaires physiques) est particulièrement dommageable dans les services anciennement constitués (Antilles, Réunion, Agglomération de Cayenne) puisqu'elle contribue à l'absence de politique du renouvellement dont le besoin est pourtant immédiat.

La Martinique et la Guadeloupe fournissent des ordres de grandeur :

- La valeur du patrimoine AEP de la Martinique a été estimée dans son schéma directeur (2007) à 1144 millions d'euros (2900 €/habitant, 7800 €/abonné, ce qui s'inscrit dans les fourchettes des valeurs observées en métropole à l'époque)) (63 % de réseaux, 19 % de branchements ; 18 % d'ouvrages). L' amortissement annuel sur une durée de 60 ans est alors estimé à 19 M€ soit 0,79 €/m³ (ce qui équivaut à 40 % du prix AEP de l'époque). La dotation aux amortissements observée atteignait environ 33 % de cet l'amortissement théorique avec de fortes variations entre services (10 % à 45 %).
- En Guadeloupe, le schéma directeur (2010) mentionne un amortissement annuel théorique de 27,8 M€. L'écart avec la Martinique pour une population desservie identique semble – suivant les données du schéma – dû à un plus grand réseau (+27 % : 4200 km contre 3300 km) lié pour partie aux grandes canalisations de transport dont les dessertes insulaires (Les Saintes, Marie Galante) et une plus grande dispersion des abonnés. L'amortissement annuel s'élève alors à 0,84 €/m³ (ce qui équivaut à 50 % du prix AEP de l'époque). La dotation pratiquée était de 20 % de la valeur théorique.

La capacité d'autofinancement des services anciennement constitués est donc largement amputée, mais les dotations aux amortissements et la politique de renouvellement sont loin d'être en adéquation avec ce que prévoyait à juste titre, mais de façon certainement irréaliste, ces schémas directeurs.

Dans les services plus récents, ou pour les immobilisations récentes, la situation devrait être plus claire puisque les immobilisations récentes sont enregistrées au bilan. Toutefois plusieurs éléments incitent à l'inquiétude :

- Les immobilisations achevées restent très souvent comptablement « en cours » ce qui diffère l'amortissement ;
- Les réformes structurelles s'accompagnent d'une reprise au mieux partielle des immobilisations des anciens services (par exemples Odyssi en Martinique, l'agglomération de Cayenne) ;
- Les immobilisations récentes bénéficient de fort taux de subvention ce qui neutralise l'effet financier de la dotation aux amortissements par le mécanisme

de la reprise au compte de résultat d'une quote part annuelle des subventions d'investissement ;

- En Guyane, la mise en place de la comptabilité M49 est très lacunaire non seulement dans les communes où le service se crée mais aussi dans des petites villes anciennes mais en développement. En Guadeloupe, la prise de compétence par les communautés de communes devraient mettre fin aux situations communales sans comptabilité M49. L'absence de M49 est souvent concomitante à la gratuité de l'eau.

Les résultats des services d'eau potable sont généralement bénéficiaires souvent modestement (0.1 à 0.2 €/m³ facturés). Ces valeurs sont parfois obtenues grâce à une omission d'autres charges que les dotations aux amortissements.

La comparaison avec les ordres de grandeurs de l'amortissement annuel non pratiqué montre l'ampleur de l'impasse, besoin renforcé par l'accumulation du retard. Ce besoin est confirmé par l'analyse de cas précis : ainsi une étude spécifique du réseau AEP d'Odyssi a estimé les besoins urgents à 35 M€ sur les cinq prochaines années alors que la dotation annuelle aux amortissements est d'environ 1 M€, la capacité d'autofinancement brute de l'ordre de 3 M€ dont 1 M€ est consacré au remboursement du capital des emprunts, soit 2 M€ de CAF nette.

Résultats et capacités d'autofinancement peuvent paradoxalement fournir la part d'autofinancement de travaux neufs qui est d'autant plus modeste que les taux de subventions sont généralement très élevés.

À l'initiative des élus, le résultat du service d'eau potable est fréquemment viré au service d'assainissement pour apporter l'autofinancement aux investissements de ce service jeune et souvent déficitaire. Ce transfert bien que peu orthodoxe pourrait être techniquement pertinent si les besoins de renouvellement du service d'eau potable étaient couverts ce qui n'est pas le cas dans les exemples étudiés. Cette pratique est régulièrement dénoncée par les chambres régionales des comptes.

Les services en extension, notamment en Guyane, semble peu pratiquer l'étude de l'équilibre économique des projets d'extension. Ainsi certains projets restent en attente alors que l'augmentation du nombre d'abonnés alliée à un taux de subvention raisonnable rend l'investissement « rentable » en quelques années.

Rares sont les services où la comptabilité retrace fidèlement le fonctionnement du service. Plus rares encore sont ceux qui l'utilisent comme instrument d'analyse, d'alerte ou de planification. Vingt ans après son édition, la M49 reste largement virtuelle outre-mer et sa mise en place véritable apparaît urgente pour pérenniser et faire progresser les services.

Le budget général des collectivités, très fragile, ne peut concourir de manière significative au service (ce qui serait justifiable en phase de construction) si ce n'est par des concours en nature (prêt de main d'œuvre, de locaux par exemple).

Des augmentations d'assiette généreraient des capacités financières nouvelles :

- elles sont possibles en AEP (facturation des prélèvements collectifs (voirie, arrosage, mais aussi vidangeur, etc.), détection des prélèvements sauvages,

recouvrement des impayés, modernisation des compteurs) sans investissements massifs mais nécessite un travail de fourmi et une volonté farouche des services et des élus ;

- elles sont prometteuses en assainissement collectif par l'identification systématique des raccordables et leur taxation mais suppose ensuite une extension de la desserte gourmande en investissement. Malheureusement, l'autofinancement disponible est mobilisé pour les stations et ne permet pas d'extension de réseaux.
- elles sont peu vraisemblables en ANC.

1.5. Services d'eau potable

On présente ici les aspects spécifiques aux services d'alimentation en eau potable.

1.5.1. Niveaux de service

L'eau potable est la préoccupation primordiale en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte, car le service n'y est quantitativement plus ou pas encore complètement assuré. En revanche l'eau délivrée y est sanitairesment conforme.

- En Guadeloupe, où l'ensemble de la population est desservie, une partie de la population du sud de la Grande terre est soumise à des « tours d'eau » c'est-à-dire des coupures hebdomadaires ou bi-hebdomadaires dues à l'insuffisance de la production pour couvrir les besoins des usagers et les fuites qui dépassent 50 %. Ces coupures connues de longue date en période de carême (saison sèche) interviennent désormais presque toute l'année par suite du délabrement de la distribution. Le compte précis de la population touchée n'est pas tenu ; sur la base d'une estimation d'environ 5000 personnes/coupure journalière, le total hebdomadaire atteindrait 35 000 habitants soit près de 9 % de la population de l'île ; quoi qu'il en soit exactement la population impactée est significative (Figure 5).
- En Guyane et à Mayotte, c'est la couverture par le service qui est insuffisante puisqu'il ne dessert que 75 à 80 % de la population sous le double effet d'un retard d'équipement de ces départements et d'une vive croissance démographique qui d'une part densifie les zones péri-urbaines et écarts et d'autre part suscite de nouvelles zones de construction souvent « informelle » c'est-à-dire sans titre. Le pourcentage est incertain compte-tenu d'une part du statut de cet habitat et d'autre part du statut irrégulier de certains de ces habitants peut être d'avantage à Mayotte.

L'eau potable est un sujet d'attention vigilante à Saint-Martin et en Martinique où le service est complètement assuré par une eau sanitairesment conforme :

- À Saint-Martin, un scénario « de type guadeloupéen » a été écarté il y a deux ans : l'importance des pertes conduisait à mobiliser en permanence et au-delà

de sa capacité nominale l'usine de dessalement, unique source d'approvisionnement. Une politique volontariste de sectorisation, de gestion des pressions et l'amorce d'un renouvellement a détendu la situation. Une particularité de Saint-Martin est la production privée généralement antérieure au service public dans les hôtels et les lotissements de haut standing.

- En Martinique, le carême (saison sèche) provoque des tensions, mais surtout le niveau de fuite est encore élevé et constitue une réelle menace. Une prise de conscience est bien amorcée, des travaux encore trop modestes ont été engagés.

Le service apparaît bien établi à la Réunion où des problèmes de conformité sanitaire touchent cependant une importante part de la distribution.

LUNDI 27/04	CAPESTERRE B/E : Bourg, Cayenne, Fromager, Sarlassone, Bel Air, Montrepos, Cambrefort, Moravie, Bois-Riant, Hauteurs de Carangaise, Neufchâteau, Sainte-Marie, La Sarde, Four à chaux, Bananier, Haute plaine, Morne cinq jours, Montplaisir, Trou aux chats, Hauteurs Bananier
MARDI 28/04	SAINTE-ANNE : Bourg, Helleux, Gissac, Castaing, Valette, Durivage, Dubellay, Chateaubrun, Delair, Poirier, Douville, Les hauts de Montmain, Bérard, Gentilly, Loery, Richer, Bel étang, Seo
MERCREDI 29/04	GOYAVE : Bourg, Morne Rouge, La Rose, Fort'île, L'aiguille, Christophe, Sarcelle, Morne à Gomme GOSIER EST : Grande Ravine, Dampierre, Mare-Gaillard, l'Houezel, Saint-Félix, Dunoyer, Prémartin, Belleplaine, Salines, Mathurin, Sources Poucet, Lotissement Elise, Barbès, Goyave, Bernard, Pliane, Petit-Havre, Centre Bourg, Simonet, Brindeau, Morne à Jacques SAINTE-ANNE : Fond-Thézan / PETIT-BOURG : Viard, Juston
JEUDI 30/04	SAINT-FRANCOIS : Le Bourg, Pradel, Quartier Cayenne, Saline Ouest, Saline Est, Morne à Cayes, Haut du Bourg, Belle Allée, Daube, Souquet, Anse-à-la barque, Bellevue, Sèze, Blonval, Marly, Surgy, Saint-Jacques, Bois Vipart, Richeplaine, Pombiray, Corot, Bien Désiré, Bragelogne, La Plaine, Simonière, Dubédou, Princesse Desvarieux, Desbonnes, Desvarieux, Demeuille, Zami, Bois Eusèbes LE MOULE Portland / DESIRADE : Ensemble de l'île
VENDREDI 01/05	GOSIER : Poucet, Bas du Fort, Route des Hotels, Montauban, Faraux LES SAINTES : Terre-de-Haut, Terre-de-Bas
SAMEDI 02/05	ABYMES : Le bourg, Boisvin, Pointe-d'or, Dothémar, Nérée, Quatre Chemins, Terrasson, Besson, Boisvin, Beausoleil, Tertulien, Azede, Doubs, Route de Chazeau, Tamarin, Desravinière, Coma, Jaspard
DIMANCHE 03/05	LE MOULE : Bourg, Sergent, Bonan, L'Autre Bord, Morel, Portland, Petite Guinée, Lemercier, Levasseur, Cité Cadenet, Les Alizées, Audoin, Corneille, Eaux Blanches, Boisvin, Sainte-Marie d'Arles, Champs Grillé, Bamboche, Bois David, Gardel, Bonan, Caillebot, Les Couis, Calebassier, Duchassaing prolongé

Figure 5 : Planification des tours d'eau organisés par le SIAEAG (Guadeloupe) pour la semaine du 27 avril au 3 mai 2015.

1.5.2. Schémas directeurs d'eau potable

A. Schémas départementaux

Des schémas départementaux assez récents sous la maîtrise d'ouvrage des offices de l'eau existent à la Martinique (2007) (Encadré 1) et en Guadeloupe (2010) (Encadré 2). Ces documents sont extrêmement complets. Ils allient analyse et planification mais comportent aussi des documents pédagogiques.

Le montant des investissements (de 2008 à 2025) tel que prévu par ce schéma s'élève à environ 150 millions d'euros :

- planification, capacité des services : 1 %
- mobilisation de ressources nouvelles, production : 48 %,
- amélioration de la qualité (rénovation des usines et traitements) : 3 %
- amélioration des rendements (essentiellement mesurage) : 2 %,
- protection de la ressource : 10 %,
- sécurisation (stockage, interconnexion, sismicité) : 36 %.

Il s'accompagne d'objectifs de rendement des réseaux (eux-mêmes issus d'un objectif fixé à 80 % par le SDAGE) : 75 % à 80 % en 2010-2020 en partant de 65 % en 2005 mais ne chiffre pas le coût des investissements nécessaires à ces améliorations et n'indique pas comment ils seront financés. Le renouvellement est évalué à 19 M€. De fait, ces objectifs très ambitieux n'ont en rien été atteints pour les étapes intermédiaires de sa mise en œuvre.

Encadré 1 : Le schéma directeur d'eau potable de Martinique

Le montant des investissements (de 2008 à 2020) envisagés au schéma directeur s'élève à environ 290 millions d'euros (hypothèse basse), non compris 130 M€ de retenues à usage mixte (AEP et irrigation) :

- mobilisation de ressources nouvelles : 15 %,
- amélioration de la qualité (rénovation des usines et traitements) : 34 %,
- amélioration des rendements (essentiellement mesurage) : 2 %,
- protection de la ressource : 5 %,
- sécurisation (stockage, interconnexion, sismicité) : 43 %.

Il s'accompagne d'objectifs de rendement des réseaux (issu du SDAGE) : 65 % en 2020 en partant de 50 % (le SDAGE de 2003 visait pourtant 60 %). Les travaux de renouvellement des réseaux, condition à l'atteinte des rendements, ne font pas partie des investissements mentionnés ci-dessus. Sur la base de 4 250 km de réseau d'une durée de vie de 60 ans, le renouvellement annuel serait de 27 millions d'euros selon le schéma directeur. Les efforts de rattrapage qu'il conviendrait de consentir en raison de la dégradation avancée de ceux-ci sont sans doute encore bien supérieurs.

Encadré 2 : Le schéma directeur d'eau potable de Guadeloupe.

Aucun bilan d'avancement de ces schémas n'a été dressé et les indicateurs qu'ils proposaient ne semblent pas mis en œuvre.

En Guadeloupe un plan d'urgence a été rédigé par l'État comme résultat d'un consensus à la suite de la dégradation de la situation et de l'instauration de restrictions hors période de carême (saison sèche). Ce plan est constitué d'une liste d'investissement de 93,7 M€ (dont 17 M€ de renouvellement) groupés par urgence dont la mise en œuvre s'étale de 2014 à 2016. Il mentionne sa compatibilité avec le schéma.

La Réunion prépare un nouveau schéma départemental. Mayotte est doté d'un schéma ainsi que Saint-Martin (révisé en 2013).

B. Schémas des autorités organisatrices

Les schémas à l'échelle des services semblent plus rares qu'en matière d'assainissement sans doute parce que les services sont constitués et qu'il n'y a guère outre-mer, encore moins que dans l'Hexagone, de gestion patrimoniale. De tels schémas sont cités dans le schéma départemental de Guadeloupe, mais ils sont caducs au moins pour partie du fait du découpage nouveau des services. L'indicateur SISPEA de connaissance du patrimoine, même si cette donnée est difficile à fiabiliser ; traduit cet écart.

Dans ce contexte et compte-tenu du peu d'antériorité dans la connaissance du patrimoine, les obligations récentes de planification à la charge des services introduites par le code de l'environnement sont trop récentes pour avoir été prises en compte.

1.5.3. Production d'eau brute et transport

Les unités de distribution d'eau potable sont globalement bien qu'incomplètement interconnectées, ce qui permet de raisonner pour l'ensemble du territoire. La Guyane fait exception chaque service étant très distant du voisin et au sein même d'une commune des unités de distribution ont dans la même situation.

Les ressources mobilisées sont au premier rang les prélèvements sur les cours d'eau le plus souvent situés dans les forêts publiques des reliefs ce qui garantit la qualité de l'eau brute à l'exception des épisodes turbides.

La production souterraine est complémentaire (<50 % à la Réunion, 28 % en Guadeloupe, 7 % en Martinique, faible% à Mayotte et en Guyane) fréquemment issue de captages de sources plus que de forages. Cette production est sujette d'une part à des pollutions par les intrants agricoles et d'autre part en zone côtière aux risques de salinisation.

À la Réunion, à la Martinique et la Guadeloupe, la ressource est inégalement répartie entre des reliefs au vent qui sont les châteaux d'eau et les zones sous le vent et surtout les zones basses pauvres en ressource. Cette répartition va conduire à organiser des transferts entre les zones de chaque île.

Saint-Martin se distingue par une unique ressource, produite par une usine de dessalement de l'eau de mer.

Des prélèvements privés industriels et surtout pour l'irrigation existent dans les Antilles et à la Réunion mais les volumes totaux ne sont pas disponibles (sauf à la Réunion).

A. Peu de difficultés quantitatives majeures de production

Les capacités de production couvrent partout les besoins en situation normale. Dans les Antilles l'étiage moyen (débit DCE30 : débit non dépassé 30 jours consécutifs³⁷) est tendu ou déficitaire et l'étiage sec (débit QMN5 débit mensuel minimal de retour 5 ans) engendre des pénuries sévères. La tension est liée à la moindre disponibilité des ressources superficielles. Le déficit s'aggrave vivement si l'on prend en compte la demande accrue de l'irrigation. Le maintien de débits réservés est difficile dans ce contexte.

³⁷ Les documents disponibles ne précisent pas la fréquence, ce qui handicape l'interprétation. L'hypothèse faite ici est qu'il s'agit de valeurs quinquennales sèches.

	Guadeloupe	Martinique	Saint-Martin	Guyane ³⁸	Réunion ³⁹	Mayotte
Production (1000 m ³ /j)*	170	160	6,5**	46	450	35
Production par habitant desservi (L/hab/j)*	420	400	170**	280	550	250
Volume unitaire consommé (L/hab/j) France entière : 159 L/hab/j	183	154	72**	214 ⁴⁰	290	98

*Tableau 7: Ordre de grandeur des productions d'eau potable. Chiffres approximatifs reconstitués par la mission pour les années 2010 –2013 selon les lieux. Source : * SISPEA 2012 ; **RAD 2013.*

En Guyane, les besoins croissants des principales agglomérations (Cayenne et Saint Laurent) sont en voie de couverture par de nouvelles installations. La croissance démographique va à nouveau tendre la situation surtout dans l'ouest.

A Saint-Martin, les gains de rendement de 2014 ont permis de retrouver une marge de sécurité et de différer la création d'une nouvelle file de l'usine de dessalement qui était programmée et financée. Le remplacement à leur demande des usines particulières en fin de vie par l'alimentation publique et l'augmentation de la consommation vers des niveaux plus habituels pourraient rendre nécessaire cet investissement.

A Mayotte, en anticipation des sécheresses et pour faire face à l'augmentation de la population, un troisième barrage est en cours d'étude. La consommation individuelle y est aussi faible.

En Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, l'irrigation tient une place importante pour la culture de la banane ou des cultures spécialisées. La diversification des cultures hors de la canne et de la banane en dépend. Elle a conduit les départements à mobiliser des ressources, assurer le transport d'eau brute par de grandes infrastructures et à mettre en place des périmètres d'utilisation collective.

B. Infrastructures de transfert

Ces infrastructures départementales ont acquis un usage mixte. Il semble que trois avantages soient reconnus à cette mixité, même si certaines difficultés sont relevées dans les rapports détaillés :

- la priorité d'allocation de la ressource pour l'eau potable en saison sèche est facile à mettre en œuvre ;
- le transport d'eau brute gravitaire est plus simple que celui de l'eau potable ;
- le département est un fournisseur fiable qui met à l'abri de difficiles négociations entre collectivités paires.

³⁸ À la différence des autres territoires où les unités de distribution sont largement interconnectées, les unités guyanaises sont isolées par les distances : la production totale n'aurait qu'un intérêt statistique.

³⁹ Porte sur 11 des 28 services (54 % de la population).

⁴⁰ Extrapolé à partir des trois principaux services urbains (87 % de la population desservie).

En outre elles bénéficient de financements particuliers aux opérations agricoles ou rurales (FEADER, anciennement ministère de l'agriculture).

La part utilisée par l'eau potable n'est pas toujours connue de manière précise.

Les flux départementaux seraient de l'ordre de 15 % (Réunion, Martinique, Guadeloupe) mais en Martinique et en Guadeloupe, où la question de la mutualisation de la production est à l'ordre du jour, les données sont celles des schémas directeurs qui sont obsolètes si l'on en juge par les évolutions structurelles et techniques.

En Guadeloupe et Martinique, à la Réunion, ce sont donc les départements par ces infrastructures mixtes qui ont organisé les plus importants transferts entre zone de relief productrice et zone consommatrice déficitaire⁴¹. Ces transferts peuvent être complétés par des ventes entre syndicats.

En Guadeloupe le syndicat majoritaire (SIAEAG) procédait à son propre transfert au sein de son territoire qui couvrait les deux types de zone. La sortie des communes de la zone de ressource rattachées aux nouvelles communautés de commune l'a mis en situation de fournisseur de ces anciens membres sans qu'un accord soit trouvé sur le prix de vente. Le défaut de paiement de ces clients en attente du jugement contentieux a contribué à la cessation de paiement du syndicat.

En Martinique le syndicat majoritaire (SICSM) va se trouver dans une situation techniquement semblable avec le départ du Lamentin et de St-Joseph pour la communauté d'agglomération de Fort de France. Les conditions de vente n'étaient pas encore fixées fin 2014.

Dans les deux cas, l'idée d'un syndicat unique de production et transport est évoquée, dernier avatar de projets plus anciens d'un syndicat d'eau unique tot-compétent. Cette idée appelle plusieurs observations :

- L'extension de l'action des départements, acteurs expérimentés en la matière, n'est pas ou peu évoquée. Ceux-ci au contraire seraient prêts à transférer leur activité et infrastructures au futur syndicat ; sans ce transfert, le projet n'aurait d'ailleurs aucune logique.
- Le syndicat traitera alors de l'irrigation puisque les infrastructures sont communes, mais la représentation de ses intérêts, et la possibilité pour le syndicat d'exercer cette compétence alors que ses membres (communes ou leurs communautés) ne la possèdent pas n'est pas évoquée.
- Aucun document à jour ne décrit les flux échangés entre collectivités, base qui objectiverait le périmètre à mutualiser et les intérêts réciproques.
- Le montage et le fonctionnement régulier rapide d'une telle structure pour faire face aux difficultés de Guadeloupe est un défi.
- Les projets n'évoquent pas les mécanismes de gestion de la divergence d'intérêt entre des services économes par bonne gestion de la distribution et les services

⁴¹ A titre d'exemple, en Guadeloupe, le Département fournit de l'eau brute en volumes à peu près équivalents aux services d'eau potable (10,6 Mm³ en 2014) d'une part et aux irrigants (9,4Mm³), et aux industries agroalimentaires (1,6Mm³) d'autre part.

dont les besoins vont croissants avec la détérioration de celle-ci qui seront demandeurs d'investissement de production coûteux.

Fort heureusement, dans le cas de la Guadeloupe, la nécessaire réforme du SIAEAG qui est en cours ne prend pas ce chemin, mais vise au contraire à clarifier les missions du SIAEAG.

1.5.4. Traitement de potabilisation

- L'essentiel des usines de traitement date des années 1970-1980 avec des unités et des extensions plus récentes. Leur modernisation est ou va être à l'ordre du jour. Ainsi pour certaines la pré chloration des eaux brutes est pratiquée, il n'y a pas de mise à l'équilibre calco-carbonique, etc.
- L'ARS de la Réunion considère que 34 % des volumes distribués le sont avec des traitements insuffisants⁴² et que 23 % des abonnés reçoivent une eau de surface ayant fait l'objet d'une simple chloration, sans filtration.
- La turbidité est traitée par la voie classique de la décantation-floculation-clarification. C'est certainement l'un des enjeux les plus délicats pour la potabilisation de l'eau et l'annexe 15 détaille ce sujet dans le contexte particulier des DROM.
- Le sulfate d'alumine est largement utilisé conduisant à des teneurs en aluminium significatives. Quelques unités d'ultrafiltration existent mais sans avantage semble-t-il (coût de fonctionnement, saturation rapide en cas d'épisode turbide). La mise aux normes des installations d'eau potable va donc apparaître comme un enjeu significatif, complémentairement à l'amélioration des rendements de réseaux.

1.5.5. Stockages et sécurité d'approvisionnement

Le stockage repose souvent sur de multiples petits ouvrages construits au fil de l'avancement de la desserte et de la constitution des services. La capacité de stockage est inégale :

- 1,7 jours de consommation en Martinique ;
- 0,8 jours en Guadeloupe ;
- 2,2 jours à St-Martin (liée à la mono-ressource qui peut être impactée par un cyclone).

⁴² L'ARS considère même que plus de la moitié des abonnés (58 %) sont potentiellement exposés à un risque diffus de gastro-entérites et que des parasites intestinaux (*Giardia* et *Cryptosporidium*) ont été détectés sur une vingtaine de réseaux (10 % des abonnés). Cela l'a conduit à estimer les besoins financiers à plus de 250 M€ de travaux de construction d'usines de potabilisation, pour équiper l'ensemble des réseaux de distribution d'eau du département. Les travaux sont à prioriser, selon une approche coût/bénéfice, à hauteur de 150 M€, pour équiper les systèmes desservant plus de 5 000 habitants, ce qui correspond à une trentaine de réseaux stratégiques.

Des programmes de rationalisation et de modernisation en vue de la réduction de la maintenance, de la sectorisation de la desserte et de l'amélioration de la gestion semblent nécessaires.

1.5.6. Distribution

Les rendements des réseaux illustrent deux situations très différentes (Figure 6).

- Les services bien établis à fort besoin de renouvellement : Réunion, Martinique, Guadeloupe, Saint Martin. Il s'agit d'équipements progressivement constitués principalement années 1950 à 1980, avec des noyaux plus anciens dans les villes principales⁴³ qui ont fait l'objet d'un faible renouvellement. Les rendements dépassent rarement 70 % et des cas catastrophiques ne sont pas rares (<50 %). Les rendements moyens (Martinique 66 %, Guadeloupe 52 %, La Réunion 61 %, Saint-Martin 45 % (source EEASM)) sont significativement inférieurs à ceux de l'Hexagone (79 %).
- Les services en extension : Mayotte et Guyane. Les équipements sont récents et l'extension spatiale, l'évolution des conditions de desserte (branchements particuliers) et l'accroissement des besoins (démographie) sont les besoins principaux, le besoin de renouvellement est secondaire (noyaux urbains anciens). Les rendements sont dans la moyenne nationale.

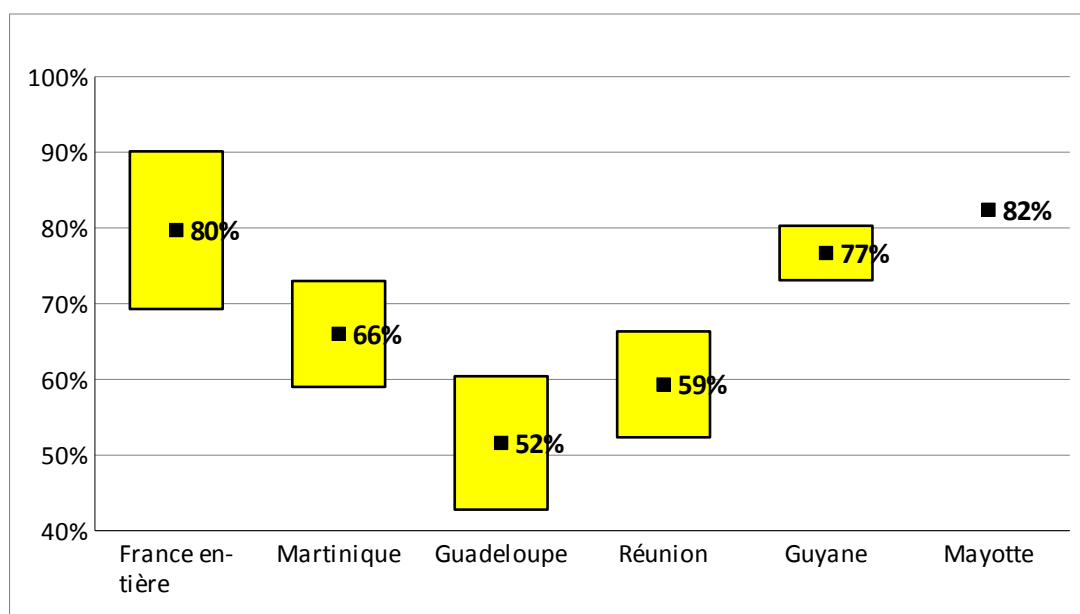


Figure 6: Taux de rendement des réseaux d'eau potable en 2012. Moyenne +/- écart-type.
Source : données SISPEA

⁴³ Les réseaux sont essentiellement en fonte grise et PVC, localement, mais de manière concentrée, en amiante ciment, devenus très fragiles et fuyards. Conçus à l'origine en antennes par commune, ils comprennent de multiples petits réservoirs en voie d'obsolescence. Le maillage est souvent incomplet ce qui rend les services sensibles aux accidents. La persistance de ces plans en antenne a conduit à peu de sectorisation notamment par étage et consécutivement de gestion des pressions.

Le bilan des pertes, quand il est globalisé à l'échelle d'un territoire, est saisissant (Figure 7).

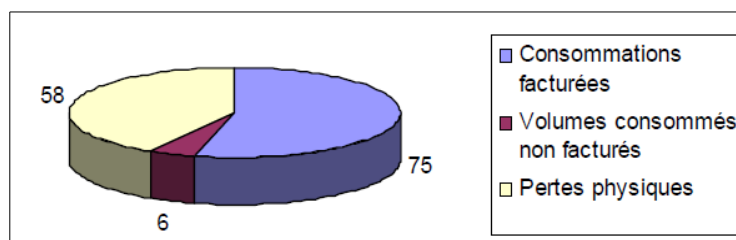


Figure 7: Destination des volumes potabilisés sur le territoire de l'île de la Réunion (millions de m3 par an). Source : office de l'eau & AFD, étude sur les rendements des réseaux d'eau potable, état des lieux, 2011.

Il est patent qu'un grand nombre de collectivités des DROM ne respectent pas et ne respecteront pas fin 2015 les obligations créées par la loi dite Grenelle 2 (Encadré 3). Anticipant ces difficultés, l'office de l'eau de la Réunion a d'ailleurs envisagé de diminuer le taux de cette redevance pour diminuer l'impact de l'obligation de doublement ! D'autres offices semblent purement et simplement considérer, mais à tort, qu'ils pourront s'exonérer de cette obligation.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi dite Grenelle 2) instaure deux obligations nouvelles :

- la réalisation d'un descriptif détaillé du patrimoine des services publics d'eau potable avant le 31 décembre 2013. Celui-ci est ensuite actualisé chaque année.
- un rendement minimal, 85 % ou 65 % + 0,2 % x ILC⁴⁴. En cas de non-respect de ce deuxième point, les communes disposent d'un délai de deux ans à partir du 31 décembre 2013 pour définir un plan d'action en vue d'atteindre cet objectif.

En cas de non-respect de ce deuxième point, les autorités organisatrices disposent d'un délai de deux ans à partir du 31 décembre 2013 pour définir un plan d'action en vue d'atteindre cet objectif. En cas de non-respect de l'une de ces deux dispositions, la redevance pour le prélèvement dans la ressource est doublée.

Encadré 3 : Les obligations de la loi Grenelle II pour les rendements des réseaux d'eau potable.

Alors que les schémas de Martinique et de Guadeloupe reposent sur une restauration des rendements des réseaux, le montant des crédits prévus pour leur gestion (pression, sectorisation) est limité. Saint-Martin qui a entamé une action vigoureuse en la matière y consacre environ 4000 €/km, la Martinique environ 2000 €/km et la Guadeloupe moins de 1000 €/km.

L'impact en termes de besoin de développement de nouvelles exploitations des ressources, tant de la diminution des pertes que de la maîtrise des consommations, est considérable (Encadré 4).

⁴⁴ ILC : indice linéaire de consommation (m³/j/km) : c'est le rapport entre les volumes consommés autorisés (auxquels on ajoute le cas échéant les volumes exportés) et le linéaire du réseau. On considère souvent que les indices se classent comme suit : ILC < 10 : réseau rural ; 10 < ILC < 30 : réseau de type intermédiaire ; ILC > 30 : réseau urbain. Pour le même type de caractérisation, On utilise aussi la densité d'abonnés (ab/km) qui est le rapport D du nombre d'abonnés à la longueur du réseau et on considère alors les catégories : D < 20 : réseau rural ; 20 < D < 40 : réseau de type intermédiaire ; D > 40 : réseau de type urbain.

Une étude (Office de l'eau et AFD, 2011) des rendements des réseaux d'eau potable sur l'ensemble de l'île présente l'exemple de l'importante commune du Port, qui est par ailleurs dans une situation plutôt plus satisfaisante que bien d'autres :

« Au Port, si la consommation par abonné est égale à 350 m³/an [au lieu de la valeur actuelle de 431 m³/an], alors :

- Si le rendement est celui de 2011 (69,4 %), alors les besoins supplémentaires en 2030 s'élèvent à + 0,6 Mm³/an (au lieu de + 2,8 Mm³/an) ;
- Si l'objectif de la loi Grenelle 2 est atteint, alors les besoins supplémentaires en 2030 s'élèvent à – 1,2 Mm³/an (au lieu de + 0,6 Mm³/an).

Le gain est de 1,8 Mm³/an (au lieu de 2,2 Mm³/an). Le gain est donc plus important si la consommation par abonné reste égale à sa valeur de 2011, soit 431 m³/an, mais les besoins supplémentaires peuvent être compensés si la consommation par abonné est abaissée à 350 m³/an et en améliorant le rendement. »

Encadré 4 : Les économies possibles de production sur la commune du Port à la Réunion.

1.6. Services d'assainissement

Il est habituel et compréhensible, bien que ce ne soit pas une analyse pertinente, que, lorsque le niveau du service d'eau potable est insuffisant, ce soit lui qui accapare l'attention et que le service d'assainissement ne soit une priorité ni pour la population ni pour les élus. La facture étant unique, les difficultés de recettes du service d'eau potable se répercutent sur celui-ci, amplifiée par de faibles taux de raccordement aux réseaux collectifs.

L'assainissement collectif est très variablement développé (Tableau 8) : concernant à peine un quart de la population à Mayotte, il est concentré dans les centres urbains dans les autres DROM, où la population desservie⁴⁵ atteint de 40 % à 50 %, contre plus de 80 % dans l'Hexagone.

La concentration de l'assainissement urbain en zone densément peuplée est beaucoup plus forte que dans l'Hexagone : le nombre de logement par mètre de canalisation est en effet environ le double de l'Hexagone. Ce facteur est *a priori* plutôt favorable à l'efficacité des services. La recherche de nouveaux abonnés ne doit certainement pas se faire au détriment de cette compacité en étendant excessivement les zones couvertes par l'assainissement collectif à des secteurs de faible densité.

Un indicateur de la qualité de collecte et de traitement des effluents est en revanche inquiétant sur l'efficacité de ces systèmes : les quantités de boues produites étaient environ deux fois plus faibles en Guadeloupe et à la Réunion que dans l'Hexagone, seule la Martinique se rapprochant à moins de 20 % en dessous de la moyenne nationale, et inversement la Guyane et Mayotte se situant vraisemblablement à un très bas niveau.

D'importants efforts d'investissement ont été consentis récemment, et souvent dans l'urgence, par les collectivités avec des aides massives de l'État et de l'Union européenne dans le domaine du traitement des eaux usées. Les données disponibles récemment n'ont cependant pas permis à la mission de disposer d'une vision de synthèse des progrès réalisés depuis l'enquête nationale sur les données de 2008 conduite par les services statistiques du MEDDE⁴⁶.

⁴⁵ Nous utilisons ici à dessein cette notion, inhabituelle, de population desservie. En effet, il règne dans les données disponibles un grand flou encore aujourd'hui sur la réalité du raccordement dans les secteurs où existe un réseau de collecte : on parle d'usagers raccordables non raccordés.

⁴⁶ Cette enquête est synthétisée dans le document : « *Le service d'assainissement en France : principales données 2008* », CGDD, chiffres et statistiques n°210, Avril 2011, téléchargeable sur le site eaufrance.fr.

Les échanges de la mission avec les praticiens sur place lui ont permis de constater que le diagnostic suivant est largement partagé :

- la création et l'entretien des réseaux publics de collecte des eaux usées sont très souvent défaillants.
- Le raccordement effectif des habitations aux réseaux de collecte souffre également d'un très important retard. Ce défaut de raccordement pose la question des incitations financières, compte tenu du faible niveau de revenu d'une partie de la population.

	Guadeloupe	Martinique	Saint-Martin	Guyane	La Réunion	Mayotte
Prix (€/m ³). Source : SISPEA, 2012	1,49	2,37	1,77	2,93	0,81	1,31
Nombre de logements raccordés. Source SoeS 2008.	73 038	88 849	9591	34 514	140 464	9 468
Population desservie (habitants).	161 000	215 000	26 000	98 000	338 500	51 000
Part des logements raccordée à l'assainissement collectif. Moyenne France : 81,3 %. Source SoeS 2008.	34,4 %	49,1 %		45,2 %	41,9 %	20,7 %
Linéaire de réseau séparatif eaux usées (km). Source SoeS 2008	507	543	45	355	1269	82
Linéaire de réseau séparatif eaux pluviales (km). Source SoeS 2008	0	278		60	188	48 ?
Longueur de réseau eaux usées par logement desservi : moyenne nationale : 17m/logement	6,7	6	4,7	10	8,6	9
Nombre de services. Source SISPEA 2012	11	8	1	15	25	1
Dont gestion directe	5	2	0	?	8	1
Dont délégation de service	6	6	1	?	17	0
Capacité cumulée des stations d'épuration en service (EH)		300 000	17 900		600 000	50 000
Boues produites (Kg MES) par logement raccordé. Moyenne nationale : 44 Kg MES/logement. Source : SoeS 2008.	15	36	?	?	19	?

Tableau 8: Principales caractéristiques des réseaux d'assainissement collectif.

1.6.1. Schémas directeurs

Les schémas directeurs d'assainissement existent fréquemment mais ont rarement été au terme du processus juridique (enquête, approbation). Certains sont obsolètes, car ils avaient souvent été lancés il y a plus d'une décennie sous l'impulsion des services d'ingénierie de l'État par exemple en Guyane. En outre leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, via les zonages d'assainissement est aléatoire.

1.6.2. Investissements liés aux directives européennes

A. Exigences de la DERU

Les exigences minimales de traitement (Tableau 9) correspondant à l'article 4 de la directive dite « eaux résiduaires urbaines »⁴⁷ (DERU), sont reprises dans l'annexe II de l'arrêté du 12 juin 2007.

Paramètre	Demande biochimique en oxygène à 5 jours (DBO5)	Demande chimique en oxygène (DCO)	Matières en suspension (MES)
Concentration maximale (mg/l)	25	125	35
Taux d'abattement minimum de la pollution émise	70 % à 80 %	75 %	90 %

Tableau 9: Directive eaux résiduaires urbaines. Principales performances exigées.

Des échéances différentes ont été fixées par la directive pour la mise aux normes : l'année 2000 pour les agglomérations de plus de 15 000 EH et l'année 2005 pour les agglomérations de plus de 2 000 EH.

La France avait été condamnée pour le non-respect de l'échéance 2000 pour 5 agglomérations, dont 3 dans les DROM : Saint-Denis de la Réunion, Basse-Terre en Guadeloupe et Cayenne-Leblond en Guyane, ces problèmes ayant à ce jour été réglés.

La commission européenne vient le 29 avril 2015 d'engager une procédure auprès de la cour de justice de l'Union européenne pour manquement de la France sur l'échéance 2005, qui concerne 3 agglomérations en Guadeloupe (Guyave, Morne-à-l'Eau et Petit-Bourg).

De plus en application de l'article 3 de la directive, « les États membres veillent à ce que l'ensemble des agglomérations soient équipées d'un système de collecte » (avec les mêmes seuils et les mêmes délais que pour le traitement).

Il y a donc une double préoccupation : la collecte et le traitement. Les efforts de mise en conformité se sont d'abord concentré sur la question des capacités de traitement.

B. Investissements récents

Les DROM, comme l'Hexagone, ont vu les efforts redoubler en matière d'assainissement en se concentrant sur l'urgence de répondre aux contentieux européens concernant des retards de mise en conformité ERU des stations d'épuration (les réseaux n'ont guère été concernés par ces contentieux).

L'annexe 16 fait le point des principaux chantiers de mise en conformité.

C. Vers une meilleure conformité des systèmes dans leur ensemble

L'insuffisance du nombre de consommateurs raccordés et l'impossibilité matérielle de parvenir à très court terme à un taux de raccordement satisfaisant place les

⁴⁷ Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

collectivités dans une situation difficile. Comment financer la part d'autofinancement des lourds investissements à prévoir, tout en assurant un fonctionnement de qualité, s'il faut attendre plusieurs années avant de voir les recettes augmenter ? Outre les aides à l'investissement, une ingénierie de financement comportant des différés de remboursement de prêts (AFD, CDC..) paraît indispensable, mais la faible crédibilité financière de ces services et la faible crédibilité des prévisions annoncées de développement des raccordements conduit les institutions financières à être très prudentes.

1.6.3. Technologies adaptées

La dynamique de l'expansion urbaine a souvent été accompagnée de réseaux associés à de petites stations semi-collectives (quelques centaines d'équivalent-habitant) à charge des aménageurs, qui n'ont ensuite pas été entretenues et ne fonctionnent pas. Contrairement à des idées reçues, ceci ne peut être imputées à une inadéquation de ces choix techniques aux conditions géographiques et climatiques : ces mini-stations comportent certes des équipements électromécaniques qui demandent un entretien régulier et une alimentation électrique sécurisée, mais y compris des installations extrêmement simples et robustes type Dewats (*decentralized wastewater treatment system*) de technologie indienne et fonctionnant parfaitement dans des conditions bien plus difficiles, ne sont pas entretenues et dysfonctionnent.

Pourtant le climat tropical est extrêmement favorable à la productivité des dispositifs épuratoires et à la minéralisation des boues. Un précédent rapport⁴⁸ rappelait déjà qu'« avec une température élevée toute l'année, le climat est favorable au traitement anaérobie de l'eau, qui présente de multiples avantages encore mal appréciés (faible dépense d'exploitation, faible production de boues) ».

Des technologies très adaptées, et que la mission recommande chaudement, comme les filtres plantés de roseaux verticaux⁴⁹, ont de bien meilleures performances qu'en climat tempéré⁵⁰ où ils répondent déjà aux exigences de la DERU (Tableau 10).

	Concentration mg/l			Rendement %		
	DBO5	DCO	MES	DBO5	DCO	MES
Exigences DERU	25	125	35	70	75	90
Filtres roseaux (Hexagone)	14	66-75	15-30	96	90	85

Tableau 10: Performances des filtres plantés de roseaux au regard des exigences de la DERU.

Ne comportant aucun équipement électro-mécanique, les lagunes ne sont pas mieux gérées, ni même acceptées par la population (selon les secteurs, le risque de chikungunya devra être expertisé). Bien souvent la défaillance du système est tout

⁴⁸ Jean-Louis Besème et Jean-Louis Ravard : « mise en œuvre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état des eaux à Mayotte », Rapport n°007184 CGEDD et n°10028 CGAAER, 2010.

⁴⁹ Pascal Molle et al. : « traitement des eaux usées domestiques-état de l'art et performances des filtres plantés de roseaux en France », Ingénieries numéro spécial 2004. Les dossiers techniques de l'ARPE : « les filtres plantés de roseaux en Provence Cote d'Azur ». n°1 septembre 2012. Conseil Général du Morbihan : filtres plantés de roseaux » août 2012.

⁵⁰ P. Molle et al. : « adaptation de la filière filtres plantés pour des petites et moyennes collectivités des DOM », congrès ASTEE, juin 2014, tbp in TSM.

simplement le résultat d'un débordement des boues dans l'installation car celle-ci n'est jamais vidangée.

Le SDAGE Guadeloupe dénombre 300 mini-stations à maîtrise d'ouvrage privée dont le dysfonctionnement constitue une source de préoccupation vis-à-vis de la pollution des milieux aquatiques et du risque de transmission des pathologies infectieuses. Le SDAGE impute ces dysfonctionnements à l'absence de contrats d'entretien, à la mauvaise qualité des équipements ou à l'inadaptation au contexte local.

À la Réunion, l'Office de l'Eau mène un diagnostic sur les 200 à 400 mini-stations considérées comme peu entretenues et en mauvais état.

Le SDAGE Guyane met également l'accent sur ce sujet et fixe comme objectif de faire émerger des systèmes innovants en matière d'assainissement collectif.

Il y aurait quelque chose d'injurieux à l'égard des capacités des acteurs locaux à laisser accréditer qu'une sorte de fatalité locale rendrait hors de portée des services locaux l'entretien et l'exploitation de ces équipements. S'il est clair qu'il est nécessaire de renforcer certaines régies sérieusement en électromécaniciens et plombiers-électriciens pour assurer des maintenances de premier niveau de ces équipements. Il y a d'ailleurs des services déjà bien gérés où ces questions ne se posent pas.

Remettre en état et faire fonctionner les dispositifs épuratoires existants, et développer les technologies les mieux appropriées pour les nouvelles installations semble de bon sens, notamment dans un contexte de moyens financiers limités du service.

À l'autre extrémité, la politique conduite de mise en conformité aux normes européennes a conduit à des réalisations de grande échelle, adaptées à une densité urbaine et une population importante, parfois à la pointe de la technologie et qui peuvent servir utilement de vitrine des savoirs-faire français pour des besoins analogues dans de nombreux pays du voisinage de nos départements d'Outre-mer : la station de Grand Prado⁵¹ à Saint-Denis de la Réunion en est le meilleur exemple (Encadré 5).

La station du Grand-Prado a coûté 75 M€ d'investissement a été coordonnée avec un programme de réseau de collecte de 25M€ et un émissaire en mer de 5M€. Elle a bénéficié de 28M€ de subventions, et 5M€ de défiscalisation et une TVA NPR pour 1M€ dans le cadre d'un montage concessif et d'un dossier grand projet innovant, elle a été réalisée en 36 mois. Dimensionnée à 160 000 EH avec un prédimensionnement partiel pour 235 000 EH, respectant les contraintes de zone sensible, délivrant une eau garantissant la qualité baignade, insonorisée et comportant un confinement et le traitement des odeurs, partiellement enfouie pour en améliorer l'intégration paysagère, intégrant une réduction du volume des boues et une hygiénisation en vue de la valorisation agricole sous forme de produit fertilisant en cours d'homologation, récupérant l'énergie par production de biogaz

Encadré 5 : La station du Grand-Prado pour l'agglomération de Saint-Denis de la Réunion

Loin de critiquer ces démarches, la mission insiste sur le fait que celles-ci ont été conduites dans une urgence qui a parfois laissé de côté deux sujets sérieux :

- le raccordement des effluents, qui, insuffisant et sans réelle perspectives d'amélioration, conduit à traiter des flux insuffisants pour le dimensionnement de la station, avec des dysfonctionnements et une faible efficacité de l'investissement public consenti ;

51

- la prise en charge des frais d'exploitation et de maintenance dans les équilibres financiers du service.

Les dysfonctionnements constatés en février-mars 2015 sur la station Baobab à Mamoudzou (Mayotte), sont de ce point de vue très inquiétant quant à la capacité du service qui en a la charge (Encadré 6).

La station de Baobab à Mamoudzou, réalisée il y a 12 ans, de conception technique très satisfaisante, a depuis sa mise en service été très insuffisamment entretenue. Les principales pompes de la stations sont successivement tombées en panne, sans que le budget d'assainissement ne permette de dégager les ressources nécessaires pour les remplacer. La dernière étant tombée en panne en février 2015, la station s'est arrêtée de fonctionner et les effluents ont été rejetés directement dans la lagune, le temps que des solutions de réparation puissent être mises en place.

Encadré 6 : La station Baobab à Mamoudzou (Mayotte)

1.6.4. Conception globale du système d'assainissement

L'efficacité demande une vision d'ensemble du système d'assainissement, allant du raccordement au traitement des boues produites en passant par les réseaux de collecte et de transport et aux stations d'épuration, et alliant l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et l'investissement neuf dans un même effort.

A. Gestion des boues : un excellent révélateur

Très peu de collectivité sont aujourd'hui confrontées à un problème de gestion des boues de station d'épuration. Loin d'être réjouissant, ce constat est inquiétant : les stations ne traitent pas suffisamment de pollution, car sinon la question du devenir des boues se poserait comme partout. À ce titre on peut saluer la démarche menée à la station d'épuration de Saint-Denis de la Réunion, dont l'exploitant est confronté à des réticences très fortes de la professions agricole, qui débouche notamment sur des recherches pour améliorer l'épandage sur canne à sucre.

Cet exemple demeure malheureusement trop isolé et même pour la Réunion, selon la synthèse 2013 de l'Office de l'eau, la production totale de boue correspond à 300 000 EH alors que la capacité des stations est de 600 000 EH.

À la Martinique, un effort particulier a été accompli à travers une usine de compostage des boues inaugurée en octobre 2013 dans la commune de Ducos et qui est conçue pour traiter 10 000 tonnes de boues, correspondant aux besoins de l'île.

B. Dysfonctionnements par défaut de coordination station-réseau-raccordement

Le raccordement effectif des habitants et l'existence, l'entretien et la qualité des réseaux constituent bien l'enjeu majeur dans la quasi-totalité des DROM. Les documents de planification, et notamment les SDAGE, n'ignorent pas cet enjeux. Ils fixent même des objectifs ambitieux, mais ceux-ci sont loin d'être atteints⁵². Dans ces

⁵² Le SDAGE 2010-2015 issu des réflexions de cabinets d'étude et adopté par le comité de bassin, prévoit par exemple : « Un raccordement d'au moins 85 000 habitants à un réseau d'assainissement collectif à l'horizon de 2014 ». À la fin de 2014, on est à mille lieues de ces objectifs. Si les données officielles (BD ERU) envisagent de l'ordre 51 000 personnes desservies, la réalité des raccordements aux réseaux, qui est mal connue, laisse penser que de l'ordre de 3 000 branchements sur les 9 000 théoriques sont réellement opérationnels. Les chiffres cités à la mission par ses interlocuteurs locaux

conditions, les stations d'épuration mises en service sont de peu d'efficacité. La station d'épuration de Dembeni à Mayotte illustre l'ampleur que peut atteindre cette question.

La station de Dembeni, construite en 2011, est dimensionnée pour 7 500 équivalents habitants. Le raccordement effectif en 2014 ne concerne que 350 équivalents habitants. Outre les difficultés de fonctionnement (dégagement H₂S et incapacité des bassins à fonctionner correctement avec une si faible charge d'entrée), la question est de savoir quand sera atteinte la charge nominale. Pour cela, deux tranches de réseau sont à engager d'ici 2017. Mais il faudra ensuite obtenir le raccordement individuel des habitations ce qui, compte tenu du contexte technique et économique, ne nécessitera pas moins de deux années supplémentaires. Ainsi entre le moment où l'on aura mis en service cette station et celui où l'on atteindra une charge compatible avec sa conception, il s'écoulera au moins 5 ans durant lesquels les coûts d'exploitation seront disproportionnés avec le service rendu, les recettes insignifiantes pour les couvrir et les résultats attendus sur le milieu naturel n'auront pas été obtenus. Il est fort à prévoir que, de plus, ces 5 années de dysfonctionnement auront généré des dommages dans la station, la fera vieillir prématurément et auront démobilisé le personnel d'exploitation. Dans un tel cas, un lagunage ou un filtre planté de roseaux, aurait répondu aux besoins de court terme. Les économies dégagées auraient permis largement de financer les raccordements et les réseaux pour développer ensuite la capacité de traitement de la station.

Encadré 7 : La station de Dembeni à Mayotte

C. Des traitements très élaborés pour une faible partie des effluents

La question des mesures à prendre pour l'assainissement des zones littorales se distingue très fortement selon le caractère plus ou moins ouvert des milieux récepteurs, la nature des courants et la sensibilité écologique de ces milieux.

Lorsque le besoin d'une maîtrise étroite des flux polluants est avéré, ce qui est loin d'être systématiquement le cas, la question de la conception globale de la maîtrise de flux polluants est délicate. Les DOM n'ont pas échappé à une difficulté également rencontrée dans l'Hexagone, de la fixation d'objectifs coûteux, du choix de traitements très ambitieux pour des installations qui ne collectent qu'une part insuffisante des flux et donc finalement sans effet significatif sur les paramètres bactériologiques qui sont cruciaux pour la qualité de baignade.

Si l'objectif de protéger des milieux fragiles est incontestable, il convient de trouver les moyens efficaces de progresser et être conscient du fait que l'on ne maîtrise pas rapidement une telle situation, souvent en partant d'une situation sans aucun traitement. Un diagnostic de l'ensemble des flux à traiter, puis une programmation adaptée réseau-station de traitement doit être conçue entre la police de l'eau et le maître d'ouvrage pour optimiser les résultats à chaque étape d'un processus dont on sait qu'il ne portera ses fruits complets qu'au bout de nombreuses années.

Des zones prioritaires ont parfois été identifiées, comme dans le SDAGE de la Réunion dans lequel la baignade figure parmi les critères de priorité ANC.

D. Un défaut sérieux d'autosurveillance

Sauf quelques excellentes exceptions notables, la disproportion entre l'ampleur des investissements consentis et la qualité du suivi des performances (autosurveillance) est forte.

indiquent qu'il y aurait en fait seulement 6 000 logements desservis (raccordés et raccordables).

E. Assainissement non-collectif et zonages

Après examen, les zonages assainissement non-collectif – assainissement collectif sont techniquement plutôt bien conçus. On ne peut cependant que mettre en garde les collectivités sur la tentation naturelle, sous la pression des populations dispersées réclamant un traitement équivalent à ceux des secteurs agglomérés, d'une vision trop extensive des zonages collectifs, notamment dans les parties des îles volcaniques où les sols pulvérulents sont particulièrement adaptés à l'assainissement non collectif.

Bien souvent les préoccupations qui ont été exprimées à la mission concernant les enjeux pour les milieux d'assainissements non collectifs concernent en réalité des secteurs littoraux de forte densité de population où la difficulté sous-jacente est le non-raccordement aux réseaux collectifs, ou concernent les installations semi-collectives, à l'abandon (par manque de reprise en charge par le service public) évoquées ci-dessus.

Il semble donc manquer sur ce sujet une hiérarchisation raisonnable des territoires les plus concernés par la question de la mise en conformité des assainissements non-collectifs, de façon à guider une action ciblée répondant à des enjeux environnementaux bien identifiés et de ne pas faire de ces mises en conformité une fausse priorité là où cela ne se justifie pas.

Ceci est d'autant plus nécessaire que, pour l'ensemble des DROM, l'assainissement non collectif concerne au moins la moitié de la population.

Au sein du zonage « non collectif », des priorités doivent donc être identifiées en fonction des enjeux, à l'instar de ce qui a été fait en Guadeloupe pour les zones caractérisées en risque « nutriments » (bassins versants des Grand et Petit Cul de Sac Marin).

Il convient également de centrer les interventions sur les dysfonctionnements présentant un risque pour la santé (tuyaux cassés ou inexistantes provoquant une circulation à l'air libre) ou pour l'environnement (rejet direct en cours d'eau, sans infiltration, dépotage illégaux des boues collectées).

Des guides pratiques et des recherches de solutions techniques adaptées sont également à promouvoir.

1.6.5. Enjeux culturels

A. Faible perception des enjeux de salubrité

En matière de gestion des déchets peuvent cohabiter des situations extrêmes où le tri sélectif côtoie l'utilisation des caniveaux comme des dépotoirs à ordures. L'entraînement de tous ces déchets par les fortes pluies constitue un obstacle majeur à l'amélioration de la qualité des cours d'eau ainsi que des eaux de baignade. Les cours d'eau pollués par les effluents et les déchets servent notamment au lavage du linge.

B. Réticences socio-culturelles à la proximité des eaux usées

Il convient de mentionner la spécificité de Mayotte, musulmane à 95 %, ce qui dans le domaine des eaux usées peut induire des difficultés particulières. La perception du caractère impur de ces eaux conduit à rejeter par principe même toute installation à

proximité des habitations, l'objet de l'assainissement étant ressenti plutôt comme répondant à l'objectif d'écarter ces eaux impures. Une décision (*fatwa*⁵³) en 1978 du Conseil des érudits musulmans responsables d'Arabie saoudite a pourtant même autorisé la réutilisation des eaux usées si celle-ci a fait l'objet d'un traitement adéquat. En s'appuyant sur ces avancées, il serait important que la communication soit renforcée sur le fait qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'Islam et le traitement des eaux usées résiduaires urbaines, y compris à proximité des quartiers d'habitation. Les Cadis y jouent un rôle majeur que les acteurs publics ne peuvent ignorer.

En Guyane, au sein de communautés amérindiennes et bushinenges, attachées à un environnement naturel, dont la fragilité est sans doute sous-estimée, et à des pratiques traditionnelles, le fleuve, avec son très important débit d'eaux courantes, reste perçu comme une source directe d'alimentation et d'évacuation irremplaçable et incomparable à tout autre dispositif.

1.7. Eaux pluviales

Les précipitations très abondantes et de forte intensité font de la gestion des eaux pluviales un enjeu important de salubrité et de sécurité publique, tout autant qu'environnemental. Bien souvent, il s'agit d'abord d'opérer un curage régulier et un entretien adapté de caniveaux et de fossés qui sont, en général, assez bien dimensionnés.

Le traitement des eaux pluviales avant rejet dans le milieu naturel et l'insertion dans les documents d'urbanisme de prescriptions permettant la maîtrise à la source sont encore embryonnaires. L'ensemble des SDAGE des DROM met l'accent sur la réalisation de schémas directeurs qui constituent une étape indispensable.

La présence de trop d'eaux claires dans les stations de traitement des eaux usées en Guadeloupe figure en troisième place dans la hiérarchie des problèmes répertoriés.

1.8. Gestion intégrée de l'eau

1.8.1. Planification et institutions

A. SDAGE

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ont été instaurés par la loi sur l'eau de 1992 et mettent en œuvre, dans les DROM comme dans l'Hexagone, les prescriptions de programmation de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Ils font l'objet des consultations du public prévues par les textes et sont élaborés sous l'égide des comités de bassin (voir ci-dessous).

⁵³ décision légale sur un problème d'importance religieuse. Selon cette *fatwa*, « les eaux usées impures peuvent être considérées comme des eaux pures, similaires à l'eau pure originelle, si le traitement utilisant des procédures techniques avancées qui leur est appliqué est capable d'éliminer les impuretés responsables des altérations du goût, de la couleur et de l'odeur, selon les attestations d'experts honnêtes, spécialisés et bien informés. Elles peuvent alors être utilisées pour l'élimination des impuretés corporelles et la purification, voire pour la boisson ».

Les SDAGE des DROM sont des documents très complets, de très bon niveau scientifique, qui dressent des bilans sérieux et bien documentés de la situation et proposent des actions dont la réalisation résoudrait bien des problèmes rencontrés dans les diagnostics. Leur défaut principal est malheureusement leur faible prise effective sur le réel : l'écart est grand entre les ambitions très élevées de ces documents, qui n'oublient aucun enjeu, et les quelques priorités les plus immédiates. La démarche de la mission n'a donc pas été de proposer quelque complément que ce soit à ces stratégies, mais à chercher à discerner les enjeux les plus cruciaux et les plus élémentaires et de proposer des méthodes permettant de mieux répondre à ces priorités.

B. SAGE

Créé par la loi sur l'eau de 1992, amélioré ensuite, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), déclinaison du SDAGE à l'échelle du bassin versant, est présenté comme l'outil privilégié pour permettre d'atteindre l'objectif de bon état des eaux fixé par la Directive Cadre sur l'Eau. Dans l'Hexagone certains districts en sont quasiment couverts (Loire-Bretagne), tandis que d'autres y ont eu peu recours (Rhin-Meuse).

La Réunion est le seul DROM disposant de SAGE (au nombre de 3, voir encadré 8).

Le SAGE Ouest et le SAGE Sud, approuvés en 2006, en cours de révision, ont tous les deux pour milieu récepteur le lagon et son récif, classés en réserve naturelle nationale, dont le mauvais état est le véritable indicateur de l'insuffisance des politiques conduites.

Leur révision prévoit leur coordination mais pas de rapprochement ni encore de plan d'actions précis, engageant les maîtres d'ouvrage (communes essentiellement), phasé et financé.

Leur règlement, opposable, va cependant dans le bon sens. La mise en place du SAGE Est date de 2008 ; un SAGE Nord est formellement décidé mais n'existe pas encore.

Leur coordination à l'échelle de l'île est encore peu développée. Les programmes de mesures sont cependant présentés dans le SDAGE par territoire de SAGE.

Encadré 8 : Les SAGE de la Réunion

Il est souvent reproché au SAGE l'enlisement de sa procédure d'élaboration. Quand il n'existe pas il ne saurait constituer une solution à nombre de problèmes urgents auxquels ont à faire face les DROM, particulièrement ceux liés à l'eau potable et à l'assainissement. Ils organisent cependant une démocratie participative réclamée par la société civile, apte à traiter de façon transversale et cohérente l'ensemble des problèmes liés à l'eau, y compris le traitement des pollutions diffuses et la gestion des milieux aquatiques, en rassemblant l'ensemble des usagers à une l'échelle qui leur correspond, et inscrivant l'action dans la durée. Deux conditions préalables à sa création doivent être remplies, une pertinence territoriale, et la volonté d'un portage politique. C'est la seconde qui a prévalu à la Réunion avec l'implication des EPCI. Aux Antilles et à Mayotte, l'exiguïté des territoires commande d'appliquer ces principes à l'ensemble de l'île, sous l'égide des autorités et des outils existant à ce niveau (comité de bassin et SDAGE opérationnel) ; un SAGE sur une partie de ces DROM disperserait les moyens.

En revanche certaines parties du vaste territoire guyanais, dont la ressource en eau est dépendante de grands fleuves, pourraient à terme relever de cette approche pour impliquer les populations locales. Le SAGE ne doit cependant pas constituer un préalable au plan d'actions proposé dans le présent rapport, mais pourra le moment venu prendre le relais de sa mise en œuvre dès que son portage aura été décidé. Ainsi un tel projet est évoqué sur le Mahury soumis à la pression de l'agglomération

cayennaise. Cette procédure ne pourra être utilisée telle quelle sur les deux principaux fleuves (Oyapock, et en priorité le très peuplé Maroni) qui sont frontaliers avec des pays non européens (Brésil, Surinam) qui ne sont, eux, pas concernés par la DCE. Des instruments de coopération locale pour ces deux cas restent à créer.

C. Comités de bassin

Les comités de bassin fonctionnent de manière inégale, mais généralement beaucoup moins active que dans l'Hexagone.

Dans certaines régions, la faiblesse des secteurs économiques agricole et industriel conduisent à une faible mobilisation de ces acteurs souvent très présents dans l'Hexagone.

Les moyens des associations environnementales et leurs motivations pour les enjeux de la politique de l'eau sont également plus faibles que dans l'Hexagone.

Les comités de bassin ont du mal à mobiliser leurs membres, sauf exception, même pour des réunions qui se tiennent au rythme espacé de deux par an. Les membres du comité sont souvent critiques sur son utilité et sur son influence réelle et disent avoir le sentiment d'y faire de la figuration, de rendre des avis que nul n'écoute ou de participer à des délibérations sans véritable impact. Ils déplorent la dépendance à la DEAL pour leur secrétariat et en revanche, se montrent davantage bienveillants envers les offices de l'eau dont ils apprécient l'écoute et la réactivité.

Les comités de bassin ont pour rôle essentiel de superviser, plus que de véritablement élaborer comme les textes le prévoient, le SDAGE. Ce document est rédigé par les services de l'État et les offices de l'eau, qui en confient parfois eux-mêmes la rédaction à des cabinets d'étude privés. De très bonne tenue technique et scientifique, ces documents paraissent, aux membres du comité de bassin, théoriques, parfois abscons, plus descriptifs qu'opérationnels. Ils paraissent parfois passer à côté des questions essentielles et des préoccupations réelles de la population (Martinique, Guadeloupe). Les orientations qu'ils définissent ne sont pas toujours suivis par les autorités opérationnelles sans que cela semble pour autant porter à conséquence.

1.8.2. Connaissance

L'amélioration de la connaissance est indispensable pour lever les incertitudes permettant de définir plus précisément les mesures ou combinaisons de mesures les plus adaptées pour atteindre les objectifs environnementaux à mettre en place.

Des progrès considérables ont été accomplis des dernières années dans la caractérisation des situations dans les DROM, où les informations étaient encore très lacunaires il y a seulement dix ans. L'importance du territoire guyanais explique que les connaissances y soient encore assez lacunaires malgré des efforts.

Les SDAGE identifient les études à conduire, selon des axes très variés, pour combler les défauts de connaissance. L'annexe 21 présente les principaux enjeux de ces études et les efforts consacrés aux réseaux de la connaissance, notamment par l'ONEMA. Des inventaires hydrogéologiques sont en particuliers en cours et permettront de mieux cerner les ressources souterraines. La mission, en l'attente des

résultats de ces travaux, s'est gardée ici de conclusions sur la part des eaux superficielles et des eaux souterraines et la répartition des usages entre ces ressources. Les évolutions climatiques, notamment, peuvent conduire, comme c'est le cas en Martinique en particulier, à une réflexion approfondie sur la meilleure sécurité et régularité apportée par les eaux souterraines.

Un important déficit en termes de connaissance est cependant mal identifié par ces documents : il concerne l'hydrologie quantitative, l'hydromorphologie et la dynamique sédimentaire. L'hydrologie est aujourd'hui en gestion des DREAL, qui n'ont que très peu de moyens de jaugeage et de suivi limnimétrique, dans des contextes exceptionnels de difficulté pour pratiquer ces activités (cyclones durant lesquels il est exclu de circuler pour jauger, débits et transports solides exceptionnels, difficulté générale d'accès aux sections de jaugeage amont, lourdeur des jaugeages des grands fleuves de Guyane, etc.). Des systèmes de suivi innovants commencent seulement à testés (surveillance video pour la limnimétrie à la Réunion).

1.8.3. Gestion des cours d'eau

L'annexe 19 fait le point des aspects juridiques concernant les cours d'eau des DROM et de l'articulation des diverses polices (domaniale, de l'eau) qui s'exercent sur ces espaces. La gestion et l'entretien des cours d'eau et ravines sont cruciaux dans les DROM : pour contenir le risque inondation, et d'érosion, à des fins sanitaires, de démoustication notamment ou de dératisation, de captages pour l'eau potable ou d'irrigation, pour leur permettre de jouer correctement leur rôle épuratoire d'eaux usées en provenance de l'habitat dispersé ou des petits élevages, pour maintenir la continuité écologique en présence d'obstacles comme les barrages hydroélectriques, enfin pour préserver la remarquable biodiversité qu'ils renferment.

La zone des cinquante pas géométriques, les lagons et les mangroves, sont des particularités majeures des DROM, dont l'annexe 20 fait le point. Le littoral comprend des milieux naturels exceptionnels au niveau mondial soumis à des pressions anthropiques très fortes notamment en raison de la très dense occupation urbaine littorale et des pollutions diffuses agricoles.

1.8.4. Les pressions et leurs évolutions

Les SDAGE contiennent des présentations très détaillées et bien documentées des activités humaines sur les milieux aquatiques. On trouvera en annexe 22 une synthèse des éléments saillants de ces pressions telles qu'elles ont été relevées par la mission.

1.8.5. Enjeux de santé publique

Il semble particulièrement important, dans le cas des DROM, d'insister sur certains enjeux spécifiques de santé publique liés à l'eau, au-delà de ceux évoqués par ailleurs de la potabilité de l'eau et de l'épuration des effluents.

On n'aborde ici que quelques maladies infectieuses particulières. De façon plus générale, il est courant de distinguer les maladies selon leurs voies de transmission, assurée directement ou indirectement par l'eau (Encadré 9).

Lien direct :

- maladies causées par l'eau de boisson : choléra, hépatite A, typhoïde, giardiase...
- parasitoses causées par le contact avec une eau contaminée : schistosomiase, dracunculose. Alors que cette dernière, (communément appelée le ver de Guinée) est quasiment éradiquée, la schistosomiase (ou bilharziose) représente encore un important problème de santé publique dans les pays chauds. D'autres maladies contractées lors de baignades (amibiases, otites...) sont causées par des agents pouvant aussi se trouver aussi dans les eaux de boisson.

Lien indirect :

- maladies liées au manque d'eau pour se laver : gale, lèpre, typhus...
- maladies à vecteurs dépendant de l'eau : paludisme, filarioses, onchocercoses, fièvre jaune, dengues... Le cycle de vie de ces insectes comporte une phase larvaire aquatique. Ces maladies sont propagées par les moustiques, à l'exception de l'onchocercose, propagée par la piqure d'une mouche, la simule.

Encadré 9 : Les maladies hydriques

A. Choléra

Des contaminations existent dans des régions proches (par exemple, choléra à Haïti en 2014). La Guyane et Mayotte ont été touchées chacune par une épidémie dans les trente dernières années liées uniquement à des cas importés.

En mai 1991, 20 000 cas par semaine étaient constatés à Lima (Pérou)⁵⁴, puis en décembre 1991 250 cas (3 décès) sont apparus au Brésil, dans la zone frontalière de la Guyane. Au cours du premier semestre 1992, 15 cas (1 décès) ont été diagnostiqués en Guyane.

L'épidémie de choléra a Mayotte est apparue en 2000 et 10 malades ont été infectés. Cette épidémie est survenue après qu'une pandémie ait frappé l'archipel des Comores (plusieurs centaines de morts)⁵⁵.

B. Maladies liées au moustique tigre

Parmi les vecteurs d'arbovirus⁵⁶ dont les épidémies ont des conséquences graves sur la santé humaine, le moustique-tigre (*Aedes (Stegomyia) albopictus*), vecteur de la dengue et du chikungunya, est l'une des cent espèces les plus invasives connues et se développe uniquement en milieu urbain. Il a besoin d'une eau stagnante pour pondre ses œufs (vases, soucoupes de pots de fleurs, gouttières mal vidées, vieux pneus,

⁵⁴ On a pu incriminer le déballastage d'un navire en provenance d'Asie qui, en vidant ses réserves d'eau, aurait largué en mer un vibron nouveau, inconnu en Amérique latine (vibron El Tor). Une première contamination de la population aurait suivi l'ingestion de poisson cru contaminé. Bientôt, d'autres défaillances du système d'hygiène hydrique ont pris le relais, avec un effet démultiplicateur dramatique (plusieurs milliers de morts) :

- contamination de la nappe nourricière par les excréments contaminés, faute d'assainissement correct (nappe dans laquelle une grande partie de la population s'alimente directement) ;
- distribution par les réseaux publics d'une eau sans chlore résiduel.

⁵⁵ Les médias (France Mayotte matin) ont mentionné en octobre 2014 un cas suspect de choléra qui s'est avéré négatif.

⁵⁶ Ce nom vient de : « *arthropod-borne virus* ». Il désigne 5 familles de virus que sont transmis par des arthropodes. Outre le chikungunya et la dengue évoqués ici, on y trouve également la fièvre jaune, l'encéphalite de Californie, les fièvres à phlébotomes, fièvre de la vallée du Rift, les fièvres à tiques du Colorado, etc.

réipients en fer ou en plastique abandonnés, flaques d'eau après les fortes pluies si elles ne sont pas trop boueuses).

- Chikungunya

Le virus du chikungunya a été responsable d'une épidémie majeure en 2006 dans l'Océan Indien puis d'un épisode d'ampleur plus modérée en 2010 sur l'Île de la Réunion (153 cas). Le premier cas autochtone de chikungunya a été identifié en novembre 2013 sur l'île de Saint-Martin. Une recrudescence du Chikungunya a été observée en novembre-décembre 2014. Depuis 2013, 5280 cas « cliniquement évocateurs » (1690 à Saint-Barthélemy et 12300 en Guyane) et 3 décès ont été identifiés à Saint-Martin, les épidémies étant considérées comme terminées en Martinique et en Guadeloupe.

- Dengue

La Guyane⁵⁷ fut le premier territoire à entrer en épidémie en septembre 2012. En Guyane, cette épidémie s'est caractérisée par une durée de plus d'un an et par sa relative intensité puisque si elle n'atteint pas l'ampleur de l'épidémie historique de 2006 (16 200 cas), elle est avec 13 240 cas estimés comparable à celle de 2009 (13 900 cas) qui représente la deuxième épidémie la plus importante décrite depuis la mise en place de l'actuel système de surveillance épidémiologique. Aux Antilles, les épidémies sont restées d'intensité modérée après les épidémies historiques de 2010.

À la Réunion, en 2012, 41 cas probables ou confirmés de dengue ont été identifiés à la Réunion, dont 31 cas autochtones (12 confirmés et 19 probables) et 10 cas importés (3 confirmés et 7 probables).

Quelques cas de dengue ont été également observés à Mayotte en 2013 : la dengue reste en épidémie dans le reste des Comores.

C. *Mesures de prévention concernant directement la politique de l'eau*

- Lutte anti-vectorielle

Soit structurellement (par exemple par un service de la démoustication au Département de Guyane), soit spécifiquement à l'occasion des épidémies précitées, les DROM conduisent des actions anti vectorielles. Ainsi une action particulière de lutte anti vectorielle, consécutive aux épidémies de chikungunya, a été menée à la Réunion sous l'égide de l'ARS (plan ravines de 2010). Avec 500 contrats aidés portés par les collectivités locales (financement État), les résultats sont allés au-delà de la seule suppression des gîtes larvaires : interventions sur la végétation, rétablissement des écoulements... Toutefois, la mobilisation des cofinanceurs s'est réduite avec le temps (226 contrats en 2013, moins encore en 2014 et le programme n'est pas reconduit pour 2015). Malheureusement, cette action exemplaire, accompagnée de grands efforts de communication et de sensibilisation, a eu relativement peu d'effets dans la durée sur les pratiques de la population et des déchets s'accumulent de nouveau dans les ravines.

⁵⁷ Bulletin de veille sanitaire BVS n°2/3 – Mars 2015 de la CIRE Antilles-Guyane, « *bilan des épidémies de dengue de 2012 à 2014 aux Antilles-Guyane* » ; tous les bulletins sont téléchargeables sur le site de l'Institut de Veille sanitaire (INVS)

Les réserves domestiques de récupération d'eau de pluie, notamment les *tuf tanks* en Guyane (bien que ceux-ci comportent des couvercles) et les piscines sont les lieux privilégiés de ponte du moustique tigre, en revanche les mares boueuses ne sont pas concernées.

Les risques de prolifération de moustiques sont souvent, au sein de la population et chez les élus, voire certains techniciens rencontrés par la mission, une des raisons qui viennent alimenter la réticence à l'implantation de stations d'épuration de type lagune, voire filtres plantés de roseaux. Une attention suffisante doit être apportée aux conditions de gestion de ces équipements (un filtre planté ne doit pas comporter d'eaux stagnantes, cela nuit d'ailleurs à sa performance et il faut veiller par une inspection mensuelle à vérifier qu'il n'y a pas d'obstruction à la circulation de l'eau) : une formation adaptée et une communication active sont nécessaires.

- Hygiène domestique et eau potable

Pour le choléra et les diarrhées, la maîtrise de la propagation se fait par le renforcement de l'hygiène domestique et la distribution, par bornes-fontaines, d'une eau potable et par l'évitement d'eau stagnantes contaminées à proximité ou dans les cours des habitations en saison des pluies.

D. Baignade

Les cartes de qualité des eaux de baignade sont loin d'être abouties dans l'ensemble des DROM et la situation est très contrastée entre les territoires, notamment selon les courants littoraux et la plus ou moins facile dispersion au large des polluants. La dimension économique cruciale pour le tourisme, de la salubrité des eaux de baignade est un enjeu encore sous-estimé par nombre d'acteurs, dont la solution passe par une maîtrise scrupuleuse de l'ensemble des flux polluants.

E. Lavage en rivière

Les pratiques de lavage en rivières fréquentes à Mayotte et en Guyane présentent un double enjeu :

- risques sanitaires encourus compte tenu de la pollution des eaux utilisées pour le lavage et avec lesquelles les lavandières sont en contact.
- usage de produits tels que l'eau de javel, moins coûteuse que le savon, qui dégradent la biodiversité. Des propositions ont été faites pour des pratiques plus respectueuses de l'environnement, mais les usages habituels persistent souvent.

En outre, ces activités sont souvent exercées par des femmes en grande précarité, généralement en situation illégale, contre une modeste rétribution pour le compte des familles qui sont, elles, pourtant bien installées. L'effort d'information et de sensibilisation doit donc, pour être efficace, s'adresser à l'ensemble des bénéficiaires de ces activités, et non seulement aux lavandières qui n'ont, elles, guère d'alternatives.

F. Toxicité aiguë

- Chlordécone

Le chlordécone est une problématique spécifique aux Antilles. Cet insecticide organochloré a été couramment utilisé aux Antilles dans les années 80 (sous le nom de Képone, puis Curtone) pour lutter contre le charançon du bananier. L'autorisation de vente a été retirée par le ministère de l'agriculture en 1990, mais suite à des dérogations son usage a continué jusqu'en 1993. Compte tenu de sa persistance dans les sols pendant des dizaines d'années (beaucoup plus dans certains sols), le chlordécone est retrouvé dans certaines denrées animales et végétales, dans l'eau et dans les chaînes alimentaires.

En Martinique plus de la moitié des cours d'eau sont contaminés (SDAGE Martinique 2009-2015). Les contaminations sont surtout présentes à l'aval des bassins versants, dans le Nord-Atlantique, le Centre et le Centre-Sud.

Le chlordécone, la dieldrine et le HCH Beta sont également sur une partie des cours d'eau de Guadeloupe, en raison de leur rémanence un obstacle au retour au bon état écologique des cours d'eau..

- Mercure

La toxicité par le mercure est propre à la Guyane. Celui-ci se concentre dans la chaîne alimentaire aquatique. Elle intervient au premier chef par la consommation de poissons source de protéine fondamentale pour les populations des fleuves. Le mercure provient d'un stock naturel, de l'orpaillage historique et de l'orpaillage clandestin actuel qui outre son apport propre, remobilise les stocks précédents. Le projet de SDAGE de Guyane (2016-2022) prend en compte le schéma départemental d'orientation minière (SDOM), en cherchant à concilier économie et milieux aquatiques. L'accompagnement des exploitants légaux porte sur l'utilisation de techniques modernes plus respectueuses de l'environnement, ainsi que sur la formation à la prise en compte des milieux aquatiques. Mais cette action doit être complétée par une action en direction de l'orpaillage illégal, qui occasionne des impacts sanitaires importants sur les populations dépendant de la ressource piscicole dans les cours d'eau pour vivre et est à l'origine du déclassement de 126 masses d'eau de surface. Pour lutter contre l'orpaillage illégal, les actions énoncées par le SDAGE concernent principalement l'engagement d'une discussion transfrontalière, le renforcement de la sensibilisation du public ainsi que l'information sur les progrès accomplis par les exploitants légaux en termes d'excellence environnementale.

Le 26 mars 2013, les Forces Armées en Guyane ont lancé une vaste opération baptisée « Awara ». Cette opération de lutte contre l'orpaillage illégal avait pour objectif le démantèlement du site de Grande Usine, à l'ouest de Camopi. Des opérations dites « Harpie » visent à démanteler les sites clandestins.

- Phytosanitaires interdits

La faiblesse des capacités de contrôle des activités agricoles, notamment en Guyane laisse place à l'emploi illégal de nombreux produits phytosanitaires interdits importés de pays proches (Surinam, essentiellement).

1.9. Outils d'appui technique

1.9.1. Offices de l'eau

L'annexe 17 réunit des éléments de diagnostic sur le fonctionnement des offices de l'eau, organismes institués par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-Mer, dans l'esprit d'adapter à ce contexte particulier le modèle des agences de l'eau instituées par la loi du 16 décembre 1964 pour l'Hexagone. Il apparaît que ceux-ci :

- ont désormais bien monté en puissance, pour les tâches qui leur sont dévolues, notamment à la Réunion et en Martinique ;
- ne sont pas constitués à des échelles géographiques qui leur permettraient de jouer, même à terme, un rôle financier réellement équivalent à celui des agences de l'eau dans l'Hexagone ;
- sont aujourd'hui plus orientés vers l'observation, les études et les enjeux de protection des milieux naturels que vers les préoccupations des services publics, notamment d'eau potable ;
- sont des établissements publics rattachés aux conseils départementaux alors que la plupart des financements européens sont désormais gérés par les régions.

La mission n'a par ailleurs pas identifié d'urgence à constituer un office de l'eau à Mayotte ni d'étendre l'office de Guadeloupe à Saint-Martin.

Les offices de l'eau ont exprimé, tout au long du déroulement de la mission, leur frustration de ne pas être considérés comme des parties prenantes explicite des comités de bassins : ils souhaiteraient en être membres ou en assurer le secrétariat (aujourd'hui ce rôle est rempli par les DEAL).

La mission considère que la revendication d'être membre du comité de bassin est un contresens : les élus, notamment conseillers départementaux, sont bien membres du comité de bassin. Les directeurs d'agence de l'eau, dans l'Hexagone, ne sont pas membre du comité de bassin, et le président du comité de bassin (un élu) y est différent du président du conseil d'administration de l'agence de l'eau (en général un fonctionnaire). En revanche le fait d'assurer un secrétariat technique conjoint de l'État et de l'office de l'eau est une solution dont l'analogie hexagonale a fait ses preuves.

1.9.2. Services locaux de l'État

Les préfets exercent un rôle de coordination des différents acteurs et peuvent être extrêmement impliqués et sollicités dans les questions d'eau potable en raison de leurs enjeux sociaux, économiques et sanitaires. Hormis en préfecture, les services cumulent les responsabilités régionales et départementales, contrairement à l'Hexagone. Les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), services déconcentrés du MEDDE et du MLETR, constituent l'acteur principal, au sein des services de l'État de la politique de l'eau, les directions de l'agriculture et de la forêt (DAAF) et les agences régionales de la santé (ARS) étant également

mobilisés. Les effectifs de l'État territorial ont diminué de 15 % entre 2008 et 2012, les DROM ayant été plutôt préservés dans cette évolution par rapport à l'Hexagone.

Ces services sont désormais à la croisée des chemins. L'annexe 18 présente leurs activités.

1.10. Financement des investissements

1.10.1. Capacités d'autofinancement

Comme indiqué au § 1.4.5, les capacités d'autofinancement (CAF) des services d'eau potable et d'assainissement sont considérées comme faibles par l'ensemble des interlocuteurs de la mission, modestes pour l'eau potable et quasi-inexistantes pour l'assainissement, et les quelques cas particuliers que la mission a pu examiner sur la base des documents publics confirment cette appréciation générale (Annexe 14 :). L'ensemble des mécanismes de financement trouvent pourtant leur germe dans les autofinancements disponibles.

Le tableau 11 résume ces travaux et l'extrapolation qui a pu être faite par la mission pour l'ensemble des DROM, avec des incertitudes significatives⁵⁸, mais qui ne remettent sans doute pas les ordres de grandeur. Les dotations aux amortissements au regard de la valeur des patrimoines concernés, tout comme les capacités d'autofinancement traduisent la faiblesse relative de l'endettement actuel, mais aussi les faibles ressources propres pouvant servir de levier de mobilisation pour les emprunts nécessaires à assurer les contre-parties aux subventions. En quelques années de programmation, même avec de fort taux de subvention, ces capacités seraient rapidement épuisées si des mesures solides n'étaient prises pour dégager des résultats permettant de les reconstituer.

	AEP	Assainissement
Résultat courant (M€)	20	13
Dotation amortissement (M€)	31	9
Capacité d'autofinancement (M€)	51	23
Capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts (M€)	42	14
Résultat courant/m ³ assiette (€)	0,10	0,16
DAP/m ³ assiette (€)	0,16	0,11
CAF brute/m ³ assiette (€)	0,26	0,27
CAF nette/m ³ assiette (€)	0,22	0,18

Tableau 11 : Évaluation des résultats courants, des dotations aux amortissements et des capacités d'autofinancement brutes et nettes des services d'eau potable et d'assainissement collectif des DROM et de Saint-Martin.

Un ordre de grandeur du chiffre d'affaires des services d'eau potable est pour l'ensemble des DROM de 200 M€ par an⁵⁹. L'ensemble des services dégageraient une

⁵⁸ Les comptes d'exploitation examinés par la mission représentent 1/3 des volumes d'eau potable vendus et un peu moins de l'assiette de l'assainissement collectif.

⁵⁹ Ce chiffre doit être pris comme un simple ordre de grandeur : il est établi simplement en multipliant des prix moyens par m³ publiés dans SISPEA (pour une consommation de 120m³) par les consommations moyennes par abonnés et le nombre d'abonnés, tels que publiés dans SISPEA. Il ne tient donc pas compte des services non renseignés dans SISPEA ni de l'écart entre le prix payé en moyenne et le

capacité d'autofinancement nette (du remboursement du capital des emprunts) de l'ordre de 40 M€/an, qui représentent de l'ordre de 20 % du chiffre d'affaires.

Avec un chiffre d'affaires global moindre du fait du relativement faible taux de raccordement (de l'ordre de 100 M€), les services d'assainissement disposeraient d'une capacité d'autofinancement d'environ 15 M€/an.

Les investissements réalisés sur l'assainissement (voir ci-dessous) ont mobilisés environ 24 M€ d'autofinancement par an ces dernières années, mais en intégrant le recours à l'emprunt d'une façon que la mission n'a pas pu analyser à partir des comptes. Compte-tenu de l'imprécision du raisonnement, il semble donc que ce rythme dénote une mobilisation massive de l'autofinancement disponible sur ce programme, ce qui corrobore la faible capacité des services à conduire en parallèle sans aides les travaux de réseaux nécessaires.

Le dégagement de capacité d'autofinancement des services, amplifié par les effets de levier des emprunts et des subventions est une question-clé pour tout programme de travaux à envisager.

Sous réserve d'une clarification sérieuse des comptabilités, tant en ce qui concerne les imputations que les immobilisations, ces capacités d'autofinancement, rappelons-le, sont,, à développer à partir de 3 démarches de progrès :

- réduction des charges de personnel par amélioration de la performance ;
- réduction des charges par amélioration des rendements de réseaux ;
- augmentation des produits par amélioration du recouvrement (réduction des impayés) pour les deux types de services et par amélioration des assiettes (raccordements) pour l'assainissement.

1.10.2. Bilan des investissements contractualisés et financements locaux

La mission n'a pas été en mesure de faire un bilan complet des investissements des autorités organisatrices de l'eau potable et de l'assainissement, car en dehors des dispositifs d'aide, les dépenses, notamment de renouvellement du patrimoine, ne sont pas facilement accessibles de façon synthétique⁶⁰.

Il est cependant vraisemblable, au vu des entretiens que la mission a conduits, que ces montants d'investissement non subventionnés, au-delà des simples réparations indispensables, restent encore modestes.

Partout ce sont les infrastructures nouvelles qui font l'objet de plan de financement à l'occasion des programmations des CPER et des fonds européens. Le renouvellement

prix conventionnel pour 120 m³.

⁶⁰ La mission n'a pas non plus été en mesure d'établir un bilan de l'ensemble des mécanismes par lesquels les pouvoirs publics nationaux et européens intervenaient dans les équilibres économiques et le financement des services : les dotations de fonctionnement, l'octroi de mer, les compensations tarifaires d'énergie, l'appui du FSE, les avances de trésorerie comme celles de AFD sont souvent gérées à l'échelle globale, voire au niveau du budget communal, et non de façon spécifique.

n'est pas subventionnable. L'accroissement des équipements semble permettre de pallier à la dégradation des infrastructures anciennes (par augmentation de la production compensant les fuites des réseaux ou par abandon des ouvrages anciens). Ainsi le fort taux de subvention dont bénéficie les infrastructures neuves d'eau potable contribue au maintien d'une pratique de « consommation » des infrastructures.

Le tableau 12 illustre qu'il est plus facile de financer de nouvelles infrastructures (qui plus est fortement subventionnées) que le renouvellement qui est en fait prépondérant dans les coûts prévus dans les schémas directeurs, mais qui ne sont pas mis en œuvre.

Coût €/m ³	Guadeloupe	Martinique	St-Martin
Renouvellement	0,84	0,79	0,2
Investissement (hors subvention)	0,48	0,22	0,5
Exploitation induite	0,07	0,03	0,17
Total schéma	1,39	1,04	0,87
Prix de l'eau lors du schéma	1,72	1,9	5,38
Prix actuel	2,05	2,89	5,38

Tableau 12: Exemples de répercussion sur la formation du prix de l'investissement neuf et du renouvellement. Source : schémas directeurs d'eau potable.

La mission s'est concentrée dans cette partie sur le bilan des investissements subventionnés de façon explicite par l'un ou l'autre des dispositifs plus spécifiques : FEDER, budget opérationnel de programme (BOP) 123 géré par le Ministère des Outre-mer, solidarité interbassin en provenance des redevances des agences de l'eau via l'ONEMA.

Selon un bilan général dressé par la DEB, pour un montant global d'investissement de 495 M€ concernant l'assainissement dans la période 2007-2013 (soit un rythme annuel d'environ 70 M€ par an), l'autofinancement et les emprunts aurait représenté 34 % (24 M€), le FEDER aurait apporté 38 %, les financeurs locaux 15 % (conseil régionaux et conseil régionaux 7 % et Ode 8 %) et l'État (ONEMA et MOM) 13 %⁶¹.

On ne dispose malheureusement pas d'une analyse équivalente pour les projets d'eau potable.

Les financements de la solidarité locale (région, département et office de l'eau), ont représenté environ 15 % des apports.

Dans le contrat de plan État-Région de Guadeloupe par exemple sont prévus 112 M€ de travaux pour l'ensemble de l'eau potable et de l'assainissement : 15 M€ sont prévus de leur part (12 M€ de l'office de l'eau, 3 M€ de la Région et du Département qui

⁶¹ Cette approche sous-estime les apports de l'État et surestime l'autofinancement, car elle ne comptabilise pas l'aide financière apportée par les prêts bonifiés de l'AFD (la bonification étant financée sur crédits budgétaires de l'État) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

assure de nombreuses maîtrises d'ouvrage⁶²) ; 15 M€ de l'État et de l'Onema ; 60 M€ du FEDER ; 21 M€ d'autofinancement des maîtres d'ouvrage.

1.10.3. ONEMA et ministère des outre-mer

Le bilan des interventions⁶³ de l'ONEMA (au titre de la solidarité interbassin, cette disposition concernant les Outre-mer et la Corse) et du ministère de l'outre-mer (BOP123) sur la période 2007-2013 est présenté de façon globale en tableau 13 (hors plan d'accompagnement du parc amazonien (PAPA) où la mission ne dispose pas du niveau de consommation spécifique des actions financées par le BOP123) et plus détaillée par DROM en tableau 1.

Les taux de mandatement, un an après l'achèvement théorique des engagements, restent assez modestes notamment pour les crédits du BOP123 : des taux globaux de 70 % auraient en toute logique été largement atteignables à cette échéance si les programmes étaient mûrs au moment de la programmation initiale, voire de l'engagement de chacune de ces opérations.

Le niveau, décidé en 2012, de 30 M€ par an d'intervention de l'ONEMA, dont 5 M€ pour le développement des connaissances, est significatif. Il couvre néanmoins également jusqu'en 2017 des aides à la Corse. Cette situation fortement contestée par les acteurs des DROM qui font valoir, non sans raison, que la Corse bénéficie également des subventions de la solidarité du bassin Rhône-Méditerranée, l'agence de l'eau étant commune aux deux bassins et organisant un flux positif en direction de la Corse correspondant à un facteur deux par rapport aux redevances perçues sur ce territoire.

Les décisions du conseil d'administration de l'ONEMA concentrent aujourd'hui les aides sur l'épuration des eaux résiduaires urbaines. Des aides ponctuelles sont susceptibles néanmoins d'être apportées pour des ouvrages structurants d'approvisionnement en eau potable, notamment à Mayotte. Les élus locaux des DROM contestent fortement ce ciblage. Constatant le niveau actuel des aides apportées par le MoM sur le BOP123,⁶⁴ qu'ils jugent faible, et la fragilité de ces

⁶² Le Département a prévu des travaux sur ses propres installations, mais a aussi prévu d'assurer le rôle de maître d'ouvrage délégué pour des rénovations de réseaux dont il n'est pas propriétaire. Parmi les 22 opérations du plan d'urgence (d'un montant global de 22 M€), il en porte une grande part (usines de potabilisation au Moule, au Lamentin, à Deshauteur, aux Abymes, prise d'eau de Ferry à Deshaie, renouvellement de réseaux d'eau potable de Capesterre de Marie-Galante, à Sainte-Anne, réparation de ses conduites sous-marines de transfert d'eau potable vers les Saintes et vers la Désirade). Ces montants ne prennent pas en compte les 3 M€ apportés par la Région et les 1,2 M€ par le Département pour soutenir la trésorerie du SIAEAG.

⁶³ Les montants d'engagements sont à prendre avec prudence, car il faut prendre en compte de ce que certains engagements, suivis de désengagement et d'engagement d'opérations de substitution dont la comptabilité n'est pas toujours facile et qui peuvent laisser subsister quelques doubles comptes.

⁶⁴ le BOP123 (75 M€/an pour l'ensemble des DROM) est sollicité sur de très nombreuses politiques publiques, que ce soit les infrastructures (portuaires, universitaires, de transport, etc.), l'eau potable, l'aménagement foncier, la rénovation urbaine, les déchets, etc. Il est mobilisé à hauteur de 12 % sur des actions relatives à l'eau potable et à l'assainissement. Les aides du BOP123 sont complétées par des subventions du FEI (Fonds exceptionnel d'investissements). De 2010 à 2014, le MOM a engagé 21,6 M€ et payé 6 M€ sur l'eau potable. Sur cette même période, le MOM a engagé 14,4 M€ et payé 3,8 M€ sur l'assainissement.

dotations budgétaires, ils considèrent que l'eau potable, qui est leur priorité, devrait être prise en compte par la solidarité interbassin⁶⁵. Cette situation ne pourra raisonnablement évoluer vers un élargissement des champs d'intervention des fonds issus de la solidarité interbassin que si une meilleure visibilité est donnée sur la pertinence globale de cette extension. Les propositions du plan d'action présenté ci-après devraient répondre à cet enjeu.

	BOP 123 (MOM)				ONEMA				TOTAL			
	Prévu	Engagé fin 2014	Mandaté fin 2014	Mandaté/ prévu	Prévu	Engagé fin 2014	Mandaté fin 2014	Mandaté/ prévu	Prévu	Engagé fin 2014	Mandaté fin 2014	Mandaté/ prévu
Montants en M€	57,7	43,1	20,6	36 %	115,2	115,2	56,7	49 %	172,9	158,3	77,3	45 %

Tableau 13 : Bilan des crédits 2007-2013 (État et ONEMA hors PAPA ; État hors bonification des prêts AFD). Source : DGOM.

Contrats	Part DEGEOM Exécution au 31/12/2014		Part ONEMA sur le CPER Exécution au 31/12/2014 (source tableau de suivi)		Part ONEMA Exécution au 31/12/2014 (source ONEMA)		Observations
	Taux d'engagement	taux de mandatement	Taux d'engagement	taux de mandatement	Programmation 2008-2014	taux de mandatement	
Guadeloupe 2007-2013							signature CPER 17-04-07
AEP et assainissement	7 000 000		7 000 000		20 022 429		7 000 000€ + 13 022 429€ abondement
	7 000 000	4 980 550	7 000 000	7 000 000	20 022 429	10 490 532	
	100,00%	71,15%	100,00%	100,00%	100,00%	52,38%	
Martinique 2007-2013							signature CPER 03-04-07
AEP et assainissement	5 000 000		7 000 000		22 622 792		7 000 000€ + 18 028 792€ abondement
	4 033 916	3 635 650	6 194 000	2 496 997	22 622 792	7 723 950	
	80,68%	90,13%	88,49%	40,31%	90,27%	34,14%	
Réunion 2007-2013							signature CPER 15-02-07
AEP et assainissement			11 600 000		29 141 440		11 600 000€ + 17 541 440€ abondement
			18 391 425	4 630 566	29 141 440	17 077 188	
			158,55%	25,18%	100,00%	58,60%	0 prévu mais engagé 7,640 M€ sur le P. 123
Guyane 2007-2013							signature CPER 16-08-07
AEP	7 200 000						
	4 849 007	4 204 895					
	67,35%	86,72%					
Assainissement			5 500 000		25 061 870		5 500 000€ + 19 561 870€ abondement
			6 686 981	5 711 320	25 061 870	10 508 728	
			121,58%	85,41%	100,00%	41,93%	
Guyane - Plan d'accompagnement du Parc Amazonien 2007-2013							signature PAPA 27-02-07
AEP	6 500 000				1 765 000		
					1 765 000	755 213	
						42,79%	
Assainissement					1 692 500		
					1 692 500	377 213	
						22,29%	
Mayotte 2008-2013 (amendement signé le 25/2/2011 raccourcissement d'un an)							signature CP 28-03-2008
AEP	5 000 000		2 752 000		4 000 000		
	10 706 149	4 368 386	4 000 000	1 200 000	4 000 000	3 200 000	
	214,12%	40,80%	145,35%	30,00%	100,00%	80,00%	
Assainissement	33 476 161		13 094 504		14 465 100		13 000 000€ + 1 465 100€ abondement
	16 583 765	3 559 393	13 618 100	5 589 730	14 465 100	7 740 319	
	49,54%	21,46%	104,00%	41,05%	100,00%	53,51%	

Tableau 14: Bilan des engagements et mandatements des crédits 2007-2013 de l'État et de l'ONEMA. Source : DGOM.

⁶⁵ Parfois ils évoquent l'intervention des agences de l'eau dans l'Hexagone, expliquant que celles-ci interviendraient massivement en soutien de leurs services d'eau potable. Certes elles ont pu apporter ponctuellement des prêts à taux 0 % pour le remplacement des canalisations en plomb. Mais, hormis cette exception, elles n'interviennent pas pour les investissements de renouvellement des réseaux d'eau, ni la réduction des fuites et très marginalement sur les usines de production d'eau potable : leurs aides sont concentrées sur des dépenses de prévention de la ressource en eau. Il n'y a rien a priori de choquant que l'emploi des recettes des redevances soit concentré dans les outre-mers sur les mêmes champs d'intervention. Un appel à projet avait été lancé par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse pour « économiser l'eau » doté de 20 M€. et est resté une initiative isolée.

1.10.4. Agence française de développement et Caisse des dépôts et consignation

Établissements bancaires, la CDC et l'AFD interviennent dans les DROM sous forme de prêts, éventuellement bonifiés, au profit des collectivités, dès lors que les conditions du système bancaire privé ne permet pas dans des conditions satisfaisantes le montage financier d'opérations publiques. Comme toutes banques, elles doivent veiller à la crédibilité financière de leurs débiteurs.

Leurs adossements sont très différents et cela explique la différence des produits qu'ils proposent. La CDC est adossée sur le livret A. L'AFD se finance sur le marché.

A. Bilan des interventions récentes de la CDC

- *Le programme 2008-2012 dédié à l'eau potable et à l'assainissement*

Dans le cadre du programme de mise aux normes des installations de collecte et de traitement des eaux usées fixé par la directive européenne de 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, la Caisse des Dépôts a mis à disposition, sur la période 2008-2012, une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne d'un montant de 1,5 Md€ répartie à hauteur de 1,2 Md€ pour la métropole via les 6 agences de l'eau et 300 M€ pour l'ensemble des Outre-mer.

Concernant les DROM, l'enveloppe était destinée à financer tout projet visant à faciliter l'atteinte des objectifs suivants :

- mise en conformité ou la réalisation des ouvrages de collecte et d'épuration des eaux usées en application de la directive « eaux résiduaires urbaines » et de sa transposition en droit national ;
- amélioration de l'utilisation de la ressource en eau pour l'alimentation en eau potable en application de l'engagement no 111 du Grenelle de l'environnement, la réduction des pertes en réseaux passant par le renouvellement, l'amélioration et le renforcement des ouvrages de production et de transfert.

L'éligibilité des projets à un financement sur fonds d'épargne devait être confirmée par un avis du service local de l'État désigné par le Préfet sur la contribution des travaux projetés à la réalisation des objectifs de mise aux normes.

L'emploi de ces financements a atteint 192 M€ dans les DROM (Tableau 15). Cet emploi illustre clairement la maturité financière et technique très différente des autorités organisatrices selon les DROM, qui sont plus ou moins en mesure de monter des projets susceptibles de mobiliser ce type de dispositifs. Les conditions de ces interventions ont été souvent considérées comme moins intéressantes que celles de l'AFD.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Montant (M€)	10,9	1,3	24,6	148,5	7

Tableau 15: Mobilisation des prêts de la CDC 2008-2012 pour l'eau potable et l'assainissement

- *Le programme 2013-2017 de soutien aux collectivités pour pallier leurs difficultés d'accès à l'emprunt*

Dans le cadre d'une enveloppe sur fonds d'épargne de 20 Md€ mobilisée sur la période 2013-2017, la Caisse des Dépôts finance des projets de long terme du secteur public local nécessitant des financements de vingt ans et plus. Les prêts peuvent être accordés aux communes et à leurs groupements, aux départements et à leur régions, dès lors qu'ils sont maîtres d'ouvrage d'une opération éligible ou qu'ils y participent à travers l'apport de contributions ou de subventions. Jusqu'au 31 juillet 2014, quel que soient l'emprunteur, le profil d'amortissement, la durée ou la périodicité retenue, les prêts sont proposés au taux du Livret A augmenté de 1,00 %. Postérieurement à cette date, les prêts seront tarifés à Livret A + 1,30 %. Les prêts peuvent également être indexés sur l'inflation à neutralité actuarielle avec les conditions applicables sur l'index Livret A. La quotité maximum de prêt CDC dépend du besoin d'emprunt global du ou des projet(s) présenté(s) par l'emprunteur à la CDC. Le montant pouvant être proposé est défini selon les règles du tableau 16.

Besoin d'emprunt global	Quotité maximum du prêt CDC
Inférieur ou égal à 1M€	100%
Entre 1M€ et 2M€	75%
Strictement supérieur à 2M€	50%

Tableau 16: Règles de définition des quotités de prêts ouverts par la CDC – programme 2013-2017.

Fin février 2014, le montant des prêts signés relevant de la thématique « eau potable et assainissement » s'élevait à 248 M€. Depuis la mise en place du dispositif mi-2013, 316 M€ ont été engagés sur cette thématique.

De façon générale, les prêts accordés ne sont pas à taux fixes et sont indexés sur le taux du livret A : (livret A + 100pb). Ce sont des prêts de très longue maturité : 20 à 40 ans. Le livret A étant à environ 1 %/an actuellement ce sont des prêts à 2 % annuels. Le différé de remboursement est associé au déroulement des travaux, et peut aller jusqu'à 5 ans.

Au sein de cette enveloppe de 20Md€, la CDC apporte un prêt bonifié « croissance verte » pour une enveloppe de 5Md€ sur des activités qui ne couvrent pas le secteur des services de l'eau potable et de l'assainissement. Ce prêt bonifié est à Livret A + 75pb.

Enfin, elle apporte des prêts bonifiés dans le secteur du logement social à des taux beaucoup plus intéressants, qui ont pu aller jusqu'à des prêts à taux 0.

B. Intervention de l'AFD

Le cadre d'intervention sectoriel 2014-2020 pour l'eau potable et l'assainissement de l'Agence française pour le développement (AFD) comporte un volet intitulé « outre-mer » que nous choisissons de reproduire en annexe 23, tant cet document est en

cohérence avec les diagnostics et orientations proposées par la mission. Les mécanismes d'intervention de l'AFD reposent sur divers dispositifs :

- avances de court terme de préfinancement de subventions accordées mais qui ne seront versées que sur services faits ou suivant un échéancier relativement tardif par rapport aux engagements à prendre par la collectivité. Ces prêts peuvent atteindre 3 ans et sont proposés à un taux Euribor 6 mois⁶⁶ + 102 points de base⁶⁷, ce qui représentait courant 2014 environ 2,3 %/an et se situe à 1,15 %/an⁶⁸ sur 3 ans dans les conditions de taux actuelles (mai 2015).
- prêts de plus longue maturité, sans atteindre les durées de 40 ans offertes par la CDC. Aujourd'hui, le prêt (PCL20) proposé aux collectivités pour une durée maximale de 20 ans assortie d'un différé de remboursement pouvant aller jusqu'à 7 ans, est au taux Euribor 6 mois + 82 points de base, soit environ 2,01 %/an⁶⁹. Il est bonifié de 20 points par des crédits budgétaires apportés par le MOM. Pour l'assainissement, une possibilité a été ouverte depuis septembre 2014 pour des prêts dits superbonifiés (PCL140) qui sont bonifiés de 140 points (soit un taux de 0,81 %/an sur 20 ans) pour une tranche de 5 M€ de travaux, puis 20 points de base au-delà comme le PCL20.

L'enveloppe de bonifications totale, tous secteurs d'interventions confondus, de 23 M€/an pour 2015 en diminution légère par rapport à 2014. Bonifier de 20pb un prêt de l'AFD d'1M€ sur 20 ans revient à apporter une subvention 25 k€. Avec une enveloppe de 24,6 M€/an en 2014, le MoM a permis ainsi à l'AFD d'ouvrir une enveloppe de prêts PCL20 et de PCL140 d'environ 500 M€. Pour que l'AFD apporte 1 M€ de prêts à taux 0 % le coût serait aux conditions actuelles de 265 k€ environ, et une enveloppe de 23 M€ permettrait donc l'ouverture de 87 M€ de prêts à taux zéro.

C. Synthèse des subventions équivalentes et des coûts budgétaires de la bonification

Le tableau 17 donne une idée du coût global de divers crédits sans bonification et du manque à gagner pour le prêteur lié à divers niveaux de bonifications.

⁶⁶ L'Euribor est le taux moyen pratiqué par les banques pour se prêter de l'argent, en euros, entre elles. Plus précisément, c'est le taux interbancaire offert par les banques représentatives de la zone euro pour la rémunération des dépôts, selon différentes durées de placement. L'Euribor 6 mois était situé entre 2 % et 5 % de 2000 à 2008. Après être descendu en dessous de 1 %, il était remonté à 2 % en 2011, pour ensuite chuter à 0,32 % fin 2013 et 0,17 % fin 2014. Fin avril 2015 l'Euribor 6 mois est à un niveau exceptionnellement bas de 0,065 %.

⁶⁷ Soit 1,02 %. Un point de base représente 0,01 %.

⁶⁸ Équivalent taux fixe sur 3 ans sur la base des conditions de taux au 13 mai 2015 pour un prêt d'une durée de 3 ans sans différé.

⁶⁹ Équivalent taux fixe sur 20 ans sur la base des conditions de taux au 13 mai 2015 pour un prêt d'une durée de 20 ans avec 5 ans de différé.

Prêt sur 20 ans AFD	Non bonifié taux actuel : 2,21 %	PCL20 Bonification 20pb taux actuel : 2,01 %	Prêt à taux 0 % Bonification 221 pb
<i>Coût de la bonification/capital prêté</i>	0	0,025	0,265
<i>Coûts des Intérêts versés/capital emprunté</i>	0,265	0,240	0
Prêt sur 40 ans CDC	Non bonifié taux actuel 2 %/an	Prêt croissance verte Bonification 25 pb taux actuel 1,75 %	Bonification 100 pb prêt 1 %/an
<i>Coût de la bonification/capital prêté</i>	0	0,062	0,240
<i>Coûts des Intérêts versés/capital emprunté</i>	0,453	0,391	0,213

Tableau 17: Coût de divers crédits pour l'emprunteur et manque à gagner de divers niveaux de bonification des prêts pour le bailleur.

1.10.5. Fonds européens

Comme on l'a rappelé ci-dessus, les crédits du FEDER sont essentiels pour le bouclage des opérations d'investissement. Les assiettes subventionnables, selon les encadrements communautaires, sont très strictes.

A. Le calcul des assiettes subventionnables

Les services publics d'eau potable et d'assainissement collectif sont des projets générateurs de recettes au titre du règlement CE N°1083/2006 (article 55). Les abonnés doivent payer une redevance pour bénéficier du service. Les recettes nettes générées par un projet viennent en déduction de l'assiette éligible. La difficulté réside dans le calcul de ces recettes nettes, qui viennent en déduction de l'assiette éligible (Encadré 10).

Les services de contrôle font le calcul suivant, selon leur lecture de la note COCOF 07/0074/09 du 30/11/2010 : « *Recettes nettes = totalité des redevances d'assainissement – dépenses d'exploitation* ». Les dépenses d'investissement sont exclues de ce calcul, notamment les remboursements des prêts (capital et intérêts). Or, les redevances d'assainissement couvrent les dépenses d'exploitation mais aussi les dépenses d'investissement. Les dépenses et recettes d'exploitation s'équilibrent strictement (gestion en régie, aucun bénéfice n'étant dégagé). Les recettes d'investissement permettent de rembourser les prêts.

Ce calcul fait donc ressortir de manière systématique des recettes nettes générées par les ouvrages d'assainissement, qui correspondent dans les faits aux redevances permettant de rembourser les prêts contractés. Il ne s'agit donc pas de recettes supplémentaires générées par ces projets, mais simplement des recettes permettant de couvrir leur part d'autofinancement.

La note COCOF 07/0074/09 du 30/11/2010 précise pourtant clairement que la méthode du déficit de financement utilisée pour le calcul des recettes nettes générées doit permettre de vérifier que le projet dispose de ressources financières suffisantes, sans faire l'objet de financement excessif. Le mode de calcul retenu par les contrôleurs conduit à un sous-financement des projets qui correspond au montant des remboursements des prêts (capital et intérêts) et qu'il faudrait compenser avec de nouveaux prêts, qui feraient l'objet de nouvelles redevances d'investissements. Ces nouvelles redevances augmentent les recettes générées, et donc le montant des aides allouées. Au final, cela conduirait à conclure que les projets d'eau et d'assainissement ne seraient pas éligibles à des aides européennes, ce qui est contradictoire avec les dispositions des directives européennes, notamment celles relatives au FEDER.

Encadré 10: Difficulté d'établissement des assiettes éligibles des projets aux fonds FEDER.
Source : la Créole.

B. La maîtrise collective des procédures

La Réunion maîtrise au mieux l'usage des fonds externes. Avec l'Agile⁷⁰, structure unique en Europe, elle monte avec succès les dossiers émergeant aux fonds européens. Le département Outre-mer de l'AFD a également salué sa capacité à utiliser ses aides et on a vu que seule la Réunion a su bénéficier à des niveaux très significatifs des dispositifs eau et assainissement de la CDC pour 2008-2012.

Il est indispensable de développer un tel savoir-faire et une telle crédibilité financière dans les autres DROM. Aujourd'hui, les enveloppes disponibles auprès de chacun des bailleurs se mobilisent plus selon la capacité des maîtres d'ouvrages et de des autorités régionales et la confiance inspirée aux bailleurs que selon l'urgence des besoins. On se rappellera que les prix des services d'eau potable et d'assainissement sont particulièrement bas à la Réunion : ce n'est donc pas par une puissance de la capacité d'autofinancement (CAF) dégagée que ces services, qui sont comme tous sur la corde raide, parviennent à monter leurs dossiers.

la Région de la Réunion a même entrepris, avec l'appui de l'AFD, une démarche auprès des autorités européennes, dite de *blending facility*, littéralement « facilité de mélange » qui permettrait, moyennant des conditions drastiques d'emploi, de mutualiser les fonds européens délégués avec les autres outils financiers pour optimiser leur portée, donc en pratique d'assouplir les règles d'emploi des fonds européens quand ces contraintes sont contre-productives. Ces démarches n'ont pas été faites pour des objets du type des projets d'eau potable et d'assainissement, mais l'analogie mérite d'être examinée sérieusement.

C. Les orientations et les fonds mobilisables

Les nouveaux programmes opérationnels européens pour la période 2014-2020 pour les régions ultrapériphériques (dont les DROM) risquent de diminuer très fortement pour deux raisons :

- une baisse globale des fonds du FEDER pour ces objectifs ;
- la concentration thématique (*Earmarking*). La commission demandait de concentrer dans l'Hexagone au moins la moitié des fonds sur les objectifs 1 (R&D), 3 (PME) et 4 (CO₂). Ainsi les huit autres objectifs devraient se partager 50 % de l'enveloppe contre 80 % précédemment. Pour les DROM, cette règle avait été assouplie (50 % sur 5 objectifs).

Malgré ces éléments qui pouvaient faire craindre *a priori* un risque de forte baisse des crédits destinés à la protection de l'environnement, et notamment pour l'eau potable et l'assainissement, les hypothèses envisagées se situent dans la continuité des efforts antérieurs. Les maquettes FEDER 2014-2020 sont encore en cours d'établissement ; les montants ne sont pas encore toujours clairement ventilés d'une façon qui permette d'identifier les engagements sur les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement (Tableau 18).

⁷⁰ L'Agence de Gestion des Initiatives locales en matière Européenne a été créée en partenariat entre l'État, le Conseil Général et la Région. Elle gère 4 fonds d'aides européennes : le FEDER, le FEADER, le FSE et le FEP.

Montants (en M €)	Enveloppe FEDER (+allocation RUP)	eau potable	assainissement
Martinique	448,3	32,4	
Guadeloupe	525,7	30	30
Réunion	1139	75	
Guyane	340,7	20	20
Mayotte	150,2	14	24

Tableau 18 : Montants (non validé) figurant au 1er avril 2015 dans divers documents de travail ou maquettes FEDER 2014-2020. Sources : DGEOM et DEAL.

Cela conduit donc à un engagement global attendu du FEDER de près de 245 M€ pour l'eau potable et l'assainissement sur la période et donc d'environ 40 M€ de crédits FEDER mobilisables par an.

Les maquettes financières n'étaient pas arrêtées au moment de la clôture du rapport de la mission, qui a reçu sur ce point diverses versions contradictoires et non arbitrées figurant dans des documents de travail fournis par divers interlocuteurs. De façon à disposer d'une appréciation en ordre de grandeur du programme envisagé, la mission a établi au tableau 19 une synthèse de ces informations, tout en étant bien consciente du caractère extrêmement précaire de cet exercice. Selon cette estimation, le programme en cours de bouclage pourrait se situer aux alentours de 750 M€.

Montants (en M €)	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion ⁷¹		Mayotte		Total
Autofinancement	22	20 %	47	38 %	46 ⁷²	39 %	82	36 %	67,5 ⁷³	36 %	
FEDER	60	53 %	32	26 %	40	34 %	75	32 %	38	20 %	
Autres aides	30	27 %	45	36 %	31	26 %	72	32 %	82	44 %	
Investissement	112		124		112		229		188		765
Investissement annuel	18,6		20,6		19,5		38,1		31,3		128

Tableau 19: Esquisse d'une maquette financière globale des investissements contractualisables (FEDER et CPER). Estimations par la mission sur la base de documents de travail non arbitrés et non finalisés.

Si ces ordres de grandeur se confirmaient, on pourrait alors constater que :

- l'engagement européen sur ce secteur n'aura pas pâti des effets possibles de concentration thématique, prouvant alors l'importance reconnue de ce secteur ;
- les volumes d'investissement seront analogues globalement à ceux des précédentes contractualisation, sans doute avec un certain rééquilibrage en faveur de l'eau potable, difficile à apprécier ;

⁷¹ Au moment de la rédaction, aucune maquette n'était disponible. La mission s'est appuyée sur la somme des colonnes FEDER et CPER d'un document communiqué par l'OdE.

⁷² Maquette de mai 2015 (source DAAF).

⁷³ Cet autofinancement apparemment très élevé reposerait sur 1,9 M€ de fonds propres, 22,6 M€ de récupération du FCTVA et 29 M€ de prêts contractés auprès de l'AFD et de la CDC.

- la part d'autofinancement et d'emprunt, de l'ordre de 1/3, serait maintenue, sachant que cet autofinancement peut provenir de prêts bonifiés, ainsi qu'être financés par des retours du FCTVA⁷⁴.

1.11. Prise en compte des spécificités des DROM

La mission a été assez souvent interpellée sur la question de l'adaptation au contexte des DROM de textes nationaux ou européens en décalage avec les réalités locales.

Quand on analyse les questions soulevées, on peut distinguer quatre types de spécificités :

- **climatiques et géographiques :**
 - Les écosystèmes tropicaux et équatoriaux, l'insularité ou au contraire la connexion à grande échelle de la forêt guyanaise ; la mission a été très heureusement impressionnée par les très grands progrès accomplis dans les connaissances et les transcriptions faites dans les notions de bon état écologique. Sur ce point les travaux sont en très bonne voie.
 - Les prescriptions techniques en milieu peu stable, sismique et soumis à des pluies violentes, voire à une agressivité chimique soit marine, soit volcanique, nécessitent de prendre des dispositions particulières pour assurer la durabilité des équipements. Ce point est bien connu techniquement, mais la maîtrise concrète de la qualité reste difficile.
- **normatives :**
 - obligations de traiter des échantillons en Europe, alors que les laboratoires les plus proches dans l'Océan Indien sont en Afrique du sud ;
 - normes et certifications conduisant un grand groupe français, qui opère aux États-Unis, à importer d'Europe des filtres beaucoup plus chers que ceux, identiques, qu'il utilise aux USA.
- **sociaux-économiques :**
 - Les écarts de revenus avec l'Hexagone, les taux de chômage et la faiblesse des activités économiques sont très réels.
 - Le point le plus significatif est celui de la persistance, vraisemblablement pour encore de nombreuses années en raison des flux d'immigration, d'habitats informels qui, comme partout dans le monde où de telles situations existent, posent des difficultés particulières pour les autorités, partagées entre le souhait de ne pas cautionner des états de faits illégaux et le souci d'apporter à ces populations dans une grande précarité les services essentiels qui leur sont indispensables.

⁷⁴ Les collectivités des DROM bénéficient d'une particularité : le remboursement du FCTVA est homogène au plan national et fixé à 15,5 % environ, alors que la TVA s'applique à un taux réduit à 8,5 % (hors Guyane et pour l'instant hors Mayotte).

- Les efforts d'amélioration de la technicité, de l'organisation du travail et de la productivité restent un enjeu dans une partie des DROM.
- Les investissements de génie civil sont particulièrement coûteux. Les ingrédients sont multiples (étroitesse des marchés, faiblesse de la concurrence, fiscalité, rareté de certaines ressources).
- La fiscalité (via les taux de TVA et de l'octroi de mer d'une part et du FCTVA d'autre part) induit des flux financiers depuis des dépenses d'investissement imputées sur les budgets annexes ou ceux des délégataires vers des recettes alimentant les budgets généraux des collectivités, ainsi que des flux en provenance de la solidarité nationale.

- **institutionnels et techniques :**

- Les calendriers (sauf à Mayotte où un ajustement de calendrier, qui fixe néanmoins des ambitions très forte, a été officiellement acté) de conformité aux exigences européennes sont les mêmes que partout ailleurs en Europe, alors même que les services sont moins structurés, moins solides financièrement et techniquement.
- L'unicité des territoires régionaux, départementaux et de bassin devrait être un atout mieux valorisé pour simplifier les institutions.

La mission s'est essentiellement attachée dans la formalisation de ses propositions à la prise en compte des deux derniers points qui lui semblent particulièrement déterminants.

2. Propositions générales

De la **diversité des situations** décrites aux chapitres précédents, qui suppose des solutions adaptées au cas par cas, émerge un diagnostic général qui conduit à considérer que les **services publics d'eau potable et d'assainissement** connaissent aujourd'hui des difficultés qui constituent de véritables **handicaps au développement social et économique de ces territoires** ; ces difficultés ne se résoudront pas d'elles-mêmes et ne se résoudront pas sans mobiliser de façon accrue l'appui de la collectivité nationale et européenne : un **plan d'action ambitieux est indispensable et urgent**. Les enjeux de la politique de l'eau et l'amélioration générale de la situation environnementale est dépendante de ces progrès : les propositions se concentrent donc sur ces sujets volontairement.

Avant de décrire ce plan, il est nécessaire, en réinterprétant ce diagnostic, de préciser les priorités auxquelles il convient de faire face :

- **conforter les gouvernances locales** encore peu structurées pour les autorités organisatrices des services, en privilégiant le niveau des EPCI-FP et en constituant, pour des outillages spécifiques communs (notamment de production et de transport) des syndicats adaptés à ces enjeux ; cela suppose de clarifier les comptes et les immobilisations, de fiabiliser les gestions, de mieux encadrer les opérateurs en renforçant les systèmes de contractualisation et les indicateurs de performance ;
- **donner une priorité à l'amélioration des services d'eau potable** : notamment dans les Antilles, les projets d'investissements sont trop tournés vers la mobilisation de nouvelles ressources et il faut les réorienter vers les enjeux majeurs de la durabilité de ces services : réduction des fuites, des prélèvements sauvages et des défauts de facturation et de recouvrement, amélioration de l'exploitation (gestion des pressions), réduction dans certains cas des consommations ;
- **dynamiser et conforter les services d'assainissement collectif**, développer les réseaux et les raccordements, développer l'entretien et la maintenance et répondre aux exigences communautaires, bien hiérarchiser les ambitions pour l'assainissement non collectif, en lui donnant toute sa place ;
- **reconstituer des capacités d'autofinancement plus solides** de ces services d'eau potable et d'assainissement, condition pour redynamiser les effets de leviers des prêts et subventions qui peuvent leur être apportés par un triple effort dont l'engagement est largement dépendant des priorités que leur sont fixées par les autorités politiques locales : réduction des fuites, diminution des impayés et des prélèvements sauvages, améliorations de productivité ; dans certain cas où les prix sont bas, et sous réserve de ces efforts, il semble nécessaire que les prix soient augmentés en tempérant les effets de ces hausses par des efforts de tarification sociale ;
- **renforcer auprès de la population les efforts d'information, de participation de communication et d'éducation** indispensables au succès des services : qualité de service et paiement, économies d'eau, importance sanitaire de l'assainissement et de la dépollution des eaux, responsabilité de la

préservation de la biodiversité et enjeux économiques du développement touristique ;

- ***mieux intégrer*** ces services avec ceux de la GEMAPI et de la gestion des eaux pluviales et ***mieux coordonner*** ces politiques avec les stratégies d'aménagement du territoire.

2.1. Rendre la politique de l'eau plus lisible pour les citoyens

Il est indispensable de renforcer la sensibilité de la population :

- aux **économies d'eau et au paiement du service** : il convient de bâtir un programme spécifique des ODE (cf ceux des agences), prévoir des campagnes spécifiques, dans les médias, type « radio Freedom » à la Réunion, très écoutée, l'un des territoires où il y a le plus collectivement d'intérêt à réduire les consommations, même si cela doit conduire à faire évoluer certaines habitudes de vie. Il faut en effet à la fois réduire les consommations, les fuites et les prélèvements sauvages ou impayés pour, dans le même temps, restaurer des conditions saines de gestion des services favorables à la maîtrise des coûts pour le consommateur, éviter des dépenses inutiles (qui se retrouveront à sa charge en fonctionnement si ce n'est en investissement) et épargner les ressources ;
- aux **enjeux sanitaires** et à la nécessité de **l'épuration des eaux et de la réduction des eaux stagnantes** : il s'agit non seulement de communiquer sur les risques (diarrhées, chikungunya, dengue...), sur les enjeux des normes de qualité de l'eau pour la baignade, avec un objectif symbolique fort à partager, pour l'amélioration de la vie quotidienne, avec toute la population ;
- aux **enjeux environnementaux et touristiques** : en insistant 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.

2.2. Conforter les autorités organisatrices des services

2.2.1. Renforcer la gouvernance des autorités organisatrices

A. *Fiabiliser la gestion et clarifier les comptes*

La mission n'a pas de préconisations à faire concernant le choix du mode de gestion : que les opérateurs soient publics et privés, ils sont capables de la meilleure et de la pire des performances, et le facteur déterminant est celui de la façon dont l'autorité organisatrice assure sa propre responsabilité. C'est donc bien le renforcement de ces gouvernances qu'il convient de placer en priorité. Quelques objectifs apparaissent incontournables dans ce domaine.

1. Quand ils sont en régie, encourager l'autonomie juridique des opérateurs des services d'eau (par un statut de régie personnalisée, ou de SPL) par rapport à leur collectivité de rattachement pour éviter les confusions de patrimoine, de masse salariale, de flux financiers, pour favoriser la clarification des objectifs de l'autorité organisatrice du service et pour faciliter l'instauration d'un dialogue de performance.

2. Lancer un programme de fiabilisation des bilans et des comptes de résultat, service par service, jumelé à une formation continue spécialisée des comptables publics de ces services.

B. La question des transferts financiers entre services

La question de l'ouverture de la possibilité de flux financiers entre services (eau potable et assainissement) et d'un assouplissement des règles de transferts financiers du budget général avec les budgets annexes a été posée à la mission. Les services d'AEP dégagent aujourd'hui peu d'autofinancement, sont parfois défaillants en termes de facturation et de recouvrement et peinent à couvrir des dépenses de renouvellement de leurs infrastructures à un niveau satisfaisant. Dans certains cas, la question mérite d'être examinée : à Mayotte par exemple, la réunion de quatre facteurs (écart entre les capacités du service d'eau potable et d'assainissement, bon niveau de facturation et bon rendement des réseaux d'eau potable, écart important entre les nombres d'abonnés à l'eau potable et à l'assainissement, ce dernier service étant au début de son développement) peut justifier ponctuellement cet assouplissement, mais la mission recommande que cela reste un mécanisme de dérogation au cas par cas quand ces quatre conditions sont effectivement réunies. Dans les autres cas, elle recommande de travailler d'abord à l'amélioration des bases de recettes et éventuellement par des réajustements des parts des deux services dans la facture d'eau.

3. Ouvrir une possibilité dérogatoire instruite au cas par cas de transferts entre les budgets annexes d'eau potable et d'assainissement quand sont réunies quatre conditions : écarts entre les capacités d'autofinancement et les nombres d'abonnés des services d'eau potable et d'assainissement, bon niveau de facturation-recouvrement et bon rendement des réseaux d'eau potable, notamment en respectant les objectifs dits Grenelle II.

2.2.2. Tendre autant que possible vers un renforcement de l'intercommunalité

- La première difficulté à laquelle ont à faire face les services d'eau et d'assainissement est l'absence d'élus reconnus et investis dans le service délivré en assurant la gouvernance. L'État en particulier doit mettre en exergue la responsabilité qui incombe aux collectivités et à leurs élus et se garder d'apparaître comme décideur, tuteur, responsable du service.
- La taille des structures n'apparaît pas comme le premier handicap, aussi il y aurait lieu d'éviter de souscrire à des projets de mecano aux vertus

hypothétiques mais dont les exemples récents montrent que, faute d'*affectio societatis*, ils immobilisent le fonctionnement du service ou lui font courir de grands risques ou présentent des dangers systémiques (« effet domino »).

C'est dans les Antilles, et tout particulièrement en Guadeloupe, que le problème structurel est prégnant : il convient de faire aboutir au plus vite la voie choisie il y a plusieurs années de fonder les services sur les EPCI-FP.

La priorité doit donc être de conforter les entités existantes qui marchent dans une perspective de consolidation et d'exemplarité.

Certes l'agrandissement de la taille permettrait sans doute un développement de leur technicité (on reviendra plus loin sur les autres avantages), aussi il conviendra d'accompagner les évolutions pragmatiques et largement consensuelles à partir des structures préexistantes.

La réunion des compétences de l'eau potable et de l'assainissement au sein des mêmes entités est très généralement acquise. Elle contribue à augmenter l'activité des services et constitue une forme d'accroissement de leur taille. Elle doit être conservée. La dissociation serait un nouveau facteur d'instabilité et de conflit (par exemple sur la répartition des charges d'intérêt commun entre services). La première lecture à l'Assemblée nationale a introduit, par amendement gouvernemental, le transfert obligatoire de ces compétences (eau potable, assainissement, déchets) au niveau des EPCI-FP, c'est le cadre idéal, si la loi est ainsi votée⁷⁵, pour les DROM.

L'EPCI se présente, au regard des constats effectués dans les 5 DROM, comme le cadre optimal de mise en œuvre de ce service public. De nombreux exemples soulignent en effet les avantages de la coopération intercommunale en matière de politique de l'eau. Le transfert de compétence de la commune à l'EPCI se traduit le plus souvent par une amélioration de la gestion de l'eau potable comme de l'assainissement. Cela permet des économies d'échelle, une meilleure professionnalisation, et un recul par rapport aux aléas de la vie municipale sans rompre le lien de proximité essentiel avec les usagers du service.

Or, les transferts effectifs de compétences aux EPCI ne sont pas toujours réalisés. En Guadeloupe, ils sont retardés ou bloqués dans le cas de la communauté de communes de la Riviera. En Guyane, les communes sont restées compétentes hors le cas notable de la communauté du centre littoral (CACL, constituée autour de Cayenne). En Martinique, les partages territoriaux des syndicats en charge du service public de l'eau ne coïncidaient pas avec les territoires des EPCI. Une dynamique y est cependant désormais engagée fortement en ce sens. A Mayotte, le syndicat unique n'a pas lieu d'être remis en cause.

4. S'assurer, dans toute la mesure du possible, que les autorités organisatrices soient identiques pour l'eau potable et de l'assainissement. Tendre, sauf à Mayotte où un syndicat unique préexiste, vers le transfert effectif aux EPCI à fiscalité propre des compétences de proximité des services publics de distribution de l'eau potable et d'assainissement.

⁷⁵ Au stade de la rédaction de ce rapport, cette évolution n'est pas acquise : la seconde lecture au Sénat a rejeté cette obligation.

2.2.3. Améliorer la gestion et la gouvernance des outils communs de production et de transfert d'eau

L'organisation du service public de l'eau peut nécessiter des ouvrages qui dépassent le seul cadre de chaque EPCI et peuvent concerner l'ensemble d'une région ou une partie de son territoire. C'est le cas notamment de la production de l'eau potable – stockage de l'eau dans des retenues (Mayotte), captage, traitement dans des usines d'eau potable et transport de l'eau traitée.

Cette mission est fréquemment assumée par les conseils départementaux mais dont ce n'est pas une compétence légale et qui souhaitent parfois s'en désengager (Martinique).

L'absence de règle claire et d'autorité reconnue dans ce domaine donne lieu périodiquement à des tensions liées au partage de la ressource, voir même à des phénomènes de chantage de la part de collectivités détentrices de la ressource sur leur territoire et menaçant de couper les approvisionnements (Guadeloupe).

La démarche entreprise en Guadeloupe pour faire évoluer le SIAEAG, aujourd'hui syndicat fermé, en syndicat mixte ouvert impliquant les conseils départemental et régional, voire les instances agricoles ou d'autres partenaires aux côtés des collectivités organisatrices des services, pourrait conduire utilement à une gestion conjointe des infrastructures départementales et syndicales. Cette démarche est sous-tendue par un objectif d'affichage politique intéressant d'équité territoriale sur l'île pour l'eau fournie aux autorités organisatrices de la distribution quelle que soit leur distance aux points de production⁷⁶.

5. Encourager les EPCI qui ont des ouvrages communs de production et de transport dépassant leur périmètre à s'organiser en syndicat pour les construire et les exploiter plutôt que d'organiser des dispositions complexes et conflictuelles de ventes d'eau entre eux. Ces dispositions doivent cependant être limitées aux stricts besoins.

Concernant les transferts d'eau brute destinés à des usages multiples – notamment l'irrigation – cette mission est généralement assumée par les départements. Si des écarts significatifs sont constatés dans les prix de fourniture de l'eau brute aux catégories d'usagers (irrigants, industriels et collectivités) ces écarts ne semblent pas soulever de difficulté majeure⁷⁷, et finalement ces ventes d'eau brute par les conseils

⁷⁶ Il convient cependant de ne pas se tromper en la matière de présentation : il ne s'agit en rien d'instaurer un prix unique de l'eau, ni de réunir dans un syndicat unique les autorités organisatrices pour l'ensemble de leurs compétences : le prix d'achat en gros de l'eau délivrée en tête de réseau de distribution n'est qu'une part de la part eau potable du prix, qui incorpore les coûts de facturation et de distribution, mais également le prix de l'assainissement.

⁷⁷ Des écarts pourraient, dans une certaine mesure, être justifiés par des différences de clauses contractuelles. Il serait logique que les contrats avec les collectivités apportent à cet usage prioritaire une sécurité et une garantie de fourniture supérieure à celle des usages agricoles, qui peuvent ainsi, disposant d'une livraison plus aléatoire, bénéficier de tarifs moins élevés.

départementaux aux communes sont moins conflictuelles⁷⁸ aujourd'hui que les questions de vente d'eau traitée entre collectivités.

De ce point de vue pragmatique il n'y a pas de raison pour la mission d'introduire de recommandation sur ce point, dans la mesure où les arbitrages entre usagers semblent aujourd'hui gérés de façon satisfaisant les parties par le maître d'ouvrage de ces infrastructures.

2.2.4. Des opérateurs mieux encadrés

Un peu partout dans le monde, et pas spécifiquement en France et dans les DROM, la séparation claire et la transparence des relations entre l'autorité organisatrice du service public (la collectivité locale en France) et l'opérateur, de statut public, privé ou mixte) est une difficulté⁷⁹. La charte de Lisbonne⁸⁰ promue par l'*International Water Association* et les principes pour la gouvernance de l'eau approuvés le 4 juin 2015 par l'OCDE sur la base des travaux de la *Water Governance Initiative*⁸¹ sont autant de guides utiles à la réflexion et traduisent bien l'attention accrue des acteurs internationaux à ces questions.

La mission a été surprise que, malgré le très petit nombre d'entités organisatrices du service, le système de publication des données de base SISPEA ne soit pas mieux renseigné, et soit même parfois totalement ignoré y compris de certains services de l'État. Le principal argument invoqué dans l'Hexagone pour expliquer de faibles taux de remplissage réside dans le nombre considérable de services, ce qui n'est pas le cas dans les DROM.

Sous son impulsion, avec un appui constant de la DEB et de l'ONEMA, il a néanmoins été possible de compléter tant bien que mal cette base de données et d'exploiter les informations ainsi recueillies. Que les offices de l'eau et les services de l'État qui y ont contribué soient ici chaleureusement remerciés de leurs efforts. Néanmoins, même après tous ces efforts, des indicateurs pourtant essentiels (ILC⁸², densité d'abonnés, taux de raccordement, taux de renouvellement des réseaux, durées d'extinction de la dette, etc.), qui sont pourtant obligatoires, n'ont pas pu être traités, car les données étaient trop lacunaires, et la mission a toutes craintes que cet effort ne soit pas poursuivi spontanément.

L'arsenal d'indicateurs et d'analyse de performance au sein des autorités organisatrices est insuffisant et celles-ci ne semblent, que ce soit en délégation de service, mais plus encore en régie, guère piloter leurs opérateurs. La mission a proposé divers compléments qui seront détaillés dans le plan d'action.

⁷⁸ Des tensions ont également existé au début de la gestion par la SAPHYR du basculement est-ouest à la Réunion quand celle-ci organisait des tours d'eau dans une logique habituelle dans l'agriculture, alors que les collectivités locales, desservies par les mêmes réseaux que les agriculteurs, se trouvaient avec des coupures qui ne reflétaient pas la priorité de cette fourniture sur les autres. Ces questions semblent avoir été maintenant résolues.

⁷⁹ Pour une revue de ces questions : voir Pierre-Alain Roche, Guillem Canneva et Solène Le Fur, dir. « performance et gouvernance des services publics d'eau et d'assainissement », ASTEE, 2012, téléchargeable gratuitement

⁸⁰ http://www.iwa-network.org/downloads/1428790487-Lisbon_Regulators_Charter.pdf

⁸¹ <http://www.oecd.org/env/watergovernanceprogramme.htm>

⁸² Voir § 1.4.1.

Concernant le mode de gestion privée ou publique du service public de l'eau, de nombreux exemples montrent la viabilité des deux formules possibles. La mission a parfois relevé que les outils contractuels employés n'étaient pas bien adaptés à la nature de la mission et encourage les autorités organisatrices à être vigilantes quant à la qualification de ces contrats.

6. Renforcer les capacités des autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement dans le pilotage de leurs opérateurs. Il convient qu'elles encadrent mieux leurs opérateurs, que ceux-ci soient publics ou privés, à travers des procédures explicites d'objectifs de performances, fondées sur des indicateurs simples et vérifiables, associés à des mécanismes de bonus-malus liés à ces performances.

7. Les indicateurs de performance doivent comprendre au minimum : niveaux de service, recouvrement des factures, réduction des fuites, niveaux de raccordement, performance d'entretien, gestion des défaillances, paiement des prestataires, formation et composition-technicité des équipes.

Des initiatives complémentaires intéressantes d'observatoires ont été prises par les deux offices de l'eau de la Réunion et de la Martinique.

8. Développer et généraliser le remplissage de SISPEA et les observatoires complémentaires à SISPEA gérés par les offices de l'eau. Conditionner tout financement, de quelque nature que ce soit, à la production de ces indicateurs.

La mission, pour les besoins de ses analyses, a demandé aux services et offices locaux de produire quelques données complémentaires, plus adaptées aux situations de faibles niveaux de service parfois rencontrés (Annexe 25 : liste des questions posées). Les informations ainsi collectées, malgré l'effort de chacun, n'ont pas été d'un niveau de précision et d'une fiabilité suffisante pour être exploitées statistiquement, mais, même fragmentaires, ont très utilement alimenté les travaux de la mission. Bien entendu, la principale difficulté pour accéder à ces informations était qu'elles ne font pas aujourd'hui, au sein des autorités organisatrices ni au sein de leurs opérateurs, l'objet d'un suivi particulier. Les niveaux et qualités de services élémentaires ne sont guère documentés pour les services qui sont les plus défaillants (populations concernées par des tours d'eau, durée de ceux-ci, conditions, durée et ampleur des distributions d'eau non potable).

La mission a rencontré à ce propos quelques réticences : pourquoi s'intéresser dans les DROM à des indicateurs que l'on n'a pas jugé utile de demander produire pour l'Hexagone ? La raison en est simple : les questions traitées par ce type d'informations (populations concernées par des tours d'eau par exemple), ne sont pas une préoccupation centrale dans l'Hexagone, mais le sont dans certains DROM.

Ces réticences, et la difficulté à accéder à ces informations, qui vont pourtant nécessairement être au cœur des contractualisations, dans certains territoires, montre la nécessité de passer à une étape mieux formalisée pour définir des informations avec tous les standards nécessaires pour en faire des données exploitables. Ce travail ne porte ses fruits qu'à moyen terme : une fois les paramètres bien calés, encore faut-il

que les autorités organisatrices et leurs opérateurs s'organisent et s'équipent pour recueillir ces données de façon fiable.

Un calendrier volontariste mais raisonnable pour ces travaux est le suivant :

- mise en place du groupe de travail ad hoc, sous l'égide de la DEB et de l'ONEMA, à l'automne 2015 ; information des acteurs locaux sur l'utilité de préparer des systèmes de recueil d'information sur ces indicateurs de façon à préparer une production expérimentale d'indicateurs sur l'exercice 2015 ;
- finalisation des jeux d'indicateurs et de leur documentation SANDRE pour l'été 2016 ;
- diffusion et mise en œuvre début 2017 sur les exercices 2015 (rodage méthodologique) et 2016 (première année de données produites).

9. Formaliser et standardiser dans le format SANDRE comme les données incluses dans SISPEA, un jeu d'indicateurs de suivi des performances complémentaire adapté aux situations particulières rencontrées dans les DROM et les incorporer aux observatoires des offices de l'eau et les contrats de progrès, la première fois pour l'exercice 2016. Une annexe du rapport en esquisse la liste.

Le débat sur le prix de l'eau et la vie chère est extrêmement présent et très sensible socialement. Il semble cependant que la réflexion des citoyens sur ces sujets est insuffisamment alimentée d'éléments objectifs.

Le premier poste de dépense de ces services est celui de la masse salariale, lorsqu'elle est correctement imputée au service⁸³. La mission n'a pas pu accéder à ces données et donc n'a pu disposer que de quelques informations ponctuelles et difficiles à vérifier qui lui laissent envisager comme très plausible que les masses salariales imputées sur les services sont excessives au regard de la qualité de prestation. Cette question concerne aussi bien les délégations que les régies, voire, en cas de délégation, des effectifs significatifs restant au sein de la collectivité alors que ces effectifs ne contribuent pas significativement au contrôle de la qualité de prestation du délégataire. Ce travail ne peut être efficacement réalisé, car il suppose des moyens d'investigation spécifiques, que par les chambres régionales des comptes.

10. Il serait utile que les chambres régionales des comptes établissent, dans chaque territoire, une analyse des masses salariales imputées aux services publics d'eau potable et d'assainissement, qu'ils soient en régie ou en délégation, voire des moyens de la collectivité affectés à ces tâches mais non imputés au service. Il serait extrêmement utile qu'elles puissent procéder à une analyse approfondie de la gestion des immobilisations et de leur traduction comptable dans les budgets annexes.

⁸³ Les situations sont très variables et il faut se garder de toute généralisation. Dans certaines régies non individualisées, les charges salariales imputées au service sont artificiellement basses et restent affectées sur le budget général : la CAF apparaît alors excessivement favorable. Inversement, des effectifs sans commune mesure avec le service rendu sont parfois affectés en charge des budgets annexes, alors qu'ils procèdent plutôt de la gestion sociale des emplois communaux.

2.3. Donner la priorité à l'amélioration des services d'eau potable et de leur durabilité

L'eau potable n'est pas un concurrent de l'assainissement mais en est la condition *sine qua non*.

Quels qu'ils soient, et même si c'est à des degrés et avec des histoires différentes, ces territoires rencontrent des difficultés sérieuses concernant les services d'eau potable : eau distribuée non conforme aux normes de potabilité, et pas seulement en période cyclonique, y compris dans une partie de l'île de la Réunion, crise ouverte en Guadeloupe, écart sensible entre les services rendus à la population et le prix de l'eau en Martinique, réseaux à développer et solutions adaptées aux quartiers informels de type bornes-fontaines à considérer en Guyane et à Mayotte.

11. Après l'adoption des objectifs de développement durable pour 2016-2025 en septembre par les Nations-unies, dans l'hypothèse où ceux-ci contiendraient bien des objectifs chiffrés concernant l'accès à l'eau potable, et non plus seulement l'accès à des sources d'approvisionnement améliorées comme dans les objectifs du millénaire pour 2015, s'assurer que les mesures prises permettront bien de répondre à ces nouveaux objectifs et intensifier si nécessaire les stratégies de desserte par bornes-fontaines proposées dans le cadre du présent rapport.

Les réseaux des centres urbains et des territoires équipés plus anciennement n'ont pas fait l'objet d'une maintenance préventive ni d'un renouvellement suffisant ; parfois les réseaux les plus récents, posés dans l'urgence, l'ont été sans précautions suffisantes pour tenir compte de conditions climatiques et topographiques particulièrement éprouvantes (cas des îles) : ils ont vieilli et se sont dégradés prématurément et doivent être renouvelés.

Il y a certainement un lien fort entre la qualité de service et le faible recouvrement : certains services semblent engagés dans une spirale de dégradation de leurs équilibres et ne dégagent aucune capacité financière à assurer un service de qualité.

12. Engager de façon prioritaire les services à réduire les prélèvements sauvages, améliorer les services de facturation et de recouvrement et mener une action extrêmement vigoureuse à l'encontre des institutions quand elles sont de mauvais payeurs.

13. Sous réserve d'efforts préalables de réduction des fuites et des impayés ainsi que d'obtention de gains de productivité, reconsidérer le prix de l'eau dans les territoires où celui-ci est bas. Afin de garantir une facture d'eau soutenable pour les ménages, y rechercher les moyens de réduire les consommations (communication, récupération et stockage des eaux de pluie pour les jardins, tarifications progressives prudentes pour éviter d'encourager le débranchement des grands comptes) et en utilisant intensivement les aides sociales, le FSL et les innovations ouvertes par l'expérimentation en cours.

2.4. Revaloriser et mieux structurer techniquement les services publics d'assainissement collectif

Il est habituel et compréhensible, bien que ce ne soit pas une analyse pertinente, que, lorsque le niveau du service d'eau potable est insuffisant, ce soit lui qui accapare l'attention et que le service d'assainissement ne soit une priorité ni de la population ni des élus. La facture étant unique, les difficultés de recettes du service d'eau potable se répercutent sur celui-ci, amplifiée par de faibles taux de raccordement aux réseaux collectifs. L'assainissement collectif est très variablement développé : encore embryonnaire à Mayotte, concentré dans quelques centres urbains en Guyane, il est structuré à la Réunion et dans une moindre mesure en Guadeloupe et en Martinique. Les réponses sont donc de natures différentes selon ces situations.

2.4.1. Adapter les techniques mais s'atteler à l'entretien et à la maintenance de l'existant

La dynamique de l'expansion urbaine a souvent été accompagnée de réseaux associés à de petites stations semi-collectives (quelques centaines d'équivalent-habitants) à charge des aménageurs, qui n'ont ensuite pas été entretenues et ne fonctionnent pas. Contrairement à des idées reçues, ceci ne peut être imputé à une inadéquation de ces choix techniques aux conditions géographiques et climatiques.

Les technologies très adaptées, et qu'il faut recommander chaudement, comme les filtres plantés de roseaux verticaux, qui ont de bien meilleures performances qu'en climat tempéré, doivent aussi faire l'objet d'un entretien.

Remettre en état et faire fonctionner les dispositifs épuratoires existants et développer les technologies les mieux appropriées pour les nouvelles installations semble de bon sens, notamment dans un contexte de moyens financiers limités du service.

14. Pour l'assainissement collectif, privilégier pour des installations de quelques milliers d'équivalents-habitants les filtres plantés de roseaux à circulation verticale de préférence aux procédés plus complexes et plus onéreux en exploitation, notamment de boues activées. Dans la mesure du possible et si l'analyse confirme que c'est plus économique, finaliser les transferts aux services publics, remettre en état et faire fonctionner les très nombreuses mini-stations existantes plutôt que d'investir lourdement pour y substituer des systèmes plus centralisés.

2.4.2. Remettre en cohérence les actions

Le diagnostic résumé ci-dessus montre tout l'intérêt d'une vision d'ensemble du système d'assainissement, allant du raccordement au traitement des effluents et au traitement des boues produites en passant par les réseaux de collecte et de transport, et alliant l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et l'investissement neuf dans un même effort. Les propositions du chapitre 3 détaillent les moyens proposés pour atteindre cet objectif, auquel chacun souscrit, mais qui peine à être réalisé, pour les multiples raisons exposées.

2.4.3. Mieux cerner les priorités d'action pour l'assainissement non-collectif

L'assainissement non collectif concerne une part importante de la population (de l'ordre de la moitié).

Il semble parfois manquer sur ce sujet une hiérarchisation raisonnable des territoires les plus concernés par la question de la mise en conformité des assainissements non-collectifs, de façon à guider une action ciblée répondant à des enjeux environnementaux bien identifiés.

La liste des dispositifs techniques adaptés à l'Outre-mer n'est pas clairement établie et cela rend plus ardu l'incitation aux bonnes pratiques et leur contrôle. Il ne semble pas raisonnable économiquement de mettre en place des procédures spécifiques d'agrément, les temps de test d'installation pour les agréments représentant une charge non négligeable et le marché étant assez restreint. La préoccupation est essentiellement de pouvoir réduire la trop grande dispersion actuelle des dispositifs sans faire obstacle aux règles de concurrence.

15. Pour l'assainissement non-collectif, sur la base des zonages existants et en évitant le développement de réseaux collectifs dans des secteurs où ce n'est pas justifié, s'attacher à définir, lorsque ce n'est pas fait, quelques secteurs prioritaires d'intervention pour lesquels des mises en conformité sont nécessaires pour assurer la qualité des ressources en eau. Par un renforcement des contrôles, il lutter contre les dépotages sauvages des matières de vidanges. Enfin, sans entrer dans la lourdeur de procédures d'agrément spécifiques, et sans nuire aux règles de concurrence et d'ouverture du marché, prévoir qu'une liste des dispositifs techniques efficaces, actualisée et plus restreinte que l'ensemble des agréments délivrés pour la France entière, puisse être établie par chaque préfet.

2.5. Mieux intégrer l'eau potable et l'assainissement avec les autres grands enjeux du développement des territoires

2.5.1. Assurer de façon progressive la salubrité des lagons, des mangroves et la qualité des eaux de baignade.

La question des mesures à prendre pour l'assainissement des zones littorales se distingue très fortement selon le caractère plus ou moins ouvert des milieux récepteurs, la nature des courants et la sensibilité écologique de ces milieux.

Lorsque le besoin d'une maîtrise étroite des flux polluants est avéré, ce qui est loin d'être systématiquement le cas, la question de la conception globale de la maîtrise de flux polluants est délicate. Les DROM n'ont pas échappé à une difficulté également rencontrée dans l'Hexagone, de la fixation d'objectifs coûteux de traitements très ambitieux pour des installations qui ne collectent qu'une part insuffisante des flux et donc finalement sans effet significatif sur les paramètres bactériologiques qui sont cruciaux pour la qualité de baignade.

2.5.2. Assurer l'entretien des réseaux d'eaux pluviales

Les précipitations très abondantes et de forte intensité font de la gestion des eaux pluviales un enjeu important de salubrité et de sécurité publique, tout autant qu'environnemental. Bien souvent, il s'agit d'abord d'opérer un curage régulier et un entretien adapté de caniveaux et de fossés qui sont, en général, assez bien dimensionnés.

16. En matière de maîtrise des eaux pluviales, concentrer les efforts, au moins dans un premier temps, sur la mise en place d'un entretien régulier des caniveaux. Développer le ralentissement dynamique des flux ainsi que des prétraitements et traitements primaires quand des enjeux importants de qualité le nécessitent (lagons à la Réunion et à Mayotte, Petit cul de sac marin à la Guadeloupe, notamment).

2.5.3. Mettre en œuvre la GEMAPI

Les transports solides gigantesques connus par les îles soumises au ravinement des pluies tropicales rendent la gestion des rivières particulièrement cruciale. Pourtant, les cours d'eau sont peu ou mal entretenus, parfois trop brutalement pour des enlèvements d'atterrissements jugés comme induisant des risques accrus pour les populations, mais le plus souvent ils sont quasi abandonnés, souffrant de dotation de l'État très insuffisantes pour un entretien courant pourtant indispensable. Les efforts faits dans le cadre du plan chikungunya à la Réunion ont montré la voie et apporté temporairement de grands progrès, mais aucun dispositif n'a vraiment pris le relais, une fois la crise épidémique passée. Dans certains cas comme à Mayotte, dans un contexte de pentes pas trop fortes, un contrôle plus rigoureux des défrichements, voire un programme de reboisement en tête de bassin, seraient de nature à retenir une partie des eaux et à stabiliser les berges.

A. Créer dans les DROM des cours d'eau non domaniaux ?

La mission s'est interrogée sur l'intérêt de reconsidérer les principes mêmes de la conception originale dans les DROM du domaine public fluvial qui conduit à considérer que, dès qu'un cours d'eau est identifié⁸⁴, il est domanial alors que dans l'Hexagone le droit commun est celui de cours d'eau non domaniaux, dont le fond est propriété des riverains, dont l'essentiel du droit a été fixé par la loi de 1898⁸⁵. N'y aurait-il pas lieu d'envisager d'aller vers une situation où dans les DROM la plupart de ces cours d'eau seraient non domaniaux, à l'exception de ceux où des enjeux de navigation (essentiellement en Guyane) ou de sécurité publique (pour les plus grandes ravines en milieu urbanisé) justifieraient de façon particulière une maîtrise publique ?

On peut finalement même inverser le raisonnement : pour ne pas remettre aux riverains, la propriété du fond de ces cours d'eau, il faudrait justifier des raisons particulières qui conduiraient à maintenir ce régime dérogatoire.

⁸⁴ Par opposition au simple ruissellement des eaux pluviales dans un thalweg (selon des critères de pérennité, de débit, etc. ce sujet en lui-même fait aujourd'hui l'objet de débats extrêmement animés).

⁸⁵ Pour une description très claire et complète des questions de gestion des cours d'eau domaniaux et non-domaniaux et l'histoire des lois afférentes, voir en particulier le rapport du conseil d'État (rédacteur Frédéric Tiberghien) « *L'eau et son droit* », rapport annuel 2010, Vol. 2, La documentation française, 2010.

A Mayotte et en Guyane, les raisons du maintien de cette exception, dès lors que de façon beaucoup plus générale, le foncier est public, semblent naturelles : au milieu du domaine de l'État ou du département, une rivière non domaniale n'aurait guère de sens.

En revanche, en quoi les ravines de la Réunion, de Martinique ou de Guadeloupe seraient-elles fondamentalement différentes de certaines rivières torrentielles alpines, des Cévennes ou du littoral méditerranéen ?

Les débats et rapports successifs constatant les insuffisances de gestion des cours d'eau non domaniaux par les riverains et leurs associations ont conduit le législateur⁸⁶ à créer une compétence et service public nouveaux, compétence des communes automatiquement transférée aux EPCI-FP, intitulé GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations) qui, sans déposséder les riverains, fournit néanmoins aux collectivités de nouveaux moyens puissants d'intervention.

B. Transférer aux collectivités des parts importantes du DPF ?

Ce contexte encourage la mission à considérer que le temps n'est pas à une « dédomanialisation » des rivières des DROM et l'incite plutôt à préconiser des transferts de gestion du domaine public fluvial de l'État vers les collectivités locales, soit vers la collectivité unique (ou la région ou le département) si l'argument d'une gestion technique uniforme et coordonnée paraît le justifier, soit vers les EPCI-FP si l'on privilégie la mise en cohérence et l'intégration des politiques d'aménagement local.

De la même façon qu'il y a lieu, autant que possible, d'assurer une structuration simple des compétences au niveau local des EPCI, il est très utile que soient liés à ces préoccupations, à cette même échelle, la gestion des eaux pluviales (voir ci-dessus) et la gestion et l'entretien des cours d'eau. Le statut domanial de l'État de ceux-ci peut être ressenti comme un obstacle, mais là encore les DROM îliens bénéficient d'un immense avantage : la structure en part de gâteaux des communes (« du battant des lames au sommet des montagnes »⁸⁷) autour de cônes volcaniques assurent une cohérence inespérée ailleurs entre les périmètres des communes et intercommunalités et des ravines, réduisant les difficultés amont-aval. Avec des épisodes érosifs hors normes (cyclones, pluies tropicales), les remèdes actuels sont surtout curatifs.

La question de ces transferts est déjà posée depuis longtemps et se heurte, sauf situations particulières (notamment en Martinique), à un refus des collectivités au regard des responsabilités et des charges financières que cela représente.

C. GEMAPI : une opportunité pour engager la réflexion ?

La GEMAPI, qui s'applique aux DROM comme à l'Hexagone, ouvre une opportunité pour reposer cette question dans un contexte renouvelé.

En soi la GEMAPI n'engage pas de transferts généraux de propriété des digues, les actions de la collectivité se réalisant par superposition de gestion ou par des servitudes

⁸⁶ Loi MAPTAM, 19 janvier 2014.

⁸⁷ Expression qui définissait l'extension géographique des concessions territoriales accordées par la Compagnie des Indes orientales aux colons de l'île de La Réunion alors que celle-ci s'appelait encore l'île Bourbon. Dans une certaine mesure, les découpages communaux portent encore aujourd'hui la trace de cette structuration foncière.

imposées aux propriétaires, mais les prévoit entre les collectivités (notamment pour les ouvrages des départements ou des régions). Par ailleurs, concernant les ouvrages de l'État, des délais spécifiques sont prévus pour que l'État poursuive la gestion de ses ouvrages au moins 10 ans⁸⁸ mais exerce cette gestion désormais « pour le compte des EPCI-FP ».

Au-delà de ces ouvrages, rien n'y est donc dit concernant le sol, et donc le domaine public fluvial et sa gestion.

L'ensemble de ces éléments convergents conduit cependant à considérer que, malgré des débats encore aujourd'hui très actifs⁸⁹, se dessine une prise de responsabilité publique à l'échelle des EPCI sur un ensemble de compétences : il serait logique d'aller, lorsque la géographie est cohérente, comme pour de nombreux cours d'eau des îles volcaniques en particulier, jusqu'au bout de cette démarche et, sinon, de confier cette responsabilité aux collectivités régionales.

Pour la Guyane et Mayotte, la pertinence de la mise en œuvre de la GEMAPI elle-même pose difficulté : en Guyane, on voit mal les collectivités se saisir d'une telle responsabilité alors qu'elles ont bien d'autres priorités, que le foncier est dans la main de l'État et que les principaux fleuves sont navigables et même internationaux : l'État, pendant les 10 prochaines années, sur son propre domaine, continuerait à agir, mais le ferait pour le compte d'EPCI-FP avec lesquels il faudrait qu'il mette en place un arsenal complexe de conventions. A Mayotte, la domanialité est aujourd'hui dans les mains du Département. La GEMAPI y supposerait un transfert de quelques ouvrages aux EPCI-FP, dont on peut douter qu'ils aient aujourd'hui les moyens de les entretenir, et une articulation complexe de responsabilités entre le gestionnaire du DPF, qui resterait le Département, et des EPCI-FP au titre de la GEMAPI.

17. Organiser dans les Antilles et à la Réunion le transfert de la domanialité des cours d'eau vers des collectivités locales. Dans la mesure du possible, parvenir à l'identité du gestionnaire du domaine public fluvial et de la collectivité compétente pour la GEMAPI. En Guyane et à Mayotte, reporter de façon spécifique les délais de mise en œuvre de la GEMAPI d'au moins 10 ans.

⁸⁸ Loi MAPTAM – Article 59-IV. – « L'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, **continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'État.** »

⁸⁹ Le mois d'avril a connu une phase de remise en cause de la MAPTAM notamment par l'association des maires de France (AMF) : les débats, à l'occasion de la loi NOTRe, ont, durant la première lecture à l'Assemblée nationale, conduit à une version de la loi reportant les délais, alors que la première lecture au Sénat avait purement prévu d'abroger ces dispositions. Le Sénat, en deuxième lecture, n'y est pas revenu, au profit d'un dialogue qui se poursuit sur un certain nombre d'adaptations non législatives au dispositif.

2.5.4. Mieux articuler l'eau et l'aménagement du territoire

On voit encore trop souvent des incohérences dans les politiques de planification urbaine, dans les actes de construire et dans le développement des services. Une coordination de ces divers schémas doit être envisagée, en bénéficiant du fait que l'échelle régionale et l'échelle de bassin coïncident, et que bien souvent, sauf en Guyane, la géographie et l'histoire ont créé des communes proches de la structure naturelle des bassins-versants des rivières.

L'annexe 24 analyse un ensemble de scénarios possibles d'évolutions institutionnelles permettant de mieux tirer parti de l'unicité de périmètre géographique, dans les DROM, des régions, départements et bassins, ainsi que les débats en cours sur la création de l'agence nationale de la biodiversité et de l'élargissement des compétences des agences de l'eau dans l'Hexagone.

A. *Comités de bassin*

Aujourd'hui, les comités de bassin semblent peu peser et leurs débats traduisent le peu de conviction des acteurs locaux, tant élus qu'usagers, que s'y joueraient des enjeux cruciaux.

L'article 7 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit la création d'un comité régional de la biodiversité (se substituant au « comité régional trame verte et bleue »). Cette réforme législative a été l'occasion de retenir pour les DROM, lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, une fusion du comité de bassin et de ce comité régional de la biodiversité. Des réticences ont été exprimées notamment pour ce qui concerne la Guyane. La mission avait inscrit cette proposition dans la préparation de son rapport avant ce débat parlementaire qui répond donc par avance à sa proposition.

Les collèges des usagers ont fait l'objet d'évolution dans l'Hexagone dont il conviendrait de trouver un analogue dans les DROM.

L'unicité d'échelle géographique de la région et du bassin, et le souci d'impliquer plus activement les acteurs économiques et les associations dans la politique de l'eau tout en veillant à la meilleure intégration des politiques d'aménagement et de l'eau, conduit à rechercher une disposition de désignation des membres du collège usager du comité de bassin parmi les membres du conseil économique et social de région.

18. Prévoir dans les DROM un comité de bassin et de la biodiversité (disposition retenue en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages).

19. Dans la mesure du possible, revoir la désignation des membres usagers pour que ceux-ci soient choisis parmi les membres du conseil économique et social de région en respectant des équilibres entre catégories analogues à ceux des derniers textes pour l'Hexagone.

20. Le collège des collectivités devrait privilégier les représentants de la collectivité unique ou du conseil régional et le collège de l'État devrait intégrer les bailleurs (AFD et CDC, et délégation de l'agence de la biodiversité).

B. Offices de l'eau

Les rôles et l'implication des conseils départementaux et régionaux évoluent avec la gestion des fonds européens (sauf la solution particulière trouvée à la Réunion).

Les conseils départementaux ayant des compétences générales dans le domaine de l'eau, ce qui n'est pas le cas des conseils régionaux, c'est logiquement que les offices de l'eau leur avaient été rattachés.

Le désengagement financier de certains conseils départementaux se traduit, comme dans l'Hexagone, clairement dans les maquettes financières des contractualisations en cours de débat. Néanmoins ces évolutions sont variables (le changement de présidence au conseil départemental de Guadeloupe s'est traduit par un engagement financier du département sur les questions d'eau, modeste mais largement supérieur à celui de la Région).

Ce choix de rattachement risque de devenir dans certains cas moins pertinent mais la loi aujourd'hui interdit toute évolution du rattachement des offices de l'eau.

Les offices de l'eau exercent conjointement avec les DEAL les secrétariats techniques des comités de bassin comme dans l'Hexagone les agences de l'eau le font avec les DREAL de bassin, mais le secrétariat (administratif) des comités de bassin est Outre-mer confié aux DEAL alors qu'il est confié aux Agences de l'eau dans l'Hexagone. La différence tient au financement du comité de bassin : dans l'Hexagone il est assuré par les agences de l'eau et Outre-mer grâce à une dotation de l'État. La mission a entendu de fortes revendications pour que ce secrétariat soit transféré aux offices, mais n'a identifié en réalité ni avantage ni inconvénient particulier à ce que le dispositif de financement du fonctionnement et de secrétariat administratif du comité de bassin évolue, les moyens correspondants étant modestes et le rôle de pure gestion. En tout état de cause, une évolution du secrétariat n'a de sens que si elle accompagne l'évolution du mode de prise en charge financière. Des conventions comme celle signée entre la DEAL et l'office de l'eau de la Réunion, par exemple, pourvoient à apporter les précisions utiles concernant les modes de collaboration et de support technique et logistique mis en commun pour l'ensemble des tâches communes.

21. Adapter les statuts des offices de l'eau existants pour les rattacher à la collectivité unique quand elle existe et dans les autres cas ouvrir la possibilité, en cas d'accord de la Région et du Département, d'un rattachement à la Région plutôt qu'au Département comme actuellement.

Il semble utile de compléter la composition des conseils d'administration des offices pour permettre à l'ensemble des bailleurs d'y participer, en cohérence avec l'instauration de la conférence régionale des bailleurs. Ceci peut supposer d'augmenter à la marge le nombre d'administrateurs pour respecter la règle de 50 % de postes pour les élus lié au statut d'établissement public local.

22. Introduire dans le conseil d'administration des offices de l'eau, dans le respect des 50 % de postes d'élus conformément aux statuts d'établissements publics locaux, des représentants des agences de financement (AFD et CDC).

Plusieurs options sont en discussion à l'occasion du débat parlementaire sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages pour la constitution des délégations ultra-marines de la future agence française de la biodiversité et la mise en œuvre de système de rattachement ou d'établissement publics de coopération environnementale. S'il semble acquis que les offices de l'eau, comme les autres établissements publics concernés conservent leur statut indépendant, il convient d'éviter en revanche que ces organismes restent isolés de cette dynamique de mutualisation de moyens.

23. Rattacher, dans les conditions qui auront été retenues par la loi, les offices de l'eau à la délégation de l'agence française de la biodiversité, tout en conservant leur statut d'établissement public local.

24. Réexaminer, dans le statut des offices de l'eau, l'opportunité de la désignation d'un commissaire du gouvernement (le préfet dans le texte actuel), qui semble peu opérante pour un établissement public local.

C. Un SDAGE modernisé, coordonné avec les SAR et recentré sur des priorités opérationnelles

Il paraît souhaitable, dans un objectif de clarté, de simplicité et d'efficacité, d'annexer aux SDAGE, rendus plus opérationnels en renvoyant un certain nombre d'éléments descriptifs en annexe, des schémas directeurs régionaux d'eau potable et d'assainissement.

Ces schémas régionaux d'eau potable et d'assainissement sont également en interdépendance forte avec les SAR, et au plan plus local, avec les SCOT quand il y en a. En effet, la mise en cohérence des schémas de développement urbain et des équipements et infrastructures qui y sont liés sont *a priori* indissociables, et si, comme on l'a vu, cette coordination doit d'abord se faire au plus près du terrain (PLU et PPI des services), elle doit aussi être explicite au niveau régional : ces schémas régionaux ont finalement autant de raison d'être annexés aux SAR (schéma d'aménagement régional) qu'aux SDAGE.

Ceci conduit à poser la question de la coordination du SDAGE et du SAR de façon encore plus ambitieuse : dans l'esprit de la fusion des schémas régionaux en deux grands documents de planification dans l'Hexagone, ne faut-il pas, dès lors qu'ils concernent le même territoire, considérer que les SDAGE soient des chapitres particuliers ou des annexes des SAR ?

Cette fusion pose quelques difficultés d'articulation des procédures :

- les contraintes communautaires impliquent des procédures d'élaboration, de concertation et d'approbation par les autorités compétentes qui sont très

encadrées pour les SDAGE et imposent notamment un cycle renouvelé tous les 6 ans, alors que les SAR font l'objet de révision qui sont à l'initiative des acteurs locaux et de l'État, sans calendrier imposé ni dispositions spécifiques ;

- les autorités responsables ne sont pas les mêmes : l'élaboration du SDAGE est confiée en France au comité de bassin, alors que les SAR sont élaborés par les conseils régionaux.

Elle rencontre aussi des réticences liées à la crainte de voir les enjeux du secteur de l'eau et notamment la dimension environnementale de la protection des ressources en eau et de la biodiversité passer au deuxième plan des priorités.

La mission considère que :

- les réticences exprimées quant à l'intégration de ces divers schémas seraient très pertinentes si les SDAGE dans les DROM avaient vraiment acquis un pouvoir prescriptif fort et s'étaient imposés dans le paysage institutionnel ; dès lors que ceux-ci, au contraire, leur semblent avoir eu pour l'instant peu d'écho et peu de soutien, il est plutôt vraisemblable que leur rattachement aux SAR, loin de les priver de leur poids, les conforteraient et permettraient de mieux faire émerger les débats des ressources en eau et de la biodiversité dans le débat régional ;
- les difficultés techniques quant à l'articulation des procédures sont vraisemblablement surmontables mais supposent une analyse juridique approfondie : il faut en effet que ce chapitre du SAR que constituerait le SDAGE puisse faire l'objet de procédure de révision et d'élaboration conformes aux règles communautaires et que les annexes que constitueraient les schémas régionaux d'eau potable et d'assainissement puissent être aisément mis à jour.

La mission propose donc d'engager une réflexion sur ce sujet, susceptible d'aboutir à moyen terme.

25. Réaliser des schémas directeurs régionaux d'eau potable et d'assainissement, collectif et non collectif, et les annexer si possible aux SDAGE. Sans se substituer aux schémas locaux imposés par la réglementation et indispensables au PPI des budgets annexes des EPCI-FP, ces schémas régionaux déclineront dans le calendrier du SDAGE les priorités d'action globale pour l'amélioration de ces services dans un plan prévisionnel d'investissement régional. Ce PPI régional servirait de guide d'action pour la partie investissement des travaux de la conférence des bailleurs.

26. Étudier, tant au plan de l'opportunité que des procédures et de la définition des autorités responsables, l'option d'intégrer les SDAGE dans les SAR, en respectant les obligations européennes concernant leurs échéances et leur mode d'élaboration.

27. Faire des SAGE quand ils existent le bras armé de l'application des politiques définies au niveau du district hydrographique, fusionner certains quand la logique territoriale le commande (Réunion), et en encourager la création en Guyane pour prendre le relais au plus près des problèmes locaux, dès lors qu'un portage aura été identifié.

D. Evolution du rôle de l'État territorial

Le préfet et les services de l'État territorial, notamment les DEAL, ont vu leur rôle profondément transformé par la décentralisation. Ils ont perdu les compétences et les expertises destinées notamment à l'appui aux maîtrises d'ouvrage (en dehors de quelques agents des DEAL et des directions départementales de l'agriculture). Cependant, ils conservent plusieurs missions fondamentales dans le processus de réforme en cours de la gouvernance de l'eau dans les DROM.

Quel que soit le schéma retenu, la mission préconise le maintien du pouvoir de police de l'eau et de l'environnement, au cœur du rôle régalien de l'État, dans la sphère de compétence des DEAL. Le maintien, notamment, des brigades interpolices, qui ont fait la preuve de la pertinence de ce dispositif intégré, est à préserver à l'occasion de la création de l'AfB.

Tout en étant consciente des difficultés particulières des services de police sanitaires et environnementales dans les Outre-Mer, tout comme de la difficulté de consacrer, au plan du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, beaucoup de moyens humains aux budgets annexes des collectivités, la mission relève cependant que les conséquences du non-respect des règles dans le domaine des champs couverts par sa mission a contribué dans certains DROM à une situation très difficile pour laquelle les signaux d'alerte précoce auraient dû, comme pour d'autres domaines, être émis bien avant que la situation soit aussi dégradée qu'aujourd'hui.

28. Renforcer les contrôles et l'effectivité des sanctions pour les infractions constatées aux règles comptables et aux normes sanitaires et environnementales.

Le préfet a un devoir d'accompagnement du processus de réforme en cours, défini par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, prévoyant, dans son volet consacré à l'intercommunalité, la rationalisation et la simplification de la carte intercommunale.

L'État conserve également un rôle essentiel à plusieurs égards :

- La sécurité de l'approvisionnement en eau des populations, sur le plan sanitaire (mission de contrôle de la qualité des eaux de l'agence régionale de la santé ;
- En matière de police de l'environnement et de répression pénale des atteintes à l'environnement ;
- En cas de crise majeure liée à des phénomènes de pollution ou d'inondation mettant en danger la population, le rôle de l'État au titre de la

sécurité civile et de la protection de la sécurité des populations s'impose inévitablement.

De façon dérogatoire, il devrait conserver à Mayotte et en Guyane au moins pour les 5 ans à venir des capacités d'ingénierie publique suffisantes, mais ceci se concevant dans l'esprit de préparer la transition vers une situation où les collectivités organisent entre elles ces moyens de soutien.

2.6. Quel type de démarche ?

La démarche qui est proposée au prochain chapitre est conçue selon une logique de « programme d'aide » proche de l'esprit des guides de l'OCDE⁹⁰, notamment pour les critères de pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité (Tableau 20). Il est nécessaire de bien marquer également ici des réalités que l'on ne peut ignorer dans la conception de ce plan :

- il y a d'importants handicaps à surmonter qui ne trouvent pas leur équivalent dans l'Hexagone, et dont une part tient à des questions de gouvernance. Ces mesures d'amélioration de la gouvernance conditionnent l'efficacité des mesures prises, mais ne peuvent être prescrites par l'État ; le rôle régalien de l'État et ses responsabilités générales ne doivent pas le conduire à se substituer aux responsabilités des collectivités ;
- le rôle de bailleur que jouent l'État et ses opérateurs et la commission européenne ne doit inversement pas être celui d'un simple guichet au prétexte de la libre administration des collectivités : s'assurer de la pérennité et de l'efficacité des actions financées impose d'utiliser les leviers d'action que permet cette intervention économique.

Critères	Définition / Questions
Pertinence	Les activités d'aide correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, des partenaires ou donateurs. • Les objectifs du programme sont-ils toujours valides ? • Les activités et les résultats observés sont-ils compatibles avec la finalité globale ? • Les activités et les résultats observés sont-ils compatibles avec les impacts et les effets ?
Efficacité	Les objectifs de l'activité sont réalisés. • Les objectifs ont-ils été atteints ou sont-ils susceptibles de l'être ? • Principales raisons de la réalisation ou de la non réalisation des objectifs
Efficience	L'activité utilise les ressources les moins coûteuses pour produire les résultats escomptés. • Les activités sont-elles efficaces par rapport à leur coût ? • Les objectifs ont-ils été atteints dans les délais prévus ?
Impact	Les effets positifs et négatifs directs ou indirects, intentionnels ou non, induits par l'intervention à l'appui du développement sont connus. • Quelles sont les conséquences du programme ? • Quels sont les changements concrets pour les bénéficiaires ?
Viabilité / Pérennité	Les bienfaits du programme perdureront. • Dans quelle mesure les bienfaits perdureront ? • Quels sont les principaux facteurs de la viabilité ?

Tableau 20 : Critères d'évaluation d'un programme d'aide. Source : OCDE, 2010.

⁹⁰ « Évaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de référence », OCDE, 2010.

3. Un plan d'action fondé sur des contractualisations d'un type nouveau

Les objectifs proposés ci-dessus ne peuvent être atteints sans la mise en place d'un plan d'action volontariste apportant des moyens nouveaux et des cadres d'intervention qui y soient adaptés.

*Il convient de tirer les conséquences de la relativement faible efficacité globale des interventions jusqu'à présent et de **ne pas reproduire les erreurs du passé**, fondées sur des subventions ciblées à l'investissement au coup par coup, alors que les services ne sont ensuite pas correctement structurés pour gérer les équipements. Ces investissements n'ont pas produit les résultats escomptés, tant pour le bien-être des populations que pour la sauvegarde de l'environnement.*

*Il convient de créer, par **l'amélioration de la qualité du service rendu**, le consentement à payer des populations permettant d'en assurer l'équilibre des charges à court terme mais aussi la soutenabilité à moyen terme. Cette faible solvabilité et crédibilité financière contribue à détourner les bailleurs.*

*Le plan d'action doit être considéré comme un **plan de développement et de progrès global de ces services**, ce qui suppose de sérieux efforts de la part des communes et EPCI-FP qui en ont la charge. Ce plan peut parfois devoir s'apparenter à un véritable plan de redressement des comptes et de la gestion de certains services, même si ces situations extrêmes ne sont pas la généralité. Mais dans tous les cas, il a pour but de développer les capacités d'autofinancement qui sont les leviers de la mobilisation des instruments financiers d'accompagnement.*

C'est donc une culture nouvelle de service rendu au moindre coût et avec la meilleure qualité et un effort de restauration d'un patrimoine dégradé qu'il faut développer à partir des meilleures pratiques constatées. Les investissements contribuant à l'amélioration des recettes (réduction des impayés et des prélèvements sauvages, raccordement au réseau d'assainissement) et à la diminution des charges (fuites, productivité) doivent être privilégiés et toute dépense générant de nouveaux coûts de fonctionnement doit être examinée avec prudence et assorties de mesures d'accompagnement permettant d'assurer l'entretien futur).

Les apports des bailleurs doivent être liés à l'obtention progressive, mais tangible, de résultats dans ces domaines : chaque euro apporté doit contribuer à renforcer la capacité et la volonté d'assumer localement, au plus près des citoyens, ces progrès et doit conduire ces services non vers plus de dépendance (en créant des infrastructures dont ils ne peuvent assumer l'entretien et le renouvellement), mais au contraire vers plus d'autonomie, donc vers un paiement adapté aux conditions sociales par l'ensemble des usagers.

Il est proposé de contractualiser avec chaque EPCI-FP (en incitant au regroupement les communes encore isolées) pour une durée de 5 ans au moins, mais dans l'esprit d'un plan sur 10 années permettant de surmonter les handicaps majeurs constatés.

Ce contrat, fondé sur un diagnostic établi conjointement, serait basé sur des indicateurs de résultats concernant les fondamentaux de ces services (facturation, recouvrement, tarification et mécanisme de solidarité financière, entretien, renouvellement, maintenance). Il comporterait des financements nouveaux d'appui au

développement et au **renforcement des capacités**⁹¹ : ce ne serait pas un simple donnant-donnant où les aides resteraient cantonnées à certains types d'investissements et les efforts de gouvernance, les progrès de gestion et les autres investissements nécessaires seraient considérés comme étant à la seule charge des services et considérés comme des conditionnalités des subventions ou via les *covenants*⁹² des prêts. On sait en effet que, à l'épreuve des réalités, ces contreparties sont bien rarement au rendez-vous, car les investissements subventions accaparent l'engagement des bénéficiaires, qui négligent alors ce qui est à leur seule charge. C'est au contraire une logique **gagnant-gagnant** qu'il faut instaurer : une part des moyens doit être consacrée à aider les collectivités à surmonter les difficultés constatées et obtenir les progrès souhaités.

La montée en puissance des investissements, sur une base initiale correspondant aux maquettes financières en cours de finalisation, serait progressive : la capacité à conduire ces projets et ensuite à les exploiter de façon efficace, ne s'improvise pas et il faut amorcer un cercle vertueux. Le volume des subventions d'investissements, mais aussi la mobilisation d'autres outils financiers comme des prêts à des taux bonifiés de divers niveaux dépendrait alors, par une révision annuelle, ou tous les 2 ans, des résultats : on peut espérer, dans les secteurs qui ont le plus à progresser doubler en quelques années au moins le volume investi tout en assainissant la situation technique et financière des services.

Les activités économiques générées par ce plan de développement sont importantes et concernent l'emploi local et peuvent s'intégrer dans une stratégie plus globale de développement de l'emploi et des qualifications.

3.1. Une gouvernance clarifiée au niveau régional

3.1.1. Un pilotage nécessairement partagé au niveau régional

Aucun acteur n'a aujourd'hui la légitimité, la technicité, la capacité financière qu'avait l'État il y a quelques décennies lorsqu'il a accompagné les services de l'eau de l'Hexagone vers l'autonomie. L'État ne peut plus jouer ce rôle en dehors de Mayotte et de la Guyane où il est encore techniquement présent et temporairement en Guadeloupe tant que l'office de l'eau n'est pas mieux structuré et que les équilibres institutionnels ne sont pas clarifiés.

L'office de l'eau de la Réunion est d'ores et déjà perçu comme exerçant la mission de « conseil et d'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau » sur un plan opérationnel pour l'AEP et l'assainissement. Concernant la Martinique, l'office de l'eau en a la capacité, mais au prix d'une réorientation de ses priorités.

⁹¹ On utilise ici le terme de renforcement des capacités en étant conscient qu'il s'agit d'un anglicisme (traduction littérale de *capacity building*). C'est en effet une formulation d'un usage très répandu, qui présente l'avantage d'être plus large que le terme de « renforcement des compétences » qui lui est parfois préféré, mais qui intègre moins naturellement le fait qu'il ne s'agit pas seulement de moyens et de compétences humaines mais aussi de moyens matériels (logiciels, outillage, pièces détachées).

⁹² Clauses contractuelles qui lient l'exécution d'un prêt à un certain nombre de conditions convenues conventionnellement entre le bailleur et le bénéficiaire.

Les départements n'ont pas investi ce domaine, n'apportent plus de concours financier et participe au plus à la gestion de l'AEP via leur rôle dans l'irrigation. Certains comptent sur l'office pour être leur bras séculier.

Les régions ne se sont pas véritablement impliqués dans ce domaine mais vont s'y trouver confronter avec leur nouveau rôle d'autorité de gestion des fonds européens.

La présence de collectivités uniques simplifiera un débat département/région qui n'est pas simple dans ce domaine.

3.1.2. La conférence des bailleurs et son secrétariat technique

Pour piloter localement le plan d'action il est proposé :

- d'instaurer une **conférence régionale des bailleurs**, co-présidée par le préfet et le président du conseil régional ou de la collectivité unique, dont le **secrétariat technique** devrait être confié aux offices de l'eau en Martinique, Guadeloupe et à la Réunion, avec l'appui des DEAL, et à la DEAL à Mayotte et en Guyane, et qui impliquerait notamment la Région, le Département ou la collectivité unique, l'ONEMA (agence française de la biodiversité), l'AFD et la CDC ;
- d'apporter un **appui renforcé d'ingénierie technique et financière** aux EPCI-FP pour le développement de leurs activités, qui suppose dans certains cas un sérieux renfort des capacités pour répondre aux enjeux du développement d'un service pertinent d'assainissement ;
- de coordonner les moyens d'**étude et de connaissance des milieux** dans le cadre de la délégation de l'agence française pour la biodiversité ;
- d'adapter la composition du comité de bassin pour le mettre en conformité avec celle des comités de bassin dans l'Hexagone, mais en incluant l'AFD, la CDC et l'ONEMA dans le collège État (ce point est développé plus loin).

Le rôle particulier des structures d'État dans l'appui à l'ingénierie et la gestion des fonds européens, avec un appui fort de l'AFD et de la CDC, devrait être pérennisé pour au moins les 5 ou 6 prochaines années **à Mayotte et en Guyane**.

29. Constituer au niveau régional une conférence des bailleurs chargée de négocier un contrat pluriannuel avec chaque EPCI-FP, co-présidée par le préfet et le président du conseil régional ou de la collectivité unique, impliquant le Département, l'ONEMA (agence française de biodiversité), l'AFD et la CDC.

30. A Mayotte et en Guyane, confier le secrétariat technique, pour au moins 5 années, de cette instance aux DEAL (conjointement avec l'office de l'eau en Guyane) et adapter en conséquence leurs moyens humains.

31. À la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, confier le secrétariat technique à l'Office de l'eau, conjointement avec les DEAL. Dans tous les cas, veiller à désigner un directeur de projet spécifique de bon niveau dans les domaines techniques et financiers, dédié au pilotage de ce secrétariat technique.

3.1.3. L'assistance à maîtrise d'ouvrage

Les collectivités locales ont un besoin réel de disposer d'appui pour de nombreuses activités essentielles à la préparation et à la mise en œuvre de leurs contrats de progrès et de développement, notamment pour les matières suivantes :

- montage de dossiers de subvention ;
- montage d'appels d'offre (maître d'œuvre, travaux, délégataires,...) ;
- organisation de groupements de commande ;
- formation continue ;
- parangonnage et échanges.

Ce besoin n'est certainement pas, au vu des échanges de la mission avec de nombreux acteurs, spécifique à ce plan d'action. Il est donc possible, sur les bases d'équipes existantes au sein des conseils départementaux ou régionaux, ou dans le cadre d'une SPL, que de tels soutiens se développent pour répondre à tous les besoins du support d'ingénierie publique. La mission ne peut qu'y encourager.

Si ces initiatives de cellules d'appui plus larges tardent à se développer, et à défaut de ces autres dispositions, le secrétariat technique de la conférence des bailleurs doit assumer ce rôle de mission d'appui, en le distinguant clairement dans son organisation du rôle de programmation.

Lorsque l'office de l'eau sera en charge du pilotage du secrétariat technique, avec l'appui des DEAL, ces activités seront à financer sur les redevances qu'il perçoit et sinon, les moyens financiers seraient à mobiliser par l'État dans le cadre global des financements qu'il apporte au plan d'action.

32. En l'absence d'autres initiatives, notamment de la Région, départemental ou de la collectivité unique qui concerneraient des domaines d'action plus larges, constituer des cellules d'appui aux maîtres d'ouvrages au sein des offices de l'eau, financées par les redevances des offices. Les maintenir à Mayotte et en Guyane au sein des services de l'État et, en Guyane, en préparer le transfert à moyen terme à l'office de l'eau.

33. Maintenir en conséquence, de façon dérogatoire, les moyens affectés à l'ingénierie publique à Mayotte et en Guyane au sein des services de l'État, avec l'objet de mettre en place des solutions de relais à échéance de 5-6 ans dans le cadre de la démarche de renforcement des capacités locales.

3.2. Une programmation d'investissements plus réaliste et plus efficace

3.2.1. Mieux maîtriser les coûts d'investissement

A. *Améliorer la qualité des chiffrages de besoins et compléter ceux-ci sur les priorités qui ont été jusqu'à présent négligées*

Les chiffrages figurant dans les documents de programmation technico-financière dont la mission a eu à prendre connaissance sont trop souvent établis sur des bases extrêmement forfaitaires. Circulent ainsi des documents qui comportent des montants tous plus impressionnants les uns que les autres, sans qu'une réalité concrète soit perceptible derrière ces chiffrages. Bien entendu, à un stade de programmation, où les projets ne sont pas à un stade d'étude assez avancés pour être définis en détail, il serait illusoire d'espérer une grande précision.

Des pans entiers de types de travaux, que la mission place dans les premières priorités de l'amélioration des services (réhabilitations de réseaux, dispositifs de gestion de pression) sont particulièrement peu connus, ce qui se comprend par le fait qu'ils ne font pour l'instant pas l'objet de dossiers instruits par les services. C'est le cas notamment pour les **réseaux d'eau potable** : la mission n'a guère trouvé aujourd'hui de compétences au sein des offices et des services de l'État. Les programmations financières des schémas directeurs les ignorent.

La mission n'a pas considéré qu'elle pouvait sérieusement faire ces chiffrages dans le cadre de ses travaux et n'a pas voulu céder à la tentation de produire elle-même des chiffres qui auraient été purement théoriques et déconnectés des réalités : c'est un travail qui suppose, de façon systématique, la mobilisation de bureaux d'études spécialisés.

34. Compléter au plus vite les compétences des futurs secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs sur les domaines pour lesquels jusqu'à présents ils n'ont pas été mobilisés et lancer en particulier des études systématiques de chiffrage et de hiérarchisation des besoins pour la réhabilitation des réseaux d'eau potable. Consacrer un poste de directeur de projet dans chaque DROM pour piloter la mise en œuvre du contrat.

B. *Poursuivre l'établissement de prix de références des différentes catégories de travaux*

Sous l'impulsion de la mission et en pilotage par l'ONEMA, a commencé un travail d'établissement de prix de référence pour les investissements d'eau potable et d'assainissement pour chacun des DROM. Des travaux analogues avaient antérieurement été réalisés dans l'Hexagone et l'office de l'eau de la Réunion avait déjà mis en place une démarche de cette nature.

Ces prix de référence sont à ce stade des prix constatés par le dépouillement analytique de prix pour un certain nombre de chantiers des dernières années. Plusieurs usages en seront possibles :

- comparer sur des bases rigoureuses les prix pratiqués. Chaque opération étant spécifique, il faut en effet se méfier des comparaisons issues de ratios trop globaux qui décrivent des réalités en fait très différentes ;
- s'interroger sur la pertinence de ces écarts. La mission a été conduite à s'interroger sur un certain nombre d'écarts constatés⁹³ sans pour autant pouvoir aller au-delà, et s'est abstenue, à ce stade, de produire des éléments qu'elle jugeait trop parcellaires et insuffisamment analysés ;
- utiliser ces données comme référence pour les programmations technico-financières, dans l'instruction des dossiers d'investissement. Il est important, pour cet usage, de ne pas chercher à constituer par cette méthode des coûts plafonds destinés à limiter les assiettes subventionnables. Ces références sont d'abord rendues nécessaires pour détecter des coûts élevés, ou des dossiers qui comporteraient des sous-estimations flagrantes, afin d'améliorer la compréhension de la nature de l'investissement proposé.

Ceci doit être conduit avec une démarche suffisamment analytique pour éviter des confusions sur la formation des coûts du projet étudié, mais assez simple pour être robuste. Il s'agit d'utiliser ces références dans les programmations financières et techniques et dans l'analyse des dossiers d'investissements. Le travail engagé par l'ONEMA méritera, à l'achèvement de la phase de collecte des informations en cours, certainement de **réduire le nombre des paramètres indicateurs pour former ces prix de référence**. L'ONEMA, qui a déjà commencé à le faire, mais insuffisamment et de façon trop informelle, devrait s'appuyer, en les valorisant, sur les compétences existant en agences de l'eau (notamment l'agence Seine-Normandie) sur ce sujet. Ce travail **justifie le maintien, sous l'animation de l'ONEMA, du groupe de travail instauré à l'occasion de la mission**, qui est loin d'avoir achevé ses travaux.

35. Poursuivre, sous le pilotage de l'ONEMA (AFB) et en continuant à y impliquer directement les futurs secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs, la démarche engagée d'établissement de coûts de référence des travaux d'eau potable et d'assainissement propres à chaque DROM. Inscrire ses travaux dans les objectifs des organismes concernés avec l'objectif d'avoir produit une première base opérationnelle avant fin 2015. Prévoir une première année d'exploitation et d'amélioration et programmer une mission d'évaluation de cette démarche fin 2016.

- C. *Établir des outils de dialogue des parties prenantes de la qualité et de la maîtrise des coûts des chantiers et organiser la formation des praticiens pour conduire ces opérations dans les meilleures conditions possibles de durabilité.*

L'acte de construction d'équipements publics comme les réseaux d'eau potable et d'assainissement, le plus souvent en interface étroit avec la voirie et avec de très nombreux autres réseaux, en perturbant la vie des riverains, est un acte complexe. Il implique de très nombreux acteurs. Au long de son déroulement, des raisons très nombreuses et variées peuvent conduire des poses malencontreuses, voire des

⁹³ Les granulats semblent encore plus coûteux à Mayotte qu'à la Réunion, alors que les surcoûts, déjà importants, de ceux-ci à la Réunion sont généralement imputés à un facteur de rareté dans un contexte de grands chantiers, situation que l'on est loin de rencontrer à Mayotte.

malfaçons ou des erreurs dont les conséquences se révèlent ultérieurement par des fuites, des dés-emboîtements, des ruptures prématurées, dont les conséquences sont parfois sans commune mesure avec la petite économie qu'on a cru pouvoir faire en négligeant les règles de l'art. Cette difficulté s'est rencontrée de façon accrue dans les années 70 et 80 dans l'Hexagone et a conduit les acteurs à améliorer les prescriptions de pose dans les cahiers des charges, à préciser le contenu des études préalables et à renforcer les phases de préparation de chantier. Des chartes « qualité » multi-acteurs ont été établies, tant pour les réseaux d'eau potable que d'assainissement. Elles font l'objet de réunions régulières, souvent à l'échelon régional et avec un fort appui des agences de l'eau et servent de support didactique dans des formations. Ces chartes ont été établies de façon assez générale et pour un contexte de climat tempéré sans tenir compte des difficultés sismiques, de stabilité des terrains, de température, d'agressivité chimique du sol, etc. telles qu'on les rencontre dans la plupart des DROM. Même si des guides ont été établis ici ou là à l'initiative de tel ou tel, il serait utile, dans un contexte où l'importance des travaux de cette nature va s'intensifier, de développer des chartes spécifiques traitant des particularités de chaque territoire et d'organiser la mobilisation partenariale des acteurs dans ce domaine.

De la même façon, la réflexion sur les coûts des projets suppose un dialogue et une animation de la part du secrétariat technique de la conférence des bailleurs.

Enfin, l'intensification du programme de travaux sur le moyen terme suppose formations qualifiantes et développement de filières locales adaptées à ces métiers.

36. Programmer, dans l'ensemble des DROM, à l'initiative des secrétariats techniques de la conférence régionale des bailleurs, si nécessaire avec l'appui des agences de l'eau et de l'ONEMA, des séances de dialogue avec les entreprises concernées dès fin 2015 pour examiner de façon partenariale les enjeux de la maîtrise des coûts et de la qualité des travaux et mettre en place des instances régulières de débat et de travail collectif sur ces sujets.

37. Définir, sur la base des dispositifs existants et de l'analyse prévisionnelle de la montée en puissance du rythme des chantiers, les besoins de formation correspondant et établir d'ici fin 2015 un plan de renforcement des formations dans les domaines et les territoires où des manques apparaîtront. Mobiliser si nécessaire des crédits du FSE pour accompagner ces démarches.

D. Se doter d'outils d'optimisation de la dépense publique

Il ne suffit pas, pour un programme de cette ampleur, de se doter d'outils permettant de mieux savoir si, pour un équipement donné, le prix envisagé est « raisonnable » ou si des sujétions particulières permettent d'expliquer des coûts particulièrement élevés et de s'organiser en termes de formation et d'animation pour que les chantiers soient conduits de façon à garantir la qualité de pose et de construction.

Il est également nécessaire de renforcer la capacité de la conférence des bailleurs à procéder aux meilleures allocations financières, et donc d'évaluer si financer tel programme d'investissement, même accompagné des efforts requis de renforcement des capacités, est le meilleur usage possible des fonds publics mobilisés. On examine

au paragraphe suivant les conditions de la mise en cohérence technique des programmations.

La logique de guichet, surtout pour des programmes ambitieux dont les acteurs souhaitent les mettre en œuvre de la façon la plus dynamique possible, est une tentation qui n'est pas spécifique aux DROM, ni même à la France.

Le dialogue partenarial des bailleurs et des autorités organisatrices concernant l'optimisation de la dépense publique doit être posé comme un principe fondateur de la démarche, au regard duquel les arguments d'urgence ou d'opportunité immédiate doivent être relativisés.

Ce dialogue peut être considéré comme intrusif et technocratique par les collectivités, qui y sont par ailleurs peu habituées. Il doit s'appuyer, de la part de la conférence des bailleurs, sur des argumentations extrêmement solides et ne pas pouvoir lui-même être détourné pour servir des intérêts d'une autre nature que son objet.

Il est souhaitable, pour assurer la transparence et asseoir la fermeté de ce dialogue, qu'il s'appuie sur des méthodologies simples et aisées à partager. Il peut par exemple s'appuyer sur des ratios qui rapportent les investissements consentis aux résultats obtenus en termes de desserte, de sécurisation, de réduction de fuite, de collecte.

Ce travail doit être adapté et décliné localement, mais il est utile qu'il procède d'une démarche globale nationale. Cette démarche pourrait utilement être copilotée par l'AFD et l'ONEMA.

38. Établir, par une démarche de niveau national partagée avec les secrétariats techniques des conférences régionales des bailleurs, des ratios simples d'efficacité pour les programmes intégrés d'investissement à prévoir dans les contrats. Chaque euro ainsi dépensé doit pouvoir être rattaché au résultat escompté.

3.2.2. Mettre en cohérence les investissements et réviser les priorités

La mise en place de ces contrats de progrès doit s'accompagner d'une redéfinition des priorités d'action tant dans le secteur de l'eau potable que dans celui de l'assainissement. Cela suppose de chiffrer des coûts qui aujourd'hui ne le sont pas, et de rééchelonner les priorités.

L'idée générale de cette remise en cohérence est de :

- **moins disperser les financements et ne les mobiliser que dans des contextes favorables à leur efficacité.**

Le saupoudrage actuel permet certes de satisfaire plus d'acteurs, mais présente l'inconvénient, par des apports trop partiels, de ne pas aboutir véritablement à résoudre concrètement chaque sujet. En d'autres termes, si l'on considère raisonnable que le plan d'action ait pour but d'apporter une amélioration significative et assez générale de la situation sur l'essentiel du territoire, il est préférable de concentrer les opérations pour les réaliser de façons coordonnées dans des périodes de quelques

années sur un secteur particulier, puis de passer à un autre, plutôt que de tenter d'engager trop de démarches simultanées dont aucune ne serait réellement achevée.

- **s'assurer de la viabilité d'ensemble et viser l'amélioration des performances globales des systèmes.**

Aujourd'hui les financeurs ne prennent en compte que certaines dépenses (assainissement et non eau potable, stations de traitement et non raccordements et réseaux). Les dépenses non subventionnées sont en effet supposées prises en compte par l'autorité et son opérateur, mais force est de constater que ce n'est pas le cas : bien souvent la collectivité privilégie l'effet de levier des subventions au détriment de la hiérarchisation des priorités, au point que dans certains réseaux aucun renouvellement n'est opéré. Il convient d'intégrer dans les mécanismes de financement que la santé du service d'eau potable est une condition impérative pour celle du service d'assainissement, même si les budgets annexes sont cloisonnés, les deux services étant couplés tant sur le plan technique par le cycle de l'eau que sur le plan financier par l'unicité de facturation.

La mission considère qu'il n'y a pas lieu de fixer *a priori* un modèle de répartition « subvention/prêt/prêt bonifié » du plan d'action, par région et par type de travaux. Cette analyse dépend très directement de données conjoncturelles d'accès au crédit d'une part, qui conduit à éviter de figer ces règles, mais est aussi très dépendant de la situation financière de chaque autorité organisatrice.

39. Tout en développant les capacités d'autofinancement par l'amélioration des recettes (prélèvements sauvages, recouvrement) la réduction des charges (productivité, réduction des fuites), revoir les équipements éligibles aux aides, tant en eau potable qu'en assainissement dans le cadre des contrats globaux proposés de façon à améliorer globalement l'ensemble du système plutôt qu'un seul de ses maillons (stations d'épuration par exemple). Concernant l'eau potable, faire évoluer la doctrine d'intervention de l'ONEMA pour permettre son implication dans les financements, sous forme de prêts pour ce qui concerne les réseaux et exceptionnellement sous forme de subvention pour des ouvrages structurants à Mayotte, en intégrant des possibilités de différés de remboursement d'emprunts. Généraliser les dispositifs déjà existants de prêts relais pour les subventions européennes. Pour l'assainissement, inclure, avec des taux de subventions adaptés, les réseaux dans les dépenses éligibles.

Il convient cependant de veiller à se fixer des objectifs progressifs. Les services ne passeront pas tous et tout de suite dans une situation de conformité parfaite à l'ensemble des normes sur tous les pans des services (qualité AEP+DERU+ANC). Il convient donc d'accepter que les mises en conformités soient étalées dans le temps en fonction des réalités des capacités des services à les assumer. Il faut en effet à la fois éviter de vouloir tout lancer, ne rien achever et disperser les efforts et les financements au lieu de les concentrer pour consolider pan après pan les services.

40. Veiller à définir des objectifs progressifs pour le respect des normes, compatibles avec les programmes prévus dans les contrats et permettant d'obtenir les résultats escomptés. Concentrer les investissements sur ceux qui contribuent à rétablir les comptes et l'autofinancement dans les services qui connaissent des difficultés et veiller à associer aux investissements générant des dépenses de fonctionnement supplémentaires les dispositions permettant de s'assurer de la prise en charge durable de celles-ci.

A. Eau potable

Suivant les réflexions actuellement en cours dans le cadre de l'établissement d'un schéma directeur de l'eau potable à la Réunion, il y a lieu de réviser drastiquement les priorités aujourd'hui affichées pour l'eau potable qui sont concentrées sur la production (mobilisation de nouvelles ressources) pour la concentrer sur quatre axes :

- la réparation et la gestion des réseaux pour en réduire les fuites,
- la potabilisation,
- la réduction des impayés et prélèvements sauvages,
- la diminution des consommations (notamment à la Réunion).

Les coûts de la rénovation des réseaux ont été très peu étudiés . Il convient d'encourager chaque autorité organisatrice à mettre en œuvre un plan d'action concret et chiffré⁹⁴.

41. Réorienter rapidement et significativement les priorités des plans d'action et des programmations pour l'eau potable. La mobilisation de nouvelles ressources n'est pas la priorité, sauf quand les croissances démographiques le justifient et que les consommations unitaires sont modestes (Mayotte, Guyane). À la Réunion, un effort significatif de réduction des fuites et des consommations est nécessaire et certains secteurs ont un besoin urgent d'amélioration voire de mise en place des traitements de potabilisation. Dans les Antilles, c'est par l'amélioration de la gestion des réseaux (réduction des fuites, sectorisation, pressions) que les progrès sont essentiellement à réaliser, en améliorant ou rénovant, là où c'est nécessaire, les dispositifs de potabilisation. Partout, ces progrès techniques doivent être concomitants avec la réduction des prélèvements sauvages et des défauts de facturation et l'amélioration du recouvrement des impayés.

⁹⁴ On ne reprend pas ici toutes les préconisations méthodologiques pour réaliser ces plans d'actions : elles sont décrites précisément dans le « *guide pour l'élaboration de plans d'action « réduction des pertes d'eau des réseaux de distribution d'eau potable » en application du décret 2012-97 du 27 janvier 2012* », ONEMA, MEDDE, ASTEE, IRSTEA, 2014.

42. Pour établir des programmations « eau potable » répondant à ces priorités, compléter au plus vite les chiffrages des maquettes financières des contractualisations (FEDER, FEADER, CPER) en déterminant les efforts financiers pour la restauration des réseaux d'eau potable, chaque collectivité se dotant du plan d'action chiffré « réduction des pertes d'eau des réseaux de distribution d'eau potable » tel qu'il est prévu par les textes.

B. Assainissement

Le projet d'investissement ne peut séparer stations, réseaux et raccordements au motif que tel ou tel financeur aurait souhaité concentrer ses aides sur tel type d'investissement : si les bailleurs ne financent que les stations et attendent des collectivités que les réseaux soient faits par celui-ci, les réseaux ne seront pas faits, car l'autofinancement n'est pas suffisant. Si les collectivités mettent en place des réseaux et attendent des raccordables qu'ils se raccordent, à leur initiative, et même si le restant à payer pour le branchement est modeste en apparence, le branchement ne se fera pas : il faut donc payer ces branchements, avec une obligation dissuasive de paiement en cas de refus de raccordement.

Le but de la démarche proposée est de réamorcer la logique de boule de neige qui a toujours prévalu pour le développement de services urbains : assurer un premier service complet payé par un premier ensemble d'abonnés (les quartiers les plus solvables, en général) et s'appuyer sur ces rentrées pour financer le fonctionnement, l'entretien et le renouvellement, mais aussi constituer une capacité d'autofinancement permettant d'asseoir le développement suivant de façon plus saine.

Il convient donc, non pas de considérer les raccordements et réseaux comme des accessoires d'une programmation des stations d'épuration, mais au contraire d'aller au plus vite aux abonnés les plus aisément raccordables et développer les stations en cohérence avec le développement de ce réseau.

Cette ambition n'est rien d'autre que d'établir un programme complet de mise en conformité aux normes européennes pour les systèmes d'assainissement dans leur ensemble. Mais au lieu de privilégier les investissements les plus visibles et les plus faciles à maîtriser (chantiers spécifiques, isolés) en supposant que le reste suivra, il convient de s'attacher à une programmation structurée par tranches, où le traitement s'améliore et se complète au fur et à mesure que de la pollution est collectée.

Cette programmation par structuration de services ne doit pas laisser de côté l'urgence des secteurs informels, notamment à Mayotte et en Guyane : il faut y développer d'urgence des solutions temporaires de qualité, tant en bornes-fontaines qu'en latrines et toilettes sèches.

Néanmoins, il ne suffit pas de mobiliser des financements pour que les travaux se réalisent. Le développement de réseaux, mêmes intégrés dans des contrats globalisés, est difficilement industrialisable, il suppose une grande adaptation aux conditions locales et des temps importants de concertation et de négociations de l'insertion des dispositifs. D'autre part, la formation, l'instauration de pratiques de qualité telles que décrites ci-dessous, même si elles s'appuieront sur de nombreuses initiatives préexistantes, demanderont quelques années pour produire leurs effets.

L'augmentation des efforts ne pourra être que progressive ; les financements actuellement prévus sont sans doute assez bien calibrés par rapport aux capacités effectives d'engagements de travaux. L'un des objectifs est d'augmenter cette capacité d'investissement progressivement, sans pour autant déconnecter l'investissement de l'exploitation et l'entretien futur.

43. Coordonner étroitement la programmation des réseaux d'assainissement collectif, des raccordements et des stations d'épuration et s'assurer de la bonne intégration des coûts d'exploitation dans l'analyse des investissements et s'assurer dans le cadre des contrats de la capacité du service d'assainissement à entretenir et renouveler ces installations.

3.2.3. Mettre en cohérence et développer les outils financiers en cohérence avec l'évolution des besoins du programme

Les financements doivent être optimisés de façon souple entre les subventions et divers niveaux de bonification de prêts, en tenant compte des fluctuations, assez rapides, des conditions de marché. Les conférences des bailleurs, au contact des besoins des autorités organisatrices, seraient bien placées pour orchestrer ces adaptations.

Il convient en effet de trouver le meilleur effet de levier possibles des fonds publics tout en offrant des dispositifs attractifs aux bénéficiaires. Il serait contre-productif, sauf cas très particulier, d'apporter des subventions sur l'eau potable là où la restauration des comptes des services est susceptible d'apporter des capacités réelles de remboursement. Dès lors que l'on assouplirait le champ des dépenses subventionnables, il conviendrait d'enrichir la panoplie des instruments financiers mobilisés.

Les pistes que la mission propose d'explorer sont les suivantes :

- étendre à ce secteur la possibilité d'emploi des prêts CDC « croissance verte », de longue maturité (40 ans) et bonifiés de 25 points de base (livret A +75pb). Sur l'enveloppe de 5 Md€ de prêts de ce type aujourd'hui décidée, 500 M€ (soit 10 % du total) pourraient être dédiés au secteur eau potable-assainissement sans véritablement porter préjudice aux autres activités, et en levant si possible les règles de quotités de 75 % et 50 % de prêts pour cette période. Ceci représenterait, sur un programme ouvert pour 5 ans, l'équivalent de 32 M€ d'apport supplémentaire au secteur, soit de l'ordre de 20 % de ses capacités propres d'autofinancement ;
- La montée en puissance du programme pourra être accompagnée, notamment à partir de l'exercice 2018, par le redéploiement au profit des DROM de 6 M€/an de crédits aujourd'hui consacrés par l'ONEMA à la Corse. La question doit être posée du meilleur instrument d'intervention pour la mobilisation de ces crédits. Il conviendra d'examiner si une partie des crédits budgétaires plutôt que d'être attribués en subvention ne pourraient pas être mieux utilisés pour des prêts bonifiés pour l'eau potable (pouvant aller pour certains équipements structurants (réservoirs, usines de production jusqu'à un prêt à taux 0 % avec des différés de remboursement adaptés aux mises en services). Selon les conditions de

marché, l'effet de levier est très différent (effet multiplicateur de 5 à 10 selon les conditions de financement)⁹⁵.

44. Utiliser l'opportunité de la fin des programmes d'appui de l'ONEMA à la Corse fin 2017 pour redéployer alors de l'ordre de 6 M€/an à destination des DROM.

45. Consacrer une enveloppe de 500 M€ (10 % du total) des prêts bonifiés « croissance verte » de la CDC, pour une durée de 5 ans, au secteur de l'eau potable et de l'assainissement qui ne peut pas aujourd'hui en bénéficier.

46. Organiser la plus grande souplesse possible entre l'ensemble des instruments financiers (subvention, prêt bonifiés classiques, prêts bonifiés pouvant aller jusqu'à des taux 0 %) mobilisables par les conférences des bailleurs.

3.3. Un contrat de développement de service

L'analyse de la situation, tant de l'eau potable que de l'assainissement, montre la nécessité d'une approche globale tournée vers le service aux usagers, fondée sur le paiement à terme de l'essentiel des coûts de celui-ci par ceux-ci mais avec un fort accompagnement de transition, et intégrant la spécificité des quartiers informels.

La contrepartie de la solidarité nationale et européenne doit se trouver dans des résultats durables en termes d'entretien et de fonctionnement au service du plus grand nombre, avec le souci de l'efficacité de l'argent investi. La capacité à assumer des investissements croissants et de les gérer ensuite de façon soutenable doit se construire en effet progressivement.

Il est proposé d'apporter une réponse à ces questions au travers d'un contrat pluriannuel de développement de service.

3.3.1. Un contrat pluriannuel multipartenaires avec chaque autorité organisatrice

Les contrats proposés seraient conclus pour une période de 5 ans au moins, entre les EPCI-FP et les membres de la conférence des bailleurs.

Ces contrats reposeraient sur un diagnostic partagé de la situation, dont les questions éléments du présent rapport, soumis alors à un débat contradictoire avec les parties prenantes, pourraient constituer la base. Ce travail devra être complété de simulations financières et techniques que la mission n'avait pas les moyens, seule, de conduire.

Les premiers de ces contrats pourraient être préparés d'ici fin 2015 et couvriraient la période 2016-2020. Bien entendu, en l'attente de ce nouveau dispositif, tous les

⁹⁵Aujourd'hui, l'ONEMA ne peut pas accorder de prêts. Il y a lieu soit de modifier cette règle, soit d'examiner s'il n'est pas plus efficace que l'ONEMA bonifie auprès de l'AFD des prêts octroyés par celle-ci, ce qui présenterait *a priori* des avantages sérieux en ce qui concerne la gestion ultérieure des prêts, la gestion des garanties de remboursement et des éventuels covenants, ainsi que l'impact en termes de comptabilité d'engagement pour l'ONEMA.

financements classiques mobilisables sur des opérations suffisamment avancées doivent continuer à être mis en place : ce dispositif ne doit occasionner aucun retard.

Chaque contrat ferait l'objet d'un bilan annuel intégrant une possibilité de revoyure sur les montants mobilisés, notamment en matière d'investissement. La logique du contrat est en effet de partir des montants contractualisés actuellement et de les augmenter au fur et à mesure que la démarche de structuration de service portera ses fruits.

47. Confier à la conférence des bailleurs la responsabilité de négocier durant l'année 2015 un contrat pluriannuel de développement et de progrès du service avec chaque autorité organisatrice (EPCI-FP ou syndicat) pour la période 2016-2020.

3.3.2. Un contrat fondé sur des objectifs de résultat

Il faut disposer du suivi d'indicateurs adaptés (interruption de service, durée de desserte en eau non potable, populations sans accès à l'eau) complémentaires à ceux de SISPEA, qui sont mieux adaptés aux services déjà développés, tout en maintenant le renseignement des indicateurs SISPEA. Quelques objectifs simples peuvent guider l'établissement d'objectifs de résultats de ce contrat⁹⁶ :

- à Mayotte et en Guyane diviser par [...] en 5 ans le nombre de personnes n'accédant pas à un système salubre et contrôlé de bornes-fontaines ;
- multiplier par [...] en 5 ans le volume de la pollution domestique collectée et traitée par des stations d'épuration comportant au moins un traitement secondaire ;
- dégager [...] % d'autofinancement pour les investissements d'eau potable ;
- équilibrer les charges de fonctionnement du service d'assainissement, en intégrant un renforcement de la maintenance et de l'entretien des installations existantes ;
- ne pas augmenter le prix de l'eau de plus de [...] % en 5 ans par l'obtention de gains de productivité de [...] %.

48. Fixer dans le cadre du contrat avec chaque autorité organisatrice, sur la base d'un diagnostic partagé, des objectifs de résultats annuels concernant les enjeux majeurs de l'amélioration du service public d'eau potable et d'assainissement, sur la base d'indicateurs régulièrement suivis.

49. Les objectifs de résultats sont à déterminer autorité organisatrice par autorité organisatrice. Ils doivent inclure les priorités d'action de la reconstitution des équilibres financiers et des capacités d'investissement des services présentant des situations peu satisfaisantes : réduction des fuites, des impayés et des prélèvements sauvages et augmentation des raccordements et de la productivité.

⁹⁶ Ces objectifs devant être fixés de façon partenariale localement, la mission n'a considéré opportun de les quantifier *a priori*.

3.3.3. Un contrat de financement global du développement du service incluant des financements nouveaux de renforcement des capacités

À l'occasion de ces contrats, il y a lieu d'élargir le champ des dépenses éligibles aux aides des co-financeurs en y intégrant des dépenses dites de « renforcement des capacités » :

- les raccordements des particuliers au réseau d'assainissement ;
- les logiciels, outillages techniques, pièces de rechange du service d'assainissement ;
- les formations ou surcoût salariaux liés aux repyramidages internes nécessaires pour renforcer les compétences techniques, commerciales et financières ;
- les coûts de transition nécessaires pour la réorganisation des compétences (transferts aux EPCI, apurement des comptes de certains syndicats comme le SIAEAG en Guadeloupe⁹⁷), les coûts de remise en ordre comptable et financière des patrimoines et de la gestion comptable ;
- les campagnes de communication et les moyens dédiés à l'amélioration du consentement à payer de la population pour un service de qualité.

Les efforts globaux de soutien au renforcement des capacités pourraient être dégressifs sur une période envisageable de 10 années, avec les pourcentages indicatifs suivants (rapportés au prévu) au démarrage :

- 10 % des crédits d'investissement en Guyane et à Mayotte,
- 5 % des crédits d'investissement en Martinique et en Guadeloupe,
- 3 % des crédits d'investissement à la Réunion, ciblés sur l'incitation pour les communes isolées à se regrouper avec les EPCI, si la loi n'en fait pas par ailleurs obligation.

Les règles spécifiques à chaque bailleur peuvent apparaître comme un obstacle à cet élargissement des assiettes subventionnables. Les crédits des offices, dont on a vu qu'ils n'étaient pas à la mesure du financement des travaux, pourraient être utilement dédiés à l'accompagnement du renforcement des capacités des maîtres d'ouvrages. Les autres financeurs, qui procèdent de façon générale essentiellement en financement d'investissement, n'ayant alors pas à déroger à leur règles propres d'intervention, en veillant, par une discussion avec les instances européennes, à ce que, dans toute la mesure du possible, les coûts du renforcement des capacités soient intégrés dans le calcul des contre-parties des fonds européens.

La conférence des bailleurs, après avoir fait le bilan de ces difficultés, devra rechercher les modalités les mieux adaptées pour les surmonter :

⁹⁷ Compte-tenu des difficultés, il semble en effet préférable en Guadeloupe de partir sur la base des compétences des EPCI à consolider et de reconstituer, si nécessaire, après avoir dissous le SIEAG, un syndicat regroupant les EPCI ayant à partager des outils de production et de transport commun.

- en Martinique et à la Réunion, où les offices de l'eau ont des moyens significatifs, ces crédits de renforcement des capacités seraient intégrés à la participation des offices de l'eau, en panachant avances remboursables et subventions ;
- en Guyane et à Mayotte, une part de subvention et une part de bonification, pouvant aller jusqu'à un prêt à taux zéro avec un différé de remboursement de plusieurs années, devrait être étudiée par l'AFD et la CDC pour toutes les dépenses de renforcement des capacités, dans la limite d'une partie des recettes attendues de l'effet de ce renforcement des capacités ;
- en Guadeloupe, une solution mixte pourrait être recherchée.

50. Élargir le champ des dépenses éligibles dans le cadre de ce contrat aux dépenses de renforcement des capacités, pour une part dégressive dans la durée du contrat, en supposant que cet appui doit s'annuler en 10 ans, en subvention et en prêts bonifiés, voire à taux 0 %). Consacrer une part des moyens des offices de l'eau en Martinique et à la Réunion ou des subventions d'État ou des prêts bonifiés de l'AFD ou de la CDC à Mayotte et en Guyane. Chercher une solution hybride en Guadeloupe.

3.3.4. Un suivi annuel étroit permettant une montée en puissance du contrat

Le caractère exceptionnel de ces dispositions et l'objectif d'accroître progressivement les montants au fur et à mesure du renforcement des capacités justifie un contrôle étroit.

A. Au niveau régional

La conférence régionale des bailleurs devrait, pour le suivi et le contrôle du plan d'action, s'appuyer sur une mission d'appui spécifique permettant à une expertise indépendante (ingénierie, inspections générales) de dresser un bilan de l'avancement des progrès et de formuler des recommandations pour le rythme à venir des investissements.

B. Au niveau national

Un bilan annuel de l'avancement de la démarche mérite d'être fait à l'occasion d'une conférence annuelle avec les ministères concernés. Ce bilan et le suivi de la démarche mérite d'être opéré au niveau central et d'une façon indépendante des organismes bailleurs et des autorités locales : ceci peut être envisagé, comme pour le plan séisme Antilles, par un ingénieur général (il faudrait alors en prévoir un pour Antilles-Guyane et un pour l'Océan Indien), ou par une prestation confiée à un bureau d'étude.

Des clauses de revoyures tous les 2 ans au moins doivent avoir pour objectif d'examiner si les conditions d'une montée en puissance du dispositif ont été réunies.

Il n'est sans doute pas inatteignable d'augmenter de 50 % tous les 3 ans ce rythme, si entre temps des retards ne se sont pas accumulés dans la réalisation des projets, et si les améliorations de gestion et de gouvernance sont au rendez-vous.

Le pilotage de cette montée en puissance ne doit pas être dominée par l'urgence des situations, ni sur la volonté principale de consommer les crédits prévus, sans quoi ce dispositif retombera dans les errements antérieurs qui ont fait la preuve de leur inefficacité dans l'emploi des fonds publics : la priorité de l'action est l'accompagnement de l'amélioration de la capacité des autorités à maîtriser leurs processus afin de conforter progressivement les bonnes pratiques.

51. Mettre en place un suivi piloté au niveau national des contrats et une conférence annuelle interministérielle associant les bailleurs et les conseils régionaux ou collectivités uniques pour procéder aux arbitrages de réorientation des financements et organiser la montée en puissance des financements mobilisés.

3.3.5. Perspectives de développement du plan d'action dans la durée

Les maquettes FEDER et CPER apportent, aujourd'hui et à court terme, une réponse adaptée aux capacités réelles de portage de projet des collectivités. Mais ceci est bien entendu très en-deçà des besoins à terme, qui supposent un rythme d'investissement et d'absorption en exploitation et en maintenance auquel les autorités organisatrices ne sont pas préparées aujourd'hui.

Une idée de calendrier, dans la durée, de cette intensification progressive, selon les résultats intermédiaires obtenus, est indiquée pour Mayotte en tableau 21. L'hypothèse basse correspondrait à une situation dans laquelle les difficultés de consommation de crédit, de tenue des délais et de renforcement des capacités ne donneraient pas les résultats escomptés, et l'hypothèse haute représentant celle où les indicateurs de suivis des engagements intermédiaires seraient très positifs. On a fait ici l'hypothèse que des périodes stables de niveaux de contractualisation de deux ans seraient adéquates. Bien entendu, les chiffres figurant dans ce tableau sont dans l'esprit d'un lissage des engagements, et ne tiennent pas compte de la programmation détaillée des opérations, dont l'unité fonctionnelle peut parfaitement justifier des niveaux variables d'investissement selon les années.

Montants annuels contractualisés (M€) Période	Renforcement des capacités	Investissement eau potable		Investissement assainissement		Total annuel	
		Hyp. basse	Hyp. haute	Hyp. basse	Hyp. Haute	Hyp. basse	Hyp. haute
2016-2017	4	14	14	20	20	38	38
2018-2019	3	14	16	21	41	38	60
2020-2021	2	14	16	22	52	38	70
2022-2023	1	14	18	23	61	38	80
2024-2025	0	14	18	24	72	38	90
Total sur 10 ans	20	140	164	220	424	380	648

Tableau 21 : Possibilités d'évolution des montants contractualisés à Mayotte selon la dynamique de projet constatée.

Les parts respectives de l'autofinancement, des prêts bonifiés et des subventions feraient l'objet des discussions annuelles du comité des bailleurs.

52. Par un système de revoyure régulière fondé sur le contrôle proposé des résultats obtenus, envisager un rythme d'investissement fondé à court terme sur les maquettes financières des contractualisations en cours (FEDER, FEADER, CPER), permettant une contractualisation portant sur 125 M€/an d'investissements environ et porter progressivement le montant de cette contractualisation à 250 M€/an, cette montée en puissance devant permettre d'envisager de réaliser de l'ordre de 2 Md€ d'investissement durant les 10 prochaines années.

Conclusion

La mission remercie tous ses interlocuteurs de la patience et de la bonne volonté avec laquelle les uns et les autres ont très activement répondu à ses interrogations et contribué à ses travaux. La faiblesses des bases de données statistiques et le très grand nombre de documents à consulter l'ont malheureusement conduite à ne pouvoir exploiter qu'une modeste part de l'information qui lui a été transmise. Elle a souhaité éviter de paraphraser les documents, très bien rédigés et très ambitieux, de planification qui lui ont été fournis. Elle s'est plutôt attachée à mesurer les écarts, qui lui ont semblé importants, entre les réalités de terrains et les ambitions affichées.

La mission, après avoir analysé l'ensemble des nombreuses facettes de la politique de l'eau, a choisi de se concentrer sur les questions de l'eau potable et de l'assainissement, qui lui ont semblé constituer des enjeux-clés tant pour les populations que pour l'environnement.

Les contractualisations en cours apportent, pour une nouvelle période, des moyens considérables pour agir.

Ce n'est pas la première fois que des moyens très significatifs sont prévus. Une conception trop fragmentée, trop parcellaire, de ces outils financiers n'ont pas conduit à une situation satisfaisante.

La mission propose donc de raisonner autrement, plus globalement et plus en fonction d'objectifs de résultats. Elle a donc souhaité mettre l'accent sur les outils qui assureront le succès et la durabilité des effets, pour la population, de ces moyens financiers. Elle a proposé pour cela de considérer les services publics d'eau potable et d'assainissement au regard de leur finalité, le service rendu à la population, et de mettre ces moyens au service d'un progrès global de ce service rendu, par le biais de contractualisations plus engageantes pour toutes les parties prenantes.

Ceci ne sera pas possible sans l'engagement des principaux intéressés : les collectivités locales ayant en responsabilité l'organisation de ces services et la fixation de leurs objectifs.

Les nombreuses rencontres de la mission lui ont permis de mesurer l'importance des énergies et des compétences prêtes à s'engager dans une action déterminée. Il s'agit de surmonter ensemble des difficultés dont chacun mesure qu'elle ne sont pas le fruit d'une fatalité inexorable, mais plutôt de gestions historiques insuffisamment volontaristes. La mission a pu visiter de très nombreuses expériences positives. Elle s'est appuyée sur ces exemples en essayant de voir ce qui avait bien fonctionné et de trouver des moyens nouveaux pour que des dynamiques similaires soient encouragées. Elle a surtout montré ce qui fonctionnait moins bien : c'était son rôle et aussi sa façon de respecter ses interlocuteurs, car tous sont eux-mêmes conscients de ces difficultés. Mais décrire ce qui ne va pas pour proposer des actions adaptées ne signifie en rien ignorer les nombreux progrès spectaculaires accomplis.

Le plan, exigeant et respectueux des responsabilités de chacun, est conçu pour permettre, en partant des moyens existants, un renforcement progressif mais rapide des dispositifs. Pour importants que soient les moyens disponibles aujourd'hui et les

difficultés existantes pour les employer au mieux, ces moyens se révéleront insuffisants quand le système dans son ensemble pourra monter en puissance, car chacun sait l'importance et l'urgence des besoins. La mission trace quelques pistes pour anticiper cette montée en puissance souhaitable et faire en sorte que l'optimisation progressive de la performance des services évite que cette montée en puissance se traduise par une augmentation excessive de la dépense publique et de la charge pour les consommateurs.

François COLAS-BELCOUR



Jean-Claude VIAL



Maxime TANDONNET



**Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts**

CGAAER

**Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts**

CGAAER

**Inspecteur général de
l'administration**

IGA

Étienne LEFEBVRE



**Pierre-Alain ROCHE
(coordonnateur)**



**Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts**

CGEDD

**Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts**

CGEDD

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

233-2014



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

*Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'eau et de la biodiversité
Sous-direction de l'action territoriale et de
la législation de l'eau et des matières premières
Bureau des agences et offices de l'eau*

*Direction générale des outre-mer
Service des Politiques Publiques
Département de l'écologie, du logement, du développement et de
l'aménagement durables*

Affaire suivie par : Jean-Maurice Cardon – Laetitia Lefauve
Tél. : 01 40 81 34 13 – 01 53 69 25 73

Courriel :
jean-maurice.cardon@developpement-durable.gouv.fr
laetitia.lefaure@outre-mer.gouv.fr

Paris – La Défense, le 14 MAI 2014

**La Ministre de l'Écologie, du Développement
durable et de l'Énergie**

La Ministre des Outre-Mer

à

Monsieur Bertrand HERVIEU,
Vice-président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces
Ruraux

16 MAI 2014

Monsieur Patrice PARISÉ,
Vice-président du Conseil Général
de l'Environnement et du Développement
Durable

Patrice PARISÉ

Monsieur Marc ABADIE,
Chef du service de l'Inspection Générale de
l'Administration

Objet : lettre de mission donnant suite aux conclusions de la conférence environnementale 2013 sur l'eau concernant les départements d'outre-mer.

Dans le cadre des évaluations de politiques publiques lancées par le Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) en 2012, le Premier ministre a confié au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le pilotage de l'évaluation de la politique de l'eau. Mme Anne-Marie Levraut, présidente de la Commission permanente des ressources naturelles du CGEDD, a été désignée comme responsable opérationnelle de cette politique d'évaluation.

Le travail a permis d'identifier un certain nombre de problématiques et de difficultés spécifiques aux outre-mer. Ainsi, les DOM doivent faire face à des besoins d'investissements importants dans le domaine de l'eau potable (production et adduction) pour répondre notamment au dynamisme démographique des outre-mer. La question de l'assainissement reste critique au regard de la mise en conformité vis-à-vis de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, mais

également dans les zones hors agglomération qui y échappent. Les outils de programmation (SDAGE, programmes de mesures) mis en œuvre en vue de la reconquête du bon état des eaux se heurtent à des réalités ultramarines parfois sous-estimées (coûts de transports, critères de bon état, capacités d'analyse des laboratoires, etc). Le statut des eaux douces (cours d'eau, ravines sèches et eaux souterraines) est par ailleurs différent de la métropole.

Au regard de ces enjeux, le rapport final d'évaluation préconise d'agir en vue de résorber le retard des outre-mer et « d'adopter un plan d'actions pour les DOM (...) pour permettre le renforcement de capacités d'actions locales pérennes en vue de l'émergence de projets pour la mise aux normes de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement ».

Le rapport indique également que, dans le cadre du plan d'actions, il sera nécessaire d'approfondir la réflexion, notamment sur les aspects de la gouvernance de l'eau dans les DOM, la question de la conditionnalité des financements de l'Etat, l'indispensable mobilisation de fonds européens pour répondre à des échéances rapprochées, fixées par les directives européennes, ainsi que l'identification de solutions techniques adaptées et rustiques minimisant l'entretien. Il est par ailleurs souligné la nécessité de réévaluer les besoins financiers avec l'élaboration d'un calendrier crédible de programmation des projets et la mise en place de plans de financement partagés avec les maîtres d'ouvrage.

La Conférence environnementale des 21 et 22 septembre 2013 a conclu sur la mise en place d'un plan pour les territoires d'outre-mer.

Nous souhaitons donc qu'une mission du CGEDD, de l'IGA et du CGAAER conduise l'expertise nécessaire pour construire ce plan d'actions.

Sur les aspects financiers, la mission pourra bénéficier de l'appui d'un groupe technique organisé par l'ONEMA qui associera les offices de l'eau, permettant d'établir une base de travail commune et des résultats partagés.

La prochaine conférence environnementale aura lieu en septembre 2014. Vous voudrez bien en conséquence nous rendre vos premières conclusions au plus tard fin août 2014 et votre rapport définitif pour fin 2014.

La Ministre de l'Écologie, du Développement
durable et de l'Énergie



Ségolène ROYAL

La Ministre des Outre-Mer



George PAU-LANGEVIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

<i>NOM⁹⁸</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme⁹⁹</i>	<i>Fonction</i>
Les personnes rencontrées sont classées en 7 rubriques : Niveau central des ministères et établissements publics ; Guadeloupe ; Guyane ; La Réunion ; Martinique ; Mayotte ; Saint-Martin			
NIVEAU CENTRAL DES MINISTÈRES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS			
BRENIÈRE	Cassilde	AFD	Responsable division eau-assainissement (EAA)
GILQUIN	Céline	AFD	Adjointe division EAA
GONZALEZ	Thierry	AFD	Directeur adjoint département Outre-mer
LEMÉNAGER	Martin	AFD	Chef de projet (division EAA)
RICHY	Fabrice	AFD	Directeur département Outre-mer
BOUVIER	Laurent	Cabinet de la ministre MEDDE	Conseiller technique
GENIN	Bénédicte	Cabinet de la ministre MEDDE	Conseillère technique
RENAUD	Amélie	Cabinet de la ministre MOM	Conseillère technique
PERFETTINI	Gérard	CDC	Directeur interrégional Outre-mer
BUISSON	Bernard	CGEDD	Coordonnateur MIGT Outre-mer
SCHMIT	Philippe	CGEDD	Membre permanent
BLANCHARD	Baptiste	DEB	Chef de bureau agences et offices de l'eau
CHEGUETTINE	Farid	DEB	Adjoint au chef du bureau agences et offices de l'eau
DUMOULIN-WIECZORKIEWICZ	Virginie	DEB	Sous-directrice de l'action territoriale et de la législation de l'eau et des matières premières
ROY	Laurent	DEB	Directeur
SCHMITT	Alby	DEB	Directeur adjoint
SOULIAC	Laure	DEB	Chef du bureau de la lutte contre les pollutions
DELGRANDE	Marc	DGOM	Sous-directeur des politiques publiques
LEFAURE	Laetitia	DGOM	Chargée de mission eau assainissement déchets
LORET	Cédric	DGOM	Chef de bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables
BREJOUX	Eric	ONEMA	Directeur de projet SISPEA
CARDON	Jean-Michel	ONEMA	Chef du département action territoriale
DELAUNAY	Alexis	ONEMA	Directeur contrôle des usages et action territoriale
DUPONT-KERLAN	Elisabeth	ONEMA	Directrice générale
DUQUESNE	Jeanne	ONEMA	Chargée de mission SISPEA
JOUBE	Claire	ONEMA	Chargée de mission SISPEA
LALEMENT	René	ONEMA	Directeur des systèmes d'information
LE GUENNEC	Bernard	ONEMA	Chargé de mission

⁹⁸ La mission a rencontré de très nombreuses personnes. La présente liste ne peut être exhaustive. Que ceux qui ont bien voulu consacrer du temps à la mission et ne seraient pas présent dans cette liste veuillent bien en excuser la mission.

⁹⁹ Pour le détail des intitulés, voir annexe « sigles et acronymes »

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
GUADELOUPE			
BRAY	Joseph-Armand	ACPG	Directeur
CLAVEL	Jean-Yves	AFD	Directeur
BRADAMANTIS	Florelle	ARS	Directrice du pôle santé publique
RICHARD	Patrice	ARS	Directeur général
ROUX	Didier	ARS	Ingénieur du génie sanitaire
DUCREUX	Laure	BRGM	Hydrogéologue régionale
MOMPELAT	Jean-Marc	BRGM	Directeur adjoint Délégué à l'Outre-mer direction des Actions territoriales
RICHARD	Natatcha	CANGT	Directrice générale adjoint
VEREPLA	Leslie	CANGT	Direction Eau et Assainissement (DEA) Pôle « Services Urbains et Infrastructures »
BANGOU	Jacques	Cap excellence	Vice-président
CELIGNY	Maguy	Cap excellence	Vice-présidente
CHALLUS	Harry	Cap excellence	DGA
GATIBELZA	Josiane	Cap excellence	Vice-présidente
GATOUX	Christian	Cap excellence	Directeur général
LABELLE	Reynal	Cap excellence	DGA
BLANCHARD	Corinne	Carso caraïbes	Présidente directrice générale
MICHAUX-CHEVRY	Lucette	CASBT	présidente
CURNIER	Richard	CDC	directeur
BASTARAUD	Jean-Pierre	CGEG	Directeur général adjoint
CERTAIN	Frédéric	CGEG	Directeur général
COLIARD	Bruno	CGEG	Chef d'exploitation production
SAINT-MARTIN	Jean-Louis	CGEG	Directeur technique et développement
BOC	Yannick	Chambre d'agriculture	Chef de service du pôle développement et environnement
COLCOMBET	Yves	CRC	Président
MOUYSET	Laurence	CRC	Présidente de section
ABOU	Alexandre	CRC	Premier conseiller
MARON	Jean-Luc	CRC	Premier conseiller
BOREL LINCERTAIN	Josette	Conseil départemental	présidente
LUREL	Victorin	Conseil régional	président
MÉRI	Roberte	Conseil régional	Vice présidente
LEULLIER	Nicole	Conservatoire du littoral	directrice
FAUCHER	Vincent	DAAF	Directeur
BERGÉ	Alexandre	DEAL	Adjoint au chef de service/SOCA
CHARRIÈRE	Mario	DEAL	Directeur adjoint
DELHAISE	Cyril	DEAL	Unité police de l'eau
FAUCHER	Pascale	DEAL	Chef du service ressources naturelles
GAELE	Yolande	DEAL	Police de l'eau
MONTOUT	Liliane	DEAL	Responsable cellule gestion du littoral
NICOLAS	Daniel	DEAL	Directeur
STEERS	Guillaume	DEAL	Adjoint du chef du service ressources naturelles,

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
			responsable du pôle eau
VIGNON	Christine	DEAL	Responsable de l'unité des financements / services publics d'eau et d'assainissement
ARRICOT	Pierre	Département	Responsable du secteur de l'eau
THURIARD	Dominique	Département	Chargé de mission au cabinet du président
ROTHÉ	P	DRFIP	Directeur
BARÈS	David	DRFIP	Directeur pôle gestion publique
DUPUY	Sylvain	Nantaise des eaux	Directeur Caraïbes
DOCAN	Linda	Office de l'eau	Responsable eau et assainissement
KANOR	Sophie	Office de l'eau	Chargée d'études milieux naturels et écologie
LUBETH	Bernard	Office de l'eau	Directeur
SIGISCAR	Marcel	Office de l'eau	Président délégué, vice-président du conseil général
VINCENT	Cédric	Office de l'eau	Service interventions gestionnaire des aides et subventions
CAILLAUX	Eric	ONEMA-ONCFS	Adjoint service mixte
ARTHEIN	Victor	Port Louis	Maire
BERTHON	Eric	Préfecture	SGAR
BILLANT	Jacques	Préfecture	Préfet
CLAIRY	Marity	Préfecture	Contrôle de légalité des marchés publics des collectivités territoriales, BRA
CUENOT	Maxime	Préfecture	SGAR adjoint
JAEGER	Martin	Préfecture	Sous-préfet de Pointe-à-Pitre
L'HOST	Stéphane	Préfecture	Chef du bureau des relations administratives
PIERROT	Marcelle	Préfecture	Préfète
PONCET	David	Préfecture	Chargé de mission SGAR
SETBON	Jean-Philippe	Préfecture	Secrétaire général
BON	André	Région	DGA infrastructures, du cadre de vie et de l'aménagement du territoire
JULAN	Séverine	Région	Cabinet du président, directeur de cabinet adjoint
MONTLOUIS	Joseph	Région	DGS
CLEMESSY	Emmanuelle	SAFEGE	Responsable pôle environnement
BAJAZET	Claudine	Sainte-Rose	Maire
LASCARY	Alain	Sainte-Rose	Maire-adjoint
VITAL	Eric	Sainte-Rose	DST
BERALD	Didier	SIAEAG	Directeur
BRENIER	Laurent	SIAEAG	Président
CUIRASSIER	Jocelyn	SIAEAG	Vice président
BACCI	Jérôme	SIAEAG	DST
DELOUMEAUX	Donald	SIAEAG	Directeur administratif et financier
ABRAHAM HUYGHUES DESPOINTES	Marie	SIAGAT	Présidente du conseil d'administration
PINSEL	Laurent	SIG	DGA
MONTANTIN	Michèle	Union des Entreprises MEDEF Guadeloupe	Présidente

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
GUYANE			
		Apatou	Conseillers municipaux
CHEVALIER	Cyrille	Apatou	Technicien
DOLIANKI	Paul	Apatou	Maire
BRÉLIVET	Damien	ARS	Adjoint au chef de service de contrôle du milieu et de promotion de la santé environnementale
GIROUIN	Camille	ARS	Chef de la cellule eau
BLUM	Ariane	BRGM	Directrice
CHANTRE	Xavier	CACL	DGS
LUBIN	Sébastien	CACL	Chef de projet eau potable
NÉRON	Philippe	CACL	Directeur pôle eau-environnement-voirie
PHINERA-HORTH	Marie-Laure	CACL	Présidente
RABORD	Raphaël	CACL	Vice-président en charge de l'assainissement
ANTOINE	Jean-Louis	Comité de bassin	Vice-président
CANAVY	Fabien	Conseil départemental	Vice-président
TIEN LONG	Alain	Conseil départemental	Président
PATIENT	Isabelle	Conseil régional	Conseillère régionale
SIRDER	Hélène	Conseil régional	Vice-présidente
CACHAREL	Lionel	DAAF	Chef de pôle
CHENUT	Guillaume	DAAF	Adjoint au directeur
GUILLIERME	Laure	DAAF	Chef du service de l'Ouest guyanais (Saint-Laurent du Maroni)
MONS	Julie	DAAF	Ingénieure
RANSAN	Lionnel	DAAF	Chef du Service de Aménagement des Territoires
VERHAEGHE	Charles	DAAF	Service Aménagement des territoires (Expertise équipements publics)
ANCELIN	Arnaud	DEAL	Chef de service Milieux naturels, biodiversité, sites et paysages
DEBRIS	Myriam	DEAL	Adjointe du chef de service Milieu naturel, chef du pôle eau
DURANTON	Joel	DEAL	Directeur adjoint
GIRARD	Pierre-Elie	DEAL	Chef unité police de l'eau
GIROU	Denis	DEAL	Directeur
TANT	Stéphane	DEAL	Chef de service Fleuves, littoral, aménagement et gestion
SAGNE	Evelyne	Département	Chef service environnement, de la recherche et de l'éco-tourisme (SERE)
HERNANDEZ	Jean-Claude	DRFIP	Administrateur général des finances publiques
MARCEILLON	Gustave	Mana	DST
PATIENT	Georges	Mana	Sénateur Maire
GOOSENS	Xavier	Office de l'eau	Chef de projet
INIMOD	Myriane	Office de l'eau	Responsable eau et assainissement
NICOLAS	Clara	Office de l'eau	Directrice générale
BLIN	Bérengère	PAG	Directrice adjointe
KLEITZ	Gilles	PAG	Directeur
BERNARD	Didier	Préfecture	Sous-préfet de Saint-Laurent du Maroni

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
MARTORANA	Fabien	Préfecture	Sous-préfet aux communes de l'intérieur
NIQUET	Vincent	Préfecture	SGAR
ROUQUET	Julien	Préfecture	Chargé de mission
SPITZ	Eric	Préfecture	Préfet
TONNAIRE	Hervé	Région	DGS
LANTIN	Jules	Saint-Georges de l'Oyapock	Adjoint au maire
CAMBRIL	Philippe	Saint-Laurent du Maroni	Directeur général des services
FANIS	Pierre	Saint-Laurent du Maroni	Service de l'urbanisme
SELLIER	Bernard	Saint-Laurent du Maroni	Adjoint au maire
ARROUX	François-Xavier	SGDE	Directeur de l'exploitation
BIRET	Benoit	SGDE	Directeur délégué
POMMIER	Gilda	SGDE	Direction exploitation
LAGANIER	Richard	Université de Guyane	Président

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
LA RÉUNION			
AULEZY	Nicolas	AFD	Chargé d'études
FOUCAULT	Stéphane	AFD	Directeur
DURAND	Nicolas	ARS	DGA
MAISON	Dominique	ARS	Chef service environnement
CHATEAUMINOIS	Eric	BRGM	Chef de projet littoral
CAMAU	olivier	CDC	Directeur régional
MARATCHIA	Jean-Bernard	Chambre agriculture	Vice-président
ROSSOLIN		Chambre agriculture	Chargé de mission
HOAREAU	Annick	CINOR	Directrice du service assainissement
MAILLOT	Gérard	CINOR	Président
ROULET	Laurent	CISE	Directeur
VALLEE	Olivier	CISE	Responsable exploitation
PELLEGRINI	Patrick	CREOLE	Directeur délégué
CASTANIER	Christophe	DAAF	Chef du service territorial et innovation
DEBENAY	Bruno	DAAF	Service territorial et innovation
LEFEUVRE	Yvan	DAAF	Chef service
DUFAU	Marc-Henri	DEAL	Chargé de mission
FAUVRE	Daniel	DEAL	directeur
FERRAND	Paul	DEAL	Chef service prévention des risques naturels et routiers
MESTRE	Aurélie	DEAL	Chef de service
MONCLAR	Michel	DEAL	Directeur adjoint
PETIT	Denis	DEAL	Chef d'unité police eau et instruction projets
REILHES	Cécile	DEAL	Chef d'unité gestion qualitative et quantitative
COURTEAUD	Michel	Département	Directeur de l'eau
AH-TIANE	Eric	DRFIP	Chef division
NOLAUX	Jean-François	DRFIP	Expert économique
VANBELE	Marc	DRFIP	Responsable de pôle
BRUCHON	Franck	IFREMER	Délégué Océan indien
DUVAL	Magali	IFREMER	Cellule environnement
THIEN AH KOON	André	Le Tampon	Maire
BADAT	Faiçal	ODE	Resp. services scientifiques et techniques
SAM YIN YANG	Gilbert	ODE	Directeur
ALAMELOU	Daniel	ODE, Comité de bassin, conseil départemental	Président délégué, président, vice-président
JAMES	Olivier	ONF	Directeur
LEQUETTE	Benoît	Parc national	Responsable communication
LUSTENBERGER	Franck	Parc national puis DEAL	Responsable service aménagement et développement durable au parc, chef d'unité à la DEAL.
BRUNETIERE	Xavier	Préfecture	Secrétaire général
DEVIMEUX		Préfecture	SGAR
HUET		Préfecture	Chargée de mission SGAR
FUTHAZAR	Jean-Claude	Région	DGA

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
RADJASSEGARANE	Sandjata	Région	
		SAPHIR	DG
FONTAINE	Bernard	SIDR	DG
GOVINDASSAMI	Georges	SIDR	DGA
ARMAND	Loïc	Sous-préfecture Saint-Pierre	Sous-préfet
CHANE KON	Michel	SREPEN	Secrétaire
LORION	David	St-Pierre	Adjoint maire
TOMADIN	Marina	TCO	Chargée de mission
MERCIER	Geoffroy	Veolia	Directeur
MARTINÉ	Jean-François	CIRAD	Agronome-chercheur
CASTAGNET	Vincent	Veolia	Directeur des grands projets

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
MARTINIQUE			
CRUSOL	Louis	Chargé par le préfet d'une réflexion sur le projet de syndicat unique	
HODEBOURG	Hugues	ARS	Service santé-environnement – Unité eau-déchets, urbanisme
CAMY	Didier	ARS	Chef du service santé-environnement
CHOMET	Daniel	Comité de bassin	Président
PERREL	Michel	DEAL	Responsable de la police de l'eau
ÉTIENNE	Denis	DEAL	Chargé de mission DCE
ESPERANCE	Benjamin	DEAL	Chef du service paysage, eau, biodiversité
BARNERIAS	Isabelle	DEAL	Chargée de mission MISE
VERNIER	Jean-Louis	DEAL	Directeur-adjoint
DEAU		Département	
VEILLEUR	Valéry	Département	responsable bureau eau et assainissement
VAUCHOT	Claude	DRFIP	Directeur
RENÉ-CORAIL	Laurent	Odyssi	Ingénieur
ZALI	Olivier	Odyssi	Responsable d'exploitation
DEFOI	Jeanne	Office de l'eau	Directrice
HIELARD	Gaëlle	Office de l'eau	Chargée de mission évaluation environnementale, politiques de territoire
MANGEOT	Loïc	Office de l'eau	Directeur adjoint
ROGISTER	Jean	Office de l'eau	Responsable observatoire de l'eau
ANDRÉ	Pierre-Louis	Préfecture	SGAR-adjoint
MAFFRE	Philippe	Préfecture	Secrétaire général
RIGOULET-ROZE	Fabrice	Préfecture	Préfet
PRIAM	Arielle	Région	Chef du service environnement
MORIN	Christine	SCNA	Directrice
MOREAU-JULIEN		SCNA	directrice-adjointe
DUBREAT	Maryse	SCNA	DG
ALBANY	Jean-Gilles	SICSM	Vice présidentt
DU COUËDIC	Étienne	SMDS (SAUR)	Directeur général
BRUNET	Laurent	SME	Directeur
VALLON	Didier	Suez-Environnement	Directeur Outre-Mer

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
MAYOTTE			
LEJOSNE	Nicolas	AFD	Directeur adjoint
SALLES	Patrick	AFD	Directeur
CANCAN	Yoann	ARS	Cellule eau
DUBREIL	Jérôme	ARS	Pôle Santé environnement
MANSOTTE	François	ARS	Directeur
COULOMB	Rémy	BRGM	Ingénieur hydrogéologue
PARIZOT	Manuel	BRGM	Chef de projet
PUVILLAND	Pascal	BRGM	Directeur régional
CARTRON	Romain	Colas	Chef de centre routes
DE ROBIEN	Nicolas	Colas	Directeur
OURFANE	Ali	Comité de bassin	Vice président
MADI TCHAMA	Soiderdine	Comité de bassin – Comité national de l'eau	Membre
MARTIAL HENRI	Jacques	Conseil départemental	Vice-président
AKBARALI	Anil	DEAL	Chef de la cellule hydrométéorologique
BAILLY	Claude	DEAL	Chef du bureau financement du logement social
BATAILLER	Eric	DEAL	directeur adjoint
COURTIN	Daniel	DEAL	Directeur
GHIONE	François	DEAL	Chef d'unité police de l'eau et environnement
MONSEGU	Olivier	DEAL	Chef de service SDDT
PONCET	Patrice	DEAL	Chef de service SEPR
SAIES	Mounen	DEAL	Chargé de mission DCE
SAUTOT-VIAL	Marc	DEAL	Adjoint chef de service SEPR
SAID	Mohamed	Département	Directeur environnement et développement durable
SAINDOU	Ali	Département	Directeur adjoint environnement et développement durable
TROIANOVSKI	Olivier	Egis eau	Chef de projet
HAMIDANI	Mogama	Entreprise Tema	Co-gérant
SAIDALI	Ahamadi	Koungou	DGA
DAHALANI	Mouhamadi	LVAD	Chef du pôle eau
TAMINÉ	Madi	LVAD	Directeur
BOUNOU	Anli	Mamoudzou	Responsable urbanisme
OMAR	El Mahaboubi	Mamoudzou	Direction urbanisme et aménagement
SIDI	Nadjayedine	Mamoudzou	Adjoint au maire en charge de la rénovation urbaine
CHAMSSIDINE	Houlam	Mayotte Nature environnement	Président
DEMOULANE	Chansi	Mayotte nature environnement	Président
CHARPENTIER	Michel	Naturalistes de Mayotte	Président
THOUVIGNON	Loïc	ONEMA	Responsable de la brigade mixte nature
MERCY	Laurent	ONF	Directeur d'agence
PERON	Cécile	Parc marin	Directrice
LEYCURAS	Philippe	Préfecture	SGAR

NOM	Prénom	Organisme	Fonction
MASTERMAK	Philippe	Préfecture	SGAR adjoint
ABDOURAHAMAN	Moulim	SIEAM	Directeur financier
ABDULLAHI	Camillie	SIEAM	Directeur de cabinet
BOINALI	Aladini Aladini	SIEAM	Vice président assainissement
DHINOURLAINE	Boura Hassana	SIEAM	Responsable délégation de service public
FARDI	Bacar Chebane	SIEAM	Directeur des services techniques
MOHAMED	Kamal-Eddine	SIEAM	Responsable pôle assainissement
MOUHAMADI	Moussa	SIEAM	Président
RIEGEL	Christophe	SIEAM	Chef de projets assainissement
VITA	Naouirou	SIEAM	Responsable pôle eau potable
SUBRA	Faïz	SIM	Directeur aménagement opérationnel
COUSTETS	Pierre	SMAE	Directeur
BENEDETTI	Jean-Paul	SOGEA	directeur
AUBARD	Sébastien	Tsingoni	Responsable aménagement
SAID	Adinani	Tsingoni	DGS

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
SAINT-MARTIN			
GODEFROY	Pascal	ARS délégation de Saint-Martin	Délégué
ROZAS	Raymond	ARS délégation de Saint-Martin	Adjoint du délégué en charge de l'eau
GUMBS	Maggie	CCISM	Directrice générale
GUMBS	Julien	CCISM	Agent de développement agricole
TACKLING	Stephen	CCISM	Président d'honneur
LIENARD	Alexis	CGEG Agence de Saint-Martin	Directeur d'agence adjoint
PLACIDE	Harry	CGEG Agence de Saint-Martin	Directeur d'agence
HANSON	Aline	Collectivité de Saint-Martin	Présidente
LOSSEC	Patrick	Direction de la mer Unité territoriale de St Martin et St Barthélemy	Chef de l'unité
LARIVE	Basile	DRFIP	Comptable public
MORIMÈRE	Jean-Luc	DRFIP	Comptable public adjoint
FLEMING	Louis	EEASM	Président
LENTZ	Patrick	EEASM	Directeur
MANCILLA		Entreprise de maintenance Mancilla	Chef d'entreprise
BILLOT	Jean François	Grand Case Beach Club	Directeur
CHOPIN	Philippe	Préfecture	Préfet délégué
DOLIGEZ	Matthieu	Préfecture	Secrétaire général
PERREAU	Romain	Préfecture	Chef du service des territoires, de la mer et du développement durable
MASLAC	Nicolas	Réserve naturelle	Directeur
RONCUZZI	Franck	Réserve naturelle	Garde-chef
RICHARDSON	Glenn	Union Caraïbes De Dessalement (UCDEM)	Responsable d'Exploitation

Annexe 3 : Cartes des DROM

Figure 8: Guyane. Source : Wikipedia.	141
Figure 9: Mayotte. Source : Wikipedia.	142
Figure 10: La Réunion. Source : Lexilogos.	143
Figure 11: Guadeloupe et Saint-Martin. Source : Wikipedia.	144
Figure 12: Martinique. Source : Intercarto.	144
Figure 13: Guadeloupe et Saint-Martin. Situation. Source : adapté de Wikipedia.	145



Figure 8: Guyane. Source : Wikipedia.



Figure 9: Mayotte. Source : Wikipedia.



Figure 10: La Réunion. Source : Lexilogos.

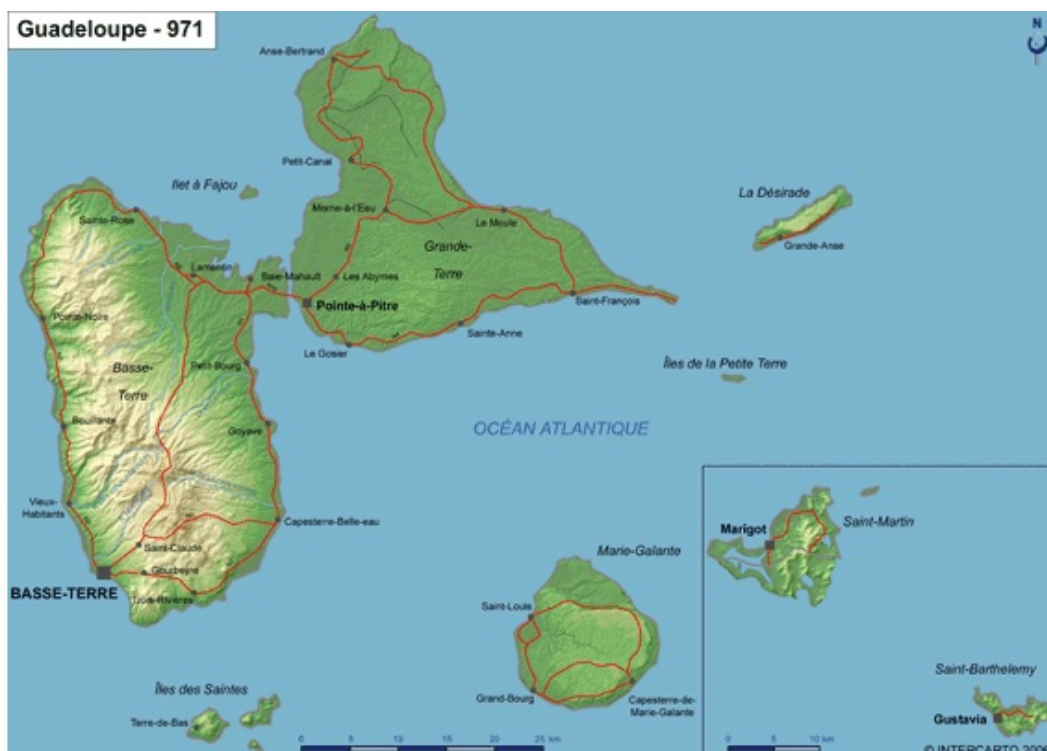


Figure 11: Guadeloupe et Saint-Martin. Source : Wikipedia.

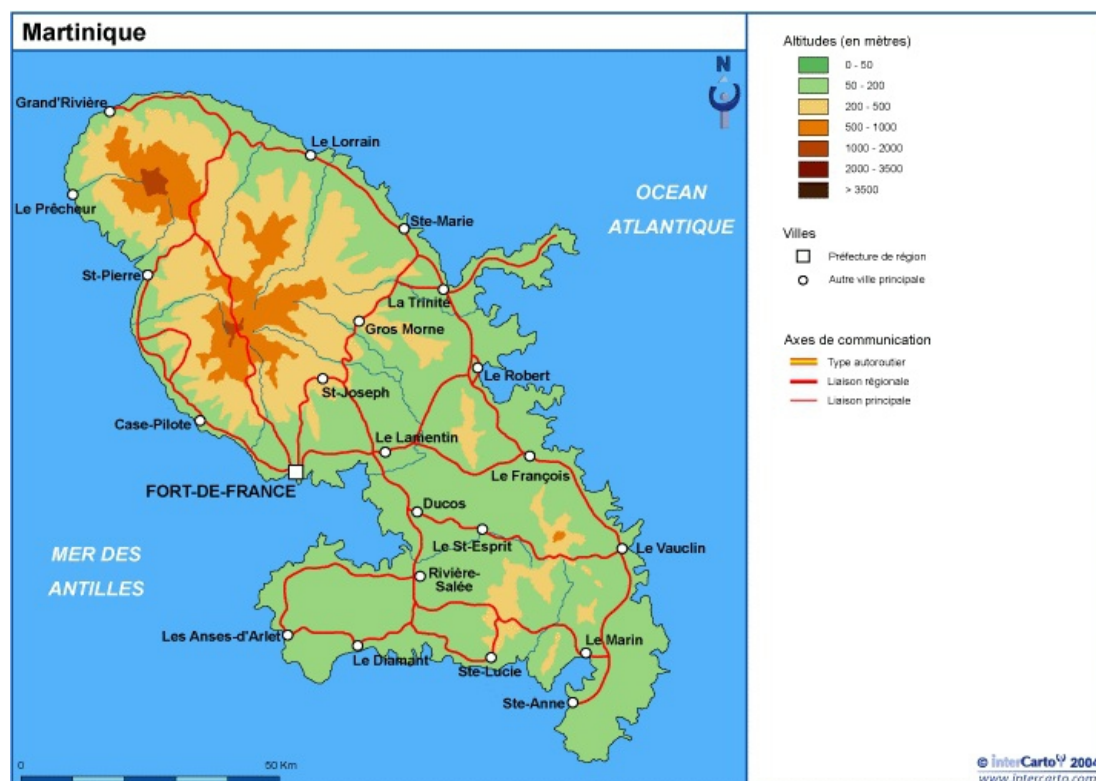


Figure 12: Martinique. Source : Intercarto.

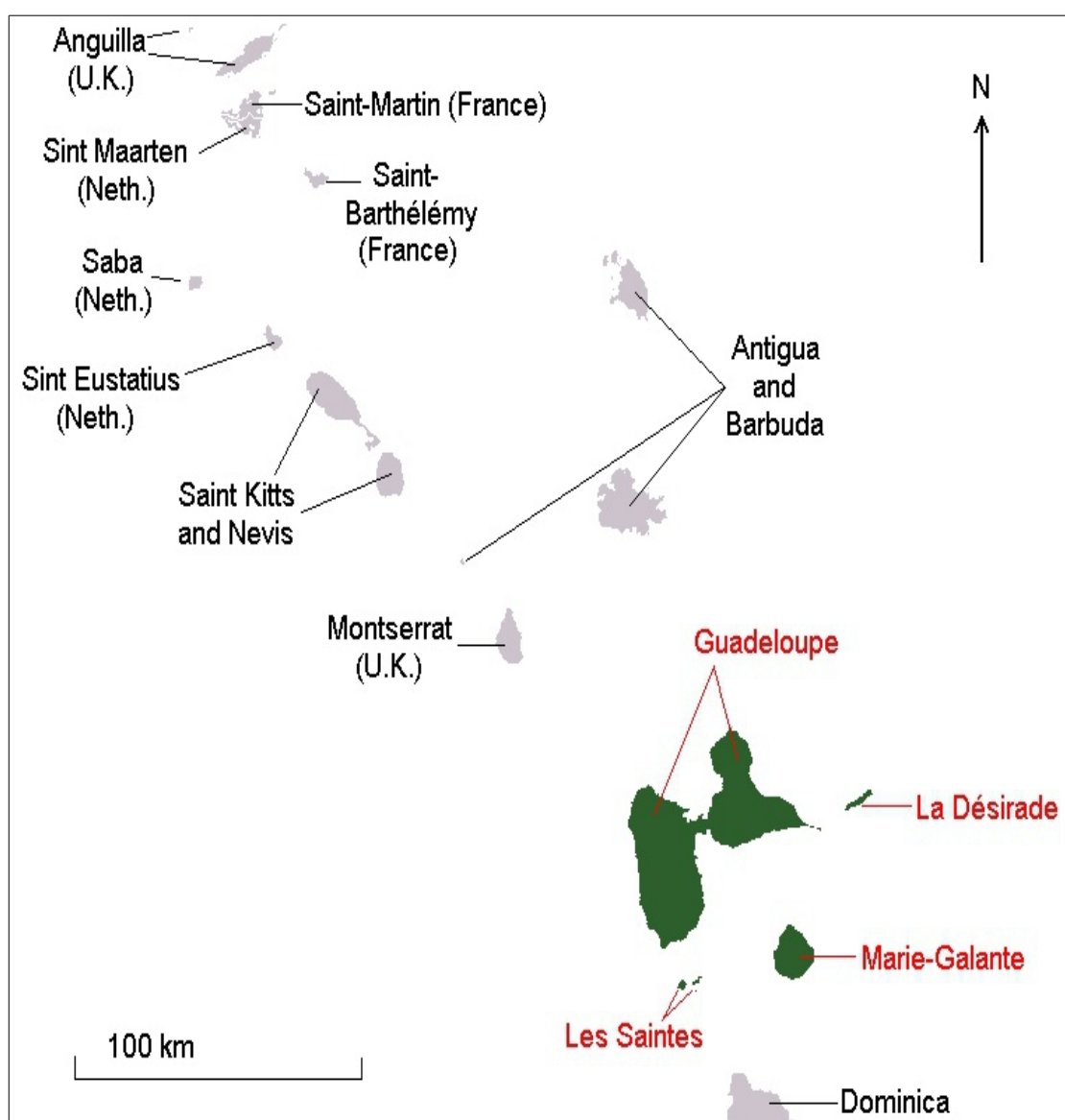


Figure 13: Guadeloupe et Saint-Martin. Situation. Source : adapté de Wikipedia.

Annexe 4 : Démographie, immigration et émigration, enjeu transfrontaliers

La population de l'ensemble des DROM est de 1,9 millions d'habitants, dont notamment 44 % à la Réunion, 22 % en Martinique et 22 % en Guadeloupe. Cette population se caractérise par sa jeunesse : **un tiers de leurs habitants ont moins de vingt ans**, contre un quart dans l'Hexagone. Les plus de 60 ans sont 14,6 % de la population des DROM contre 20 % dans l'Hexagone. Le taux de fécondité moyen des DOM est de 2,4 enfants par femme, et 2,01 en métropole (2010) et le taux d'accroissement naturel de la population de 11,2 ‰ contre 5,4 ‰. La mortalité infantile est, dans les DROM, plus du double de celle de l'Hexagone : 8,6 ‰ contre 3,7 ‰ et l'espérance de vie moyenne légèrement inférieure : 75,6 ans contre 77,6 ans pour les hommes, 82,9 ans contre 84,4 ans pour les femmes. Les DROM offrent cependant un panorama démographique contrasté (Tableau 22), pouvant se répartir en trois groupes.

	France entière	Guadeloupe	Martinique	Saint-Martin	Guyane	Mayotte	Réunion
Population (x1 000 hab) INSEE 2011	63 962	402	398	37	219	186	808
Densité (hab/km ²)	101	247	353		3	499	323
Taux de croissance annuel (%)	0,7	0,5	0,5	nc	4	2,4	1,5

Tableau 22: Population et densité des DROM. Source : INSEE 2011.

A. Martinique et Guadeloupe : des îles en déclin ou en stagnation démographique, connaissant un vieillissement de la population.

La Martinique et la Guadeloupe connaissent toutes deux un déclin de leur population. Les taux de fécondité sont légèrement supérieurs à la moyenne nationale. Cependant la croissance naturelle de la population est compensée par un solde migratoire négatif : les jeunes partent en grand nombre étudier et travailler dans l'Hexagone tandis que l'immigration est à un niveau faible, à l'exception des migrants ou demandeurs d'asile haïtiens en Guadeloupe. Dès lors, dans ces deux territoires, la tendance générale de la démographie est au vieillissement. En Martinique, la population est en baisse légère chaque année tandis qu'elle est tout juste stabilisée en Guadeloupe. Une augmentation des personnes vivant seules est liée à l'augmentation du taux de divorce. Le besoin en logement s'en trouve ainsi accru, sans être pleinement satisfait par la construction.

B. Mayotte et la Guyane : une croissance démographique record.

Mayotte et la Guyane se situent dans des positions comparables en apparence, bien que différentes sur le fond. Toutes deux connaissant un dynamisme démographique exceptionnel en Europe dû à une forte fécondité et, partiellement, aux phénomènes migratoires.

La population de **Mayotte** a **décuplé en 50 ans** pour atteindre 201 600 habitants. La croissance démographique est estimée à **2,4 % par an**, cette augmentation de la population provient d'un taux de fécondité très élevé de 4,1 enfants par femme. Contrairement à certaines idées reçues, pour autant que les chiffres disponibles soient fiables, le solde migratoire serait légèrement négatif, les départs pour l'Hexagone excédant les arrivées de migrants des Comores, au nombre d'environ 15 000 par an. On estime qu'environ **40 % de la population de l'île serait constituée de migrants en situation irrégulière**. Cette situation a des conséquences considérables pour le service public de l'eau. Elle se traduit par une prolifération de l'habitat insalubre et des quartiers spontanés. Cette prolifération implique la recherche de solutions pour l'approvisionnement en eau de population en situation de grande précarité.

La **Guyane** est dans une situation à la fois comparable et différente. Sa population, 250 000 habitants, est aussi en très forte augmentation (**4 % par an**). Son taux de fécondité est également élevé (3,5 enfants par femme). Le peuplement se concentre sur 10 % du territoire (le littoral). Les phénomènes migratoires sont particulièrement marqués, du fait de la porosité des frontières avec le Surinam au nord, le Brésil à l'est et au sud. Les communautés familiales ou ethniques organisées autour du fleuve Maroni, entre la Guyane et le Surinam, compliquent la maîtrise des flux migratoires. Les mouvements de population sont permanents. Les naissances d'enfants de mères surinamiennes sont fréquentes à l'hôpital de Saint Laurent. Dans le Nord de l'île, le taux de croissance de la population pulvérise les records européens et même régionaux (autour de **6 % par an**). L'habitat illégal peut être majoritaire dans certaines zones du département, les occupants des maisons n'étant pas propriétaire des terrains. Cette immigration n'est pas seulement récente : des populations originaires du Surinam réfugiées en Guyane à la suite de la guerre civile de 1986-1992 se sont maintenues dans le cadre d'un habitat informel, même si leur situation administrative a été depuis régularisée. Leur situation diffère de celle des migrants illégaux de Mayotte dans la mesure où leur habitat est stabilisé et ne se présente pas sous la forme de bidonville, mais de quartiers de maisons individuelles. Il reste que qu'une partie n'a pas encore accès à l'eau potable et doit effectuer de longs trajets à pied pour s'approvisionner dans des sources d'approvisionnement non contrôlées.

Les populations de Mayotte et de la Guyane sont ainsi susceptibles d'augmenter de moitié dans les dix prochaines années.

C. La Réunion : très peuplée et en croissance démographique.

La Réunion, de loin le plus peuplé des DROM avec 830 000 habitants, connaît une dynamique démographique intermédiaire. Son taux de fécondité est moyen au regard des niveaux de l'Outre-Mer (2,5 enfants par femme). Sa population augmente au rythme important de **1,5 % par an** et est relativement jeune.

Les projections démographiques à échéance 2027 (Tableau 23) et 2040 (Figure 14) sont ainsi très contrastées et marquent l'effet majeur des croissances envisagées pour la Guyane et Mayotte, ainsi que, dans une mesure importante également, à la Réunion.

<i>Population sans doubles comptes</i>	1^{er} janvier 2013	Projection 2027	Prévision 2013/2027
Guadeloupe	403 977	410 000	1 %
Martinique	390 371	421 000	8 %
Guyane	239 450	406 000	70 %
La Réunion	837 868	975 000	16 %
Mayotte	212 645	350 000	65 %

Tableau 23 : Projections démographiques à échéance 2027. Source : INSEE, cité par Cour des comptes, 2014.

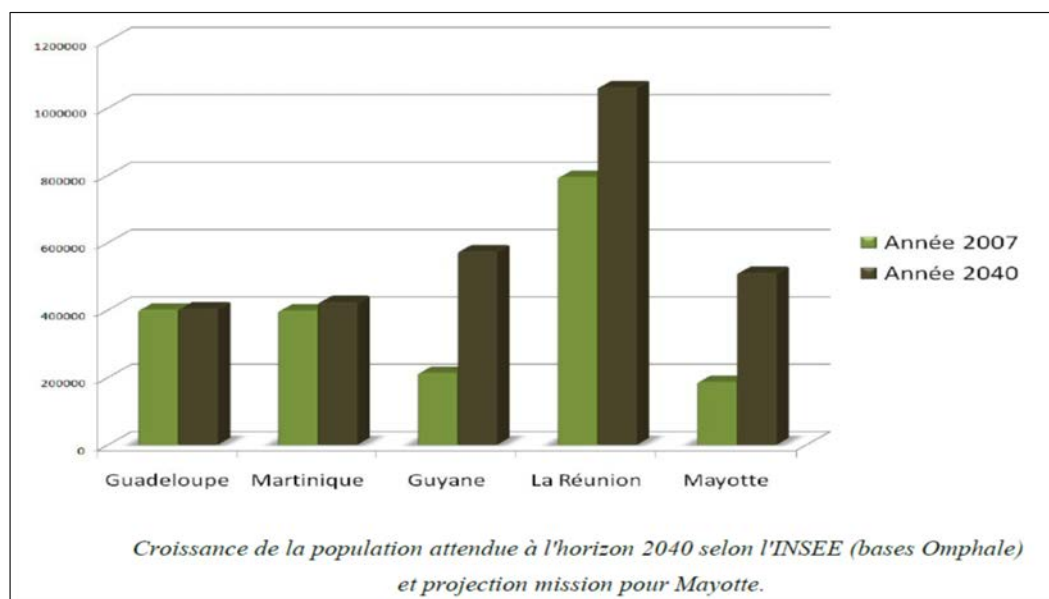


Figure 14: Projections démographiques 2007-2040. Source : P. Schmit, 2012.

Annexe 5 : Revenus et emploi

Les niveaux moyens de revenu par habitant sont inégaux, en général inférieurs à ceux dans l'Hexagone mais élevé sur le plan régional et une situation économique marquée par une forte dépendance vis-à-vis de l'État et des transferts de richesse depuis le reste de l'Europe et l'Hexagone.

Le produit intérieur brut par habitant dans les DROM est ainsi inférieur de presque moitié à celui de l'Hexagone : 17 069 €/hab. contre 31 420 €/hab. Il est inégal d'un département à l'autre (Tableau 24), ainsi que le revenu par unité de consommation¹⁰⁰. Le pourcentage de bénéficiaires du RSA est élevé : entre 23,4 % et 28,4 % contre 6,1 % dans l'Hexagone (INSEE 2012).

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
PIB (2012)	31 420 €/hab	19 810 €/hab	21 527 €/hab	15 416 €/hab	7 900 €/hab	19 477 €/hab
Taux de chômage (% de la population active)	10 %	22,9 %	21 %	21,2 %	19,5 %	29,7 %
Revenu par UC (€/hab 2006)	15 372 €/hab	9 208 €/hab	10 130 €/hab	9 219 €/hab	3 728 €/hab	9 445 €/hab

Tableau 24: PIB par habitant, taux de chômage et revenu médian par unité de consommation (UC) dans les DROM. Comparaison avec l'Hexagone.

Le PIB de Mayotte a connu une progression spectaculaire de 4 % par an, 6600 €/hab/an en 2008 à 7900 €/hab/an en 2012.

Le revenu moyen est par ailleurs largement supérieur à celui de l'environnement régional de chacun de ces territoires. Ainsi, celui de la Guadeloupe et de la Martinique est plus de double de l'ensemble des Antilles tandis que celui de Mayotte est dix fois plus élevé que celui des Comores. Partout les taux de chômage sont extrêmement élevés pour l'ensemble des DROM, il est de 25,4 % de la population active, donc plus du double de la moyenne nationale.

A. Secteur tertiaire et emploi public

L'économie est fortement tertiaisée. Les services représentent en moyenne 83 % à 84 % du PIB des trois principaux des départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion) contre 77,2 % au plan national¹⁰¹.

Cette « économie de services » recouvre une réalité distincte de celle de l'Hexagone.

Le tourisme, en particulier aux Antilles et à la Réunion, constitue un axe majeur du développement des îles, autour de l'hôtellerie. En 2012, ce secteur représentait 7 % du PIB de la Guadeloupe, 9 % de celui de la Martinique et 2,6 % de la Réunion. Le

¹⁰⁰ Unité permettant de comparer les revenus de ménages de tailles différentes. Conventionnellement : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

¹⁰¹ Rapport du Sénat du 7 juillet 2009 : « 100 pistes pour l'Outre-Mer ».

nombre de touristes accueillis dans ces trois départements était de 1,4 million en 2011, en hausse légère par rapport à 2008 (1,3 million), après le creux de 2009 lié à la crise sociale notamment en Guadeloupe.

Le tertiaire non marchand représente à lui seul 42 % en moyenne de l'ensemble de l'emploi dans les DROM. Le poids de la fonction publique territoriale dans l'emploi total (Tableau 25) est environ double de la moyenne française (7 %). La rémunération des fonctionnaires est 19 % supérieure à celle de l'Hexagone.

B. Activité agricole et industrielle et secteur du BTP.

Le poids de l'industrie, à forte dominante artisanale est très faible, estimé de 13 % à 14 % du PIB, sauf en Guyane où il est bien supérieur (23 %) en raison de la présence du centre spatial européen à Kourou pour une moyenne nationale de 20 %. L'agriculture, qui représente autour de 2 % du PIB des départements d'Outre-Mer, chiffre voisin du niveau national, repose sur quelques grandes propriétés, touchées par le déclin des exploitations traditionnelles de canne à sucre et de banane. La pêche, atout naturel de ces départements, demeure marginale et artisanale, tournée vers la consommation locale. Environ 60 % des produits consommés sont importés de l'Hexagone et le taux de couverture des importations par les exportations est extrêmement faible (Tableau 25).

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
Poids de la fonction publique territoriale dans l'emploi total (%)	12,6 %	13,7 %	15,6 %	?	17,1 %
Taux de couverture des importations par les exportations (%)	6,2 %	13,2 %	12,4 %	1,8 %	6,7 %
Part des entreprises de plus de 20 salariés (% nombre d'entreprises)	2,1 %	2,8 %	3,9 %	?	4,3 %
Surcoût des matières premières du BTP par rapport à l'Hexagone (%)	14,8 %	16,9 %	19,3 %	?	12,4 %

Tableau 25: Indicateurs économiques pour les DROM. Source : INSEE 2010.

Le poids du BTP dans l'ensemble de l'emploi industriel est deux fois plus élevé Outre-mer que dans l'Hexagone. Le secteur est constitué pour l'essentiel de petite entreprises artisanales qui dépendent des importations de matières premières pour leur approvisionnement. Il est particulièrement fragile et très dépendant des marchés publics et de la construction de logements. Depuis le début de la crise de 2008, il a perdu environ 17 % de ses effectifs dans l'ensemble des départements d'Outre-Mer. Les entreprises du BTP sont handicapées par le surcoût des matières premières importées, dont les prix sont supérieurs à ceux pratiqués dans l'Hexagone (Tableau 25).

C. Les difficultés de recrutement

Les taux d'illettrisme restent, malgré de très grands efforts, considérables : 20 % en Guadeloupe, 28,7 % en Guyane, 14 % en Martinique, 21 % à la Réunion, 40 % à Mayotte, pour un taux de 5 % en Île-de-France.

Le taux d'une classe d'âge qui obtient le baccalauréat a progressé et est de 56,2 % Outre-Mer (qui compte 550 000 élèves et étudiants) contre 64,3 % dans l'Hexagone ¹⁰². L'apprentissage représente environ 10 000 jeunes mais il est en diminution d'une année sur l'autre. Le recrutement est une difficulté, notamment dans les secteurs concernant cette mission.

40 800 étudiants sont accueillis dans l'enseignement supérieur des DROM. Dans les universités, les études non scientifiques (lettres, droit) prédominent fortement (32,4 % en lettres, 18,9 % en économie et gestion, 15,3 % économie et gestion, 20,7 % scientifiques) 8 600 étudiants sont accueillis en sections de techniciens supérieurs (BTS, IUT) et 1 600 en classes préparatoires aux grandes écoles. Les départements d'Outre-Mer n'accueillent pas d'écoles d'ingénieurs¹⁰³. Les candidats au métier d'ingénieur sont formés dans l'Hexagone et seule une minorité revient travailler sur place à l'issue de ses études.

Les formations locales de techniciens et surtout d'ingénieurs ne permettent pas de répondre aux besoins des DROM. Dès lors, les recrutements se font principalement sur le marché de l'Hexagone.

Cette insuffisance de compétences locales constitue l'un des freins au développement économique. Les cabinets d'ingénierie et bureau d'études, dont le fonctionnement est axé sur des recrutements dans l'Hexagone, sont présents Outre-Mer, souvent exerçant leur activité sur plusieurs DROM (Martinique et Guadeloupe).

¹⁰² Repères et références, Éducation nationale, enquête 2014.

¹⁰³ On notera la très dynamique université de La Réunion, qui comporte (notamment à Saint Pierre) des formations innovantes, en particulier en termes de construction bioclimatique.

Annexe 6 : Contexte social et sanitaire

A. Situation sanitaire

Sans être catastrophique, la situation sanitaire des départements d'Outre-Mer comporte certains aspects préoccupants. Le niveau d'équipements et de soins est correct. Un rapport récent de la cour des comptes dresse un tableau complet de cette situation.

Ainsi, les dépenses hospitalières sont supérieures, en moyenne par habitant, au niveau de l'Hexagone : 1 004 €/hab (hors Mayotte), contre 935 €/hab ¹⁰⁴. Le nombre des médecins généralistes est légèrement inférieur à celui de l'Hexagone, mais surtout, extrêmement inégal d'un département à l'autre : un pour 856 habitants Outre-Mer contre un pour 722 habitants dans l'Hexagone, mais seulement un pour 1865 habitants à Mayotte.

L'espérance de vie à la naissance (nombre moyen d'années qu'un nouveau-né est susceptible de vivre si les taux de mortalité par âge ayant prévalu au moment de sa naissance demeurent inchangés tout au long de sa vie) est légèrement inférieure à la moyenne nationale et la Guyane et Mayotte se distinguent par des espérances de vie plus petites (Tableau 26).

	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
Hommes	76,8	75,2	76,1	72,2		75,1
Femmes	82,9	81,7	82,9	79,1		80,0

Tableau 26: Espérance de vie à la naissance (ans). Source : INSEE

Pour la mortalité infantile les disparités sont très marquées (Tableau 27).

Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
3,3 ‰	9,9 ‰	8 ‰	9,2 ‰	16,1 ‰	8,5 ‰

Tableau 27: Mortalité infantile. Source : Cour des comptes.

Cette différence entre l'Hexagone et l'Outre-Mer n'est sans doute pas due, pour l'essentiel, à l'insuffisance de l'offre de soin : l'une de ses causes majeures est l'exposition aux maladies véhiculées par l'eau. En Guyane par exemple, la consommation d'eau non traitée dans les zones forestières explique le taux élevé de mortalité en raison de la diarrhée du nourrisson.

B. Logement

En matière de logement, les départements d'Outre-Mer sont dans des situations très différentes.

¹⁰⁴ Cour des Comptes, « rapport sur la santé dans les DOM », 2010 et rapport : « la santé dans les Outre-mer, une responsabilité de la République, 2014.

A Mayotte et en Guyane, en raison de l'importance de l'habitat informel et dans une moindre mesure à la Réunion du fait plus particulièrement de la croissance démographique, l'insuffisance de l'offre de logement est patente. En Guadeloupe et en Martinique, du fait d'une faible croissance de la population, les besoins sont liés à la vétusté du parc et la décohabitation liée à l'évolution des modes de vie¹⁰⁵.

Il manque au total 90 000 logements sociaux dans les DROM¹⁰⁶.

Le nombre des logements insalubres nécessitant une rénovation est évalué à 70 000 (soit 200 000 habitants). Les crédits ouverts sur le budget 2015 au programme du logement dans les départements et régions d'Outre-Mer sont de 243,7 millions d'euros. 7 950 nouveaux logements sociaux sont prévus pour être mis en chantier en 2015. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sont très développées en comparaison avec l'Hexagone¹⁰⁷. Le 26 mars 2015 les ministres en charge de l'Outre-mer et du Logement ont signé avec douze partenaires un plan sur le logement Outre-mer. Il prévoit la création de 10 000 nouveaux logements sociaux en moyenne sur la période 2015-2020.

L'absence d'eau potable courante dans le logement est particulièrement forte en Guyane et surtout à Mayotte (Tableau 28).

Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	Réunion
0,1 %	2,6 %	0,7 %	10 %	22 %	0,4 %

Tableau 28: Proportion de logement sans eau potable courante. Source : P. Schmit, 2012.

C. Indice de développement humain

Une étude de l'OCDE¹⁰⁸ compare notamment les indices de développement humain des DROM avec ceux d'autres territoires. Calculé par le programme des Nations-unies pour le développement (PNUD), cet indicateur prend en compte quatre critères. L'espérance de vie à la naissance, niveau de revenu national brut par habitant (en dollars américains en parité de pouvoir d'achat), niveau d'études de la population âgée de plus de 25 ans et taux de scolarisation des jeunes. De 1990 à 2010, la progression de cet indice de développement humain outre-mer a été supérieure (0,71 % de croissance annuelle moyenne) à celle de l'Hexagone (0,64 %), ce qui confirme l'ampleur des efforts financiers consentis par l'État, mais des écarts très nets de croissance annuelle apparaissent : la Guadeloupe figure en tête de la progression

¹⁰⁵ P Schmit : « *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM* », CGEDD, rapport n°- 007837-01, janvier 2012.

¹⁰⁶ Annonce du plan logement Outre-Mer, le 23 septembre 2014.

¹⁰⁷ En moyenne sur les dernières années, les crédits d'État destinés à ces opérations sont de 50 M€ par an, dont 8,75 M€ en Guadeloupe, 10,55 M€ en Guyane, 4,97 M€ en Martinique, 17,62 M€ à la Réunion et 10,55 M€ à Mayotte (année 2007). La subvention maximale est de 40 000 euros par logement. Ce programme permet de vastes opérations d'amélioration des conditions d'habitat dans de nombreux quartiers en situation particulièrement précaire.

¹⁰⁸ Olivier Sudrie : « *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain*, » Document de travail 129, Département de la recherche, Agence française de développement (AFD), Paris, novembre 2012.

(0,93 %/an) suivie de la Martinique (0,77 %/an), de la Guyane (0,69 %/an). La Réunion (0,62 %/an) a progressé moins vite.

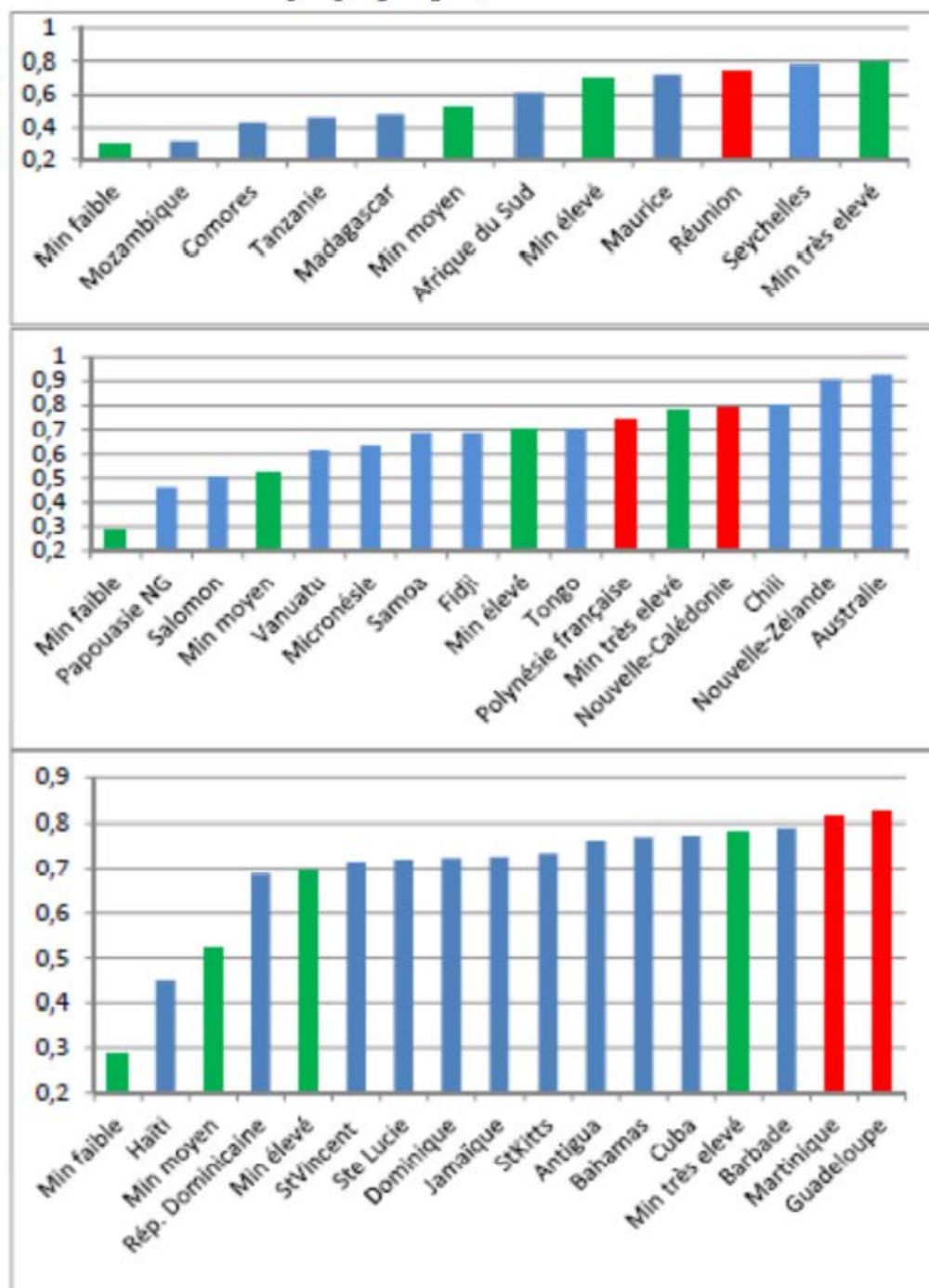


Figure 15 : Indice de développement humain, données 2012. Approches régionales. Source : OCDE, 2012.

Les Antilles françaises apparaissent ainsi en tête des Caraïbes alors que c'était les Bahamas dix ans plus tôt.

La même étude de l'OCDE chiffre les écarts des DROM avec l'Hexagone en « nombre d'années de retard » en utilisant les évolutions constatées de cet indice sur la période 200-2010. Si les chiffres ne sont pas donnés pour Mayotte, ils sont considérés par l'auteur comme équivalents à ceux de la Guyane (Figure 16).

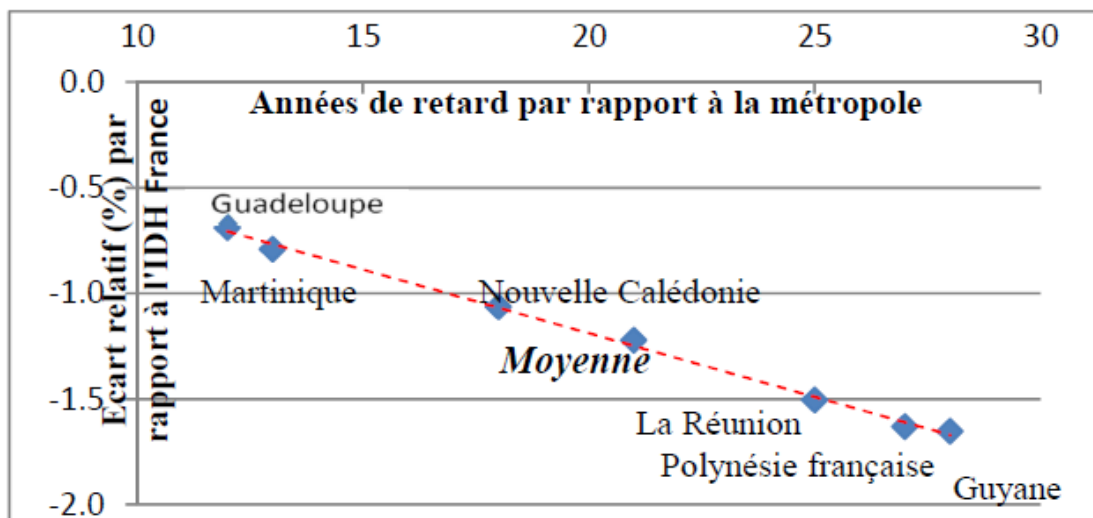


Figure 16 : Les écarts d'indice de développement humain des DROM avec l'Hexagone chiffrés en terme d'années de retard ». Données 2012. Source : OCDE.

La cour des comptes, dans son rapport sur la santé cité ci-dessus, a demandé à la Fédération nationale des observatoires régionaux de santé (FNORS) d'établir une cartographie caractérisant cette situation de façon plus fine, à l'intérieur des 4 plus anciens DROM (Mayotte n'a pas été traité). On cite ici la description que la Cour fait de 4 types de situations (Figure 17) :

« La classe 1, en orange, caractérise la majorité des Antilles : on y trouve dix-sept cantons de Guadeloupe – la région administrative est composée de huit îles – et dix-huit de la Martinique, où sont domiciliés 457 000 habitants, soit 60 % et 55 % de la population de ces deux régions. La croissance démographique y est plus modérée qu'ailleurs (population plus âgée, en étant plus isolée, faible taux d'accroissement des moins de 25 ans, fécondité moindre quoique supérieure à la moyenne nationale). Les taux d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) comme la part d'actifs occupés et celle d'ouvriers sont plus élevés, celle de cadres et professions intellectuelles supérieures ou intermédiaires, plus faible.

La classe 2, en bleu, caractérise les cantons les plus favorisés socio-économiquement, et la seule impliquant des cantons de chacun des quatre DOM (768 000 habitants, de 39 % à 45 % de leurs populations). Les cadres et professions intellectuelles supérieures ou intermédiaires y habitent en proportion plus élevée qu'ailleurs, avec davantage de bacheliers ayant effectué deux ans ou plus de formation supérieure, et une moindre part d'allocataires dont les ressources comportent plus de 50 % de prestations sociales ; moins de personnes de 25-54 ans y ont un emploi précaire et le taux de chômage tend à y être plus faible.

La classe 3, en rose, comprend seize des vingt-trois cantons de La Réunion et celui de Cayenne, soit respectivement 58 % et 25 % de leurs populations (534 000 habitants).

La population en est plus jeune et plus modeste que dans les classes 1 et 2 non seulement des DOM, mais de la France entière, y compris en termes de chômage. Ces trois classes sont à très forte dominante urbaine : 98 % des guadeloupéens et 89 % des martiniquais vivent ainsi en zone urbanisée.

La classe 4, enfin, en rouge, concerne uniquement la Guyane pour la majorité du territoire, avec plus d'un tiers de sa population (79 000 habitants). C'est le groupe le plus démuní : 4,5 fois moins de douches ou de baignoires par logement que dans la zone plus défavorisée du reste de la France, chômage endémique, 53,1 % de mères de 12 à 17 ans – le double du bassin de vie suivant le plus défavorisé de France. Les étrangers y sont surreprésentés, et dans une proportion difficilement mesurable, en situation irrégulière, confrontés à d'inextricables difficultés d'accès aux soins, résumées plus loin. »

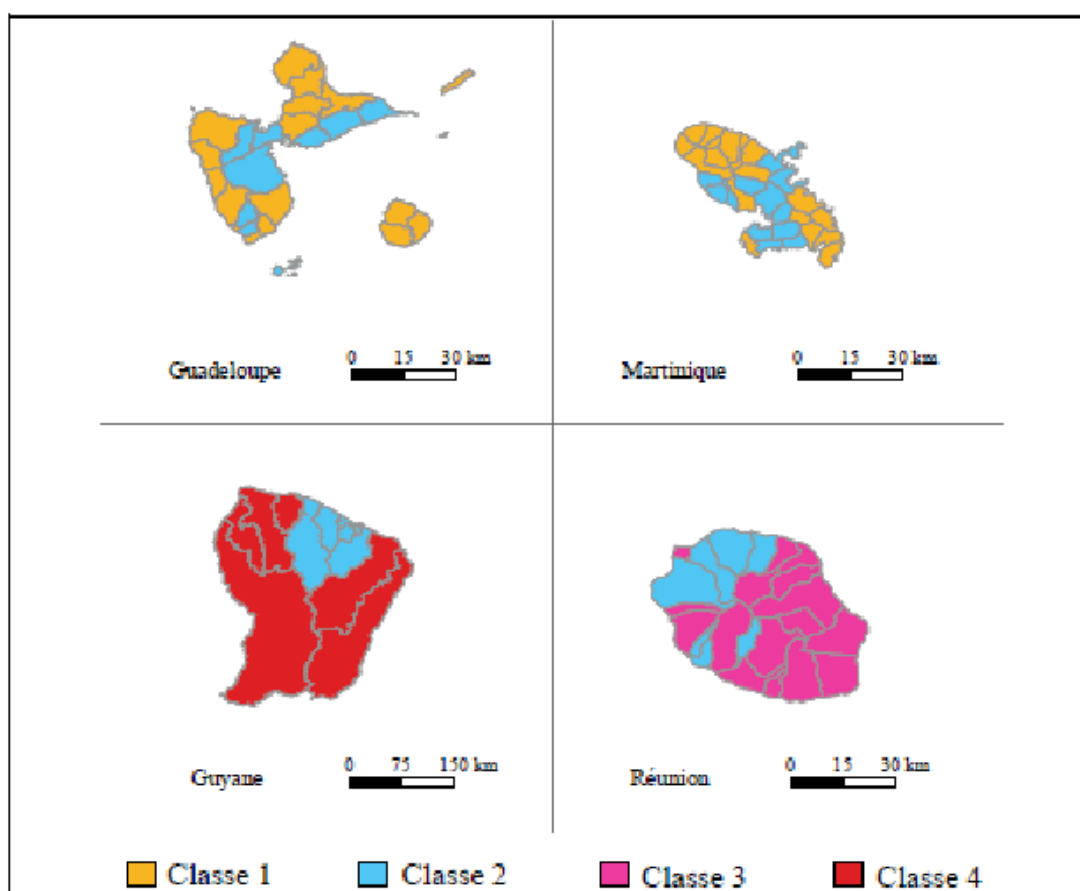


Figure 17 : Conditions de vie dans les DOM (hors Mayotte). Source : Cour des comptes, 2014.

Annexe 7 : Foncier

À des degrés divers, les bases cadastrales sont partielles, voire absentes et des statuts hérités de l'histoire créent des situations très variées. En Guyane, 5 % seulement des terrains sont cadastrés et la propriété du reste est entre les mains de l'État. À Mayotte, le cadastre est particulièrement peu fiable. Par ailleurs, selon un rapport de la Cour des Comptes de 2011¹⁰⁹: « Le cadastre est récent, incomplet, mal actualisé, en Guadeloupe comme en Martinique ». Cette situation soulève des difficultés considérables dans la gestion de la politique de l'eau, à chaque fois qu'une opération implique une acquisition de terrains par les collectivités publiques.

En outre le même rapport de la Cour des Comptes fait état de « l'existence de constructions illégales, en nombre indéterminé, mais estimé important, liée à la lourdeur de successions, à la tradition orale, aux constructions sur le sol d'autrui. » A Mayotte, de vastes zones sont couvertes de bidonvilles, notamment sur les collines aux alentours de Mamoudzou. En Guyane, une grande partie des terrains habitables, en particulier dans le Nord du département, autour de Saint Laurent du Maroni est occupée par des maisons construites parfois de longue date, sur des terrains ayant fait l'objet d'un accaparement spontané et de constructions sans aucun titre. En Martinique et en Guadeloupe, une grande partie de l'habitat est construit sur des terrains sans propriétaire identifié, par exemple, le quartier de Trenelle, à Fort-de-France, de plus de 10 000 habitants.

¹⁰⁹ Rapport du 13 juillet 2011 sur les finances des communes dans les départements d'Outre-Mer.

Annexe 8 : Organismes de la biodiversité

A. Les opérateurs de la biodiversité

La richesse exceptionnelle de la biodiversité dans les DROM a suscité une forte densité d'organismes qui ont en charge cette protection, supérieure à ce qui est observé dans l'Hexagone pour les Antilles et la Réunion, avec une forte hétérogénéité entre départements, comme l'illustre le tableau 29 qui ne vise pas à l'exhaustivité, il y manque certains organismes comme les universités. Les chiffres sont à prendre avec précaution, les définitions peuvent varier d'un organisme ou d'un DROM à l'autre.

	EFFECTIFS (ETP)	Guadeloupe	Martinique	Guyane ¹¹⁰	Mayotte	Réunion
Opérateurs	DEAL ¹¹¹	22	18	9	19	33
	Région	?	3	?	-	2
	Département	2	3	?	135 ¹¹²	1
	Parc naturel régional		150	30		
	Parc national			92		90
	Agence aires marines	4,5	3			30
	Conservatoire botanique				3	15
	Réserve nationale	10	9		2,5	15+15
	Office de l'eau	10	30	8	-	31
	Onema	3	?	?	?	?
	Oncfs	7	?	17	0	?
	Conservatoire du littoral	5,5	3	?	3	?
	ONF ¹¹³	43	32	51	7	78
Organismes de recherche	INRA	x				
	IRD		x	x		x
	IFREMER		x	x		x
	BRGM	x	x	x	x	x
	CIRAD	x	x	x	x	x

Tableau 29: Principaux organismes (hors université) dédiés à la biodiversité implantés dans les DROM. Effectifs approximatifs.

Ces organismes sont essentiellement des établissements publics nationaux (hors parc régionaux et Office de l'eau). Dans certains cas (Conservatoires, Réserves naturelles nationales, Départements, Régions) les effectifs sont critiques. Leur coordination est assurée par les DEAL (avec l'appui du PNR en Martinique). Les missions sont souvent étendues au regard de leurs homologues hexagonaux, notamment pour les suivants :

¹¹⁰ DEAL, Région et Département ont en outre décidé de créer pour la Guyane l'OBAG, l'Office de la Biodiversité Amazonienne de Guyane, au rôle principal « d'observatoire du vivant ».

¹¹¹ Effectifs dédiés à la biodiversité et à l'eau.

¹¹² Y compris eau, avec une importante activité en régie pour l'entretien des cours d'eau.

¹¹³ Contrat d'objectif 2012-2016, hors ouvriers.

- pour les Parcs nationaux : ils sont très étendus en proportion des territoires de DROM ; ceux de la Réunion et de Guyane sont terrestres, essentiellement forestiers, celui de la Guadeloupe inclut un grand espace maritime et une aire marine protégée ;
- pour les Parcs naturels régionaux, notamment celui de la Martinique, disposant d'une équipe importante ; il joue au côté de la DEAL un rôle de coordination ;
- pour l'Agence des aires marines protégées (AAMP), chargée de l'appui à la création et à la gestion des aires marines protégées, quelque soit leur type. Elle gère 2 parcs naturels marin outre mer : Mayotte et Glorieuses ; une mission d'étude est à l'œuvre pour la création d'un 3^e, en Martinique. Une mission de surveillance des masses d'eau lui est confiée à Mayotte à défaut d'Office de l'eau.

B. Les organismes de recherche

Certains acteurs sont fortement implantés dans les DROM (Tableau 29) et sont souvent associés aux universités au sein d'unités mixtes de recherche) :

- l'institut national de la recherche agronomique (INRA), présent depuis 60 ans aux Antilles-Guyane,
- l'institut de la recherche et du développement (IRD), 50 agents en biodiversité en Guyane, Martinique, Réunion ;
- le centre de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), présent dans tous les DROM avec plus de 250 agents, principalement sur des sujets agricoles et forestiers, mais aussi sur la biodiversité ;
- l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) avec plus de 50 personnes est présent avec une grosse équipe de plus de 20 personnes en Martinique (intervenant aussi en Guadeloupe), en Guyane et à la Réunion ;
- le bureau de recherche géologique et minières (BRGM), présent dans tous les DROM avec une trentaine d'agents. Outre ses missions traditionnelles (élaboration de la carte géologique, prévention des risques naturels, prospection de la ressource et surveillance des eaux souterraines au titre de la DCE, gestion des sols pollués...), il travaille outre-mer sur le littoral (impact du changement climatique) et les eaux superficielles.

C. Le fonctionnement des réseaux professionnels

Les mutualisations intrarégionales (comme entre PN et AAMP en Guadeloupe ou au niveau de programmes de recherche) ou entre territoires (Conservatoire botanique des Mascariens pour la Réunion et Mayotte, AAMP entre Mayotte et les Glorieuses) sont limitées à ce jour mais ont pu montrer leur efficacité chaque fois qu'elles ont été mises en œuvre. Les services mixtes de police de l'environnement ou brigades de police de l'environnement représentant 50 agents dans les DROM regroupant, selon les cas, AAMP, ONCFS, ONEMA, PN, ONF, en sont un autre exemple. Les plans de contrôle intègrent d'autres acteurs comme la DAAF, les directions de la mer, la gendarmerie.

Les relations entre organismes sont beaucoup plus intenses entre chaque DROM et l'Hexagone où se trouve le siège de l'organisme ou la tête de réseau qu'entre organismes au sein d'un même DROM ou entre DROM ; il existe cependant des réseaux thématiques dont en particulier TEMEUM (programme d'information et d'échanges coordonné par l'ATEN¹¹⁴), ou l'initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR ou pour la biodiversité Outre-mer IFREBIOM, mais pas de structures partenariales fortes entre l'État et les collectivités. C'est dans le domaine de la biodiversité marine que les intervenants sont les plus nombreux, avec de forts déséquilibres entre DROM, et cependant des domaines orphelins (domaine marin au large, habitats...) et des compétences insuffisantes, en géomatique ou en collecte d'informations par exemple. Les associations contribuent à la connaissance là aussi de façon très variable selon les DROM, et la raréfaction des subventions les met en difficulté. En outre des gestionnaires d'espaces sont parfois superposés sur les mêmes territoires. Les espaces en propriété publique (domaine public d'État, domaine public du Département, domaine privé des collectivités ou de l'État ou départemento-domanial) sont considérables, sans commune mesure avec l'Hexagone. La superposition ONF/PN est la plus visible (Réunion, Guyane, Guadeloupe), mais existe aussi entre PNR, et réserves naturelles nationales ou régionales, avec des problèmes récurrents de compétence, voire parfois des conflits.

En Guadeloupe, sur le seul domaine public maritime naturel (DPM) par exemple, la situation actuelle est complexe ; interviennent en effet : le Conservatoire du littoral, France Domaine, l'ONF, l'État, et l'agence des 50 pas géométriques¹¹⁵. Une harmonisation ou une simplification permettrait de gagner en lisibilité et en efficacité.

En Martinique, la responsabilité du futur Parc marin sur le DPM méritera d'être clarifiée : l'autorité est détenue par la DEAL (proche terre) et la direction de la mer (plus au loin), alors que le Parc marin pourra y jouer le rôle de gestionnaire d'espaces naturels.

Certaines missions majeures et spécifiques aux DROM ne sont pas couvertes par des moyens humains suffisants, comme la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la protection des espèces endémiques, la protection des milieux marins, ou la communication et l'information sur les enjeux de la biodiversité. Le schéma d'aménagement régional (SAR) vaut schéma régional de cohérence écologique dans les DROM et doit intégrer un chapitre individualisé sur la trame verte et bleue relative aux continuités écologiques¹¹⁶. C'est en cours dans les schémas d'aménagement régionaux de Guyane, Mayotte et Martinique en cours de révision, et dans un délai de 5 ans dans les autres.

L'engagement financier des collectivités qui bénéficient pourtant des retours des investissements de l'État sous forme de dotation d'équipement, d'octroi de mer, de Fonds de compensation de la TVA, est faible au regard des investissements nationaux.

¹¹⁴ Pôle de ressource et de compétence pour la nature, organisant des formations à l'attention des gestionnaires d'espaces naturels.

¹¹⁵ Établissements publics de l'État, sont présentes en Guadeloupe et Martinique, avec une durée de vie limitée, chargée de régulariser l'occupation foncière de cette zone des 50 pas géométriques en contexte urbain.

¹¹⁶ Article L371-4 II du code de l'environnement. « Dans les départements d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional, mentionné aux articles L.4433-7 à L.4433-11 du code général des collectivités territoriales, prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du présent code et vaut schéma régional de cohérence écologique. Si un schéma d'aménagement régional est approuvé avant l'approbation des orientations nationales, il est, si nécessaire, modifié dans un délai de cinq ans. ».

Annexe 9 : Eau potable et assainissement : engagements internationaux

Dès lors que les DROM présentent des situations originales au regard de la desserte en eau potable quasi généralisée et devenue très banale, il semble utile en préambule à ce paragraphe de revenir sur les enjeux de l'eau potable au plan international. On cite ici le partenariat français pour l'eau.

« Les experts des institutions internationales, comme l'Unicef ou l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) s'accordent à dire que le mauvais accès à l'eau est la première cause de mortalité et de morbidité directe ou indirecte dans le monde. 30 % des maladies récurrentes sont liées à l'eau et à l'assainissement et 88 % des maladies diarrhéiques sont imputables à la mauvaise qualité de l'eau, à un assainissement insuffisant et à une hygiène défectueuse (Croix-Rouge, 2009).

Chaque jour, 7500 personnes, dont 5000 enfants de moins de cinq ans, meurent des suites d'absence de sanitaires (C. de Albuquerque, Rapporteur spécial des NU, 2012). Près de la moitié des personnes vivant dans les pays en développement souffrent, à un moment donné, d'un problème de santé en raison du déficit d'accès à l'eau et à l'assainissement. En outre, les maladies hydriques ont une incidence plus forte sur les ménages pauvres car la part des dépenses de santé sera d'autant plus grande que leur budget global sera faible.

Les problèmes sanitaires liés à l'eau entraînent aussi des effets à plus long terme : pour les enfants, l'absentéisme scolaire représenterait 272 millions la perte de jours de scolarité chaque année en raison de maladies liées à l'absence d'eau et d'assainissement (Rapporteur spécial des NU sur le Droit à l'Eau, 2012). Pour les adultes, ces problèmes sanitaires débouchent sur une perte de productivité, voire une impossibilité de travailler aggravant la situation économique des ménages. » [...]

« La notion « d'eau potable » suppose que l'eau consommée soit sans danger, d'un point de vue bactériologique et chimique. En anglais, il y a deux expressions distinctes : « drinking water » (l'eau propre, claire, et l'on peut envisager de boire, mais qui peut être dangereuse pour la santé) et « safe drinking water » (l'eau dont la potabilité est assurée). Les lignes directrices de l'OMS sont la référence au niveau international pour la sécurité en matière d'eau potable. L'OMS indique que certains corps peuvent porter atteinte à la santé dans certaines conditions si leur concentration dans l'eau est excessive et/ou si l'exposition est prolongée. Ces normes sont adaptées au niveau national. Une grande difficulté est d'évaluer la qualité réelle de l'eau utilisée. En effet, les critères de potabilité de l'OMS sont nombreux. Ils nécessitent des essais de laboratoire coûteux et il est impossible de vérifier quotidiennement la salubrité de l'eau utilisée par chaque habitant de la planète (Payen, 2011).

Nous entendrons donc par « eau potable » une « eau non contaminée », c'est-à-dire respectant les normes de qualité et de mesure de l'OMS en Escherichia Coli. Cette définition est plus ambitieuse que l'eau provenant de « sources améliorées » retenue dans les OMD, qui équivaut à des points d'eau protégés de toute contamination animale. » [...]

« La notion d'accès à l'eau potable est l'objet de multiples interprétations. Le droit à l'eau potable requiert des modalités d'accès à l'eau qui vont plus loin que la simple « potabilité » de l'eau : l'eau doit être simultanément accessible, en quantité suffisante, disponible, acceptable, de coût abordable et l'accès doit être équitable (Payen, 2011).

Bien que conscients des limites de cet exercice, nous choisissons de retenir par accès à eau potable universel les critères suivants pouvant faire l'objet d'indicateurs statistiques opérationnels et vérifiables :

La potabilité : *conformité aux normes de qualité et de mesure de l'OMS en Escherichia Coli.*

L'accessibilité : *l'eau doit être disponible*

- à moins de 30 minutes du foyer, y compris le temps d'attente
- dans les écoles, les centres de santé et les lieux de travail.

La non-discrimination et l'équité : *accès à l'eau potable en zones rurales et urbaines*

L'acceptabilité : *l'accès à un service fonctionnel et durable. »*

Ces objectifs vont en septembre 2015 laisser place aux objectifs de développement durable pour la période 2016-2025 actuellement en discussion entre les états membres des Nations-Unies. Il est question au stade actuel des discussions, de renforcer les cibles, notamment en introduisant des objectifs chiffrés et des indicateurs de résultat portant sur l'accès à une eau potable. »

Si l'État français s'est engagé par la signature des objectifs du millénaire à vérifier qu'il y répond, cela ne veut pas pour autant dire qu'il se soit contraint à organiser des services publics d'eau potable pour tous les citoyens ni même de réduire la part de ceux qui n'y accèdent pas : d'une part, comme on l'a vu ci-dessus, les objectifs du millénaire ne traitent pas d'eau potable mais de sources améliorées.

Dans cette disposition, les contributions de la France au suivi des OMD par le Joint Monitoring Program, où les Nations-Unies différencient les DROM et l'Hexagone, ont fait remonter le constat suivant.

Il conviendra cependant d'être attentif, dans l'hypothèse vraisemblable d'un renforcement de la nature des engagements dans le cadre des ODD que la France prend bien les mesures appropriées pour répondre à ces nouveaux engagements.

Annexe 10 : Prix de l'eau et consommations

1. Prix de l'eau

Les prix pratiqués par les services publics d'eau potable et d'assainissement domestique sont très différents selon les DROM (Tableau 30 et Figure 18). Pour la Guyane, les données disponibles correspondent aux 3 plus grandes agglomérations cumulant 146 000 habitants, les données n'ont pas pu être collectées pour le reste du territoire. Le choix a été fait ici d'utiliser la référence standard d'une facture de 120 m³ par an et par abonné. Cette facture n'est cependant pas représentative des consommations réelles des abonnés. L'office de l'eau de la Réunion, dans une étude détaillée accessible sur son site, a souligné les biais qui résultent de cette convention établie en 1989 sur des bases de consommations hexagonales, éloignée des pratiques réelles (la consommation moyenne, par exemple, y est de 206 m³/an/abonné alors qu'en métropole elle est au contraire inférieure à 120 m³/an/abonné) quand il s'agit de raisonner sur les factures effectivement payées par les consommateurs.

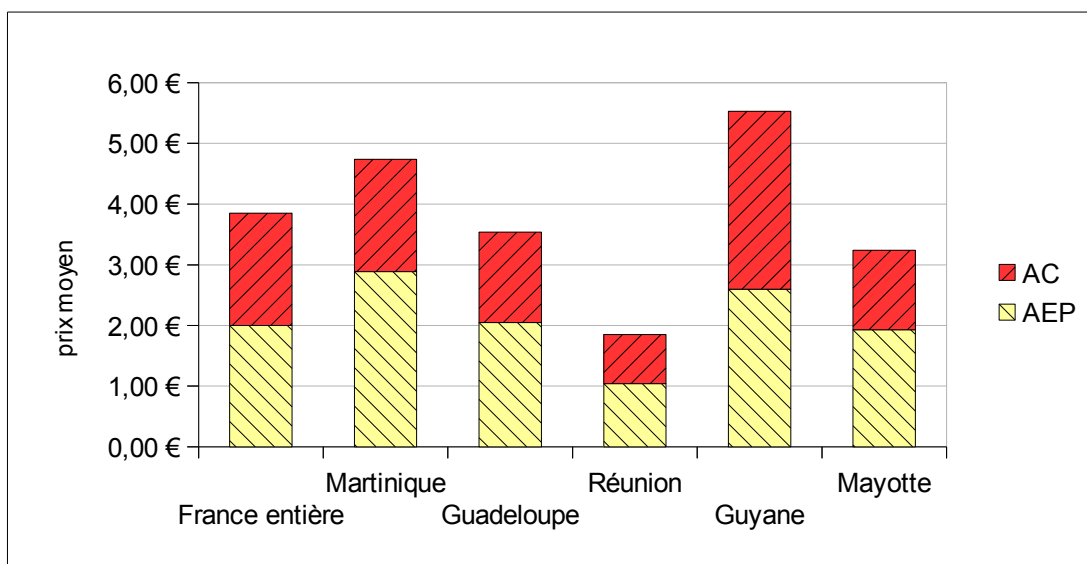


Figure 18 : Prix moyens 2012 (€/m³) pour une facture de 120m³. Source : Données SISPEA.

	AEP	AC	Prix total 2012 (€/m ³)
France entière	2,00 €	1,85 €	3,85 €
Martinique	2,89 €	1,85 €	4,74 €
Guadeloupe	2,05 €	1,49 €	3,54 €
Réunion	1,04 €	0,81 €	1,85 €
Guyane	2,60 €	2,93 €	5,53 €
Mayotte	1,93 €	1,31 €	3,24 €

Tableau 30 : Prix moyens pratiqués en 2012 pour une consommation de 120m³. Source : données SISPEA.

Ces écarts entre territoires sont significatifs au regard de la dispersion des prix à l'intérieur de chaque territoire et ne sont pas différenciés selon le mode de gestion.

Pour l'eau potable (Figure 19), Martinique et Guyane se distinguent par des prix élevés et la Réunion par des prix bas, la Guadeloupe et Mayotte étant proches de la moyenne nationale.

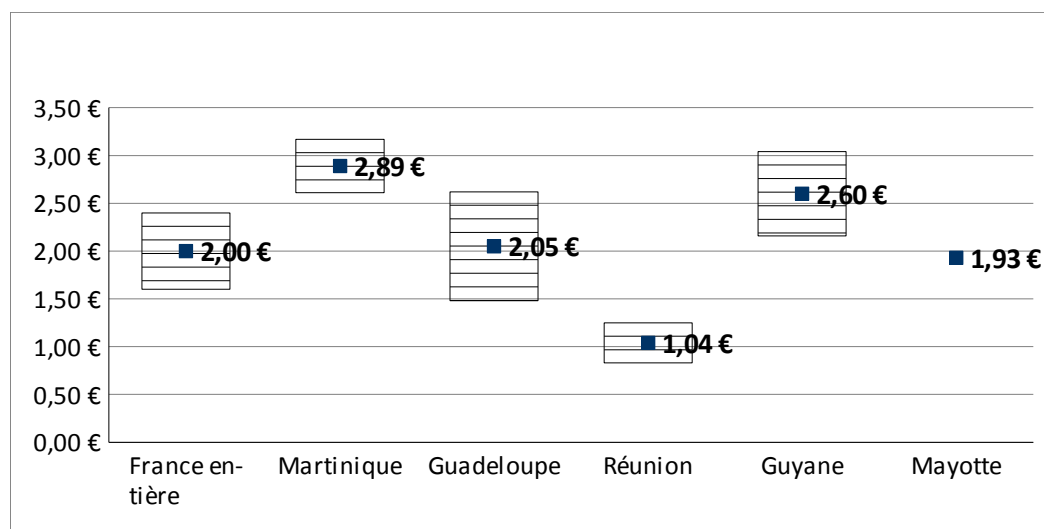


Figure 19: Prix de l'eau potable. €/m³ pour 120m³. Moyenne +/- écart-type. Année 2012. Données SISPEA.

Pour l'assainissement, la Guyane se distingue par des prix élevés et la Réunion par des prix bas, alors que la Martinique, la Guadeloupe et Mayotte sont proches de la moyenne nationale¹¹⁷.

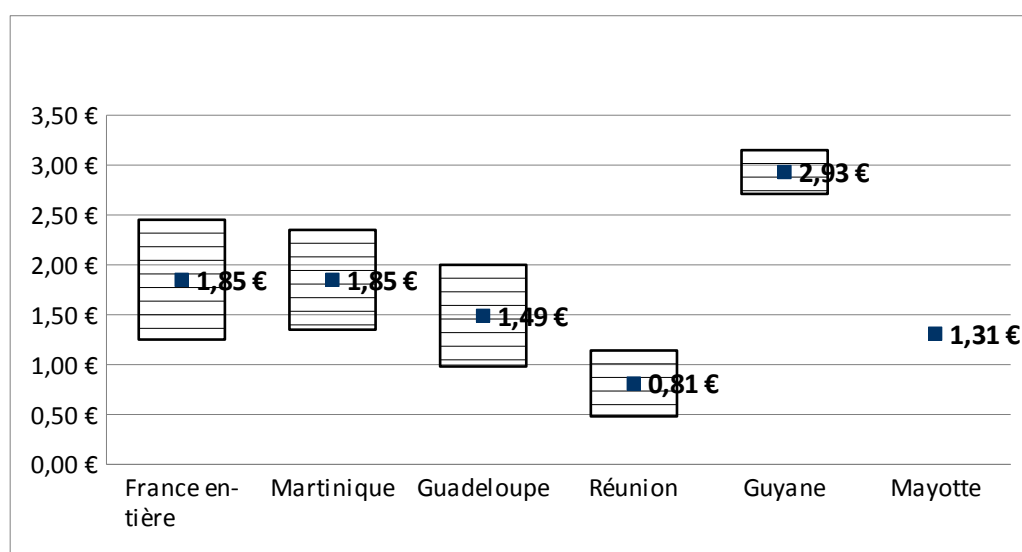


Figure 20: Prix de l'assainissement collectif. €/m³ pour une facture de 120m³. Moyenne +/- écart-type. Année 2012. Source : Données SISPEA.

¹¹⁷ L'office de l'eau de la Réunion a calculé que le prix moyen de l'eau sur les communes disposant d'un assainissement collectif, était en 2013 de 2,16 €/m³ pour une moyenne globale de 2,06 €/m³. Les disparités liées à cette différence de situation est particulièrement forte à Mayotte et en Guyane où l'arrivée récente de l'assainissement dans certains quartiers a pu conduire à un doublement du prix dans une période récente.



Figure 21: Evolution du prix moyen des services d'eau potable et d'assainissement à la Réunion. Source : Office de l'eau de la Réunion.

Les évolutions des prix ont en outre été importantes ces dernières années (voir l'exemple de la Réunion en Figure 21)¹¹⁸.

2. Consommations

Les consommations par abonnés (volumes facturés) sont indiquées en moyenne par DROM dans le tableau 31 et le nombre d'habitant desservi par abonné au tableau 32. La situation de l'île de la Réunion est atypique. Une part importante des consommations est liée, pour les plus riches, aux piscines et pour les plus pauvres, aux jardins potagers. Ceci est rendu socialement acceptable par un prix de l'eau également exceptionnellement bas. Mayotte se distingue par un nombre d'habitant très élevé par raccordement.

Département		Consommation moyenne par abonné en m3 par an	Nombre abonnés	Population desservie	Nb serv exploités	Nb serv tot par dpt	Pop tot par DOM
971	Guadeloupe	147,77	168 006	370 678	10	13	407 206
972	Martinique	136,11	172 067	415 974	6	6	403 689
973	Guyane	195,42	51 248	146 015	3	21	215 036
974	Réunion	254,71	177 144	428 331	10	28	802 995
976	Mayotte	188,31	36 143	190 368	1	1	186 729
France entière		158,71	16 497 095,00	44 873 247	4 513	13 806	64 841 051

Tableau 31: Consommation par abonnés. Source : SISPEA, données 2012.

Département		Nombre d'habitants/abonné	Consommation (L/j/hab)
971	Guadeloupe	2,21	183,5
972	Martinique	2,42	154,3
973	Guyane	2,85	187,9
974	Réunion	2,41	288,6
976	Mayotte	5,27	97,9

Tableau 32: Nombre moyen d'habitant par abonné et consommation par habitant raccordé. Données 2012. Source : SISPEA, données 2012.

¹¹⁸ Ces variations ne sont pas homogènes : de 2012 à 2013, par exemple, les tarifs ont baissé ou se sont maintenus dans près de 30 % des communes de la réunion alors qu'ils augmentaient dans 70 % de celles-ci.

Les volumes consommés sont stables à la Martinique et à la Guadeloupe sous l'influence conjuguée d'une stabilité démographique et d'une stagnation ou diminution de la consommation individuelle.

A Saint-Martin (consommation moyenne de 72 L/j/hab) et à Mayotte, la faible consommation par habitant desservi peut s'expliquer par un taux important d'alimentation par d'autres sources (citernes, et, à St-Martin, dessalement privé) et au moins à Mayotte par des habitudes d'économie. Les consommations du milieu rural de Guyane ne sont pas connues mais pourraient présenter les mêmes caractéristiques. Les « écarts », qui peuvent représenter plusieurs milliers d'habitants), y sont peu ou pas alimentés par des réseaux collectifs.

Les consommations unitaires et les prix, dans une certaine mesure, se compensent pour établir une facture d'eau globalement plus homogène, une fois calculée en euros par an et par habitant (Figure 22 et Tableau 33)¹¹⁹. Il serait simpliste de considérer que c'est ici l'image de l'élasticité des usages au signal prix, bien d'autres facteurs entrant en ligne de compte¹²⁰.

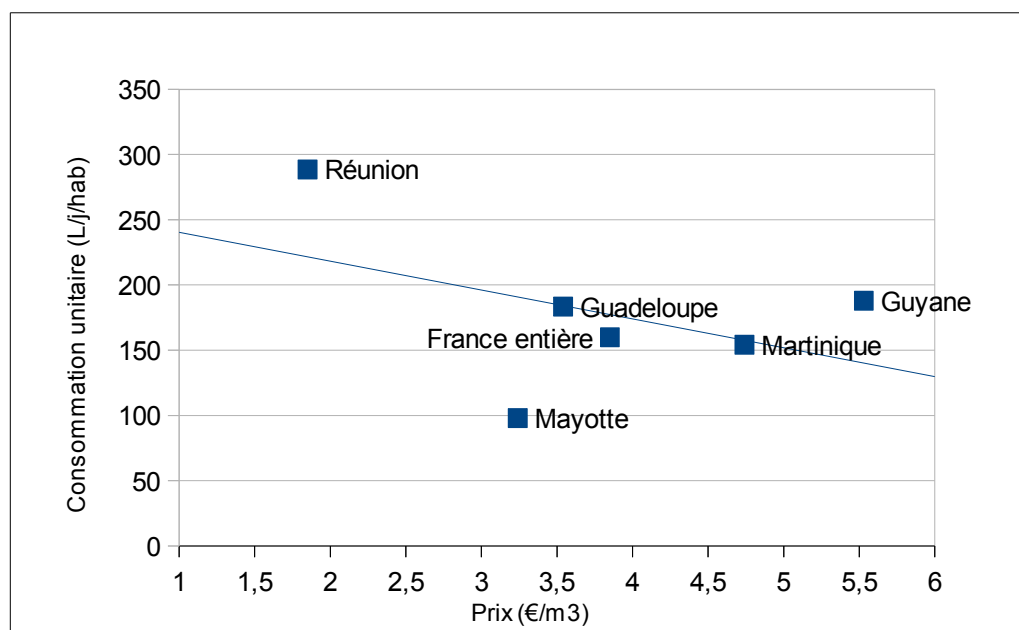


Figure 22: Relation prix-consommation individuelle. Source : données SISPEA 2012.

Ressort de cette analyse le poids important de la facture d'eau en Guyane : le prix de l'eau plus important encore qu'en Martinique n'est guère compensé par la faiblesse des consommations, comme en Martinique¹²¹.

¹¹⁹ Ces données, établies en multipliant, à partir des informations disponibles dans SISPEA, des prix moyens d'une facture standardisée à 120m³ par des volumes facturés, sont légèrement biaisées : en effet, les systèmes de tarification (parts fixes d'abonnement et tranches de facturation) conduisent à ce que le prix de revient effectif au m³ en moyenne pour les consommateurs n'est pas identique à celui de la facture standardisée de 120m³. Les montants moyens de dépenses indiqués sont donc estimés à une vingtaine d'euros près.

¹²⁰ En revanche, l'observation détaillée de cette relation pour toutes les unités de distribution de l'île, faite sur les données de la seule île de la Réunion par son office de l'eau, concluant à l'absence de corrélation entre prix et consommation unitaire, présente l'inconvénient de ne s'intéresser qu'à des services qui sont à des prix globalement faibles en comparaison des autres territoires.

¹²¹ Ces chiffres moyens concernent les populations desservies en eau potable et en assainissement.

	Prix (€/m ³)	Consommation (l/hab/j)	Dépense (€/hab/an)
France entière	3,85	160	225
Martinique	4,74	154	267
Guadeloupe	3,54	183	237
Réunion	1,85	289	195
Guyane	5,53	188	379
Mayotte	3,24	98	116

Tableau 33: Dépense moyenne par habitant pour les services d'eau. Source : SISPEA, données 2012. Estimation +/- 20 €/hab/an.

3. Poids de la facture d'eau pour les ménages

Le poids de l'eau dans le budget des ménages atteint des niveaux très élevés en Martinique, pour une part significative de ceux-ci, et tout particulièrement les personnes seules et les grandes familles (Figure 23). Bien que des éléments comparables n'y aient pas été produits, il est vraisemblable que ce diagnostic vaille également pour la Guyane.

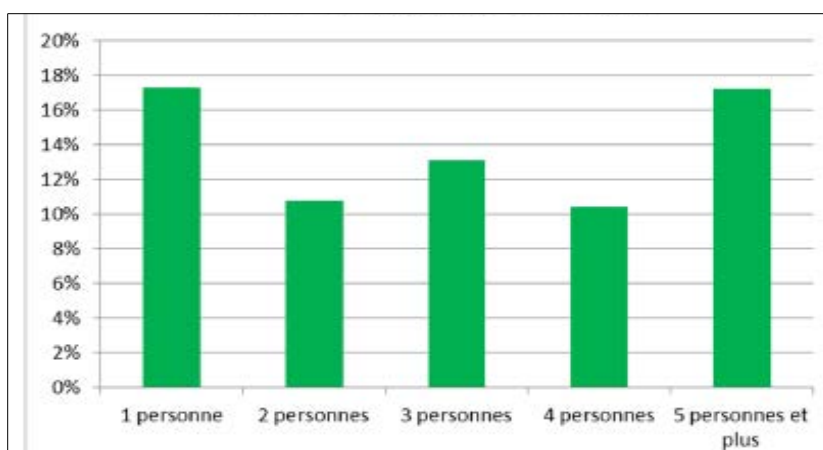


Figure 23: Part des ménages dont la facture d'eau dépasse potentiellement 10 % des revenus en Martinique. Source : Office de l'eau, SP2000.

Annexe 11 : Autorités organisatrices

1. Les principes généraux d'organisation

Assurer un service d'eau et d'assainissement sont des compétences des communes. Elles peuvent la déléguer à des groupements de collectivités publiques – dont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou syndicats *ad-hoc*. La collectivité ainsi définie constitue l'« **autorité organisatrice** » du service. Les autorités organisatrices couvrent un territoire dont le périmètre est dépendant de cohérences géographiques (nature de l'urbanisation, structures des réseaux, besoins de sécurisation et de diversifications des sources d'approvisionnement pour l'eau potable, lieux adaptés pour les rejets pour les réseaux d'assainissement) mais aussi issus de l'histoire. Ces autorités organisatrices sont exceptionnellement émiettées en France par rapport à tous les autres pays européens, et même à l'échelle mondiale, mais ce n'est pas le cas dans les DROM, où l'émiettement communal est beaucoup plus faible.

L'autorité organisatrice peut être la même pour tous les services, mais c'est le cas pour seulement un tiers des usagers, ou bien être différente selon le service (AEP, AC ou ANC). Néanmoins, la facturation du consommateur est unique et presque toujours assurée par le service qui effectue la lecture des compteurs d'eau, car elle comporte sauf exception une part proportionnelle au volume d'eau consommée.

Les services publics d'eau et d'assainissement sont des **services publics à caractère industriel et commercial**. Pour une même autorité organisatrice et un même service public, la gestion de ce service (relation clientèle, exploitation, entretien et maintenance, investissement) peut être confiée, en totalité ou par composantes, à un ou plusieurs « opérateurs » dont les statuts peuvent être très divers :

- la gestion directe s'exerce sans mise en concurrence selon diverses possibilités :
 - régie simple si l'opérateur est un service de l'autorité organisatrice,
 - régie à autonomie financière ou personnalisée si l'opérateur est une entité juridique publique autonome en matière de personnels et de finances,
 - société publique locale (SPL) en cas d'opérateur constitué par des entités publiques différentes de la collectivité organisatrice¹²²,
 - société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)¹²³ ;

¹²² L'article 1er de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (article L. 1531-1 du CGCT), permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés anonymes sont composées d'au moins deux actionnaires et peuvent intervenir sans mise en concurrence pour le compte de leurs actionnaires dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « *in house* »).

¹²³ Dispositif de création récente n'ayant pas encore fait l'objet d'application dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement dans les Outre-mer (Loi n°2014-744 du 1^{er} juillet 2014). la SEMOP est (Article L1541-1 du CGCT) « *créée 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 de collectivités territoriales. [...] La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales détient entre 34 % et 85 %*

- la gestion déléguée s'exerce par contrats de divers types avec mise en concurrence : l'autorité organisatrice délègue la responsabilité d'un certain nombre d'objectifs de service à l'opérateur privé par le biais d'un contrat de délégation, selon différentes modalités : affermage, concession, etc. Dans tous les cas, l'autorité organisatrice et l'opérateur peuvent faire appel à des prestataires qui sont rémunérés pour leurs interventions mais n'endossent pas de responsabilité globale sur le service comme les délégataires.

2. La situation dans les DROM

A. Type d'opérateur

La gestion directe concernait en 2012 dans les DROM (Tableau 34) :

- pour l'alimentation en eau potable environ 1/4 du nombre des services (3/4 France entière¹²⁴) et 22 % de la population (39 % France entière) ;
- pour l'assainissement environ 1/3 du nombre de services (57 % France entière) et 30 % de la population¹²⁵.

La situation a sensiblement évolué en 2014-2015 en Guadeloupe suite à deux consultations successives infructueuses du SIAEAG (contrat de prestation de service, puis DSP¹²⁶) concernant une partie significative de la population et à la reprise en régie d'une partie du territoire du SIAEAG.

du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %. ». La première SEMOP dans ce domaine est en cours de création à Dôle.

¹²⁴ Dans l'Hexagone, un très grand nombre de petits services sont en régie, et les DROM, dont les tailles de communes sont en général bien supérieures, ne connaissent ce phénomène que sur un petit nombre de communes.

¹²⁵ L'écart est essentiel dû au cas de Mayotte dont le syndicat unique a délégué l'eau potable mais repris en régie l'assainissement.

¹²⁶ La continuité du service est assurée jusqu'à mi 2015 par une convention avec Veolia.

AEP	Nombre de services				Population (habitants)			
	Mode non renseigné	Gestion déléguée	Gestion directe	Total services	Mode non renseigné	Gestion déléguée	Gestion directe	Total
Guadeloupe	0	8	5	13	0	147 868	259 338	407206
Martinique	0	5	1	6	0	312 440	91 249	403689
Guyane	12	8	1	21	23553	190 216	1 267	215036
La Réunion	0	23	5	28	0	700615	102 380	802995
Mayotte	0	1	0	1	0	186729	0	186729
Total	12	45	12	69	23553	1537868	454234	2015655
Pourcentage	17,4%	65,2%	17,4%		1,2%	76,3%	22,5%	

Assainissement collectif	Nombre de services				Population (habitants)			
	Mode non renseigné	Gestion déléguée	Gestion directe	Total services	Mode non renseigné	Gestion déléguée	Gestion directe	Total
Guadeloupe		6	2	8		267 751	135 937	403688
Martinique		6	2	8		267751		267751
Guyane	12	8	1	21	23553	190216	1267	215036
La Réunion	1	17	8	26	60802	474199	244 132	779133
Mayotte	0		1	1			186729	186729
Total	13	37	14	64	84355	1199917	568065	1852337
Pourcentage	20,3%	57,8%	21,9%		4,6%	64,8%	30,7%	

Tableau 34: Opérateurs publics et privés. Année 2012. Source : données SISPEA.

B. Perception du service

La perception par les usagers de la responsabilité des collectivités en matière d'eau est inégale, il en est de même par les représentants socio-économiques : si celle de l'opérateur est évoquée (notamment quand c'est un délégataire privé), ce qui est classique, la responsabilité de l'État l'est aussi (en Guyane et à Mayotte compte-tenu des besoins de primo-équipements, mais aussi lorsque le système est en crise comme en Guadeloupe).

Les usagers, voire certains élus, ne perçoivent ou ne mettent pas en avant que le service public de l'eau a la responsabilité de délivrer un service de bon niveau, dans la durée et dont les coûts doivent être supportés par les usagers. Certains perçoivent ce service public comme devant être gratuit et implicitement en tolèrent dans ce même esprit un certain degré de défaillance¹²⁷. Ceci conduit à ce que :

- le souci du prix de l'eau prend le pas sur le niveau du service et la durabilité ;

¹²⁷ La tolérance aux dysfonctionnements (pannes, tours d'eau, eau distribuée non potable) est bien supérieure à celle rencontrée dans l'Hexagone. Dans certains cas, le service est encore récent et peut continuer à apparaître, même dégradé, comme un progrès.

- l'importance de l'exercice de la responsabilité politique de l'autorité organisatrice du service est mal compris ;
- dans les cas de délégation de service, s'ajoute parfois la suspicion de profits excessifs ;
- le niveau de formalisation des exigences est particulièrement faible envers les régies.

C. Une organisation originelle fondée sur les syndicats d'eau potable modifiée localement par l'émergence des communautés de communes

Dans la plupart des cas, les communes se sont anciennement syndiquées pour exercer leur compétence AEP sous l'impulsion des Directions Départementales de l'Agriculture de l'État qui assuraient l'ingénierie publique mais aussi une très large assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces syndicats ont le plus souvent étendu leur compétence à l'assainissement collectif et non collectif. Il semble que cette extension soit localement plus ou moins explicite ou respectée.

La création des communautés de commune a conduit à faire localement évoluer ces périmètres anciens :

- C'est en Guadeloupe que l'évolution est la plus radicale. Elle a été très fortement encouragée par l'État pour réduire le nombre de syndicats, intégrer les isolés, et plus récemment gérer les difficultés du SIAEAG. Le Sud Basse-Terre, le Nord Grande-Terre, l'Agglomération de Pointe à Pitre (Cap excellence) ont pris la compétence, dépouillant le SIAEAG d'une part substantielle de ses assiettes et l'éloignant de ses ressources en eau que certains revendiquent désormais comme situées sur leur territoire. Il coïncide désormais avec le Sud Grande-Terre qui n'a pas pris la compétence ! Le Nord Grande-Terre tergiverse alors que les besoins techniques y sont notables.
- En Martinique, la communauté de Fort de France (CACEM) a pris la compétence et, après une période transitoire, a décidé d'exploiter en régie les communes du Lamentin et de St Joseph rompant l'affermage par anticipation et de manière contentieuse (5M€ d'indemnités sont en jeu). Elle soustrait une part notable de ces assiettes au SICSM et revendique ses usines qui sont désormais sur son territoire. Les autres communautés n'ont pas de projets, les syndicats actuels ayant une vitalité réelle.
- En Guyane, la communauté de Cayenne s'est élargie. La taille des autres communes a conduit à des résultats qui ne sont pas encore tous jugés probants et il subsiste des réticences fortes à leur confier l'eau potable ou l'assainissement mais les faibles moyens de certaines d'entre elles laissent supposer que la constitution d'équipes techniques performantes le nécessite. La présence d'un délégataire commun assure à l'évidence des synergies fortes,

mais les autorités organisatrices reposent encore trop sur les seuls appuis techniques des services de l'État, situation qui n'est pas viable à terme.

- À la Réunion, les compétences ont été largement reprises par les EPCI pour l'eau potable, et dans une moindre mesure pour l'assainissement. Quelques communes sont demeurées isolées (notamment à l'intérieur des cirques de Cilaos et de Salazie).
- Le statut de Mayotte a permis la création ancienne d'un service unique.
- Saint Martin constitue un territoire sans subdivision.

D. Comment gérer une ressource inégalement répartie ? À la recherche d'un organisme unique.

À la Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, l'exploitation de l'eau des rivières a été privilégiée compte tenu des faibles ressources souterraines et des facilités d'exploitation (prélèvement d'une bonne ressource en hauteur). Toutefois l'orographie et l'exposition au vent génère une inégalité pluviométrique qui a conduit à des transports importants hors des lieux de production (et de compétence territoriale des syndicats locaux). Ceci a conduit anciennement l'État à promouvoir l'idée d'un organisme produisant (voire ultérieurement distribuant) l'eau à grande échelle.

Les Départements (Martinique, Guadeloupe, Réunion) sont intervenus anciennement à l'instigation de l'État, soit directement dans le domaine de l'eau potable (conduite de desserte des îles des Saintes et de la Désirade, conduite structurante terrestre en Guadeloupe, usine de Vivé en Martinique, basculement des eaux à la Réunion), soit indirectement par des infrastructures structurantes dont l'objectif principal affiché est l'irrigation mais dont une part notable des débits alimente des usines d'eau potable. *De facto*, les trois départements de Martinique, Guadeloupe et de la Réunion sont parties au service d'eau potable en tant que maître d'ouvrage de production et de transfert d'eau brute, voire de traitement de potabilisation (Martinique), d'ailleurs sans que la gestion technique et les prix de vente de l'eau brute aient été lourdement mis en cause.

Les tentatives d'unification à partir de syndicats intercommunaux ont été moins fructueuses, sauf à Mayotte où un syndicat unique a pu être établi sans difficulté majeure. Dans les Antilles, l'accroissement d'un syndicat visant à devenir le syndicat unique (SICSM Martinique, SIAEAG Guadeloupe) a été un échec : la crainte d'une hégémonie, des divergences de vue sur l'équilibre des pouvoirs, les insuffisances de gestion (qu'elle soit directe ou déléguée), l'état des finances et infrastructures ont montré que ces projets manquaient d'assise professionnelle pour s'imposer à tous comme une évidence.

L'idée reste cependant vivante et s'enrichit de l'espérance d'autres bienfaits : unicité du prix de l'eau dans un alignement par le bas favorable aux consommateurs, technicité, capacité de négociation des marchés et des délégations, surface financière, dilution des sureffectifs) sous forme du projet de création d'un organisme unique *ex nihilo*. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ces projets piétinent.

E. Des organisations instables en phase de recomposition, essentiellement dans les Antilles

Dans bien des cas, la stabilité d'une organisation d'une taille suffisante (syndicat, grande commune) mais suffisamment proche de la population et des élus communaux a favorisé la prise de conscience et l'exercice des responsabilités même si ses moyens sont limités (par exemple : La Désirade ou les syndicats du nord de la Grande Terre en Guadeloupe, du Nord Atlantique et Caraïbes – CAP Nord en Martinique). L'existence de ces services fonctionnant régulièrement ont permis des fusions permettant de bénéficier de l'accroissement de périmètre sans perte de gouvernance.

À l'inverse, les grands redécoupages ou les créations *ex nihilo* sur la base de services peu performants ou dans des contextes de conflits politiques sont porteurs de risques à court terme qui touchent tout particulièrement les Antilles :

- En Guadeloupe, les conditions dans lesquelles la Communauté du Sud-Basse-Terre reprend de façon non anticipée en régie directe la gestion des services de nouvelles communes importantes, alors que ses services avaient déjà des difficultés à assurer la gestion des réseaux dont ils avaient la charge ne sont pas propices à la qualité du service ; l'implosion du SIAEAG a des causes multiples (gestion financière hasardeuse, défaillance de facturation) auxquelles s'est ajouté la perte d'assiette consécutive à sa réduction territoriale dont les conditions financières n'avaient pas été réglées préalablement ; le fonctionnement de Cap Excellence a été handicapé au départ par les difficultés d'incorporation de Baie Mahaut mais cette difficulté a été surmontée ; la dévolution des infrastructures du SIAEAG située sur la côte au vent n'est pas réglée et constitue un risque majeur (cf. revendication de l'usine de Capesterre Belle Eau par la CA Sud basse Terre).
- En Martinique, le détachement de la gestion du SICSM au 1er janvier 2015 des communes du Lamantin et de Saint Joseph est un défi : non règlement des conditions financières de fourniture d'eau par le SICSM, désaccord sur la dévolution des usines de production, attrition de l'assiette du SICSM, contentieux avec l'ancien exploitant.

La création des syndicats uniques dans les Antilles a polarisé les débats et détourné les énergies de la gestion de court terme (s'accorder sur un prix de l'eau « en gros ») et de la préparation du moyen le moyen terme (faire face aux besoins de renouvellement). L'urgence est à la prise de compétence et la mise en ordre des gestions des EPCI-FP, à des affectations patrimoniales stabilisant les acteurs dans leurs rôles et, pour les infrastructures d'intérêt commun, à des accords formalisés et la constitution, entre les EPCI-FP concernés, de l'outil spécifique (syndicat) permettant d'assurer le portage de ces ouvrages.

Annexe 12 : Opérateurs privés et concurrence

La mission n'a pas eu les moyens d'apprécier le niveau réel de concurrence entre ces opérateurs.

Il est difficile d'évaluer l'importance des synergies que peut permettre l'implantation simultanée en Martinique et en Guadeloupe voire en Guyane pour déterminer la segmentation du marché. On peut relever que la SAUR a constitué une salle de télégestion Guadeloupe-Martinique.

Les opérateurs clament leur situation déficitaire ; ceci semble conforté par les résultats publiés par les sociétés qui y sont astreints (avec les précautions sur les facturations éventuelles avec d'autres entités du groupe) et par le récent désengagement de Veolia du SIAEAG (qui représentait 30 % de son chiffre d'affaires). Historiquement cela est moins vraisemblable comme le montre les réductions de prix qui furent négociées il y a quelques années (par exemple St Martin).

Les opérateurs mettent en avant :

- Concernant les charges :
 - Les coûts salariaux unitaires (+40 % de vie chère d'outre-mer) associé à une productivité moindre que dans l'Hexagone (pouvant atteindre 30 % selon certains interlocuteurs), ces coûts pouvant continuer leur ascension malgré la stagnation économique (augmentation de 6 % en Martinique à la suite d'une grève en 2014) ;
 - L'importance des effectifs, avec des pyramidages plutôt déficitaires en encadrement et spécialistes et excédentaires en personnel non qualifié ;
 - Les coûts d'approvisionnement (des membranes venues d'Amérique du Nord transitent par l'Hexagone, les normes empêchent des importations de ce continent,...). La comparaison entre les deux parties de St Martin (zone €/zone \$) est éloquent pour certains postes sauf pour l'électricité qui bénéficie en France du principe de continuité territoriale ;
 - Les coûts de maintenance d'équipements vieillissants ou en voie de ruine.
- Concernant les produits :
 - Le taux d'impayés et l'énergie qu'il faut déployer pour le contenir, avec un faible soutien des autorités organisatrices ;
 - Les faibles perspectives d'ajustement du prix de l'eau aux dépenses réelles.

En Martinique et en Guadeloupe, les risques sont ressentis particulièrement élevés par les opérateurs privés :

- organisationnel et contractuel (illustré par le SIAEAG et l'éviction contentieuse de l'opérateur intervenant sur le Lamantin et Saint-Joseph par Odyssi) ;
- économique : blocage des prix de l'eau, non maîtrise des coûts salariaux, état des infrastructures et consentement des usagers à payer (Guadeloupe).

A Saint Martin et à Mayotte le contexte organisationnel est plus stable, et techniquement prometteur, mais il s'agit de petits marchés « doublement insulaires » qui dépendent des marchés d'une « base arrière ». Un des opérateurs minoritaires du secteur s'est vu refuser par son siège de postuler à Saint Martin qu'il considérait pourtant comme à faible risque.

En Guyane les perspectives de croissance sont certaines mais actuellement en situation de monopole de fait, le coût d'implantation *ex nihilo* a été jugé jusqu'à présent excessif par ses concurrents en raison de l'exiguïté du marché.

À la Réunion la situation semble analogue à celle de l'Hexagone, même si tous les opérateurs ne sont pas présents sur tous les créneaux.

Annexe 13 : Gestion administrative, financière et commerciale

1. Individualisation des autorités organisatrices et des opérateurs publics

C'est en matière administrative et financière que l'existence d'une autorité organisatrice individualisée par rapport à sa collectivité de rattachement est le plus facilement perceptible : cette individualisation se traduit au moins par des budgets spécifiques de l'eau et de l'assainissement.

Plus encore, l'existence de syndicats intercommunaux à vocation unique oblige à cette individualisation financière, administrative, organisationnelle (avec un service propre même s'il est réduit) et de gouvernance (un président, élu, est en pleine responsabilité).

Cette situation bénéfique est largement majoritaire dans les grandes agglomérations quand le service n'est pas délégué.

Là où les communes ont conservé leur compétence, la situation est médiocre, l'individualisation budgétaire n'est même pas toujours effective ni le service réellement existant. C'est le cas des communes isolées des départements précités et de la Guyane (hors agglomération de Cayenne). Il est difficile de faire la part comme source de cette médiocrité, de l'effet de la taille de celui de la dilution de la question de l'eau dans l'abondance des préoccupations communales.

Avec la prise de la compétence eau par certaines communautés de communes, notamment en Guadeloupe, la question va se ré-ouvrir. Les cas où la collectivité a alors décidé d'autonomiser le service sont probants : en Martinique, Odyssi établissement public de la communauté d'agglomération de Fort de France, et à plus petite échelle à Saint Martin. Toutefois certains services propres de la communauté peuvent aussi donner de bons résultats (par exemple la communauté d'agglomération de Cayenne).

2. Gestion administrative

A. Ingénierie financière

Alors que les documents de planification à toutes échelles font état de criants besoins d'investissements et de subventions, besoins relayés par les responsables des services, les bailleurs de fond (État pour ses crédits propres et les crédits européens, Régions, Agence Française de Développement) sont unanimes pour constater qu'en dehors de la Réunion, les dossiers n'arrivent qu'au compte-goutte. Les financements prévus (par exemple FEDER, contrat de plan) sont en deçà des besoins planifiés mais l'expérience montre qu'il n'y a pas eu de forte pénurie, car la régulation s'effectue par la capacité administrative à construire les projets. Dans certains cas, l'État a guidé pas à pas les maîtres d'ouvrage, poursuivant ainsi l'accompagnement antérieur que faisait l'ingénierie publique, mais cette situation va cesser avec le transfert des fonds européens aux régions.

La situation n'est pas meilleure en matière de crédit de paiement, faute de production de demandes de paiement ou de justificatifs, mission qu'effectuait souvent autrefois le maître d'œuvre public.

Ces carences conduisent à deux difficultés :

- Les acteurs les plus performants drainent les subventions (la Réunion par rapport aux autres territoires, certains maîtres d'ouvrage par rapport à d'autres (par exemple Odyssi en Martinique) ;
- Les risques de non emploi ou de non apurement des crédits européens sont réels.

B. Contrats

La technicité des services en matière de passation des contrats est encore limitée comme le souligne le nombre d'itérations pour qu'un appel d'offre aboutisse : plusieurs exemples d'interruption des procédures à la suite d'une observation préfectorale, d'un recours gracieux ou contentieux ou d'un auto-constat d'une irrégularité ont été cités.

En matière de travaux, la situation se simplifie dès qu'un maître d'œuvre a été désigné puisqu'il conduit les marchés de réalisation ; se pose toutefois la question de son recrutement puis de son contrôle.

Le recours aux sociétés d'économie mixte a constitué un temps une solution de substitution puisque l'ensemble des opérations leur était délégué, mais cette voie n'est plus guère pratiquée devant les difficultés des SEM. Elle n'a d'ailleurs pas favorisé l'acquisition d'une technicité de la maîtrise d'ouvrage.

De nombreux contrats d'affermages sont anciens et vont échoir prochainement. Ils ont été conclus alors que l'État exerçait une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Souvent vieilliss techniquement (sous l'effet par exemple du vieillissement des réseaux d'eau potable ou la modernisation des stations d'épuration) et financièrement (connaissance croissante de la décomposition de coût d'exploitation), ils ne sauraient être reconduits en l'état.

Certains échoient sans que la succession de l'exploitation soit assurée (par infructuosité voire par carence d'appel d'offre) ouvrant la voie à des solutions intermédiaires périlleuses.

Le contrôle précis du délégataire est rare ; certains affermages ont été compris comme un véritable transfert de compétence (dont certains pensaient qu'il incluait le renouvellement des réseaux d'AEP). Les rapports des délégataires ne sont pas tous disponibles.

Dans un contexte technique, financier et concurrentiel difficile, il serait difficile de reprocher aux maîtres d'ouvrages de ne pas disposer des compétences nécessaires. Par contre on peut noter que très peu de cas de recours à l'assistance d'un cabinet spécialisé pour la conclusion, gestion, renégociation des contrats de délégation ont été mentionnés tant par les collectivités que par les cabinets habituels pour ce genre de prestation.

Les collectivités doivent faire face à une difficulté de l'assistance externe : l'importation de clauses administratives ou techniques hexagonales inadéquates vis-à-vis du contexte et de la technicité locale. Tant les délégataires que les agents des collectivités relatent de telles situations : le contrat est inapplicable par les deux parties, mais il est au meilleur de l'état de l'art « métropolitain » !

C. Actes juridiques

Deux types d'actes juridiques extraordinaires posent des difficultés qui sont rarement surmontées :

- le transfert du patrimoine (actif et passif) lors des évolutions structurelles : il se heurte successivement aux difficultés d'inventaire, à la négociation du périmètre et des conditions, à la passation des actes¹²⁸.
- l'implantation des ouvrages en propriété privée. Certains ouvrages sont implantés sans titre sur des terrains privés soit par voie de fait soit en vertu d'accords oraux. Leur maintenance ou leur renouvellement peut provoquer des blocages¹²⁹.

A Mayotte et en Guyane, par exemple, il n'est que peu ou pas recouru à la Déclaration d'Utilité Publique compte tenu d'une part de la technicité de la constitution du dossier et d'autre part de ce que cette procédure est étrangère à la culture locale.

3. Relation clientèle

Les relations avec la population sont souvent plus celles d'un élu avec ses administrés que celles d'un service industriel et commercial avec ses clients. Les mesures coercitives (coupure pour défaut de paiement, facturation des raccordables non raccordés, majoration des taux des raccordables non raccordés) sont mises en œuvre avec parcimonie.

Le taux d'impayés est traditionnellement élevé (4 à 8 %) mais il doit être pondéré par le fait qu'il est constaté à un an et que selon certains il est en fait beaucoup plus faible dans les services volontaristes qui pratiquent un suivi personnalisé. En Guadeloupe, il a bondi dans les services frappés par la crise de l'eau potable à 20-30 % officiellement et même 40-50 % officieusement. Les appels au non paiement de certains élus, responsables du service, y confortent les mauvais payeurs et ont des effets

¹²⁸ Ceci est illustré notamment par la succession du SIAEAG (syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de Guadeloupe), l'incorporation de Baie Mahaut à Cap Excellence en Guadeloupe, l'agrandissement de la communauté de Fort de France aux dépens du SICSM (syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique) et même par la création plus consensuelle de la CANGT (communauté d'agglomération du nord Grande Terre) en Guadeloupe. Certaines entités gèrent des ouvrages qui ne leur appartiennent pas faute de décision de dévolution : ainsi plusieurs ouvrages structurants du SIAEAG semblent appartenir au département qui fut leur maître d'ouvrage mais ne les a jamais cédés.

¹²⁹ Ainsi la conduite d'évacuation de la production de la principale usine AEP de Martinique (Viré) fait l'objet depuis près d'une décennie d'une réparation provisoire limitatrice du débit, le rétablissement définitif ne pouvant intervenir faute de titre et d'accord du propriétaire de l'implantation de l'ancienne conduite emportée par un éboulement.

contaminateurs dans des services voisins pourtant performants. Cet épisode succède à d'autres (émeutes contre la vie chère dans les Antilles ou en Guyane) soulignant la sensibilité au prix de l'eau et la perception de leur rôle par certains élus.

Il est peu recouru à la prise en charge des factures d'eau par les budgets sociaux (voir ci-après) mais plutôt à leur abandon, voire à leur non-émission ; cette procédure à l'avantage de la rapidité et de la simplicité.

Essentiellement en Guadeloupe, la facturation est très retardataire dans certains services voire absentes dans quelques petites régies ou pour certains services ; l'exemple à grande échelle est venu du principal délégataire, la Générale des eaux, qui a cessé de facturer les abonnés pendant près de deux ans pour une cause informatique et n'avait toujours pas apuré la situation en 2014.

Une difficulté factuelle est liée à la mise en place approximative et dans la précipitation de l'adressage suivant les nouvelles normes postales ; compte tenu des homonymies fréquentes, les erreurs de bonne et de mauvaise foi se cumulent pour corrompre les fichiers des abonnés.

4. Comptes

La comptabilité M 49 est mise en place dès lors que le service est individualisé (cf. supra), les carences étant constatées dans les communes isolées en particulier en Guyane. La séparation des services de l'eau potable et de l'assainissement (voire de l'irrigation !) est souvent récente. Souvent la M 49 est mise en œuvre dans ses « grandes lignes » (dans la tradition de la préparation budgétaire et d'une comptabilité de caisse), plusieurs améliorations notables devant encore intervenir comme le souligne les rapports de la Chambre régionale des comptes notamment dans le domaine crucial des immobilisations.

Il n'existe pas d'étude synthétique des comptabilités ; les observations qui suivent reposent donc sur des dires d'experts, des aperçus ponctuels et des rapports de la Cour.

Les comptes ne semblent pas être utilisés par les services comme des instruments de gestion ou de stratégie financière.

A. Bilan

Les bilans donnent l'apparence de services « jeunes », ce qui est souvent vrai des services d'assainissement, mais non des services d'eau potable.

Les immobilisations corporelles anciennes semblent approximatives ou absentes (de quelques % ! à 70 % à Odyssi qui relève pourtant leur incomplétude) car elles n'ont pas été prises en compte à la création des comptes. Comme on l'a vu l'inventaire physique est imparfait, la propriété quelque fois incertaine et les méthodes de valorisation complexes ce qui décourage les services les mieux intentionnés (par exemple Odyssi en Martinique, la CANGT en Guadeloupe,...). Ceci présente le gros inconvénient de mal connaître et faire percevoir l'importance du patrimoine à conserver ; en outre cela peut biaiser les dotations aux amortissements.

En cohérence, au passif, les dotations (lors de la création du service) ou les réserves ou report à nouveaux (cumul des résultats) sont faibles.

Le passage des immobilisations en cours aux immobilisations amortissables pourrait être amélioré ; cette difficulté est liée à celle déjà évoquée de clôturer les opérations.

Ceci minore les dotations aux amortissements.

Les subventions pour investissement reçues constituent un gros poste du passif (quelquefois plus de 50 %) ; leur reprise est souvent limitée en cohérence avec le statut d'immobilisation en cours de leur objet.

Les fonds de compensation de la TVA (« fonds globalisés d'investissement ») constitue un autre poste important du passif (quelquefois 25 %), et une source d'autofinancement.

Dans les autorités opératrices les créances clients ne sont pas toujours apurées (admission en non valeur) ce qui gonfle l'actif et le résultat (par exemple les seules créances probablement prescrites ont représenté 15 % des produits à Odyssi, 70 % à la Communauté de Sud Basse-Terre par héritage des structures antérieures). Les comptes des services ayant le plus fort taux d'impayés n'ont pu être consultés.

Les provisions sont rarement pratiquées (que ce soit pour risques clients ou pour litiges avec des fournisseurs ou pour charges), même en Guadeloupe par les protagonistes des litiges avec le SIAEAG.

L'endettement des services d'eau potable semble généralement assez faible sous l'effet d'un faible investissement récent en eau potable, de taux de subventions élevés et de la difficulté à trouver un prêteur. La situation change lorsque le service réinvestit dans le domaine de l'eau potable en particulier le renouvellement, s'il trouve prêteur. En assainissement, c'est la mise aux normes DERU des stations d'épuration qui ont conduit des services à s'endetter, l'État, soucieux des obligations européennes ayant, dans certains cas, facilité l'accès aux emprunts. Ainsi le service assainissement d'Odyssi qui a multiplié par 7 son endettement entre 2007 et 2013 ou celui du SICSM tendent à une durée théorique de désendettement de 10 ans alors que les travaux sur réseaux sont loin d'être achevés. De même une partie notable des 50 M€ de dettes à long terme du SIAEAG seraient dues à la modernisation des stations qui depuis sont hors de son périmètre mais qu'il n'a pu encore transférer aux nouveaux maîtres d'ouvrage.

D'une manière générale, les changements structurels posent de multiples difficultés pour l'établissement du bilan de la nouvelle entité (par exemple dix ans après sa création, la situation n'était pas apurée pour la communauté de Sud Basse Terre en Guadeloupe, cinq ans après pour Odyssi en Martinique).

B. Comptes de résultats

La gestion des produits connaît les difficultés suivantes :

- Le niveau du prix de l'eau est un souci constant des élus.

Dans les Antilles, la recherche d'un prix unique par île qui serait plus bas grâce aux économies d'échelle, à l'amélioration des négociations vis-à-vis des fournisseurs et des délégataires sous-tend les projets d'organisme unique. Rares sont les élus qui privilégient la qualité du service sur la comparaison du niveau du prix avec ses voisins. En Martinique où le prix est récemment devenu de facto quasiment uniforme, il devient donc particulièrement difficile de se singulariser. En Guadeloupe, la crise de l'eau potable commence à permettre à certains de mettre en valeur que l'eau est plus chère dans leur service, mais qu'il y en a ! Il faut souligner que certains services ont connu des hausses récentes importantes des prix. Ainsi les restructurations des autorités organisatrices se sont accompagnées d'une homogénéisation en leur sein du tarif qui a pu conduire durant la dernière décennie à des augmentations substantielles. La mise en place de l'assainissement collectif ou une modernisation de l'eau potable ont eu le même effet. Par exemple la commune de Saint-Joseph (Martinique) a vu son prix augmenter de 135 % entre 2008 et 2013, la hausse moyenne de sa communauté (Odyssi) étant déjà de 30 %. Sud Basse-Terre (Guadeloupe) a augmenté de 2002 à 2008 l'AEP de 57 % et l'assainissement de 80 %.

En Guyane, la préoccupation « comparative » entre services n'est pas présente mais fait place à la prise en compte des capacités financières limitées des ménages (les plus faibles avec Mayotte et Saint Martin).

- Les assiettes pourraient être améliorées.
 - en matière d'eau potable, de nombreux usages collectifs ne sont pas facturés (par exemple 7 % du volume produit en 2010 par Odyssi, service bien constitué) ;
 - en matière d'assainissement, l'assainissement est rarement facturé aux raccordables non raccordés et les taux majorés peu appliqués. L'exemple de Terre de Haut, île des Saintes bien circonscrite (Guadeloupe) est illustratif : sur 1000 abonnés au service d'eau potable, 400 relèvent à juste titre de l'ANC mais l'assainissement collectif n'était facturé qu'à 200 des 600 abonnés qui auraient dû l'être.
 - les deux services sont pénalisés par le taux de branchements sauvages (estimé par exemple en 2010 à 10 % des abonnés d'Odyssi) et l'obsolescence des compteurs (âge moyen 20 ans dans le même service, majorité de plus de 15 ans dans la Communauté de Sud Basse Terre en Guadeloupe).
- le taux d'impayés est traditionnellement élevé (4 à 8 %) mais les services dynamiques le réduisent significativement (1 à 3 % in fine).
- le service d'assainissement non collectif récent génère peu de produits et leur facturation est difficile (somme forfaitaire non lissée sur la facture, plus-value du service difficile à percevoir par l'usager,...).

La gestion des charges connaît les difficultés suivantes :

- les charges de personnel sont souvent élevées et peuvent atteindre plus de la moitié des charges dans le cas d'un service opérateur (par exemple 50 % pour Odyssi) et un quart dans le cas d'un service délégué (par exemple dans les

syndicats du nord de la Martinique) ; les charges pèsent d'autant plus quand le service d'assainissement dessert peu d'abonnés. La création de service d'assainissement non-collectif a renforcé cette tendance.

- la mise en service des ouvrages modernes conduit à une augmentation des charges de gestion ;
- certaines charges sont omises grâce au concours « en nature » de la collectivité (personnel, locaux) ou au contraire facturés par la collectivité sur des bases incertaines. Ceci est liée à la récente autonomie des services et leur est bénéfique dans le premier cas même si cela entache la sincérité des comptes.
- les dotations aux amortissements sont minorées sous l'influence de plusieurs facteurs :
 - Les immobilisations anciennes non amorties ne sont pas prises en comptes ;
 - Les immobilisations récentes restent à l'état « en cours » ;
 - Les durées d'amortissement n'ont pas pris en compte le vieillissement tropical accéléré et sont trop longues

Annexe 14 : Capacités d'autofinancement des services et programmes d'investissement

La mission a tenté une approche globale des possibilités d'autofinancement des services, afin d'approcher les besoins d'accompagnement financier, à partir des comptes de résultats des services. En l'absence de données de synthèse existantes, il a en effet été nécessaire de revenir directement aux comptes de résultats des principaux services, et seuls certains ont pu être examinés¹³⁰. Au sein des comptes disponibles, seuls certains étaient suffisamment complets pour être utilisés. Les résultats qui suivent sont des ordres de grandeur compte tenu de la variété des sources qui sont rarement concordantes. Ils sont présentés à titre illustratif des démarches qui devraient être reprises de façon plus complètes et systématiques avec l'appui de bureaux d'étude spécialisés pour approfondir et mettre au point les plans de financements.

1. Eau potable

A. Résultat et capacités d'autofinancement

Les résultats et capacités d'autofinancement des services d'AEP tels que la mission a pu les reconstituer sont résumés en tableau 35.

	MARTINIQUE	GUYANE	Guadeloupe <i>extrapolées d'après Guyane</i>	SAINT-MARTIN	MAYOTTE
Données comptables ¹³¹	réelles	réelles			
Volume d'eau vendu (Mm ³)	38	13	32	0,9	11
Résultats (milliers d'euros)					
Résultat courant	3241	1108	2739	7	14
Dotation amortissement	5388	1154	2852	0	19
Capacité d'autofinancement	8629	2262	5591	7	32
Capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts	7068	1988	4914	7	29
Ratios					
R/m ³ vendu	0,14	0,08	0,08	0,68	0,20
DAP/m ³ vendu	0,24	0,09	0,09	0,00	0,27
CAF brute/m ³ vendu	0,38	0,17	0,17	0,68	0,47
CAF nette/m ³ vendu	0,31	0,17	0,17	0,68	0,42

Tableau 35: Capacités d'autofinancement des services d'eau potable.

¹³⁰ En Martinique : SICSM, Odyssi, SCCNO, SCCNA(assainissement). En Guyane : CACL, Saint-Laurent, Kourou. Saint-Martin et Mayotte données complètes.

¹³¹ Résultats obtenus à partir de l'extrapolation à chaque DROM de la moyenne de deux années pour les services connus (représentant 92 % des volumes en Martinique et 88 % en Guyane). Les comptes de gestion s'étalent de 2011 à 2014 selon les cas. Les résultats sont optimistes car certaines charges sont omises dans certains comptes (personnel, dotation aux amortissements, locaux...). Compte tenu de l'état apparent de solvabilité des services, les ratios de Guyane ont été transposés en Guadeloupe ; l'état financier très précaire du SIAEAG rend l'exercice risqué (20M€ ont été apurés depuis le début 2015 et la dette résiduelle serait d'environ 16 M€ hors remboursements d'emprunts en mi-2015, dont 4 M€ à l'Office de l'eau). La mission n'a pas eu le temps d'accéder aux informations concernant la Réunion, aucune extrapolation n'a été faite concernant ce DROM.

La CAF est modérément réduite par la charge de la dette mais l'amortissement d'une partie de la dette récemment contractée (nouvelles infrastructures d'AEP en Guyane) n'a pas démarré dans les comptes examinés. En outre certains services bénéficient d'une trésorerie permanente assurée par la collectivité constituant un véritable prêt à long terme dont la remise en cause alourdirait le service de la dette.

Pour les Antilles-Guyane (sous réserve de la pertinence de l'extrapolation utilisée pour la Guadeloupe), le résultat serait de 3,8M €, la CAF de 16,5 M€, la CAF nette de 14 M€.

B. Renouvellement

La consommation de capital fixe (CCF), le renouvellement sont évoqués dans les schémas directeurs et les annexes des SDAGE consacrées à la récupération des coûts. Ils peuvent être comparés à la dotation aux amortissements pratiquées par les services. Trois chiffres ont été trouvés (Tableau 36).

	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Source	Schéma directeur (2010)	Schéma directeur (2009)	Programme de mesure (2014)
*Impact sur le prix de l'eau du renouvellement ou **CCF annuelle par m ³ vendu	* 0.84 €/m ³	* 0.79 €/m ³	** 0.77 €/m ³

Tableau 36: Impact sur le prix de l'eau du renouvellement ou de la CCF pour l'eau potable concernant 3 DROM.

Ces chiffres sont très voisins (autour de 0.80 €/m³). Si on les compare aux dotations aux amortissements pratiquées, celles-ci sont au mieux de 38 % (Martinique) et au pire de 6 % (Guyane). Ceci confirme les observations des schémas directeurs départementaux qui relevaient que le renouvellement n'était pas suffisamment financé.

C. Nouveaux investissements

Les nouveaux investissements nécessaires (période 2016-2021 environ) apparaissent dans les schémas directeurs et dans les programmes de mesure.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Schéma directeur	14.4 à 21 M€/an 0.48 €/m ³	7.5 M€/an 0.22 €/m ³	
Programme de mesure * reconstitution du coût au m ³ vendu	29 M€/an * 0.97 €/m ³		20.4 M€/an * 1.57 €/m ³

Tableau 37 : Estimations des investissements d'AEP concernant 3 DROM.

Hormis les difficultés techniques à réaliser les programmations, ces investissements ne sont envisagés que s'ils sont tempérés par des subventions, au premier rang desquels le FEDER /FEADER (Tableau 38).

Montants (en M €)	Martinique		Guyane		Guadeloupe		Mayotte	
Autofinancement	47	38 %	46	39 %	22	20 %	67,5	36 %
FEDER	32	26 %	40	34 %	60	53 %	38	20 %
Autres aides	45	36 %	31	26 %	30	27 %	82	44 %
Investissement	124		117		112		188	
Investissement annuel	20,6		19,5		18,6		31,3	

Investissement annuel eau potable (50 % par convention)	10,3	9,75	9,3	10,5
Autofinancement annuel eau potable	3,9	3,8	1,8	3,8
FCTVA (15 %)	1,5	1,5	1,4	1,6
Autofinancement résiduel	2,4	2,3	0,4	2,2

Coût annuel autofinancement eau potable (€/m ³ assiette)	0,1	0,29	0,06	0,38
Coût annuel allégé par FCTVA (€/m ³ assiette)	0,06	0,18	0,01	0,22

Tableau 38: Exemple de déclinaison d'un programme d'investissement pour l'eau potable en besoins d'autofinancement.

Cet exercice illustratif fondé forfaitairement sur une hypothèse de ventilation 50 %-50 % entre assainissement et eau potable, et qu'il faudrait reprendre et compléter au moment de la mise au point détaillée des programmes, EPCI par EPCI, montre cependant déjà que les résultats courants observés dans les comptes financiers permettraient d'assurer l'autofinancement en Martinique, mais que ce n'est pas le cas en Guyane ou à Mayotte même en tenant compte du FCTVA. Dans ces cas des arbitrages supplémentaires seront nécessaires. L'hypothèse d'un taux de subvention double dans les maquettes financières de Guadeloupe par rapport aux autres DROM rend l'exercice localement beaucoup plus accessible, si elle était confirmée.

2. Assainissement collectif

A. Capacités d'autofinancement

Concernant l'assainissement, les capacités d'autofinancement que la mission a pu analyser sont présentées au tableau 39. La CAF est réduite par la charge de la dette mais l'amortissement d'une partie de la dette récemment contractée (mise aux normes DERU) n'a pas démarré dans certains comptes examinés. En outre certains services bénéficient d'une trésorerie permanente assurée par le service d'AEP constituant un véritable prêt à long terme dont la remise en cause alourdirait le service de la dette. Le poids de la dette est plus lourd que pour l'AEP ce qui est cohérent avec des services en cours de développement. Pour les Antilles-Guyane, (sous réserve de la pertinence de l'extrapolation utilisée pour la Guadeloupe), le résultat serait de 8,4 M€, la CAF de 12,3 M€, la CAF nette de 8,7 M€.

Les résultats sont meilleurs que pour l'eau potable en raison de la faiblesse des amortissements, ce qui a pour contrepartie que la CAF brute est plus faible. Le poids de la dette est plus lourd ce qui accroît la faiblesse de la CAF nette. Enfin l'assiette est plus faible. Tout ceci souligne la faiblesse des possibilités d'autofinancement.

Les ratios par rapport à l'assiette semblent comparables à ceux de l'AEP en Martinique et en Guyane. Par contre ils sont extrêmement dégradés à Mayotte et Saint Martin.

	MARTINIQUE	GUYANE	Guadeloupe	SAINT-MARTIN	MAYOTTE
Données comptables ¹³²	réelles	réelles	extrapolées d'après Guyane		
Volume d'eau assiette de l'assainissement (Mm ³) [volume AEP*taux de population assainie]	21	6	13	0.7	4
Résultats (milliers d'euros)					
Résultat courant	5347	964	2049	26	-584
Dotation amortissement	2948	312	665	0	721
Capacité d'autofinancement	8295	1276	2713	26	137
Capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts	5068	1152	2449	26	137
Ratios					
R/m ³ assiette	0,26	0,16	0,16	0,04	-0,15
DAP/m ³ assiette	0,14	0,05	0,05	0,00	0,19
CAF brute/m ³ assiette	0,40	0,21	0,21	0,04	0,04
CAF nette/m ³ assiette	0,24	0,19	0,19	0,04	0,04

Tableau 39: Capacités d'autofinancement des services d'assainissement

B. Renouvellement

La dotation aux amortissements est faible ; la plupart des investissements (campagne de mise aux normes DERU en particulier) sont encore dans les immobilisations en cours. La consommation de capital fixe (CCF), le renouvellement sont évoqués dans les schémas directeurs et les annexes des SDAGE consacrées à la récupération des coûts. Ils peuvent être comparés à la dotation aux amortissements pratiquées par les services. Trois chiffres ont été trouvés (Tableau 40).

	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Schémas directeurs	1.04 €/m ³ (2010)		
Étude récupération des coûts des programmes de mesure	Valeur du patrimoine : 277 à 378 M€ 6.9 à 9,5 M€/an sur 40 ans 0.53 à 0.75 €/m ³	Valeur du patrimoine : 550 M€ 27 à 37 M€/an sur 20 ans 1.30 à 1.77 €/m ³	2.3 à 4.3 M€/an 0.38 à 0.71 €/m ³

Tableau 40: Impact sur le prix de l'eau du renouvellement ou de la CCF pour l'assainissement collectif pour 3 DROM.

Ces chiffres sont voisins (autour de 0.6 à 0.7 €/m³ en étalant les données pour la Martinique sur 40 ans au lieu de 20 ans). Si on les compare aux dotations aux amortissements pratiquées, celles-ci sont au mieux de 23 % (Martinique, Guyane) et au pire de 7 % (Mayotte).

¹³² Résultats obtenus à partir de l'extrapolation à chaque DROM de la moyenne de deux années pour les services connus de celui-ci (représentant 73 % des populations en Martinique et 69 % en Guyane). Les comptes de gestion s'étalent de 2011 à 2014 selon les cas. Mêmes commentaires que pour l'eau potable concernant la Guadeloupe et la Réunion.

C. Nouveaux investissements

Les nouveaux investissements nécessaires (période 2016-2021 environ) apparaissent dans les schémas directeurs et dans les programmes de mesure.

	Martinique	Guyane	Guadeloupe
Schémas directeurs	94 à 162 M€ (2014- 2020) 13,4 à 23,1 M€/an 0,64 à 1,11 €/m ³		Schéma directeur 380 M€ (2012- 2030) 21 M€/an ?? 0.31 €/m ³
PDM (reconstitution du coût au m ³ d'assiette initiale. Les projets conduisent bien sûr à l'augmenter grâce à l'augmentation de la desserte).		PDM :203 M€ (dont actions ciblées 124 M€) 29 (actions ciblées 17) M€/an 4.8 (actions ciblées 2.8) €/m ³	Plan assainissement 2012-2018 : 134 M€ (+66 ren. et rehab.) 19M€/an 0.90 €/m ³

Tableau 41: Impact des investissements sur le prix de l'eau (assainissement) pour 3 DROM

Sur la base d'une hypothèse de ventilation 50 %-50 % entre assainissement et eau potable du programme cité ci-dessus, la déclinaison pour l'assainissement conduit aux éléments résumés au tableau 42.

Montants (en M€)	Martinique	Guyane	Guadeloupe	Mayotte
Inv. annuel Assainissement (50 % par convention)	10,3	9,75	9,3	10,5
Autofinancement annuel Assainissement	3,9	3,8	1,8	3,8
FCTVA (15 %)	1,5	1,5	1,4	1,6
Autofinancement résiduel	2,4	2,3	0,4	2,2

Coût annuel autofinancement Assainissement (€/m ³ assiette)	0,19	0,63	0,14	0,98
Coût annuel allégé par FCTVA (€/m ³ assiette)	0,12	0,38	0,03	0,57

Tableau 42: Exemple de déclinaison d'un programme d'investissement en assainissement collectif.

Les commentaires DROM par DROM faits ci-dessus pour l'AEP peuvent s'appliquer pour l'assainissement.

3. Synthèse

De l'analyse de cet un échantillon de comptes de gestion des services de Martinique, de Guyane, de Mayotte et de Saint-Martin apparaissent les éléments suivants :

- les services d'eau potable consolidés au niveau de chaque DROM dégagent des résultats positifs de 0.1 à 0.2 €/m³ ; la dotation aux amortissements n'assurent que de 5 à 40 % du renouvellement théorique (d'environ 0.8 €/m³). En Martinique le résultat permet de financer le programme de travaux neufs issus de la

dernière maquette FEDER connue. En Guyane et à Mayotte, la CAF le permet, amputant donc encore d'avantage le renouvellement.

- les services d'assainissement dégagent des résultats positifs de 0.15 à 0.25 €/m³ sauf Mayotte qui est déficitaire ; la dotation aux amortissements n'assurent que de 5 à 25 % du renouvellement (d'environ 0.7 €/m³). En Martinique le résultat permettrait de financer le programme de travaux neufs issus de la dernière maquette FEDER connue. En Guyane et à Mayotte, même la CAF ne le permet pas. La charge de la dette est plus importante que pour l'eau potable (en cohérence avec les investissements récents) mais elle n'est pas encore toujours prise en compte pour les dernières mises aux normes DERU ; la CAF nette pourrait donc encore se dégrader. Toutefois, ces travaux s'ils permettent d'augmenter la desserte génèrent une assiette supplémentaire mais dans des proportions moindres que le besoin de financement.
- Les valeurs consolidées des services et étendues à l'ensemble des DROM étudiés, avec les limites des méthodes employées ici¹³³, peuvent être estimées selon le tableau de synthèse 43.

	MARTINIQUE	GUYANE	SAINT-MARTIN	MAYOTTE
EAU POTABLE Résultats (milliers d'euros)				
Résultat courant	3241	1108	7	14
Dotation amortissement	5388	1154	0	19
Capacité d'autofinancement	8629	2262	7	32
Capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts	7068	1988	7	29
ASSAINISSEMENT Résultats (milliers d'euros)				
Résultat courant	5347	964	26	-584
Dotation amortissement	2948	312	0	721
Capacité d'autofinancement	8295	1276	26	137
Capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts	5068	1152	26	137

Tableau 43: Synthèse des CAF eau potable et assainissement pour 4 DROM.

Le rapport principal présente les résultats extrapolés à l'ensemble des DROM sur la base de cette analyse.

¹³³ Résultats obtenus à partir de l'extrapolation au DROM de la moyenne de deux années pour les services connus (représentant plus de 92 % de l'AEP et 73 % de l'assainissement en Martinique, 88 % de l'AEP et 69 % de l'assainissement en Guyane). Les comptes de gestion s'étalent de 2011 à 2014 selon les cas. Les résultats sont optimistes car certaines charges sont omises dans certains comptes (personnel, dotation aux amortissements, locaux...).

Annexe 15 : La turbidité, enjeu majeur pour la production d'eau potable

La circulaire DGS 2003-633 du ministère de la santé, relative à l'article R1321-1, passe en revue les divers aspects liés à la potabilité.

La turbidité est un indicateur global qui prend en compte toutes les matières colloïdales et insolubles d'origine minérale (argile, limons, hydroxydes de fer, aluminium, manganèse...) ou organiques (acides humiques, fulviques, protéines, micro-organismes de taille supérieure à 0,1 µm). Ces éléments peuvent constituer des supports pour les micro-organismes (parasites, virus, bactéries). C'est donc un indicateur d'une forte probabilité de présence de pathogènes, et donc de risques notamment directs de diarrhées. Cette circulaire précise que lorsque le milieu présente une turbidité importante et périodique, supérieure à 2 NFU la limite de qualité au point de mise en distribution est de 1 NFU (correspondant à l'unité NTU), avec une référence de 0.5 NFU (objectif à atteindre ; en cas de dépassement, des explications sont à fournir et des analyses supplémentaires sont prévoir). La référence de qualité au robinet, est elle de 2 NFU.

La turbidité est au cœur des difficultés de potabilisation¹³⁴ dans des climats où les précipitations intenses et fréquentes, voire, dans les îles volcaniques, les fortes pentes et l'érodabilité des sols, conduisent très fréquemment les eaux brutes superficielles à avoir des teneurs très élevées de matières en suspension. Des collectivités telles que la commune du Tampon à la Réunion distribuent encore aujourd'hui des eaux non traitées malgré cette turbidité forte. Certains considèrent que les prises d'eau étant situées très en amont, au sein de cirques et souvent en pied de remparts (falaises abruptes) peu fréquentés par l'élevage ni même par une faune sauvage de grands mammifères, ces turbidités importantes sont, moins que dans d'autres contextes indicateurs de risques pathogènes (giardia, cryptosporidium). À juste titre, les ARS combattent ces idées préconçues : le traitement des eaux turbides est considérée comme une première nécessité par l'OMS qui préconise une chloration au minimum.

La question est encore plus délicate quand il s'agit de savoir jusqu'à quel point une eau turbide est apte à être potabilisée par un traitement. Il s'agit alors de déterminer si les altérations de l'eau brute sont compatibles avec l'usage de produire de l'eau potable (quel que soit le traitement apporté).

Le code de la santé publique (article R1321-38 indique une valeur-guide (et non une limite impérative) de 25mg/l pour nécessiter un traitement physique simple et une désinfection (catégorie A1).

Cinq classes sont définies dans le Système d'Évaluation de la Qualité de l'Eau (SEQ-Eau) pour l'aptitude des eaux aux usages. La classe rouge indique une inaptitude à cet usage, mais comme aucune interdiction stricte de potabiliser une eau turbide existe, cette classe n'est pas définie. Pour les particules en suspension, les seuils sont

¹³⁴ L'eau brute turbide est elle-même contaminée, les particules abritant la majeure partie des micro-organismes. La turbidité perturbe le fonctionnement de l'étape de désinfection. La matière organique associée à la turbidité favorise la formation de biofilm dans le réseau de distribution et la survie de pathogènes.

rappelés dans le tableau 44. Les eaux traitées sont très souvent en classe verte, et des situations de traitement en classe jaune voire orange existent (témoignage de l'exploitant à Cap Excellence en Guadeloupe et du gestionnaire de SAPHYR à la Réunion, évoquant les uns et les autres des turbidités de plusieurs centaines de NTU).

<i>Particules en suspension</i>	<i>Bleu</i>	<i>Vert</i>	<i>Jaune</i>	<i>Orange</i>	<i>Rouge</i>
Matière en suspension (mg/L)	2	50	2000	5000	-
Turbidité (NTU)	1	35	1500	3750	-
Transparence disque Secchi (cm)	600	100	10	5	-

Tableau 44: Classes d'aptitude à l'usage : production d'eau potable. Source : SEQ-Eau – guide version 2- 2003.

Annexe 16 : Conformité à la directive eaux résiduaires urbaines

1. Échéance 2000 (plus de 15 000 EH)

Des travaux importants de mise en conformité ont abouti avant l'arrêt de la cour de justice européenne : en Guadeloupe (St François et Gosier), en Martinique (Fort de France, Ducos et le Robert), et à la Réunion (St Paul, St Pierre et St Leu).

La France a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice du 7 novembre 2013 (procédure 258 sans sanction financière), concernant 5 agglomérations dont 2 situées en Corse et 3 dans les DROM :

- la station de Saint-Denis de la Réunion fonctionne correctement depuis avril 2013 (soit plus de 12 mois), avec des données d'autosurveillance conforme.
- les travaux sur Cayenne-Leblond en Guyane sont terminés. La mise en eau ayant eu lieu en 2014, il convient d'attendre des résultats conformes sur 12 mois pour être déclaré conforme à la Directive.
- la station de Basse-Terre en Guadeloupe est devenue conforme fin 2013.

2. Échéance 2005 (plus de 2 000 EH)

Certaines stations de moins de plus de 2 000 EH étaient aux normes avant l'avis motivé correspondant à cette catégorie, par exemple Saint Martin, en Martinique Sainte-Marie et à la Réunion l'Entre-deux.

La France a reçu un avis motivé en janvier 2014 concernant 54 agglomérations, dont 6 dans les DROM :

- Petit-Bourg (Guadeloupe) : la mise en eau a été effectuée le 18 décembre 2013, mais des difficultés sur le poste de relevage n'ont permis une mise en service qu'en janvier 2014. Il reste à disposer de 12 mois d'autosurveillance conforme à la directive pour être considéré comme conforme.
- Morne-à-l'eau (Guadeloupe) : la mise en œuvre de sanctions administratives (consignation de fonds en 2008 et gel des permis de construire en 2009), ont conduit à un démarrage de travaux en janvier 2014, avec une mise en eau prévue pour mars 2015. Mais à cette date, les travaux étaient arrêtés à cause d'un problème de trésorerie, lié aux relations entre commune et la CANGT (communauté d'agglomération de Nord Grande Terre).
- Saint-Esprit (Martinique) : les travaux ont été lancés suite à un arrêté de mise en demeure du SICMS en août 2011 suivi d'une consignation. L'achèvement prévu fin 2014 a été reporté. Le SICMS a délégué à la société d'économie mixte Saint-Martin (SEMSAMAR) et les travaux se poursuivront en 2015.

- Diamant 2 – Dizac (Martinique) : procédure depuis 2012, travaux engagés début 2014, mise en service prévue début 2016
- Saint-Laurent-du-Maroni – Fatima (Guyane) : la lagune actuelle est conforme en performance, mais un accroissement de capacités est nécessaire, les travaux de la nouvelle station devraient s'achever fin 2015.
- Goyave (Guadeloupe) : arrêté de mise en demeure en 2009, mais le projet a connu des problèmes de maîtrise d'ouvrage. Goyave fait partie des trois seuls cas nationaux où les travaux n'ont pas démarrés, alors que la station actuelle ne peut même pas justifier une conformité en performance. Les difficultés de ce dossier ne sont pas sans lien avec celles du SIAEAG, maître d'ouvrage qui a porté le dossier, puis s'en est détourné, demandant à la commune de reprendre la maîtrise d'ouvrage et s'est de nouveau porté maître d'ouvrage récemment. L'état du dossier et la mobilisation des fonds européens demandent une clarification rapide.

Ces exemples illustrent la mobilisation nationale menée tant du point de vue financier (aides à des taux de subvention élevés) que du point de vue réglementaire (mise en demeure, consignation, gel des permis de construire) et montre que l'ensemble des acteurs locaux ont agi en synergie, mais dans l'urgence et non en anticipation, pour résoudre strictement les problèmes posés par les contentieux et sans véritable mobilisation spontanée des collectivités. Le manque d'engagement pérenne de certains maîtres d'ouvrages ainsi que les problèmes de relations entre collectivités jouent un rôle significatif dans la moitié des retards constatés.

Par une décision du 29 avril 2015, la commission européenne a finalement décidé de poursuivre la France pour la non-conformité de 17 agglomérations, dont 3 en Guadeloupe : Goyave, Morne-à-l'Eau et Petit-Bourg.

3. Prochaines échéances ERU ou DCE

Pour l'atteinte du bon état des eaux prévu par la directive cadre sur l'eau (DCE), les programmes de mesures comportent deux catégories d'actions :

- les mesures de base : ce sont celles qui correspondent au respect des directives liées à la DCE, et notamment la directive ERU. Il s'agit des stations et du calendrier mentionnés ci-dessus (avec un cas particulier pour Mayotte sur lequel nous reviendrons) ;
- les mesures complémentaires : elles vont au-delà des exigences DERU, en raison des conditions du milieu, soit pour la même station d'épuration qui peut faire l'objet d'un traitement plus poussé soit pour d'autres types de stations.

Ainsi, le SDAGE de la Guadeloupe a estimé que l'atteinte du bon état des milieux aquatiques et des eaux de baignade nécessite (outre l'établissement de divers schémas directeurs), l'extension du réseau d'assainissement et de raccordement à des mini-stations. Les échéanciers de réalisation s'étalent sur une période de 10 à 15 ans, ce qui conduit à l'atteinte du bon état en 2027.

4. Calendrier spécifique à Mayotte (2020-2027)

Les échéances générales de la DERU a été modifiée pour Mayotte par la directive 2013/64. À ce titre, la France s'engage à respecter à Mayotte l'échéance du 31 décembre 2020 pour :

- équiper de systèmes de collecte des eaux résiduaires urbaines toutes les agglomérations de plus de 10 000 EH, soit 70 % de la charge générée à Mayotte (art 3-1 bis de la directive 91/271) ;
- traiter les eaux des communes de plus de 15 000 EH avec un niveau de traitement secondaire (art 4-1 bis de la directive 91/271) ;
- traiter les eaux des communes de plus de 10 000 EH se rejetant dans des zones sensibles, avec un niveau plus rigoureux que ci-dessus (art 5-2 bis de la directive 91/271).

L'ensemble des stations d'épuration visé par ces alinéas, représente 70 % de la charge générée à Mayotte.

L'article 3-1bis de la directive 91/271 ainsi modifiée, relatif à Mayotte, ne modifie pas la définition européenne des agglomérations. (*"zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires pour les amener vers une station d'épuration ou un point de rejet final"*).

Il serait réaliste, pour prendre en compte la situation particulière des habitats spontanés, d'envisager le recours à une dérogation prévue par la directive (*« lorsque l'installation d'un système de collecte ne se justifie pas [...], des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement sont utilisés »*). Les arguments techniques existent pour montrer que des latrines, qui sont les dispositifs dont l'installation est le plus raisonnablement envisageable à court terme dans ces quartiers, répondent à ces critères concernant le niveau de traitement.

L'enjeu de respect du calendrier est ainsi complété par un enjeu portant sur la délimitation exacte de la zone d'action.

Annexe 17 : Offices de l'eau

1. Historique, statut, fonctionnement, missions et financements

La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-Mer a institué les offices de l'eau dans les DROM, dans l'esprit d'adapter à ce contexte particulier le modèle des agences de l'eau instituées par la loi du 16 décembre 1964 pour l'Hexagone¹³⁵. Les offices de l'eau sont des établissements publics locaux rattachés au Département, contrairement aux agences de l'eau qui sont des établissements publics de l'État.

Leur conseil d'administration, conformément aux règles s'appliquant aux établissements publics locaux, comporte une majorité de représentants des collectivités locales concernées et comprend des représentants des services de l'État, des usagers et milieux socio-professionnels, d'associations agréées de consommateurs. Il est présidé par le président du conseil départemental. Il comprend 18 membres (article R 213-63), qui sont pour la plupart membre du comité de bassin¹³⁶.

Le conseil d'administration est assisté d'un commissaire du gouvernement, situation originale pour un établissement public local. Celui-ci est le préfet de région, mais il est sans contact direct avec la DEB pour la préparation des séances¹³⁷.

Le directeur de l'office est désigné par arrêté du président du conseil départemental après avis du préfet. Le personnel de l'office de l'eau relève des règles de la fonction publique territoriale.

Les compétences de l'office de l'eau sont définies par l'article L312-13 du code de l'environnement. En principe, un établissement public, régi par le principe de spécialité, n'exerce que des compétences qui lui sont déléguées par une collectivité¹³⁸. Or, le conseil départemental ne peut pas déléguer une compétence, en matière de politique de l'eau, qu'il n'a pas. C'est donc la loi qui a défini les compétences de l'office de l'eau, créant ainsi un établissement public *ad hoc* :

- étude et suivi des ressources en eau,

¹³⁵ Le régime des offices de l'eau a été ensuite modifié par la loi du 31 décembre 2006. Par ailleurs, une circulaire du 22 avril 2008 du ministre en charge de l'Écologie rappelle les règles essentielles concernant leur fonctionnement en particulier sur le plan de leurs ressources. À noter le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon qui avait choisi antérieurement d'être intégré dans le périmètre de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

¹³⁶ 9 représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dont deux pour la région, deux pour le département, cinq pour les communes et les EPCI (les mêmes siégeant au comité de bassin) ; 3 représentants de l'État désignés par le préfet de région ; 3 représentants des usagers et milieux socio-professionnels (siégeant au comité de bassin) ; 3 représentants des associations (siégeant au comité de bassin).

¹³⁷ Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président et au moins deux fois par an. Il ne peut délibérer valablement que si la moitié de ses membres sont présents.

¹³⁸ Article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales sur le principe de spécialité fonctionnelle des établissements publics, illustré par une abondante jurisprudence (CE 19 novembre 1975, n° 94791 *Commune de Thaon-les-Vosges* – CE 23 octobre 1985, n°46612 *Commune de Blaye-les-Mines* – Cour administrative d'appel de Lyon 17 juin 1999, *Communauté urbaine de Lyon*).

- conseil et assistance technique aux maîtres d'ouvrage dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource, de la restauration et de l'entretien de milieux aquatiques,
- programmation et financement, par subventions, d'actions et de travaux.

Cette troisième catégorie de missions doit faire l'objet d'une délibération du comité de bassin. Dès lors, sur la base de l'article L. 213-14 du code, l'office établit un programme pluriannuel d'actions et de travaux, incluant ses dépenses de fonctionnement et sa participation, sous forme de subventions, à des maîtres d'ouvrage réalisant des investissements relatifs à la politique de l'eau. Pour l'exercice de ses missions, l'office est informé par les services de l'État des études et recherches relatives à la politique de l'eau. Il tient informé le préfet et les collectivités concernées de ses études et recherches.

Sur proposition du comité de bassin, l'office perçoit des redevances sur les personnes publiques ou privées pour :

- prélèvement sur la ressource en eau ;
- pollution de l'eau ;
- modernisation des réseaux de collecte ;
- stockage d'eau en période d'étiage ;
- obstacles sur les cours d'eau ;
- protection du milieu aquatique.

Les redevances de prélèvement sont calculées en appliquant au volume d'eau prélevé des taux qui tiennent compte de l'usage de cette eau :

- 0,5 à 5 centimes d'euro par mètre cube pour les prélèvements destinés à l'eau potable ;
- 0,1 à 0,5 ct€/m³ pour l'eau d'irrigation ;
- 0,25 à 2,5 ct€/m³ pour les autres usages à des fins économiques.

Les taux doivent être adoptés par le conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin.

2. Des situations contrastées

Les offices de l'eau n'ont pas été créés en même temps dans tous les départements d'Outre-Mer. Ceux de Martinique (2002) et de la Réunion (2003) sont les plus anciens puis vient celui de la Guyane (2006) et enfin celui de la Guadeloupe (2010). Celui de Mayotte, département depuis 2012, n'a pas été créé.

Les offices de la Martinique et de la Réunion constituent des administrations structurées¹³⁹. En Guadeloupe et en Guyane, les offices de l'eau sont beaucoup plus modestes et moins structurés¹⁴⁰. Leurs moyens financiers varient considérablement d'un département à l'autre (Tableau 45).

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Recettes	Recette annuelle (M€)	8,5	9,2	2,4	16,5
	Reports exercices antérieurs (M€)	14,9	?	4,6	17,6
	Recette par habitant (€/hab)	21	23,6	10	19,7
Dépenses	Effectifs	10	30	8	31
	Fonctionnement (M€)				
	Études et sensibilisation (M€)				
	Subventions d'investissements (M€)	9,3	5,5	?	21,5

Tableau 45 : Offices de l'eau. Principales données (2014).

Pour les trois principaux offices (les données de la Guyane n'étaient pas disponibles au moment de la constitution de ce tableau), le tableau 46 donne des précisions concernant plus particulièrement l'exercice 2013.

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	2 887 850 €	2 253 549 €	7 421 728 €
Redevances pour pollution et modernisation des réseaux de collecte domestique	2 031 968 €	7 103 566 €	2 084 423 €
Redevances pour pollution et modernisation des réseaux de collecte non domestique		7 111 €	135 343 €
Redevance pour pollution non domestique due aux activités d'élevage	0 €	0 €	7 021 €
Redevance pour pollutions diffuses	201 434 €	160 133 €	399 247 €
Redevance pour obstacle sur cours d'eau	0 €	0 €	11 430 €
Redevance pour protection des milieux aquatiques	0 €	0 €	7 863 €
Total redevances perçues pour l'exercice 2013	5 121 252 €	9 524 359 €	10 067 055 €
Effectifs permanents (ETP) de l'Office au 31/12/2013	12	20	29
Masse salariale pour 2013 (y compris saisonniers, contractuels, volontaires du service civique, stagiaires)	413 761 €	1 114 567 €	1 507 976 €

Tableau 46 : Détail des comptes des Offices de l'eau. Exercice 2013. Source : DEB.

Les taux appliqués sont très hétérogènes. Ainsi la Martinique applique le taux plafond en matière d'alimentation en eau potable et la moitié du taux plafond pour les redevances pollution. À la Réunion, la redevance pour prélèvement sur l'eau potable est loin du niveau plafond (0,75 ct €/m³) et il a été explicitement choisi d'amortir l'effet prévisible du non-respect des obligations de la loi Grenelle 2 (voir § 1.4.1 ci-dessus) sur les rendements de réseaux (doublement de cette redevance) en minimisant le taux.

L'ensemble des offices est plus ou moins rapidement engagé dans une augmentation progressive des prélèvements destinée à atteindre les niveaux plafonds en quelques

¹³⁹ Martinique : 4 services et un observatoire de l'eau. La Réunion : 9 services, dont 4 de support et 5 scientifiques.

¹⁴⁰ Guadeloupe : 3 sections (appui technique, aides et redevances et services support).

années. L'office de Guadeloupe, loin des niveaux plafonds, a ainsi adopté un calendrier sur la période 2013-2018, à l'échéance duquel les taux atteindront leur niveau maximal.

Les recettes issues des redevances couvrent, dans tous les offices, 90 % à 95 % des ressources totales hors reports (ils bénéficiant également de subventions de fonctionnement représentant une partie marginale de leurs financements).

3. Un constat global mitigé

A. Activité

L'activité des offices de l'eau est variable d'un DROM à l'autre. Compte-tenu de leurs faibles assiettes de redevance, ils sont très loin de jouer le rôle financier des agences de l'eau et une part des ressources qu'ils prélèvent est destinée à leur propre fonctionnement.

20 % à 30 % environ du budget des offices sert aux frais de personnels et charges de gestion courante, avec toutefois de forts écarts d'un office à l'autre : 16,5 % à la Réunion, 25 % en Guadeloupe, 18 % en Martinique (sur la base des budgets 2014).

La Réunion (avant même la constitution de l'office, une structure préexistante avait commencé ce développement) et la Martinique, depuis 2009 gèrent des « observatoires de l'eau ». Une étude sur la formation du prix de l'eau en Martinique et les raisons de son niveau élevé a été lancée en 2015 par ce dernier observatoire.

En fonction de leurs moyens, ils ont une mission essentielle de soutien à la maîtrise d'ouvrage des communes ou des EPCI. Ils disposent d'une petite équipe d'experts (par exemple trois personnes en Guadeloupe) chargée d'apporter cette assistance en fonction des demandes et des besoins au cas par cas. L'office de l'eau de la Réunion va plus loin et indique assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage de travaux à hauteur de 3 M€ par an (15 M€ dans le programme pluriannuel de 5 ans).

Environ la moitié de leur budget (avec de variantes de l'un à l'autre) finance des subventions d'investissement pour l'eau potable ou l'assainissement dans le cadre des programmes prioritaires d'intervention, en complément des crédits de l'ONEMA et des fonds européens.

Une autre est destinée au financement d'études sur le milieu aquatique, par exemple sur la pollution des terres et des cours d'eau par le chlordécone aux Antilles. Les offices de l'eau prennent part à des actions de sensibilisation du public 30 à 40 % est utilisé dans des financements ou réalisations d'études, là aussi avec de fortes variantes (5,9 M€ en Guadeloupe, 1,7 M€ en Martinique), de formation et d'information.

L'efficacité et l'utilité des offices ne se mesure pas seulement à travers leur participation à des financements et contributions à des études. Le rôle effectif qu'ils exercent, en termes d'influence sur la réalité de la politique de l'eau tient à d'autres facteurs que le montant des sommes dépensées, tels que le rayonnement personnel et la compétence de leurs cadres et ingénieurs, la confiance qu'ils inspirent, leur indépendance d'esprit au regard des contingences politiques locales. Certains sont présents au quotidien, apportent dans leur activité, une plus-value à la recherche de solutions opérationnelles sur les questions de l'approvisionnement en eau potable, des

prix de l'eau, de la protection de l'environnement. D'autres sont plus tournés vers la recherche scientifique, la planification de long terme, plus éloignés de la vie quotidienne et des enjeux qui concernent directement la population.

B. Rattachement au Département

Le rattachement au Département est critiqué par certains¹⁴¹. Le président du Conseil départemental, qui est de droit président du conseil d'administration de l'office de l'eau est parfois suspecté de considérer celui-ci comme un service du département et de subordonner les enjeux de la politique de l'eau à d'autres considérations.

C. Les offices de l'eau ont-ils atteint une taille critique ?

La comparaison entre les offices de l'eau et les agences de l'eau trouve vite ses limites. Six agences de l'eau, pour un budget total de 2,2 Md €/an et 64 millions d'habitants, gèrent donc un budget moyen de 370 M €/an par agence, couvrant en moyenne une population de 10 millions d'habitants et un prélèvement global de 37 €/hab/an, et leurs charges de personnel sont faibles au regard des budgets manipulés.

Quatre offices de l'eau, pour un budget total de moins de 40 M €/an et pour moins 2 millions d'habitants gèrent donc en moyenne un budget de l'ordre de 10 M €/an par office, couvrant une population de 500 000 habitants et un prélèvement global de 20 €/hab/an et leurs charges de fonctionnement pèsent de l'ordre de 20 %.

Sans que cela constitue en quoi que ce soit une critique à leur égard, les offices n'ont pas vraiment trouvé une place stratégique dans l'orientation et la mise en œuvre des politiques de l'eau potable et de l'assainissement Outre-Mer. Leur voix porte peu¹⁴². Leurs faibles moyens d'intervention et l'absence d'économies d'échelle ne facilite pas leur positionnement comme des acteurs décisifs de ces sujets majeurs, même si, pour les questions liées à l'observation et à l'élaboration des documents de la DCE, ils ont su apporter de réelles plus-values en lien avec les services de l'État.

A Mayotte, département depuis mars 2011, il n'a pas été créé d'office de l'eau malgré des demandes répétées du conseil général en ce sens. Une mission du CGEDD, en avril 2009, n'avait pas écarté une création. Celle-ci n'est cependant pas perçue comme une nécessité par les autres autorités locales qui craignent un renchérissement du prix de l'eau dû aux redevances. L'existence d'un syndicat unique, permettant une approche globale pour l'eau potable et l'assainissement sur l'ensemble de l'île, et l'absence de perspective de percevoir des redevances significatives sur d'autres catégories d'usager, relativise l'intérêt d'un tel office qui serait confronté aux enjeux de masse critique financière, mais aussi de positionnement dans une période où les enjeux majeurs sont identifiés dans l'eau potable et l'assainissement.

¹⁴¹ En dehors de l'inconvénient financier personnel que certains directeurs d'office trouvent eux-mêmes à un statut sous la contrainte des grilles de rémunération la fonction publique territoriale.

¹⁴² Un directeur d'office exprime son regret que les offices de l'eau ne soient pas considérés à l'égal des agences de l'eau : « l'État, tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés, a eu tendance à déconsidérer les offices, alors qu'en termes de compétence et d'action fédératrice sur le territoire, ils sont vraiment l'équivalent des agences ». Il souligne les difficultés des directeurs d'offices pour être associés aux instances de gestion des fonds de l'Union européenne et pour « accéder aux comités de pilotage de niveau national ».

Annexe 18 : Action des services de l'État

1. DEAL

Le dossier de l'eau est pris en compte de manière différente dans les organigrammes de chaque DEAL¹⁴³.

La police de l'eau est exercée par 2 à une dizaine d'agents selon les départements, avec l'appui des autres acteurs de la police de l'eau. Les DEAL animent la mission interservices eau et nature (MISEN), qui réunit les services de l'État et ses établissements publics concernés par la politique de l'eau et de la nature, en y associant les offices de l'eau. Comme les audits « eau et biodiversité » conduits conjointement par le CGEDD et le CGAAER le montrent régulièrement dans l'Hexagone, la MISEN est, également dans les DROM, plus reconnue pour son rôle très utile de coordination technique et organisationnelle (plans de contrôle, actions conjointes) que pour sa contribution à l'élaboration d'une stratégie.

En outre, les DEAL interviennent à des titres divers en appui à l'action des autorités locales en matière de politique de l'eau, par exemple en assurant le secrétariat des comités de bassin.

Les DEAL sont encore sollicitées pour intervenir en appui aux maîtrises d'ouvrage locales, dans un rôle qui n'est plus aujourd'hui de l'ingénierie publique, mais du conseil pour le montage et le portage des dossiers. Cette sollicitation tient à la fois aux difficultés rencontrées par les maîtrises d'ouvrages locales, qui n'ont que peu été en mesure de structurer leurs services après le retrait de l'ingénierie publique, et au fait que certains agents actuellement en DREAL avaient acquis leurs compétences dans l'ingénierie d'appui. Elles sont de moins en moins en mesure de remplir ce rôle de conseil et d'expertise, car ces compétences « héritées » s'amenuisent au fil des années et ne sont pas renouvelées. Le DEAL de la Guadeloupe exprime un sentiment unanimement partagé par ses collègues : « *Nous sommes sollicités en permanence pour nous substituer aux collectivités locales, mais nous n'en avons plus les moyens. Ainsi, en 2015, nous perdons 4 emplois sur 20 dans les pôles eau et biodiversité* ».

Ces évolutions sont aujourd'hui inéluctables et dans le sens de l'histoire dans les Antilles et à la Réunion. Les cas de la Guyane et de Mayotte, compte-tenu de la croissance démographique, des besoins d'infrastructures et de la faiblesse à court

¹⁴³ A Mayotte, le secteur de l'eau relève du service environnement et prévention des risques, dont trois unités sont concernées : police de l'eau et environnement ; gouvernance et suivi de la ressource, biodiversité (19 ETP). Les deux derniers postes de chef d'unité étaient vacants lors du passage de la mission, phénomène qui reflète la difficulté pour la DEAL d'attirer et de préserver les compétences. En Martinique, l'eau est traitée dans le cadre du service paysages, eau et biodiversité, qui comporte quatre pôles : eaux et milieux aquatiques, biodiversité/nature, police de l'environnement et littoral (16 ETP). À la Réunion, le service de l'eau et de la biodiversité comporte trois sections : biodiversité, police de l'eau, politique de l'eau (33 ETP). En Guadeloupe, la compétence eau semble plus dispersée. Il existe un service des ressources naturelles qui comporte un pôle biodiversité et un pôle eau en trois unités : police de l'eau, politique de l'eau et gestion quantitative (au total 20 ETP). Mais en outre, les questions relatives à l'eau sont traitées dans le service aménagement du territoire (1 ETP « espace littoral ») et 1 ETP au service risques, énergie, déchets. En Guyane, dont les effectifs consacrés à l'eau semblent être les plus modestes, cette compétence se répartit en deux services : fleuves, littoral et police de l'eau (4 ETP) et milieux naturels, biodiversité et paysages, avec 5 ETP en deux unités : biodiversité et eau.

terme des moyens techniques des collectivités, doivent cependant être considérés avec une autre approche : la nécessité d'une période de transition à moyen terme y semble indiscutable.

2. DAAF

Aux côtés des DEAL, les DAAF ont une triple implication dans le secteur de l'eau :

- la gestion des fonds européens. Cette expertise porte notamment sur la mise en œuvre des programmes européens, mais le transfert de la compétence aux régions marque la fin, après des transitions plus ou moins longues de cette activité. Les DEAL, les SGAR et les préfets ne manquent pas d'alerter sur l'impréparation des conseils régionaux pour ces tâches et les conseils régionaux se plaignent de la faiblesse des transferts de personnels envisagés.
- l'ingénierie publique en hydraulique agricole en appui aux collectivités : cette activité est en très forte diminution.
- l'ingénierie publique, mais aussi l'appui à la gestion des services d'eau potable et d'assainissement (cahiers de charges de délégations de service, négociations des DSP, comptabilité). Cette activité reste très demandée par les collectivités, mais est en voie de disparition. Cette activité reste cruciale tant à Mayotte qu'en Guyane. Ainsi, à Saint-Laurent-du-Maroni, dans le Nord de la Guyane, elle mobilise plusieurs agents de la DAAF.

3. ARS

Les agences régionales de santé (ARS) sont, comme dans l'Hexagone, chargées du contrôle de la qualité de l'eau distribuée, de la protection des captages et de la surveillance des eaux de baignade. Les enjeux de santé publique liés à ces activités sont beaucoup plus prégnants que dans l'Hexagone : la nécessité d'interrompre la distribution d'une eau non potable est fréquente (au moment de la rédaction de ce paragraphe, c'était le cas sur une partie de l'île de la Réunion, c'est fréquent à Mayotte. **L'appréciation est cependant très différente selon les régions sans que l'on puisse véritablement le relier avec des indicateurs explicites** : la forte mobilisation à la Réunion, à Mayotte et en Guyane ne se retrouve pas sur les mêmes sujets dans les Antilles, où les ARS considèrent la situation comme satisfaisante, ce qui n'a manqué de surprendre la mission, sans que pour autant elle ait eu les moyens d'approfondir cette question.

Les effectifs consacrés à la mission eau des ARS sont limités, entre deux et six ETP selon les régions, se situant vraisemblablement néanmoins dans la fourchette haute des ratios pour la France entière.

4. Préfet

Même si la compétence en matière de service public de l'eau est décentralisée, le préfet et ses services sont amenés à intervenir dans ce domaine, politiquement et médiatiquement sensible, en cas de difficultés touchant à la vie des populations. Ainsi,

en Guadeloupe, face à l'aggravation des problèmes d'approvisionnement des populations en eau potable, notamment en raison de l'état dégradé des réseaux, le préfet a initié et coordonné la conception d'un plan d'urgence, annoncé en septembre 2014. En Martinique, il est au cœur de la réflexion autour de la réorganisation de la gouvernance. Le préfet préside, selon une circulaire interministérielle du 26 novembre 2004, la MISEN. Il y est rarement présent personnellement, mais il préside souvent en personne les comités sécheresse en situation de crise d'approvisionnement. qui réunit les services de l'État concernées par la politique de l'eau et les offices de l'eau. En principe, cette instance se réunit au moins tous les trois mois pour examiner les principaux enjeux autour de la politique de l'eau. Ainsi, à Mayotte, un comité de suivi de la ressource en eau se réunit à un rythme mensuel depuis 2010, présidé par le représentant de l'État. Ses préconisations sont largement suivies comme le souligne le président du syndicat unique de l'eau.

5. Procureurs et parquets

Les infractions environnementales ne sont pas celles qui mobilisent en premier rang les procureurs et les parquets, dans des régions où l'activité judiciaire est particulièrement intense. Néanmoins ils apprécient la qualité des procédures préparées notamment par les agents de l'ONEMA, souvent citées comme d'une excellente forme juridique et bien étayées, et les accompagnent autant que possible.

Annexe 19 : Domanialité, police, gestion et entretien des cours d'eau

1. Statut juridique des cours d'eau

A. Analyses concernant la délimitation du DPF et du DPE

Il ressort d'une étude juridique de 2006, réalisée sous l'égide de la DIREN de la Réunion, que dans ce DROM, suite à l'évolution des textes, les cas suivants peuvent théoriquement se présenter :

- cours d'eau ou ravine pérenne appartenant à l'État (domaine public), imprescriptible et inaliénable (la loi 73-550 du 28 juin 1973 propre aux Outre-mer¹⁴⁴ les définit ainsi : « eaux courantes ou stagnantes, même accumulées artificiellement, à l'exception des eaux pluviales, tous les cours d'eau, navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, les sources, les eaux souterraines) » ;
- cours d'eau ou ravine pérenne appartenant à des tiers : ravine « intermédiaire », validée entre 1948 et 1953 (un décret de 1948 confirmant la domanialité des cours d'eau a laissé en effet un délai de 5 ans pour faire valider les droits acquis sous l'ancien régime) ;
- ravine non pérenne (ou « sèche ») appartenant à l'État (domaine privé), aliénable et prescriptible
- ravine non pérenne appartenant à des tiers : ravine intermédiaire validée ou prescrite.

La propriété s'étend sur la seule largeur correspondant aux plus hautes eaux avant débordement, abstraction faite des perturbations météorologiques exceptionnelles.

La difficulté est de savoir, pour chaque ravine, si celle-ci constitue un cours d'eau, auquel cas elle fait partie du domaine public, ou bien ne forme qu'un chenal d'évacuation des eaux pluviales. Cette définition, en l'absence de définition juridique, a donné lieu à une importante jurisprudence qu'est venue stabiliser une circulaire¹⁴⁵, applicable outre-mer. Concrètement trois critères sont retenus : l'origine des eaux, qui doivent provenir d'une source ou d'une résurgence ; la permanence des eaux sous tendue par la notion de débit suffisant et régulier ; le classement réglementaire enfin, qui cependant ne saurait se substituer aux critères précédents.

Ces critères de continuité et de permanence de l'écoulement des eaux ne sont pas absolus. La plupart des ravines des îles des DROM ont des lits permanents, marqués par un encaissement plus ou moins important, mais où les écoulements sont intermittents. Certaines ravines présentent un écoulement permanent mais non visible

¹⁴⁴ Sauf Mayotte où les eaux souterraines et les cours d'eau font partie du domaine public de la collectivité départementale (Code Général des Propriétés des Personnes Publiques, article L5331-8)

¹⁴⁵ Circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable DE / SDAGF / BDE n°3 du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau.

en période d'étiage du fait de la présence d'une épaisse couche de blocs rocheux et de galets dans leur lit.

Les DROM ont procédé par voie d'arrêté préfectoral à une identification du DPF en s'appuyant essentiellement sur le linéaire figurant en trait plein sur la carte IGN au 1/25 000. Les éléments dont a pu disposer la mission sur les linéaires concernés figurent au tableau 47.

	Réunion	Mayotte	Guadeloupe	Martinique	Guyane	St Martin
Linéaire DPF (km)	1 800 km (28 000 km privé)				120 000 km	

Tableau 47: Domaine public fluvial dans les DROM.

B. Conséquences dans le domaine public

L'appartenance d'une ravine au domaine public fluvial (DPF) entraîne l'existence d'une servitude de marchepied de 3,25 m destinée au passage des services administratifs afin qu'ils puissent intervenir en vue du maintien du libre écoulement de l'eau.

Lorsqu'il s'agit de cours d'eau domaniaux non navigables, l'État n'est tenu de ne conduire qu'un entretien très limité, en ne poursuivant qu'un seul objectif, le maintien du libre écoulement des eaux, par l'enlèvement d'embâcles naturels pouvant occasionner des débordements en amont¹⁴⁶. En particulier :

- l'obligation d'entretien des cours d'eau domaniaux ne s'étend pas aux travaux dont l'objet ou la conséquence serait d'accroître la capacité d'écoulement du lit ou de s'opposer à des mouvements naturels (horizontaux ou verticaux) de celui-ci (il n'appartient pas au propriétaire du lit de réaliser des travaux de « fixation » du lit, les conséquences des mouvements naturels étant régies par le code civil et le code du DPF) ;
- l'État n'est pas non plus tenu d'assurer la protection des propriétés riveraines : quel que soit le statut du cours d'eau considéré, la défense des propriétés riveraines contre les inondations incombe exclusivement aux propriétaires concernés ; même lorsque l'État a participé à la construction d'un ouvrage qui constitue une dépendance du domaine public fluvial (cas d'un endiguement par exemple), il n'est pas tenu d'en assurer l'entretien ni de se substituer au maître d'ouvrage en cas de défaillance de ce dernier, même si l'ouvrage participe à la défense contre les inondations.

C. Conséquences dans le domaine privé

Les ravines « non cours d'eau » sont des propriétés sans enjeu hydraulique *stricto sensu*. Dès lors, l'État propriétaire, comme tout autre propriétaire privé, est simplement tenu de respecter l'article 640 du code civil qui prévoit le libre écoulement des eaux d'une parcelle dominante sur une parcelle dominée. Ceci n'est plus vrai si l'État a réalisé, ou laissé faire en connaissance de cause, des aménagements ayant pour conséquence manifeste d'accroître le risque inondation. Il convient donc pour l'État, en

¹⁴⁶ Telle que prévue dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

tant que propriétaire privé, de ne pas rester inactif lorsqu'il a connaissance d'aménagements dans ces ravines, sauf à clairement identifier l'absence d'impact pour les fonds situés à l'aval. Sur ces règles la DEAL Réunion a rédigé en 2008 une note très claire.

Pour autant cette préoccupation n'est pas généralisée à l'ensemble des DROM puisque l'État en Martinique n'a pas identifié de ravines faisant partie de son domaine privé : lors des opérations foncières, des régulations cadastrales et plus largement à chaque fois que cette question se pose, la ravine est répartie entre les propriétaires riverains.

2. Exercice de la police sur les cours d'eau et ravines

On distingue :

- la police de la conservation du domaine¹⁴⁷ : l'État fait respecter l'intégrité de son domaine, soit avec un droit spécifique pour le DPF, soit avec le droit pénal commun pour son domaine privé¹⁴⁸ ;
- la police générale du maire du respect de l'ordre public (prévenir et faire cesser les conséquences d'inondations, de ruptures de digues...) ¹⁴⁹ ; en cas de risque imminent, il est toujours possible au maire d'intervenir sur les ravines sèches, pour prévenir le risque inondation par exemple.
- la police de l'eau selon l'application d'une nomenclature distinguant les différentes natures d'installations, ouvrages ou travaux¹⁵⁰ ;
- la police de l'urbanisme et des risques du ressort du maire ou du préfet en application des plans de prévention des risques ou des plans locaux d'urbanisme ;
- le code civil qui impose au propriétaire privé de se comporter en « bon père de famille ».

3. Conséquences pour la gestion

La question se pose de savoir si cette démarche normative, donnant une définition juridique à chaque ravine, et rappelant le rôle de chaque autorité administrative, est de nature à régler concrètement les problèmes. Les responsables publics territoriaux la considèrent comme coupée des réalités, et reflétant une volonté de l'État de se désengager de responsabilités qu'il doit actuellement assumer. Les états des lieux préalables à la révision des SDAGE sont eux-mêmes restés muets sur ces questions, pourtant essentielles pour désigner les maîtrises d'ouvrage et les porteurs de projet. Les programmes des projets de SDAGE identifient bien des mesures en faveur des

¹⁴⁷ Code du domaine public fluvial.

¹⁴⁸ Art. 640 du code civil

¹⁴⁹ L.2212-1 du code général des collectivités territoriales

¹⁵⁰ L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement

cours d'eau, mais avec des maîtrises d'ouvrage génériques (« communes »...), et sans planning ni plan de financement.

Des impératifs se sont parfois imposés comme à la Réunion la lutte anti vectorielle (LAV) pour lutter contre les moustiques et la propagation du chikungunya avec des « plans ravines ». La principale difficulté portant sur la pérennité des moyens, une fois la crise passée. Un guide intéressant à l'attention des porteurs de projets y a aussi été mis au point, mais il s'agit plus de sécuriser les initiatives (précautions à prendre, démarches administratives à réaliser), que d'engager une démarche proactive.

L'État est donc engagé dans une gestion qui impliquent insuffisamment les autorités territoriales et sans qu'il puisse assumer pleinement les responsabilités qui sont juridiquement les siennes, faute de moyens. La vraie question est donc de revenir à une situation à la fois gérable et compréhensible pour tous les interlocuteurs.

Le code général de la propriété des personnes publiques a ouvert la possibilité de transférer la propriété d'une partie du DPF aux collectivités territoriales et à leurs groupements (loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), avec un dispositif d'accompagnement. En dépit de certaines concrétisations dans l'Hexagone, cette politique a eu pour l'instant peu d'écho. La direction de l'eau et de la biodiversité avait envisagé sa relance par voie de circulaire, ainsi que de confier une mission au CGEDD pour que soient analysés les points de blocage avec les collectivités locales. Les conditions du déclassement de certains cours d'eau entraînant leur transfert de fait aux propriétaires riverains devaient aussi être examinées. Ces projets ne se sont pas concrétisés mais restent d'actualité. La mission propose de les relancer en y intégrant les spécificités des Outre-mer, et la problématique du domaine privé de l'État, dans le cadre de la loi MAPTAM qui organise le transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux EPCI à fiscalité propre et qui bâtit un nouveau cadre dans lequel devra s'inscrire cette gestion.

Annexe 20 : Enjeux littoraux

A. Zone des cinquante pas géométriques

Le code général de la propriété des personnes publiques dispose que la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans tous les départements d'Outre-mer. En l'absence de délimitation explicite, elle présente une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation. L'existence de cette zone permet concrètement de compenser la limitation du DPM qui dans les DROM, n'est matérialisée que par une bande de terrain très étroite en bord de mer, en raison de la faible amplitude des marées.

Face à la pression foncière liée au développement de l'offre touristique, la « loi Littoral » du 3 janvier 1986 a intégré la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) au Domaine Public Maritime (inaliénable et imprescriptible) permettant ainsi la sauvegarde de la bande littorale et son affectation à un usage public. Toutefois, le décret d'application du 13 octobre 1989 relatif à la ZPG a permis à l'État de céder aux particuliers certains terrains occupés avant 1986, à condition qu'ils soient situés dans des terres déjà urbanisées et équipées. En effet, subsistaient encore sur ces terrains de nombreuses familles sans titre et dont l'occupation était pourtant légitime.

En Martinique et en Guadeloupe, où des problèmes liés à l'occupation sans titre de la ZPG se posent, la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la ZPG a mis en place de nouveaux mécanismes de cession des terrains de cette zone relevant du DPM. Deux agences ont été créées pour conduire cette évolution.

Dans le même temps, le législateur a prévu de confier au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres l'administration des zones naturelles de la bande des cinquante pas géométriques (lois du 30 juillet 1996 et du 27 février 2002).

Un rapport du CGEDD-IGA¹⁵¹ a proposé de mettre fin à cette frontière artificielle, dans une logique d'alignement sur le droit commun et de décentralisation, en transférant les parties urbanisées aux collectivités locales (EPCI, Région ou Collectivité unique), et en maintenant les espaces naturels dans le domaine de l'État. Ainsi la cohérence entre la protection, l'aménagement et les règles d'urbanisme pourra s'opérer. Les zones à risque devront être exclues des transferts de propriétés prévus, en l'absence de mesures de prévention possible.

B. Mangroves et lagons

Le PDM de Guadeloupe, par exemple, prévoit une vingtaine de mesures en faveur des cours d'eau, des zones humides dont les mangroves, et des eaux marines. Elles

¹⁵¹ Sabine BAIETTO-BEYSSON et Philippe BONNAL (CGEDD), Jean COLIN et Noémie ANGEL (IGA) : « *Problématiques foncières et rôle des différents opérateurs aux Antilles* », Rapport CGEDD n°9046-01 et IGA n°13-073/13-055/03, Nov 2013.

portent sur l'amélioration des connaissances sur le fonctionnement physique et biologique, sur la mise en œuvre de programmes de gestion, et sur la protection des écosystèmes. Un coût de 6,46 M€ a pour le moment été calculé, mais le SDAGE précise « que ces totaux ne représentent qu'une petite partie du total, car certains coûts ne sont pas encore chiffrés ». Seules des maîtrises d'ouvrage génériques ont été identifiées (« communes »...). Il n'y a pas de planning ni de plan de financement. Il manque en fait l'équivalent d'un programme d'actions opérationnels territorialisés.

À la Réunion (où il n'y a pas de mangrove), le lagon et les masses d'eau de transition, sont gérés dans un cadre territorial trop limité (réserve naturelle, propriété du conservatoire du littoral) qui n'inclut pas le bassin-versant, origine des principales pressions. Les SAGE pourraient être un outil adapté pour mieux gérer cet interface terre-littoral, notamment s'il est possible de mieux s'appuyer sur les EPCI en lien avec la loi GEMAPI.¹⁵²

¹⁵² Voir Étienne Lefebvre, Marc Sandrin, CGEDD et Xavier Nicolas, IGAM « *Évaluation du balisage et de la gouvernance de la Réserve naturelle marine de la Réunion* », rapport CGEDD n° 009853-01 et IGAM n° 2014-149, février 2015

Annexe 21 : Connaissances sur les milieux aquatiques

A. Progrès des connaissances

A la Martinique et à la Réunion les études d'approfondissement des connaissances portent sur le fonctionnement des milieux aquatiques tropicaux insulaires et leur gestion, y compris marins et littoraux, en intégrant l'impact du changement climatique (conditions de reproduction des espèces, capacités des espèces à franchir les obstacles dans les cours d'eau, espèces envahissantes, etc.).

Pour la Guyane ou la Guadeloupe le besoin d'acquisition de connaissances porte sur des thèmes plus immédiats encore : ressource, faisabilité de structures intercommunales, filières de valorisation des déchets issus de l'assainissement, partage de la connaissance (formation), impact des décharges sur les eaux souterraines, bilan des études sur la pollution au mercure.

A Mayotte gouvernance et connaissance sont systématiquement associées.

Sans viser le cadre unique, la mission recommande d'homogénéiser entre les DROM dans les SDAGE la définition des mesures relatives à l'acquisition de connaissance, via OSMOSE¹⁵³.

B. Évolution des réseaux de surveillance

Au niveau national, le cadrage du programme de surveillance DCE est défini par l'arrêté du 29 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 établissant le programme de surveillance de l'état des eaux en application de l'article R. 212-22 du code de l'environnement qui précise les paramètres à suivre et les fréquences minimales. Plusieurs réseaux de contrôles le composent. Certains bassins, comme la Réunion et la Martinique, disposent également d'un arrêté préfectoral relatif au programme de surveillance mis en œuvre sur leur bassin susceptible de préciser localement les dispositions nationales. L'état d'avancement et le coût de la mise en œuvre de la surveillance DCE sont très différents d'un DROM à l'autre comme l'illustre le tableau 48 pour les cours d'eau, ainsi que les demandes de subventions des bassins à l'Onema et les taux de subventions s'y référant.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Nombre de masses d'eau	47	20	840	24	26
Nombre de masses d'eau suivies	20	19	43	14	9

Tableau 48: Nombre de masses d'eau cours d'eau suivies. Source : ONEMA, juin 2014.

¹⁵³ Osmose est une application du système d'information sur l'eau consacrée au suivi de la mise en œuvre des programmes de mesures sur l'eau, qui recense au niveau national l'ensemble des actions programmées pour l'atteinte du bon état des eaux. Son objectif est de faciliter leur suivi : toutes les données seront à terme renseignées, localisées et datées.

Les sommes allouées par l'ONEMA à la surveillance sont rappelées au tableau 49. Ce budget fluctue naturellement d'une année à l'autre compte tenu des échéances variables selon les protocoles et programmes.

Année	Montant total de l'action (euros)	Subvention Onema AE (euros)
2013	3 409 338	2 232 310
2014	4 670 450	3 502 720
2015	3 664 557	2 748 943

Tableau 49: Dépenses liées à la surveillance des masses d'eau dans les DROM. Source : ONEMA.

Dans le cadre de son rôle de coordination du système d'information sur l'eau au plan national, l'ONEMA travaille avec les DROM à la mise en place de ce programme, calé sur les cycles successifs des SDAGE. En juillet 2014 il en a fait une synthèse lors d'un séminaire qu'il organise régulièrement avec les DROM, et envisage d'en tirer dans le courant de l'année 2015 des règles de priorité de financement pour 2016.

Les données de la surveillance étant un préalable à la fixation des actions les plus pertinentes, dans le programme de l'ONEMA le financement de leur obtention figurera par principe avec la priorité la plus élevée, à la condition cependant qu'elles correspondent strictement aux prescriptions de l'arrêté national. Dans le cas contraire (par exemple fréquence de mesures plus élevée décidée localement, mesure d'autres paramètres), elles relèveront d'un ordre de priorité inférieur ou d'un financement à 100 % par l'Office de l'eau. Le conseil d'administration de l'ONEMA reste cependant ouvert à l'examen de situations particulières. Pour la surveillance des eaux littorales la dérogation d'un taux de subvention à 90 % serait ramené à 80 %¹⁵⁴.

La mission ne peut qu'approuver ces dispositions qui tendent à optimiser les moyens financiers de l'ONEMA.

¹⁵⁴ Sauf peut-être pour Mayotte qui n'a pas d'ODE (c'est le parc naturel marin qui y met en œuvre le réseau de surveillance DCE), et la Guyane dont le territoire est immense.

Annexe 22 : Pressions sur les milieux aquatiques et activités humaines

Les pressions de toutes natures font l'objet d'une analyse détaillée par masse d'eau dans les SDAGE. Ces informations très complètes pourraient être utilement synthétisées de façon illustrée comme cela a été fait pour le bassin martiniquais (Tableau 50).

Synthèse des pressions sur les masses d'eau cours d'eau

Masses d'eau cours d'eau	Libellé Masse d'eau cours d'eau	AC	Débordement des postes de relèvement	Industrie	ANC	Ruissellement urbain	Agriculture pression pesticides	Pression Chlordécone	Agriculture pression fertilisation	Élevage	Erosion des sols	Décharges, sites et sols pollués	Prélèvements	Pressions hydro-morphologiques
FRJR101	Grand' Rivière	faible	Négligeable	Négligeable	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Faible	faible
FRJR102	Capot	modérée	Négligeable	Faible	Modérée	Modérée	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Forte	Modérée	Modérée	faible
FRJR103	Lorrain amont	Négligeable	Négligeable	Négligeable	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Négligeable	Négligeable	faible
FRJR104	Lorrain aval	Négligeable	Négligeable	Négligeable	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Modérée	Faible	Modérée	Négligeable	Faible	faible
FRJR105	Sainte-Marie	faible	Modérée	Forte	Forte	Modérée	Forte	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Négligeable	Faible	faible
FRJR106	Gallion	modérée	Négligeable	Modérée	Faible	Modérée	Forte	Forte	Forte	Faible	Forte	Négligeable	Modérée	faible
FRJR107	Desroses	faible	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Forte	Faible	Forte	Modérée	Modérée	Négligeable	Faible	Forte
FRJR108	Grande Rivière Pilote	faible	Faible	Forte	Forte	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible	Modérée	Négligeable	Modérée	faible
FRJR109	Oman	faible	Faible	Négligeable	Faible	Modérée	Faible	Négligeable	Faible	Faible	Faible	Négligeable	Négligeable	Modérée
FRJR110	Rivière Salée	forte	Forte	Faible	Forte	Forte	Forte	Modérée	Forte	Forte	Forte	Modérée	Faible	Modérée
FRJR111	Lézarde aval	forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Forte	Faible	Modérée	Modérée	Faible	Forte
FRJR112	Lézarde moyenne	faible	Modérée	Modérée	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Modérée	Modérée	Modérée	Forte	faible
FRJR113	Lézarde amont	faible	Faible	Négligeable	Modérée	Faible	Faible	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Négligeable	Forte	faible
FRJR114	Blanche	faible	Faible	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Négligeable	Forte	faible
FRJR115	Monsieur	forte	Forte	Modérée	Forte	Forte	Faible	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Négligeable	Faible	Forte
FRJR116	Madame	Modérée	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Modérée	Négligeable	Négligeable	Forte
FRJR117	Case Navire amont	Modérée	Négligeable	Négligeable	Forte	Faible	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Modérée	faible
FRJR118	Case Navire aval	faible	Faible	Négligeable	Forte	Forte	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Faible	Négligeable	Faible	Modérée
FRJR119	Carbet	modérée	Faible	Négligeable	Faible	Faible	Faible	Négligeable	Faible	Faible	Modérée	Négligeable	Faible	faible
FRJR120	Roxelane	Faible	Modérée	Faible	Modérée	Modérée	Faible	Modérée	Faible	Faible	Modérée	Faible	Faible	faible

Tableau 50: Exemple de présentation synthétique de l'importance des pressions. Source : SDAGE Martinique.

A. Agriculture

Les principales pressions agricoles sur les ressources en eaux concernent surtout les pollutions diffuses, objet pour la fraction des épandages de produits phytopharmaceutiques, du plan « écophyto 2018 » comme dans l'Hexagone. Les masses d'eau souterraines sont en effet dans leur grande majorité en bon état quantitatif. Des intrusions d'eau salée sont cependant diagnostiquées le long du littoral réunionnais, plutôt imputables aux prélèvements AEP (pour 5 masses sur 22), et pour une masse de Guadeloupe, tandis qu'un problème d'état déficitaire se pose pour une petite nappe de Mayotte.

S'agissant des pollutions diffuses, la chlordécone longtemps utilisé sur la banane en Guadeloupe et Martinique est traitée en cas particulier. En effet sa rémanence est telle (on pense même que le pic de concentration dans les eaux souterraines n'est pas encore atteint malgré son interdiction depuis 1993) qu'elle a nécessité pour certaines masses d'eau l'attribution d'un objectif « moins strict », pour cette substance spécifiquement. Dans ce cas le SDAGE fixe des objectifs d'échéance normale à respecter pour tous les autres paramètres (autres substances, biologie). Deux plans

d'actions se sont succédé depuis 2008, doté le premier de 33 M€, le second de 37M€, avec pour objectif :

- d'approfondir l'état des connaissances des milieux, et rechercher et expérimenter des techniques de remédiation de la pollution ;
- de consolider le dispositif de surveillance de l'état de santé des populations, et approfondir la connaissance des effets sur la santé ;
- de poursuivre la réduction de l'exposition des populations, en assurant la qualité de la production alimentaire locale et soutenant les professionnels impactés ;
- de gérer les milieux contaminés et assurer une bonne information de la population.

Une caractéristique importante de ce second plan est qu'il comporte, comme prévu dans la loi de modernisation agricole¹⁵⁵, un important volet touchant la pêche et les milieux aquatiques, afin de faire face à la contamination, notamment du milieu marin, mise en évidence dans le cadre du premier plan.

La Cour des comptes dans un rapport de 2014¹⁵⁶ relève que des risques demeurent, du reste non limités au chlordécone, et que si la canne et la banane sont désormais « sous contrôle », le maraîchage ferait « parfois un usage excessif de produits autorisés ». Les sols se décontaminant par lessivage, les concentrations en mer augmentent. De nouvelles restrictions de pêche ont été prises en 2013, compensées par des indemnités versées aux pêcheurs martiniquais et guadeloupéens.

Un troisième plan chlordécone pour les années 2014-2020 a été lancé par le Premier ministre lors de son déplacement aux Antilles en juin 2013.

Les niveaux de pollution par les nitrates ne sont globalement pas alarmants, mais les concentrations augmentent dans un certain nombre de captages, au point que quelques-uns ont dû être fermés. En plus des épandages azotés agricoles, des rejets domestiques peuvent également être incriminés. Si la délimitation de zones vulnérables n'a nulle part été jugée opportune¹⁵⁷, la mission recommande sur ce point la plus grande vigilance, l'approfondissement de l'analyse des origines de ces pollutions, et l'intensification des mesures préventives. En effet, si les tendances actuelles se prolongent, le cap des 50 mg/l pourrait être dépassé sur certains bassins d'alimentation.

B. Industrie

Avec d'importantes nuances entre les DROM, l'activité industrielle est dans l'ensemble relativement modeste. Cela n'empêche pas certains secteurs d'activité d'avoir un impact important sur l'environnement et la ressource en eau.

¹⁵⁵ Art. 84 de la Loi no 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

¹⁵⁶ Cour des comptes : « La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République » – juin 2014.

¹⁵⁷ Dans le cadre du SDAGE, une « pré-délimitation de zones vulnérables » avait tout de même été réalisée en Martinique.

Avec des forêts dévastées, des rivières détruites, des populations menacées et contaminées, l'**orpillage illégal** est le principal fléau social, sanitaire et environnemental menaçant la Guyane.

Si la production légale d'or est très encadrée (interdiction d'utiliser le mercure, gestion de l'eau en circuit fermé...) elle ne porte que sur 1 à 2 tonnes par an, alors que la production illégale, estimée à une douzaine de tonnes, recourt massivement au mercure à raison de 1,3 kg par kilogramme d'or produit, et détruit chaque année entre 50 et 200 km de rivière et entre 500 et 1000 ha de forêt. L'ARS de Guyane mène des actions de prévention des risques liés à la consommation de poissons ; son plan régional santé environnement (PRSE) 2009-2012 a permis de ramener en deçà des plafonds recommandés par l'OMS, chez les femmes amérindiennes enceintes, une imprégnation biologique mercurielle qui était très élevée. La Cour des comptes relève (rapport op cit.) que « le ministère des outre-mer ne dispose pas d'un tableau de suivi du PRSE qui, compte tenu de l'impact économique du sujet, pourrait l'éclairer utilement ». On peut y ajouter l'importance au moins égale d'un tableau de bord pour les impacts sanitaires et environnementaux. La mission relève la modicité des montants consacrés dans le projet de programme de mesures du SDAGE guyanais 2016-2021 (moins de 300 000 €) à cette thématique (bilan d'études, cartographie, caractérisation des impacts environnementaux, sensibilisation des populations, négociation transfrontalière, indicateurs issus de la télédétection), étant entendu que la lutte contre cette activité illégale n'est pas de son ressort.

L'**industrie agroalimentaire**, développée autour de la filière cannière (sucreries, distilleries), des cultures fruitières et maraîchères, de la transformation de produits locaux ou importés, est à l'origine de pressions spécifiques sur le milieu. Les effluents organiques sont traités soit par l'industriel soit par la station d'épuration communale aux termes d'une convention de raccordement. Dans ce dernier cas la part industrielle peut représenter une proportion importante de la pollution à traiter. Le rejet peut alors ne pas satisfaire aux normes de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines ou être à l'origine d'un déclassement de la masse d'eau dans laquelle il s'effectue et qui peuvent être des milieux naturels fragiles et parfois protégés pour leur biodiversité (zones humides ou lagon en réserve naturelle, mangroves).

La mission recommande aux services de l'État comme aux gestionnaires des services publics d'être plus exigeant sur le respect des conventions de raccordement et de veiller à ce que les industriels, s'ils sont raccordés, assurent des prétraitements plus efficaces.

Les industriels pourraient aussi davantage participer aux ressources des Offices de l'eau. Les redevances qu'ils acquittent sont à un niveau très faible, sans rapport avec l'impact de leurs activités.

A la Réunion la filière cannière s'oppose au retour des boues de station d'épuration sur les sols agricoles, estimant qu'elles ne sont pas aux normes, et aussi pour des raisons d'image. Pourtant des études approfondies, du CIRAD en particulier, indiquent qu'une part importante des éléments traces métalliques présents dans le sol est d'origine naturelle, non bio-disponible. Dès lors l'épandage devient possible. La mission recommande de faire aboutir une négociation de fond avec la filière, par ailleurs soutenue par les pouvoirs publics, faute de quoi des investissements très coûteux d'incinérateurs ou de dispositifs de compostage seront nécessaires pour traiter les volumes croissants de boues à venir.

A la Martinique une filière de compostage est en place faute d'une capacité suffisante des sols agricoles à recevoir ces boues ; à la Guadeloupe, c'est un dispositif analogue qui devrait voir le jour, pour la même raison.

Les **aménagements hydroélectriques** peuvent avoir un fort impact sur le milieu. Un développement de cette énergie renouvelable est prévu dans tous les DROM. En Guyane le lac de Petit-Saut qui fournit 60 % de la consommation électrique du littoral a été classé en masse d'eau fortement modifié dans le SDAGE ; les exigences imposées par la DCE y sont donc moindres, l'objectif de « bon potentiel » se substituant à celui de « bon état » qui concerne les autres masses d'eau. Le SAR prévoit l'autonomie en production électrique à l'horizon 2030 ; d'autres aménagements hydroélectriques seront donc nécessaires, le SDAGE 2016-2021 l'ayant prévu dans sa disposition 3.3 « Intégrer la prise en compte des milieux aquatiques et des autres usages de l'eau dans les projets d'aménagement hydroélectrique ». Son programme de mesures a prévu sur les masses d'eau concernées l'acquisition de connaissances concernant le comportement des espèces aquatiques migratrices, la continuité écologique, l'adaptation des passes à poissons et des débits réservés au milieu tropical, la rédaction d'un guide de prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets, etc.

En Guadeloupe on note la vigilance et les restrictions que met à ce développement le Parc national sur son territoire, reprises dans le projet de SDAGE.

Le reste de la rédaction à suivre

— Réunion : remettre en cause l'exonération de redevance d'EDF (articulation avec la CSPE, favorable aux DROM).

— Mayotte : La desserte en électricité de Mayotte se fait principalement à partir d'une usine thermique. Les barrages associés à l'hydroélectricité ne constituent pas un enjeu stratégique en matière de bon état des eaux

Annexe 23 : Cadre sectoriel d'intervention de l'AFD dans les outre-mer

La présente annexe reprend des extraits du cadre sectoriel d'intervention de l'Agence française pour le développement.

A. Les enjeux : dépollution et biodiversité

Les huit territoires ultramarins, hors Saint-Pierre-et-Miquelon où l'AFD n'intervient pas dans le secteur eau et assainissement, sont singuliers par leur géographie et leur histoire. Le lien privilégié avec la métropole entraîne un décalage économique avec leur environnement régional. Les populations, constituées en vagues migratoires successives, sont hétérogènes. La configuration insulaire limite le nombre d'acteurs dans le secteur, ce qui se traduit par une faible concurrence. D'un point de vue environnemental, ces territoires sont très fragiles, en raison d'une grande biodiversité et d'une exposition particulière aux événements climatiques exceptionnels. La compétence de l'eau et de l'assainissement y relève des communes qui sont libres de se regrouper en intercommunalité pour exercer cette responsabilité. Dans le secteur de l'assainissement, les territoires d'Outre-mer avec statut de département sont concernés par les mises en cause pour non-conformités à la directive-cadre européenne sur les Eaux résiduaire urbaines (ERU). Deux enjeux sectoriels découlent de ces caractéristiques :

- préserver les ressources en eau et contribuer à l'adaptation au changement climatique en développant l'ensemble du sous-secteur de l'assainissement. Le rattrapage du retard en infrastructures, en particulier en stations d'épuration, permettra de répondre au défi environnemental et de respect de la réglementation ;*
- améliorer le niveau du service de l'eau : le renforcement des performances du secteur contribuera à la cohésion sociale. Ces efforts cibleront les enjeux de la qualité irrégulière du service (qualité de l'eau et disponibilité), de la couverture réduite des quartiers informels, des pertes importantes en distribution et de la faible capacité d'autofinancement.*

B. Les bailleurs : la France et la Commission européenne

Les financements du secteur de l'eau et de l'assainissement ont surtout pris, jusqu'ici, la forme d'interventions de l'État français, de la Caisse des dépôts et consignation ainsi que de la CE.

Le bilan : une forte disparité

L'AFD finance les programmes d'investissement des collectivités territoriales. Le paramètre le plus discriminant pour analyser ces territoires est la maturité des politiques sectorielles. On peut à ce titre distinguer trois grands ensembles :

- les territoires ayant le statut de Collectivités d'outre-mer (COM), situés dans la zone Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna. Le*

contexte institutionnel et réglementaire y est en décalage par rapport à celui de la métropole, et les politiques sectorielles y sont en pratique moins mûres ;

- *l'île de **Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane**, Départements d'outre-mer (DOM) dans lesquels les réglementations métropolitaine et européenne sont applicables, mais où leur mise en œuvre effective nécessite encore des efforts d'accompagnement importants ;*
- *les autres DOM, où les politiques sectorielles sont claires et mises en œuvre de façon effective : **Martinique et Réunion**.*

Dans le premier ensemble de territoires, l'AFD contribue à la planification et à l'organisation du secteur à travers le financement de schémas directeurs, des appuis institutionnels visant la clarification du rôle et des responsabilités des acteurs, voire l'émergence de nouveaux acteurs.

Dans les deux autres groupes, l'AFD finance les programmes d'investissement définis par les collectivités, sous forme d'appui budgétaire. L'appui à la planification et à la gestion des infrastructures se situe à la marge, les projets étant généralement validés par les services de l'État compétents.

La stratégie « Outre-mer » : 50 millions d'euros ciblés sur l'assainissement et l'amélioration des performances

L'AFD prévoit d'engager 50 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2018. La priorité d'intervention de l'AFD en Outre-mer portera sur l'assainissement en vue d'assurer la préservation de l'environnement marin et de la biodiversité et de répondre dans les DOM aux exigences de la directive-cadre européenne.

Dans les COM, l'accès à l'eau pour tous ciblant les quartiers défavorisés et les sites isolés sera un enjeu pour améliorer la cohésion sociale des territoires. Les projets seront mis en œuvre par les collectivités.

Tous les projets seront envisagés sous l'angle de la durabilité des infrastructures, qui suppose la pérennité financière des acteurs et une disponibilité suffisante de compétences.

Lorsque celles-ci ne sont pas avérées, des actions de renforcement des capacités et d'appui institutionnel seront mises en œuvre sur des fonds en subvention.

Annexe 24 : Scénarios d'évolution institutionnelle étudiés

1. Valoriser l'unicité de territoire département-région-bassin propres aux DROM

La Guyane, avec ses deux fleuves principaux constituant des bassins de vie partagés avec des pays voisins, est un territoire où la gestion par bassin est délicate.

Inversement les DROM îliens ont *a priori* des atouts extraordinaires en matière de gouvernance de l'eau que les bassins de l'Hexagone et bien des bassins dans le monde pourraient leur envier : l'unicité de l'échelle de la région, échelle de la planification stratégique, et du bassin hydrographique. Unicité de temps, de lieu et d'action : qu'est-ce que l'esprit français pourrait rêver de mieux ?

Malheureusement, cet atout de la simplicité géographique ne se traduit pas encore par une adaptation des organisations : le processus de collectivité unique n'a fait l'objet de décisions favorables que dans deux régions et le processus y est évidemment délicat. Les instances de bassins (comité de bassin et office de l'eau) sont peu coordonnées avec les processus de planification stratégique régionaux et les SDAGE, quelque qu'en soit la qualité remarquable de rédaction et de présentation, n'en sont pas moins en décalage avec les pratiques et peu perçus comme des outils d'arbitrage engageant les parties prenantes. L'objectif de faire mieux converger cette activité avec la mise en œuvre opérationnelle, objet principal de la présente mission, est donc un réel enjeu.

2. Cadre juridique : article 73 de la Constitution

La réflexion sur la gouvernance de l'eau dans les départements d'Outre-Mer doit se fonder sur l'article 73 de la Constitution selon lequel « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. »¹⁵⁸ La jurisprudence a précisé la portée de cette règle sur deux points : l'exigence de caractéristiques et contraintes particulières et l'ampleur des adaptations possibles¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Cette rédaction de l'article 73 de la Constitution, issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 élargit les cas dans lesquels sont possibles des adaptations, qui étaient auparavant limitées aux mesures « nécessitées (...) par la situation particulière » de ces collectivités.

¹⁵⁹ Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur l'existence de caractéristiques et contraintes particulières justifiant des adaptations et, en leur absence, déclare inconstitutionnelles les dispositions prises (CC du 12 août 2004). Le juge administratif se livre à un contrôle identique pour les dispositions de nature réglementaire. Le Conseil constitutionnel vérifie que l'ampleur des mesures d'adaptation n'excède pas ce qu'autorise l'article 73 de la Constitution. Il estime que les mesures d'adaptation, lorsqu'elles sont justifiées, « ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer » (CC n° du 2 décembre 1982 et, avec des nuances et des précisions complémentaires, décision du 25 juillet 1984). Il apprécie dès lors si les mesures proposées n'excédaient pas les mesures d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes de ces collectivités.

3. Création de l'agence française de la biodiversité et de ses « délégations ultra-marines »

La création de l'agence française de la biodiversité (AFB) est envisagée par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle interviendrait par regroupement de l'ONEMA, de l'agence des aires maritimes protégées, de l'établissement public des parcs nationaux et du groupement d'intérêt public ATEN. Elle est en cours d'élaboration pendant les travaux de la présente mission. Le communiqué de presse de Madame la ministre en charge de l'écologie du 29 octobre 2014 prévoit explicitement la mise en place d'une représentation Outre-mer de l'AFB : *« Comme l'ont souhaité les élus de l'Outre-mer et comme je l'ai bien volontiers accepté, la future agence devra disposer d'antennes ultra-marines qui favoriseront une gouvernance locale dynamique, et joueront, sur place, un rôle d'appui de proximité [...] La biodiversité est un enjeu crucial et prioritaire dans tous les outre-mer et le levier d'un nouveau modèle de développement créateur d'activités innovantes et d'emplois durables. »*

A. Considérations générales

La situation de l'outre-mer est profondément différente de celle de l'Hexagone en matière de gouvernance de l'eau à l'échelle régionale. En effet, l'assise territoriale du comité de bassin et de son exécutif, l'office de l'eau, coïncide, outre-mer, avec celle de la région et du département. Dans l'Hexagone, bien au contraire, elle se situe au niveau supra régional. Cette différence est lourde de conséquence : elle favorise des liens directs et complexes entre d'une part, département et région et d'autre part les institutions en charge de la politique de l'eau. En outre, pour des raisons d'échelle, ce dispositif est source de faiblesse et de moyens limités des offices et des comités de bassin d'Outre-mer au regard de leurs homologues de l'Hexagone. Les offices n'auront jamais, en l'état du dispositif, la puissance de collecte financière et de redistribution interne aux bassins qu'ont acquise les agences de l'eau. Nous l'avons vu (2.7.2) l'essentiel de l'ingénierie financière repose sur des ressources extérieures : fonds européens et subventions de l'ONEMA. Les ressources propres des offices de l'eau leur permettent de financer des études, de fournir une expertise et d'apporter des soutiens aux maîtrises d'ouvrage. Les subventions qu'ils fournissent aux programmes régionaux dans le cadre des PPI de 5 ans (programme pluriannuels d'intervention) ont en général un caractère limité (20 à 30 % maximum des investissements) qui n'ont guère d'effet déclencheur.

Il semble souhaitable de mettre en place, dans chaque département d'outre-mer, un guichet unique chargé de l'appui et du montage de projet à l'échelon régional. Ce dispositif doit prendre en compte la gestion des crédits du ministère en charge de l'outre-mer par les préfets et le transfert aux régions de la responsabilité de la programmation des crédits européens, FEDER et FEADER. La création de cette structure de niveau régional est l'occasion de prendre en compte la mise en place de l'antenne ou délégation ultra-marine de l'agence française de la biodiversité. Cette réforme se traduirait donc par la constitution dans chaque département d'outre-mer d'une agence régionale de l'eau et de la biodiversité, qui peut se concevoir suivant différents scénarios qui sont explorés ici.

B. Divers scénarios envisagés

a) La création d'une agence de l'eau et de la biodiversité supra-régionale

Couvrant plusieurs départements d'outre-mer : bassins Antilles/Guyane et Océan indien, avec la Réunion et Mayotte. Le statut de ces agences serait aligné sur le droit commun de l'Hexagone. Cette solution nécessite une réforme législative. La loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000 a créé des offices de l'eau, établissements publics des départements, différents des agences de l'eau qui sont rattachés à l'État. L'idée serait d'aligner le régime des départements d'outre-mer sur celui de la métropole. Ces nouvelles agences de l'eau disposeraient d'antennes régionales dans chacune des régions, chargées des relations avec les collectivités locales et de relayer leur politique sur le plan territorial ainsi que de reprendre la mission classique, dévolue aux offices de l'eau, d'assurer l'exécutif des comités de bassin. Cette formule comporte certains avantages : elle est facteur de mutualisation, voire d'harmonisation et de péréquation par rapport aux contextes locaux. Elle donne un poids et une autorité accrues à l'Outre-Mer dans la négociation des crédits nationaux et européens. Par un effet d'échelle, elle rapproche l'Outre-Mer de l'Hexagone en permettant à ces nouvelles agences de disposer de moyens beaucoup plus conséquents. Elle offre une perspective d'ensemble en matière de répartition des financements à l'échelle de la zone concernée, en fonction des priorités et des urgences, favorise une solidarité entre les régions. L'agence de l'eau ainsi créée constituerait un relais territorial de la future agence française de la biodiversité qui lui déléguerait ses crédits. Cette agence supra-régionale aurait vocation à intégrer les établissements publics territoriaux relevant de l'agence française de la biodiversité.

Elle comporte aussi des inconvénients, outre la lourdeur des modifications législatives à accomplir. Elle encourt la critique d'un éloignement du terrain, même si la création de bureaux régionaux permet d'y répondre. Elle pourrait favoriser le sentiment d'une recentralisation concernant l'Outre-Mer qui ne correspond pas à la réalité car les nouvelles agences, en tant qu'établissements publics, donc entités décentralisées bénéficieraient d'une large autonomie dans leur fonctionnement vis-à-vis de l'État. Enfin, si la solidarité entre la Réunion et Mayotte s'impose naturellement, de même qu'entre la Martinique et la Guadeloupe, la situation de la Guyane est plus contestable mais un traitement différencié pour cette dernière n'est pas inconcevable le cas échéant. Sur le plan juridique, cette innovation a l'avantage de la simplicité, allant dans le sens d'un rapprochement vers le droit en vigueur dans l'Hexagone, elle ne nécessite pas d'aménagement particulier au titre de l'article 73 de la Constitution.

b) La création d'une structure régionale en charge des programmes de la politique de l'eau et de la biodiversité.

Trois options ont semblé possibles *a priori*.

Un établissement public de l'État au niveau régional

Il aurait vocation à se substituer à l'office de l'eau tout en devenant l'antenne territoriale de l'agence française de la biodiversité et en regroupant les établissements publics qui relèvent désormais de sa tutelle (parcs nationaux) les parcs naturels régionaux et aires marines le cas échéant. Cet établissement public reprendrait les attributions de l'office de l'eau et formerait un bloc de compétence eau et biodiversité. La formule a l'avantage de la cohérence administrative : c'est un établissement public de l'État qui constitue l'antenne régionale de l'agence française de la biodiversité, elle-même établissement public de l'État. Elle faciliterait la déconcentration de crédits auprès de l'antenne. La fusion avec l'office de l'eau est dans la logique des missions dévolues à la future agence française de la biodiversité qui inclut « la conduite ou soutien de

programme de recherche dans le domaine de l'eau » et « les concours techniques, et administratifs aux autres établissements publics en charge de la gestion de l'eau... » Ces deux compétences de l'agence sont aussi au cœur de l'activité quotidienne des offices de l'eau. La jonction entre les deux institutions – future antenne de la biodiversité et office de l'eau semble être la formule la plus appropriée en termes de cohérence de l'action publique. Cette formule n'est pas dénuée d'inconvénients, notamment politiques, risquant de susciter des réactions négatives de la part des élus face à ce qu'ils pourraient qualifier de processus de recentralisation. Elle peut également être ressentie comme une mainmise du secteur de l'eau sur celui de la bio-diversité. L'éventuelle extension en cours de débat parlementaire du rôle des agences de l'eau dans l'Hexagone aux domaines de la biodiversité va pourtant dans le même sens.

Un établissement public régional ou de la future collectivité unique (Martinique, Guyane).

L'agence régionale de l'eau et de la biodiversité serait dans cette hypothèse rattachée à la région ou à la future collectivité unique dont elle deviendrait un établissement public. Elle intégrerait les mêmes institutions que dans l'hypothèse précédente : parcs nationaux, aires marines. Le processus de constitution d'un bloc eau et biodiversité serait respectée. Cette nouvelle structure serait à la fois office de l'eau et antenne de la biodiversité. Le rattachement à la région ou à la collectivité unique, futurs gestionnaires des fonds européens, aurait l'avantage de placer l'établissement public dans une position stratégique, à la conjonction des sources de financement européens, des subventions de l'agence française de la biodiversité et de ses propres ressources : celles issues de redevances jusqu'alors dévolues aux offices de l'eau. Cette hypothèse soulève toutefois des questions de nature juridique. Elle revient à confier à un établissement public régional la mission de représenter un établissement public national sur le plan territorial. Au titre de l'article 73 de la Constitution, il peut être envisagé une formule de conventionnement entre la région et l'agence française de la biodiversité pour confier à la première, à travers un établissement public qui lui est rattaché, une mission d'antenne territoriale de la seconde. Autre obstacle de nature juridique : le statut étatique des parcs nationaux et aires marines. L'article 73 offre là aussi la possibilité de confier à un établissement public régional une mission pour le compte de l'État. Il importe dans cette hypothèse de concevoir un conseil d'administration de la nouvelle agence régionale de l'eau et de la biodiversité où l'Etat serait largement représenté et en mesure de faire entendre sa voix. Cette formule a l'avantage de la compatibilité avec le principe de décentralisation. En cas de création d'une collectivité unique, ayant vocation à devenir un pôle de pouvoir considérable sur le territoire, il paraît difficile d'en laisser à l'écart la future agence de l'eau et de la biodiversité.

Une structure légère, à vocation de coordination des établissements existants.

Elle serait aussi de niveau régional, avec un statut d'établissement public d'État ou de la région ou de la collectivité unique. Cependant, à la différence des deux hypothèses précédentes, elle n'aurait pas pour objectif d'intégrer les offices de l'eau, qui garderaient leur compétence et leur rattachement au département en l'absence d'une collectivité unique. Les enveloppes régionales des crédits d'intervention de l'agence française de la biodiversité lui seraient déléguées à travers un contrat de type CPER. Les autres établissements publics feraient l'objet d'une coordination et non d'une intégration. Cette solution a l'inconvénient de créer une nouvelle structure se

superposant à d'autres existantes, complexifiant le paysage de la gouvernance régionale de l'eau.

4. Outils possibles prévus par la loi pour les délégations de l'agence française de la biodiversité Outre-mer

Au stade de la finalisation de la rédaction du présent rapport, le débat parlementaire n'est pas terminé. Les dispositions citées ci-dessous traitent s'appuient sur la version du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages au 6 juin 2015 ou sur des dispositions préexistantes.

A. *Établissements publics de coopération environnementale (EPCE)*

L'EPCE trouve son origine dans la volonté d'améliorer la coopération entre l'État et les collectivités locales lorsque les missions sont partagées.

La création de cette nouvelle catégorie d'établissement public est prévue l'article 32 du projet de loi. L'EPCE se greffe juridiquement sur une catégorie d'établissements publics existante, les établissements publics de coopération culturelle (EPCC), régis par le code général des collectivités territoriales, dont un rapport au Sénat avait tiré un bilan positif en 2005.

L'article 32 dispose que les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux « *un EPCE chargé d'accroître et d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion, la sensibilisation et l'information des publics, d'apporter un concours scientifique et technique auprès des pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions de restauration de milieux* ».

Outre l'article 32, qui crée et fixe les principales règles de l'EPCE, on retrouve l'expression dans 2 autres articles du projet de loi, lesquels offrent 2 exemples de recours éventuel :

L'EPCE est cité à l'alinéa 53 de l'article 9 du projet de loi : « **les délégations de l'AFB peuvent être constituées en établissements publics de coopération environnementale** ».

Un EPCE ne semble, au vu de ses missions, pas en mesure d'apporter des soutiens financiers ni percevoir des redevances. Cette limitation semble délicate au regard des objectifs proposés par la mission, sauf à considérer que l'EPCE n'intervient pas dans la conférence des bailleurs et que l'AFB et l'Office de l'eau y sont présents directement.

B. *GIP*

Le groupement d'intérêt public (GIP) permet également la mise en commun de ressources humaines et financières entre l'État et des collectivités locales. Il offre une grande souplesse, encore accrue depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Comme l'EPCE, il peut associer des partenaires publics et privés et il offre des garanties de contrôle importantes (contrôle économique et financier, présence d'un commissaire du gouvernement). C'est davantage une structure centrée sur un projet mené par et pour ses membres, il est souvent difficile de

l'orienter vers une activité de service tournée vers d'autres partenaires. Il faut souligner un rapprochement ces dernières années entre l'établissement public et le GIP : durée de vie illimitée du GIP, plus grande place au sein des conseils d'administration des EP aux acteurs autres que l'État, etc.

C. Association

L'association pose des difficultés tant en matière de contrôle par les structures publiques, de statut des salariés qu'en matière de financement et de présence de l'État.

5. Rattachement : une notion à géométrie variable

La notion de « rattachement » est bien connue pour les établissements publics : par exemple, les offices de l'eau, malgré quelques spécificités, sont des établissements publics locaux rattachés (au sein de la collectivité de rattachement) actuellement aux départements.

Une autre notion de rattachement, en vue essentiellement de mutualiser des moyens, est évoquée à deux reprises dans le projet de loi.

L'article 8 définit cette notion de rattachement :

« Un établissement public de l'État régi par le présent code peut être rattaché à un ou plusieurs établissements publics de l'État, à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé, afin de mettre en commun des services et moyens. Les services et moyens mis en commun entre les établissements sont précisés par décret. En cas de rattachement, les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière ».

L'article 10 prévoit son application aux parcs nationaux : *« tout établissement public d'un parc national est rattaché à l'Agence française pour la biodiversité ».*

Dans le sens de ces divers textes, aucun « rattachement » n'est donc envisagé dans les textes actuels des offices de l'eau (qui ne sont pas des établissements publics de l'État) à la délégation de l'agence française pour la biodiversité. La notion de rattachement d'un établissement public local à un EPCE n'est pas non plus prévue en l'état des textes.

Annexe 25 : Critères complémentaires de description des services

La mission a constaté que les paramètres définis dans SISPEA n'apportaient qu'une information insuffisante pour permettre des analyses des niveaux de services et des performances des services publics d'eau potables et d'assainissement. Ces données sont par ailleurs rarement disponibles dans les documents de planification (schémas directeurs). Le développement de contrats des progrès tout comme l'amélioration de l'information du public suppose que certains indicateurs puissent être suivis au mieux.

La présente annexe présente quelques pistes pour compléter utilement cette information. Elle est fondée sur la liste des informations que la mission a demandé aux DEAL et aux Offices de l'eau de collecter entre le mois de décembre 2014 et fin février 2015, en complément du remplissage des données dans SISPEA. Cette dernière tâche ayant elle-même présenté de nombreuses difficultés, et n'ayant été accomplie que très partiellement, cette collecte complémentaire, *a priori* encore plus délicate car ne s'appuyant pas sur des indicateurs normés et dont le remplissage est obligatoire, a été finalement laissée de côté par les acteurs locaux, au profit d'informations plus qualitatives que la mission n'a pas manqué de valoriser dans sa réflexion.

Il conviendrait qu'un groupe de travail reprenne cette liste et transforme chacun de ces types d'information souhaitables dans des indicateurs ayant la rigueur des normes de définition permettant leur ajout dans le système national d'information sur l'eau. Certains d'entre pourraient utilement compléter SISPEA, d'autres sont plus adaptés aux contrats des services.

Ces indicateurs peuvent être sans objet dans la plupart des départements (exemples : bornes fontaines, tours d'eau), mais essentiels dans certains.

Sauf précisions particulières, ces indicateurs concernent les services d'eau potable et d'assainissement.

Il s'agit bien d'indicateurs complémentaires. Cela ne doit pas faire oublier que certains des indicateurs essentiels de SISPEA sont très insuffisamment renseignés (notamment les taux de renouvellement de réseaux).

1. Service rendu

Bornes fontaines

- Nombre de bornes fontaines, existantes, en service et hors service, avec indication des volumes comptés vendus aux bornes, estimations des populations desservies par ce moyen.

Défaillances de continuité de desserte (coupures d'eau, tours d'eau).

- Population concernée et durée de ces coupures (hors intervention sur les réseaux en fonctionnement normal). Indicateur global annuel : habitant. jour par an (habitants raccordés non desservis).

Interventions curatives

- Nombre d'intervention de réparation de fuites. Délais de réparation (temps écoulé entre signalement et première intervention sur le terrain).

Salubrité

- Desserte par une eau :
 - de surface ne faisant pas fait l'objet d'un traitement de potabilisation avec une turbidité de l'eau brute supérieure à 2 et à 20 NTU (durée et population)
 - de surface traitée avec une eau brute supérieure à 20, 100 et 500 NTU (durée et population)
- Existence et nature des messages délivrés à la population durant ces épisodes

2. Exploitation et patrimoine

Maintenance et exploitation

- Nombre et coût d'interventions curatives (réparations de fuites, remplacement de pompes non programmées, etc.)
- Nombre et coût annuel des opérations programmées de maintenance et réparation des réseaux.

Préservation du patrimoine

- Existence partielle/généralisée de réducteurs de pressions,
- Étude récente d'équilibrage des pressions,
- Télégestion,
- Gestion dynamique jour-nuit des pressions
- Autres mesures (précautions de remise en eau après tours d'eau, etc.)
- Existence ou non de schéma pluriannuel d'alimentation en eau potable
- Existence ou non d'un zonage de desserte (périmètre d'exécution du service)

- Existence de diagnostics de fonctionnement du service ou diagnostics patrimoniaux (états normaux ou dégradés par secteurs identifiés)
- Existence d'un programme pluriannuel de renouvellement des réseaux et ouvrages (adduction et distribution)
- Existence d'un programme de sectorisation des réseaux (adduction et distribution)

Existence d'un programme annuel préventif d'intervention approuvé

3. Recettes

Comptage et recouvrement

- Taux de compteurs en service et de compteurs défectueux ou bloqués. Ventilation des volumes non facturés entre pertes physiques en réseau et prélèvements sauvages
- Pourcentage des factures non émises
- Volume d'impayés après un an et de demande de remises gracieuse
- Recettes échues non recouvrées figurant au bilan du compte de gestion
- Part des créances non recouvrables
- Taux de raccordement effectif au réseau d'assainissement
- taux des usagers raccordables non raccordés (présence d'un réseau, mais absence de raccordement) ;
- Facturation pour les usagers raccordables non raccordés (Application du doublement de redevance ? Dispense de redevance ?).

Gestion sociale

- Nombre de dossiers déposés annuellement au titre du Fonds Solidarité Logement (FSL) au Département
- Barème de facturation (ces données sont des données de base au sein de SISPEA, mais ne sont pas au niveau indicateur : elles sont généralement très mal renseignées).

4. Gestion, organisation

Gestion budgétaire et financière

- Existence/absence d'un budget annexe commun eau potable et assainissement et de budgets séparés

- Équilibre budgétaire : ratios normalisés du budget annexe (capacité d'autofinancement, dont dotation aux amortissements, durée d'extinction de la dette).
- Transferts opérés depuis le budget général et circonstances de ces transferts.
- Existence d'une étude financière de fonctionnement du service

Organisation de la responsabilité d'autorité organisatrice

- En cas de délégation de service :
 - utilisation d'une AMO en appui des négociations et du suivi des DSP ?
- En cas de régie :
 - existence d'un contrat interne entre l'autorité organisatrice et son opérateur
- Effectifs et masses salariales au sein de l'autorité organisatrice en charge de la gestion et du contrôle du respect du contrat interne et de la performance de la régie en tant qu'opérateur
- Effectifs et masses salariales de l'opérateur (public ou privé) affectés aux différentes composantes de l'activité (facturation, comptabilité, gestion prévisionnelle technique, exploitation, entretien, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre de travaux neufs)

Annexe 26 : Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AAH	Allocation adultes handicapés
AAMP	Agence des aires marines protégées
AC	Assainissement collectif
AE	Autorisations d'engagement
AEEH	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AEP	Alimentation en eau potable
AFB	Agence française de la biodiversité
AFD	Agence française de développement
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
ANC	Assainissement non collectif
ARS	Agence régionale de santé
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
ATEN	Acteurs territoires espaces naturels
BD ERU	Base de données sur les eaux résiduaires urbaines
BOP	Budget opérationnel de programme
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP	Bâtiment et travaux publics
BVS	Bulletin de veille sanitaire
CACEM	Communauté d'agglomération du centre de la Martinique
CACL	Communauté d'agglomération du centre littoral (Guyane)
CAF	Capacité d'autofinancement
CANBT	Communauté d'agglomération Nord Basse Terre (Guadeloupe)
CANGT – ex CCNGT	Communauté d'agglomération Nord Grande Terre (Guadeloupe) ex communauté de commune
CASBT	Communauté d'agglomération Sud Basse Terre (Guadeloupe)
CASUD	Communauté d'agglomération Sud (Réunion)
CC	Conseil constitutionnel
CCF	Consommation de capital fixe
CCISM	Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin
CD	Conseil départemental
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEG	Compagnie générale des eaux de Guadeloupe
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CINOR	Communauté intercommunale du Nord de la Réunion
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche en agronomie pour le développement
COI	Commission de l'Océan indien

Acronyme	Signification
COM	Collectivité d'Outre-mer française
CP	Crédits de paiement
CR	Conseil régional
CRC	Chambre régionale des comptes
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
D	Densité d'abonnés
DAAF	Direction départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Outre-mer)
DAP	Dotation aux amortissements et aux provisions
DBO5	Demande biochimique à 5 jours
DCE	Directive-cadre européenne sur l'eau
DCO	Demande chimique en oxygène
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Outre-mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DERU	Directive eaux résiduaires urbaines
DGA	Directeur général adjoint
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DGS	Direction générale des services
DHFF	Directive habitat-faune-flore
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DOM	Département d'outre-mer
DPE	Domaine privé de l'État
DPF	Domaine public fluvial
DPM	Domaine public maritime
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement(métropole)
DRFIP	Direction générale des finances publiques
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
DSP	Délégation de service public
EDF	Électricité de France
EEASM	Établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin
EH	Équivalent-habitant
EPCE	Établissement public de coopération environnementale
EPCI(-FP)	Établissement public de coopération intercommunale (à fiscalité propre)
ETP	Équivalent temps-plein
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEDOM	Fédération des entreprises d'Outre-mer
FNORS	Fédération nationale des observatoires régionaux de santé
FSL	Fonds solidarité logement
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
GMAO	Gestion de la maintenance assisté par ordinateur

Acronyme	Signification
IDH	Indice de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	Inspection générale de l'administration – (inspecteur général, inspectrice générale)
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes (ingénieur général, ingénieure générale)
IGPEF	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (ingénieure générale)
ILC	Indice linéaire de consommation
INRA	Institut national de recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRD	Institut de recherche pour le développement
IWA	International Water Association
LVAD	Laboratoire vétérinaire et d'analyse départemental (Mayotte)
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles
Md	milliard
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MES	Matières en suspensions
MISEN	Mission interservice de l'eau et de la nature
MOM	Ministère des outre-mer
NFU	<i>Formazine Nephelometric Unit</i>
NOTRe	Projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République
OBAG	Projet d'office de la biodiversité de Guyane
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OdE	Office de l'eau
OMD	Objectifs du millénaire
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAPA	Plan d'action pour le parc amazonien (Guyane)
pb	Point de base (0,01 %)
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PME-PMI	Petites et moyennes entreprises-industries
PN	Parc national
PNUD	Programme des Nations-unies pour le développement
PPI	Programme prévisionnel d'investissement
PRN	Parc naturel régional
PRSE	Plan régional santé-environnement
PS-Eau	Programme solidarité eau
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
R&D	Recherche et développement
RHI	Résorption de l'habitat insalubre

Acronyme	Signification
RUP	Région ultra-périphérique
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SANDRE	Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCNA	Syndicat de communes Nord-Atlantique (Martinique)
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDOM	Schéma départemental d'orientation minière (Guyane)
SEM	Société d'économie mixte
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SEMSAMAR	Société d'économie mixte de Saint-Martin
SEQ-Eau	Système d'évaluation de la qualité de l'eau
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SGDE	Société guyanaise des eaux
SIADGT	Société Immobilière et Agricole De La Grande Terre
SIAEAG	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de Guadeloupe
SIEAM	Syndicat intercommunal de l'eau et de l'assainissement de Mayotte
SIG	Société immobilière de Guadeloupe
SIG	Système d'information géographique
SIM	Société immobilière de Mayotte
SISCM	Syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique
SISPEA	Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
SMAE	Société mahoraise des eaux
SMDS	Société martiniquaise de service
SME	Société martiniquaise des eaux
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SP2000	Service Public 2000
SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
SPL	Société publique locale
SREPEN	Société réunionnaise pour l'étude et la protection de la nature (Réunion Nature Environnement)
STEP	Station d'épuration
TCO	Territoire de la côte ouest (la Réunion)
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UC	Unité de consommation
UE	Union européenne
UTN	Unité de turbidité néphélométrique
ZPG	Zone des cinquante pas géométriques

