



...la proposition de loi

# RÉNOVANT LA GOUVERNANCE DU SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT EN GUADELOUPE

Réunie le 2 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport de **Françoise Dumont** (Les Républicains – Var), la **proposition de loi n° 318 (2020-2021) rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe**.

Constatant la situation particulièrement préoccupante de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement de Guadeloupe et déplorant les **inacceptables difficultés** que rencontrent les Guadeloupéens dans l'accès à des services publics aussi essentiels, la commission des lois s'est prononcée en faveur de l'unification proposée de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement. Elle a plus largement exprimé son **inquiétude quant aux multiples questions**, notamment financières, qu'un dispositif législatif ne saurait régler à lui seul.

Malgré ces observations, la commission des lois a adopté la présente proposition de loi en y intégrant **vingt-deux amendements** de son rapporteur et **un amendement** de ses collègues Victoire Jasmin et Victorin Lurel, tendant à **améliorer la rédaction de la proposition de loi et à assouplir les modalités de fonctionnement du syndicat mixte ouvert nouvellement créé**.

## 1. UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI APPELLE UNE RÉPONSE FORTE

### A. LE PARADOXE D'UNE RESSOURCE ABONDANTE INACCESSIBLE AUX USAGERS

#### 1. Une ressource abondante mais concentrée, dont le bon acheminement est primordial pour les usagers

La Guadeloupe se caractérise par une ressource abondante mais répartie de façon très inégale à l'échelle du territoire, faisant de **l'organisation et de la bonne gestion du réseau un enjeu majeur** du bon approvisionnement des Guadeloupéens en eau potable.

La qualité du réseau d'adduction est néanmoins particulièrement médiocre, rendant l'approvisionnement des usagers structurellement défaillant.

#### 2. Un approvisionnement structurellement défaillant des usagers

L'accès des Guadeloupéens à l'eau potable est donc marqué par de sévères **restrictions, qui tendent à devenir le mode normal de gestion de la ressource en eau en Guadeloupe**. Elles se traduisent par la pratique des « *tours d'eau* »<sup>1</sup>. Auditionné par le rapporteur, le préfet de Guadeloupe a indiqué qu'au quotidien **un quart des Guadeloupéens étaient confrontés à des tours d'eau ou à des pénuries**. Contre-productif<sup>2</sup>, le recours désormais institutionnalisé aux tours

<sup>1</sup> Cette pratique consiste à n'assurer l'alimentation en eau de certaines portions du territoire que de façon intermittente, en alternant les phases d'approvisionnement et de pénurie entre les différentes communes en vue d'assurer une forme de solidarité entre ces dernières.

<sup>2</sup> En s'institutionnalisant, la pratique tend à perdre en efficacité, « *la population [s'adaptant] et la consommation [rejoignant], voire [dépassant] la consommation en fonctionnement normal (création de réserves qui couvrent les*

d'eau produit des conséquences particulièrement dommageables, tant pour le tissu économique local que pour la bonne marche de nombreux services publics.

Les services d'assainissement, collectif comme non collectif, sont pour nombre d'entre eux non conformes aux réglementations en vigueur. Sur un territoire marqué par les conséquences sanitaires de l'usage du chlordécone, dont il peut occasionnellement être trouvé des traces dans l'eau de consommation<sup>1</sup>, une **telle sous-conformité apparaît particulièrement préoccupante**.

Auditionnés par le rapporteur, plusieurs représentants des diverses catégories d'usagers ont exprimé leur **vif mécontentement quant à la gestion des services publics d'eau et d'assainissement**, alimenté par le prix élevé de l'eau en Guadeloupe<sup>2</sup>. Ce prix apparaît ainsi **dépourvu de tout lien avec la qualité visiblement médiocre du service rendu**, ce qui peut expliquer l'augmentation continue du taux de factures impayées, diminuant d'autant les ressources à disposition des gestionnaires pour fournir un service correct aux usagers.

### 3. Une succession d'initiatives qui n'offre pas de solution pérenne au problème structurel d'une gestion défaillante

Les difficultés rencontrées par les services publics d'eau et d'assainissement de Guadeloupe ont justifié l'intervention de **mesures de soutien**, souvent dans une relative urgence, à l'initiative de l'État : un **plan d'investissement sur des actions prioritaires**, financé à hauteur de 71 millions d'euros, a ainsi été déployé en 2018, tandis que le **plan « Eau DOM »**, fruit d'un rapport interministériel de 2015 proposant un « *plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin* »<sup>3</sup>, prévoit depuis 2016 un accompagnement financier de long terme des autorités organisatrices dans le cadre de « *contrats de progrès* ».

Ces initiatives échouent néanmoins à proposer une solution pérenne à un problème dont les **facteurs sont structurels**. En premier lieu, la **qualité du réseau** conduit à des pertes importantes, de l'ordre de 61 %<sup>4</sup>. Ce problème est redoublé par la méconnaissance du **réseau et du patrimoine des autorités gestionnaires**. En deuxième lieu, la **situation financière des autorités gestionnaires est particulièrement préoccupante**, en raison d'une gestion défaillante. Enfin, le **mode de gouvernance des services publics de l'eau et de l'assainissement apparaît éclaté et complexe**.

#### Une gestion éclatée :

##### les autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement de Guadeloupe

À l'heure actuelle, cinq autorités organisatrices sont chargées des services publics de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe :

- le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), dont le périmètre d'intervention couvre les communautés d'agglomération de Nord

---

*besoins, mais avec des problèmes de qualité, et des surconsommations, les quantités d'eau surstockées étant rejetées*) ». Voir à cet égard « *Audit sur l'eau en Guadeloupe* », rapport inter-inspections du conseil général de l'environnement et du développement durable (Aline Baguet et Alby Schmitt), de l'inspection générale de l'administration (Marc-René Bayle) et de l'inspection générale des finances (François Werner), 2018.

<sup>1</sup> À titre d'exemple, des résidus de chlordécone avaient été trouvés en 2018 dans l'eau de consommation des habitants de la commune de Gourbeyre. Cette situation dangereuse sur le plan sanitaire résultait apparemment d'un défaut de charbon actif dans le traitement des eaux. Voir « *Du chlordécone retrouvé dans l'eau du robinet en Guadeloupe* », Le Monde, 7 juin 2018, accessible à l'adresse suivante : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/06/07/du-chlordecone-retrouve-dans-l-eau-du-robinet-en-guadeloupe\\_5311207\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/06/07/du-chlordecone-retrouve-dans-l-eau-du-robinet-en-guadeloupe_5311207_3244.html).

<sup>2</sup> Le prix moyen total de l'eau en Guadeloupe s'élevait en 2017 à 6,19 euros par mètre cube, soit le prix le plus élevé des bassins hydrographiques français, supérieur de 2,11 euros au prix moyen national, qui s'élève à 4,08 euros par mètre cube d'eau.

<sup>3</sup> « *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin* », rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale de l'administration (IGA), 2015.

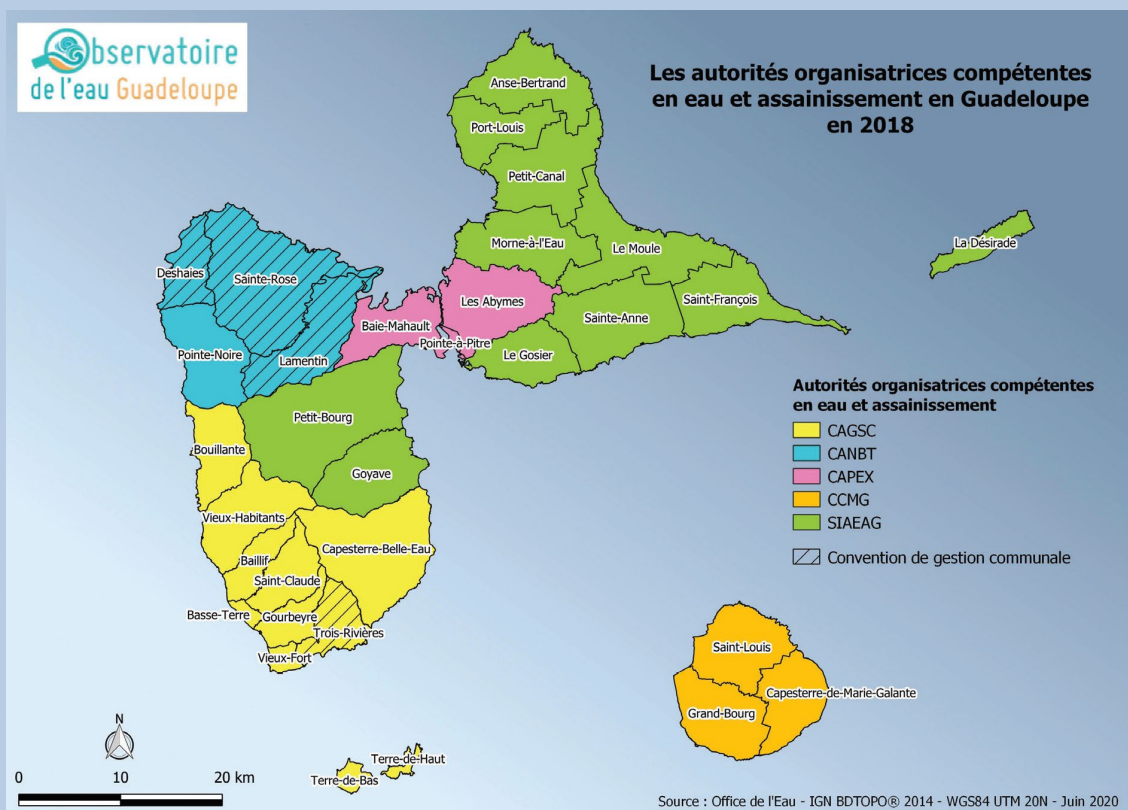
<sup>4</sup> « *Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020* » publié par l'Office de l'eau, p. 24, consultable à l'adresse suivante : <http://www.observatoire-eau-guadeloupe.fr/outils/base-documentaire/documents-de-planification/plan-eau-dom/chiffres-cles/publication-2020/rapport-chiffres-cles-2020/view>.

Grande-Terre et de la Riviera du Levant ainsi que les communes de Goyave et de Petit-Bourg au sein de la communauté d'agglomération de Nord Basse-Terre ;

- quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les communautés d'agglomération de Grand Sud Caraïbe, de Nord Basse-Terre (à l'exception des communes de Goyave et du Petit-Bourg) et de CAP Excellence ainsi que la communauté de communes de Marie-Galante.

Si l'on excepte la situation de Marie-Galante, dont la situation géographique et la nature des ressources<sup>1</sup> justifient aujourd'hui un mode de gestion distinct, les services publics de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe « *continentale* » sont donc gérés par le SIAEAG ou l'une des communautés d'agglomération de Grand Sud Caraïbe, Nord Basse-Terre ou CAP Excellence.

### Carte des autorités organisatrices en eau et assainissement en Guadeloupe



Source : Observatoire de l'eau

L'éclatement de cette gestion entre une pléiade d'acteurs pose deux difficultés distinctes :

- d'une part, elle **ne permet pas de bénéficier d'éventuelles économies d'échelle** permises par la mutualisation des coûts. En particulier, les investissements nécessaires à la remise en état du réseau pourraient voir leur coût diminué par de telles mutualisations ;
- d'autre part, **cette organisation ne répond ni à une logique de bassin hydrographique, ni à celle d'une organisation optimisée du réseau, ni à celle d'une gestion efficace du service.** À cet égard, le périmètre géographique du SIAEAG, éclaté et morcelé, paraît particulièrement problématique.

<sup>1</sup> Les ressources en eau de Marie-Galante proviennent notamment de forages et diffèrent en cela des eaux de ruissellement qui alimentent le réseau de Guadeloupe « *continentale* ».

## B. L'UNIFICATION DE LA GESTION, UNE INITIATIVE CONSENSUELLE

### 1. Une initiative lancée de longue date

Depuis 2014, des discussions ont régulièrement lieu « *entre les différents acteurs du territoire sur la faisabilité de la mise en place d'une structure unique de l'eau en Guadeloupe* »<sup>1</sup>. Afin d'impliquer le plus grand nombre d'acteurs locaux, la forme retenue pour cette structure unique était systématiquement celle du syndicat mixte dit « *ouvert* ». Cette initiative a fait l'objet de **plusieurs tentatives de concrétisation en 2015, 2019 et 2020, qui ont toutes échoué.**

### 2. Une mutualisation dont le principe fait consensus, qui n'a que trop tardé

Ces échecs répétés n'ont pas entamé le consensus existant, sur le terrain, autour de l'unification de la gestion. Une telle mesure remplirait un double objectif :

- **pratique**, en favorisant les économies d'échelle et les mutualisations de coût ;
- **politique**, en organisant la solidarité entre les territoires et en envoyant un signal politique fort aux usagers sur la reprise en main des services publics de l'eau et de l'assainissement.

## 2. UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE MAIS PERFECTIBLE SUR LE PLAN TECHNIQUE

### A. UNE SOLUTION PRAGMATIQUE AUX PROBLÈMES POSÉS PAR LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN GUADELOUPE

#### 1. Garantir une gouvernance efficace du syndicat mixte ouvert

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit la **création au 1<sup>er</sup> septembre 2021 d'un établissement public régi pour l'essentiel par les dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts**. Ses membres comprendraient, outre les cinq communautés d'agglomération de Guadeloupe « *continentale* » (CAP Excellence, Grand Sud Caraïbe, Nord Grande-Terre, Riviera du Levant et Nord Basse-Terre), le conseil départemental et le conseil régional. Les statuts du syndicat mixte ouvert seraient établis par le préfet après avis des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés. Il serait doté d'un **bloc de compétences cohérent**<sup>2</sup>, axé à titre principal sur la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement des eaux usées, du service de défense extérieure contre l'incendie et des eaux pluviales urbaines, et administré par un **comité syndical doté de 28 délégués, soit 4 par membre**.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit la constitution d'une **commission de surveillance auprès du syndicat mixte**, chargée de l'organisation des procédures de transparence et d'association des usagers aux mesures prises par le service public de l'eau en Guadeloupe. En l'état de sa rédaction, seraient associés et représentés à la commission de surveillance des associations d'usagers et de protection de l'environnement, les chambres consulaires, des représentants du comité syndical, les parlementaires de Guadeloupe ainsi que le président de l'association des maires de Guadeloupe.

Enfin, l'article 3 de la présente proposition de loi **tendait à garantir sa recevabilité financière** en compensant la charge éventuelle qui pourrait résulter, pour les collectivités territoriales et pour l'État, de la création de cette structure. Supprimé par un amendement du Gouvernement en commission des lois à l'Assemblée nationale, le gage financier prévu par cet article a ainsi été levé.

<sup>1</sup> « Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020 » publié par l'Office de l'eau, p. 19.

<sup>2</sup> Les autres compétences du syndicat mixte seraient la fourniture « *d'études générales* », tendant à le placer dans une position d'anticipation et de prospective, une mission d'approvisionnement d'urgence « *en cas de rupture de l'approvisionnement des usagers* », et des compétences « *d'étude, d'exécution et d'exploitation de tous les travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence* » pour l'aménagement du bassin hydrographique, dont peuvent se prévaloir actuellement les conseils départementaux et régionaux.

## 2. Un premier pas vers la résolution d'une situation complexe

La présente proposition de loi ne prévoit **aucune disposition spécifique relative au transfert des personnels à la nouvelle structure**. Interrogés sur le sujet, les représentants du ministère des outre-mer ont indiqué au rapporteur que ce transfert s'effectuerait dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. **Il ne semble néanmoins pas revenir au législateur de se prononcer sur une question qui exige une réponse au plus près du terrain.**

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi prévoit également le **transfert partiel des dettes** détenues par les établissements publics de coopération intercommunale au nouveau syndicat mixte. Seraient transférées au syndicat mixte nouvellement créé **les seules dettes en lien avec les investissements que la structure devra réaliser** ; en conséquence, les cinq communautés d'agglomération membres du syndicat mixte ouvert conserveraient un **volume important de dettes issues de la gestion passée**, sans que les recettes liées à l'exploitation des services publics de l'eau et de l'assainissement permettent d'en alléger – au moins partiellement – le poids. Alors qu'aucun plan de financement et d'accompagnement des communautés d'agglomération concernées n'a été élaboré, il semble dommageable que le traitement de cette question, connue de longue date, n'ait pas été entamé en amont.

Enfin, les modalités du transfert au syndicat mixte des biens nécessaires à l'exercice de ses compétences dérogent au droit commun applicable, tant dans le délai d'un an qu'il octroie aux parties pour s'entendre sur la répartition des biens que sur la procédure applicable dans le cas où aucun accord n'émergerait. Ces dérogations se justifient néanmoins par deux impératifs :

- un **impératif pratique** : la mauvaise connaissance du réseau et l'éclatement des autorités organisatrices rendent fastidieux le recensement des biens dont le transfert devrait être prononcé. Un délai dérogatoire d'un an permettrait de mener à bien ce travail avec davantage de sérénité ;
- un **impératif politique** : la sensibilité du sujet pour les acteurs concernés requiert une durée de concertation suffisante et, si celle-ci échoue, un arbitrage de l'État associant les élus locaux.

## B. ASSURER L'EFFICACITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI EN GARANTISSANT SA SOLIDITÉ JURIDIQUE

### 1. Consolider la solidité juridique du dispositif en simplifiant la rédaction de la proposition de loi

Dans sa rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, la présente proposition de loi présentait des **risques juridiques liés à la répétition, parfois imparfaite, de dispositions auxquelles le syndicat mixte ouvert serait déjà soumis** au titre du droit commun.

En conséquence, **la commission des lois a adopté, à l'article 1<sup>er</sup>, sur proposition de son rapporteur, huit amendements** apportant des modifications de nature rédactionnelle, tendant en particulier à **harmoniser les dispositions de la proposition de loi relatives au transfert des biens** vers le nouveau syndicat mixte ouvert avec le droit commun applicable.

À l'article 2, la commission s'est attachée à **clarifier les compétences et les prérogatives de la commission de surveillance** en harmonisant les compétences de la commission consultative, en précisant la procédure d'audition annuelle du président de la commission de surveillance par le comité syndical et en assurant **un meilleur encadrement des procédures d'audition et d'inscription à l'ordre du jour du comité syndical.**

### 2. Apporter des assouplissements nécessaires

En premier lieu, l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi prévoit une **répartition rigide des contributions financières aux investissements consentis par le syndicat mixte ouvert**. Or, la gestion financière exige au quotidien une souplesse indispensable à l'expression de l'intelligence territoriale. En conséquence, **la commission des lois a adopté un amendement COM-22, sur proposition de son rapporteur**, tendant à prévoir la possibilité pour les membres de décider, à l'unanimité, de déroger à la clé de répartition des contributions financières.

En deuxième lieu, **la composition du syndicat mixte pourrait, chemin faisant, être amenée à évoluer à long terme.** Il ne semble ainsi pas inenvisageable que la communauté de communes de Marie-Galante puisse souhaiter à terme participer à la mutualisation opérée par la présente proposition de loi. **La commission des lois a en conséquence adopté un amendement COM-16, sur proposition du rapporteur,** tendant à prévoir la possibilité d'élargir la composition du syndicat mixte, avec l'autorisation expresse du préfet et l'accord unanime de ses membres.

Enfin, la commission des lois s'est attachée à fluidifier le fonctionnement de la commission de surveillance. À cette fin, elle a adopté deux **amendements identiques COM-25, proposé par son rapporteur, et COM-11, proposé par ses collègues Victoire Jasmin et Victorin Lurel,** tendant à supprimer **la présence des parlementaires** au sein de cette commission. Elle a également adopté des **amendements COM-26 et COM-27,** qui prévoient la **présence de représentants des communes et de personnalités qualifiées au sein de la commission de surveillance.** Elle a par ailleurs jugé utile de compléter les obligations du comité syndical vis-à-vis de la commission de surveillance en **prévoyant par un amendement COM-33 de son rapporteur une audition annuelle et obligatoire par celle-ci du président du comité syndical.** Enfin, la commission des lois a souhaité renforcer le rôle du président de la commission de surveillance en adoptant **deux amendements COM-31 et COM-32, proposés par son rapporteur,** tendant à prévoir qu'il pourrait, **de sa seule initiative, solliciter l'inscription d'une question à l'ordre du jour du comité syndical** et qu'il disposerait d'un **pouvoir de proposition d'audition à la commission de surveillance.**

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le 10 mars 2021.**



**François-Noël  
Buffet**

Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Françoise  
Dumont**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Var

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/ppl20-318.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-318.html)