

N° 440

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mars 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer,

Par MM. Georges PATIENT et Stéphane FOUASSIN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	5
LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	9
I. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DANS LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN OUTRE-MER.....	9
A. DES CRISES RÉPÉTÉES DE L'ACCÈS À L'EAU EN OUTRE-MER.....	9
B. DES DIFFICULTÉS INHÉRENTES AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	11
1. Des besoins de financement très élevés au vu des contraintes des territoires ultramarins ...	11
2. Des normes européennes et nationales mal adaptées et difficiles à appliquer en outre-mer..	12
II. DES INVESTISSEMENTS ÉLEVÉS DANS LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN OUTRE-MER.....	14
A. UN FINANCEMENT DU PLAN EAU-DOM REPOSANT SUR DES SUBVENTIONS ET DES PRÊTS.....	14
1. Des contrats cosignés par l'État, les collectivités et les organismes financeurs et conditionnant les financements à la réalisation d'objectifs	14
2. Des subventions budgétaires représentant la moitié des financements du plan eau-DOM ..	16
3. Des investissements élevés, mais encore insuffisants par rapport aux besoins	18
B. UN RECOUVREMENT FAIBLE DES FACTURES D'EAU QUI LIMITE LES CAPACITÉS D'AUTOFINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS.....	19
1. L'eau, un poids important dans les dépenses des populations ultramarines, pourtant mécontentes des services de gestion de l'eau et de l'assainissement	19
2. Une part élevée d'impayés sur les factures d'eau des consommateurs.....	20
III. UN NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR L'ÉTAT, POUR LEUR PERMETTRE D'EXERCER PLEINEMENT LEURS COMPÉTENCES DE GESTION DE L'EAU.....	21
A. UN PILOTAGE LOCAL RÉEL DES PROJETS PERMETTANT LA COORDINATION DES ACTEURS, MAIS UN CONTRÔLE DES RÉSULTATS OBTENUS ET DES MOYENS MIS EN ŒUVRE À RENFORCER	21
1. Un pilotage des financements efficient au niveau local, mais insuffisant au niveau national	21
2. La conditionnalité des financements doit être appliquée plus rigoureusement	24
3. Un contrôle des autorités organisatrices sur les délégataires de service public à renforcer ..	25
B. UNE INGÉNIERIE DES COLLECTIVITÉS À DÉVELOPPER POUR ÉVITER LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PEDOM	26
1. Une sous-consommation réelle mais en baisse.....	26
2. Une ingénierie à renforcer encore davantage	28

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER31

**ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES55**

Mesdames, Messieurs,

La commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, par un courrier daté du 16 janvier 2024, la réalisation d'une enquête sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf).

En effet, la gestion de l'eau potable et de l'assainissement constitue un enjeu majeur pour les populations ultramarines, qui ne disposent pas toutes d'un accès permanent à l'eau potable dans toutes les collectivités d'outre-mer. Mayotte a ainsi subi une grave crise de l'eau en 2023, alors que près de 30 % de la population mahoraise n'avait pas d'accès direct à l'eau potable, avant même le passage du cyclone Chido. En Guyane, la part de la population n'ayant pas accès à l'eau potable est comprise entre 15 % et 25 %. En Guadeloupe, près de 60 % de l'eau potable est perdue en raison d'un entretien insuffisant des réseaux de distribution. Les « tours d'eau », c'est-à-dire les coupures alternées de l'alimentation en eau potable, sont fréquentes. Près de 30 % de l'eau potable disponible est également perdue à la Martinique, à La Réunion ou encore à Saint-Martin.

Les territoires ultramarins sont soumis à des contraintes géographiques et climatiques spécifiques, qui complexifient l'entretien du réseau de gestion de l'eau et de l'assainissement. Le risque sismique, présent par exemple dans les Antilles, fragilise également les réseaux. Le territoire guyanais est soumis à des contraintes d'isolement géographique de certaines populations, qu'il est d'autant plus difficile de raccorder à un réseau de distribution d'eau potable. La gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer nécessite ainsi des investissements élevés pour prendre en compte les contraintes de plusieurs territoires ultramarins.

En vue de répondre à ce besoin fort d'investissement, le plan eau-Dom a été adopté le 30 mai 2016 et cosigné par l'État, les collectivités, l'Agence française de développement, l'Office français de la biodiversité et la Caisse des dépôts et consignations. Les besoins de financement nécessaires au bon fonctionnement de la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer sont évalués dans le plan eau-DOM à plus de 2 milliards d'euros, dont 1,52 milliard d'euros pour l'eau potable et 841 millions d'euros pour l'assainissement.

Au vu de la dimension interministérielle de cette politique publique, le ministère du travail, de la santé et des solidarités, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de l'intérieur et des outre-mer étant cosignataires du plan eau-DOM, l'enquête conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances

doit permettre de bénéficier d'une vision transversale des financements apportés à la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer. Près de huit ans après le lancement du plan eau-DOM, elle s'est concentrée sur l'évaluation de sa mise en œuvre dans l'ensemble des départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Martin.

Pour donner suite à la remise de cette enquête, la commission des finances a organisé, le 12 mars 2025, une audition réunissant Catherine Démier, présidente de chambre maintenue de la Cour des comptes, Ferdy Louisy, président du syndicat de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe, et Najib Mahfoudhi, coordonnateur interministériel du plan eau-DOM.

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux rejoignent les préoccupations de la Cour des comptes en reprenant les recommandations suivantes :

- appliquer les possibilités d'**adaptation des procédures administratives aux contraintes des départements et régions d'outre-mer et de Saint-Martin** (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
- intégrer dans le plan eau-DOM un volet dédié à la tarification et à la gestion des impayés, **afin d'améliorer le recouvrement des factures** (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, collectivités*) ;
- simplifier et recentrer les objectifs des feuilles de route cosignées par les collectivités et les financeurs du plan eau-DOM sur les besoins réels des populations en eau potable et en assainissement, afin de renforcer le **principe de conditionnalité des financements à des résultats** (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
- afin de leur permettre un meilleur **suivi des entreprises prestataires ou délégataires**, renforcer l'assistance juridique et technique aux collectivités (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer*).

Ils portent également les recommandations suivantes :

- renforcer le rôle des **comités restreints de financeurs** en les chargeant de définir des conditions de financement ainsi qu'un calendrier commun aux différents financeurs pour chaque projet relevant des investissements du plan eau-DOM (*ministères des outre-mer, office français de la biodiversité, office de l'eau, agence française de développement, banque des territoires, régions*) ;
- conserver la souplesse d'organisation dans le pilotage local du plan eau-DOM, et plus largement dans la gestion de l'eau et de l'assainissement, pour garantir la nécessaire adaptation aux spécificités locales (*ministère des outre-mer, collectivités*) ;
- renforcer les **formations des personnels**, en utilisant les dispositifs proposés dans le cadre de la continuité territoriale (*collectivités, ministère des outre-mer*).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DANS LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN OUTRE-MER

A. DES CRISES RÉPÉTÉES DE L'ACCÈS À L'EAU EN OUTRE-MER

La question de l'accès à l'eau constitue un enjeu majeur au quotidien pour les populations ultramarines. Les territoires ultramarins subissent en effet des **crises répétées du réseau de gestion de l'eau et de la distribution**, en raison tant des contraintes climatiques et géographiques propres, que de la vétusté et de l'insuffisance des infrastructures.

Mayotte a ainsi connu une forte sécheresse en 2023, qui a entraîné une crise importante de l'accès à l'eau. En réponse, des bouteilles d'eau ont été fournies, à hauteur de 3 500 litres d'eau par jour, des bornes fontaines monétiques et des rampes à eau ont été mises en œuvre et l'eau a été rendue gratuite. Toutefois, cette crise a illustré l'insuffisance des investissements dans le réseau d'eau mahorais, alors que près de 30 % de la population n'a pas d'accès à l'eau potable. De nouveaux travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable ont d'ailleurs été engagés dans le cadre du « Plan eau-Mayotte 2024-2026 », qui vise par exemple à diversifier les ressources en eau en finançant une usine de dessalement.

La Guyane connaît aussi des contraintes spécifiques en termes d'approvisionnement, puisqu'entre 15 % et 25 % de sa population n'a pas accès à l'eau potable. En effet, certaines populations sont très isolées géographiquement, la densité du territoire étant de 3,4 habitants par kilomètre carré, et il est donc particulièrement difficile de les raccorder au réseau de distribution d'eau potable.

Saint-Martin subit également une contrainte particulièrement forte, puisqu'aucune source d'eau potable n'est disponible à l'état naturel sur l'île. L'alimentation en eau potable est assurée par une usine de dessalement, vétuste et qui a besoin de réinvestissements supplémentaires. Le passage de l'ouragan Irma en 2017 a d'ailleurs entraîné des dégâts élevés, tant sur l'usine de dessalement que sur les infrastructures du réseau de distribution.

En Martinique, les mesures de restriction d'accès à l'eau sont fréquentes, comme par exemple au printemps 2023. Le système d'alimentation en eau potable est souvent mis à forte épreuve pendant les sécheresses, comme en 2019, en 2020 ou encore en 2024.

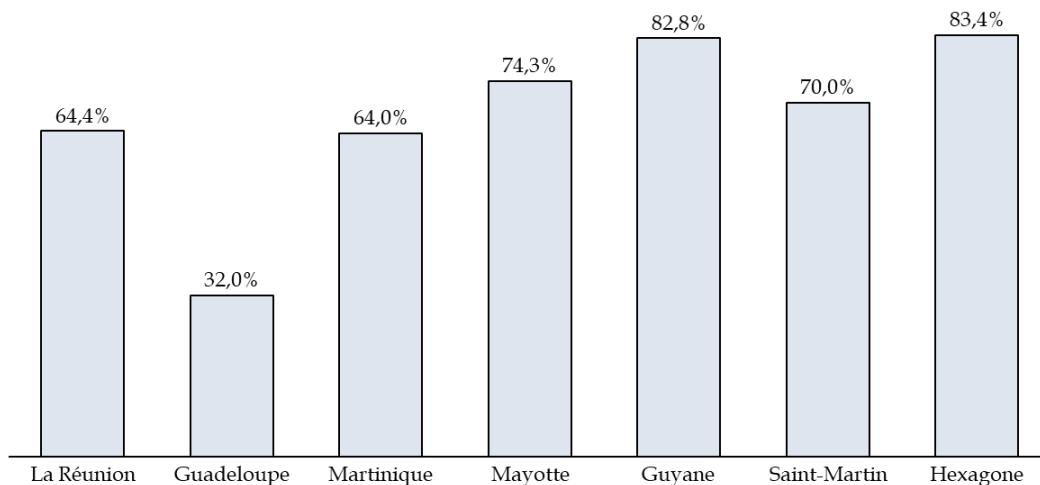
Des coupures d'eau sont également régulièrement constatées à La Réunion, dans les Hauts de l'île.

Enfin, en Guadeloupe, les « tours d'eau » sont très fréquents, en raison notamment de la faible qualité des infrastructures de distribution d'eau, au point que la préfecture a effectué une réquisition du système de gestion de l'eau et de l'assainissement, à la fois en 2020 et en 2021.

Globalement, dans l'ensemble des territoires d'outre-mer concernés par cette enquête, le réseau de distribution d'eau potable est moins efficient que dans l'hexagone. Ainsi, le rendement du réseau, c'est-à-dire la proportion d'eau consommée rapportée à l'eau potable transportée, est inférieur à la moyenne hexagonale dans l'ensemble des départements d'outre-mer et à Saint-Martin. **L'usure et la vétusté des installations entraînent en effet une perte d'eau potable importante dans les réseaux.** En particulier, à la Guadeloupe le rendement moyen des réseaux de distribution d'eau potable n'est que de 32 %. Il est de 64 % à la Martinique, ou encore de 64,4 % à La Réunion, alors qu'il est de 83,4 % dans l'hexagone.

**Rendement moyen des réseaux de distribution d'eau potable
dans les départements d'outre-mer et dans l'hexagone**

(en pourcentage)



Source : commission des finances

Des investissements élevés sont nécessaires pour permettre la modernisation des systèmes de gestion d'eau et d'assainissement, afin d'en améliorer la performance et de répondre ainsi aux besoins des populations ultramarines.

B. DES DIFFICULTÉS INHÉRENTES AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

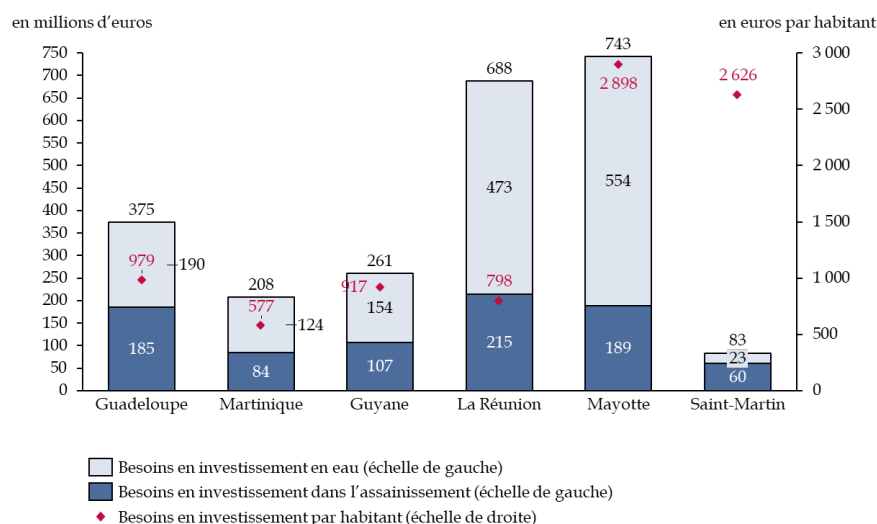
1. Des besoins de financement très élevés au vu des contraintes des territoires ultramarins

Les besoins en financement des départements d'outre-mer et de Saint-Martin ont été évalués à 1,52 milliard d'euros pour l'eau potable et à 841 millions d'euros pour l'assainissement, soit un **total de 2,36 milliards d'euros nécessaires pour la période allant de 2016 à 2023**.

En particulier, les besoins en investissement s'élèvent à 743 millions d'euros à Mayotte, dont 554 millions d'euros pour la gestion de l'eau potable, en raison de la nécessité de créer des réseaux de distribution. La construction d'une usine de dessalement est également en cours à Mayotte. Les investissements nécessaires sont par ailleurs particulièrement élevés à La Réunion, à hauteur de 688 millions d'euros, en raison de la taille de l'île et du nombre d'habitants, et en Guadeloupe, à hauteur de 375 millions d'euros, où le réseau souffre d'insuffisances importantes.

Besoins en investissement dans les systèmes de gestion de l'eau et de l'assainissement entre 2016 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

Rapporté au nombre d'habitants, le besoin en investissement est particulièrement élevé à Saint-Martin, à raison de 2 626 euros par habitant, compte tenu de la situation géographique particulière de l'île qui n'a pas de source naturelle d'eau potable, et des conséquences du passage de l'ouragan Irma en 2017. Il est également très fort à Mayotte, à hauteur de 2 898 euros par

habitant. C'est pour répondre à ces besoins de financement particulièrement élevés, que le plan eau-Dom a été signé en 2016.

2. Des normes européennes et nationales mal adaptées et difficiles à appliquer en outre-mer

Un enjeu particulièrement important pour la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer est la question de **l'adaptation des normes**. Celles-ci prennent en effet en compte les contraintes liées au climat hexagonal, très différent de celui des départements et régions d'outre-mer. L'isolement géographique en Guyane, l'absence de source d'eau potable à Saint-Martin ou encore les aléas sismiques dans les Antilles impliquent que le réseau de distribution de l'eau et de l'assainissement doit s'adapter à des contraintes spécifiques dans les territoires ultramarins. Le plan eau-DOM doit pouvoir permettre d'accompagner les innovations relatives à certaines adaptations des normes.

En matière d'assainissement, la directive¹ européenne portant sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) comporte des critères de conformité difficiles à appliquer, notamment en termes de nature des matériaux. Ainsi, l'essentiel des installations d'assainissement non-collectif, qui concernent 50 % des ultramarins, n'est pas conforme à la directive DERU. Dans le cadre du plan eau-DOM, la direction générale des outre-mer a confié au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) une étude pour établir une méthodologie d'adaptation des règles techniques de l'assainissement non-collectif. Une telle adaptation des normes est souhaitable même si les dispositifs utilisés sont moins performants que ceux prévus par la réglementation actuellement en vigueur. Il est en effet capital de permettre aux territoires ultramarins de bénéficier d'un système d'assainissement de l'eau efficace, afin de limiter les risques sanitaires.

Concernant l'eau potable, certaines normes, telle que la directive² européenne de 2020 sur l'eau potable sont également particulièrement difficiles à appliquer, comme par exemple la règle d'une température de l'eau canalisée maintenue en-dessous de 25°, plus facile à appliquer dans l'hexagone que dans les Antilles par exemple. En Guyane, certains acteurs de la communauté de communes de l'ouest de Guyane, avec le soutien de l'Agence régionale de santé locale, proposent d'opérer une distinction entre l'eau potable et une eau « buvable », sans effet néfaste pour la santé, mais d'une qualité moindre que celle de l'eau potable, et qu'il serait plus facile de fournir aux populations.

¹ Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

² Directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

La question des matériaux est également prégnante : par exemple, en Guyane, les matériaux doivent être transportés en pirogue dans certaines zones pour permettre la construction du réseau de distribution de l'eau, alors que des matériaux pourraient être trouvés localement. Une station d'épuration en Guyane, et deux stations d'épuration à La Réunion, sont considérées comme non-conformes au droit européen, parce qu'elles n'ont pu fournir certaines données sur les ouvrages, alors que celles-ci ne sont pas disponibles.

De nombreuses initiatives locales ont été prises pour permettre l'adaptation des normes aux réalités des territoires ultramarins. Ainsi par exemple, la préfecture de Mayotte a activé la procédure d'urgence civile pour permettre la construction d'une usine de dessalement à Dembéli, permettant de supprimer l'obligation pour les porteurs de projets de fournir une évaluation environnementale et une étude d'impact. Comme l'indique la Cour des comptes, *« le délai gagné via cette procédure permettra peut-être, en 2025, de fournir suffisamment d'eau potable aux habitants lors de la fin de la saison sèche »*.

L'adaptation des normes en outre-mer concernant la gestion de l'eau et de l'assainissement doit être davantage soutenue par l'État via le plan eau-DOM, afin d'éviter les situations où les complexités administratives empêchent la modernisation d'infrastructures essentielles au bien-être des populations. En effet, le partage d'expérience entre les territoires d'outre-mer pourrait être plus efficacement coordonné par les instances nationales. Comme le note la Cour des comptes, *« en matière technique, la coordination nationale du plan eau-DOM a montré sa capacité à relayer et coordonner les initiatives, confiant notamment des travaux exploratoires à l'INRAE ou au centre scientifique et technique du bâtiment »*. Ce volet du plan eau-DOM gagnerait à être encore davantage renforcé.

Recommandation n° 1 : appliquer les possibilités d'adaptation des procédures administratives aux contraintes des départements et régions d'outre-mer et de Saint-Martin (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins)
--

II. DES INVESTISSEMENTS ÉLEVÉS DANS LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN OUTRE-MER

A. UN FINANCEMENT DU PLAN EAU-DOM REPOSANT SUR DES SUBVENTIONS ET DES PRÊTS

1. Des contrats cosignés par l'État, les collectivités et les organismes financeurs et conditionnant les financements à la réalisation d'objectifs

Le plan eau-Dom a été adopté le 30 mai 2016 et cosigné par l'Agence française de développement, l'Office français de la biodiversité et la Caisse des dépôts, en plus de l'État et des collectivités, pour répondre aux besoins de financement des dispositifs de gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer, évalués à plus de 2 milliards d'euros.

Au total, 29 contrats de progrès ont été signés par les autorités organisatrices, l'État et les organismes de financement, intégrant les schémas directeurs (schéma directeur d'alimentation en eau potable ou d'assainissement et schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux). Ces contrats ont une durée de cinq ans et sont signés par les intercommunalités, en raison de la loi NOTRe¹ de 2015 et de la loi² de 2018 relative au transfert des compétences de gestion de l'eau et de l'assainissement des communes aux intercommunalités, qui leur ont transféré la compétence de gestion de l'eau et de l'assainissement. L'objectif est de « *faire progresser les collectivités, non seulement sur les indicateurs techniques essentiels, mais également sur des objectifs de gouvernance et de services rendus aux usagers* », selon la Cour des comptes. Un contrat de progrès comprend un diagnostic des services d'eau et d'assainissement, des orientations stratégiques d'amélioration des services, le budget et les modalités de financement, les mécanismes de suivi du contrat de progrès, avec un plan et des fiches d'action détaillées. **Les financements du plan eau-Dom sont conditionnés au respect des objectifs décrits dans les contrats de progrès.**

Diverses modifications des priorités du plan eau-DOM ont été opérées depuis 2016.

La **directive³ européenne sur l'eau potable de 2020**, qui fixe des normes concernant l'eau potable pour éviter les risques de contamination, a ainsi renforcé les obligations normatives concernant l'assainissement, notamment dans les outre-mer.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

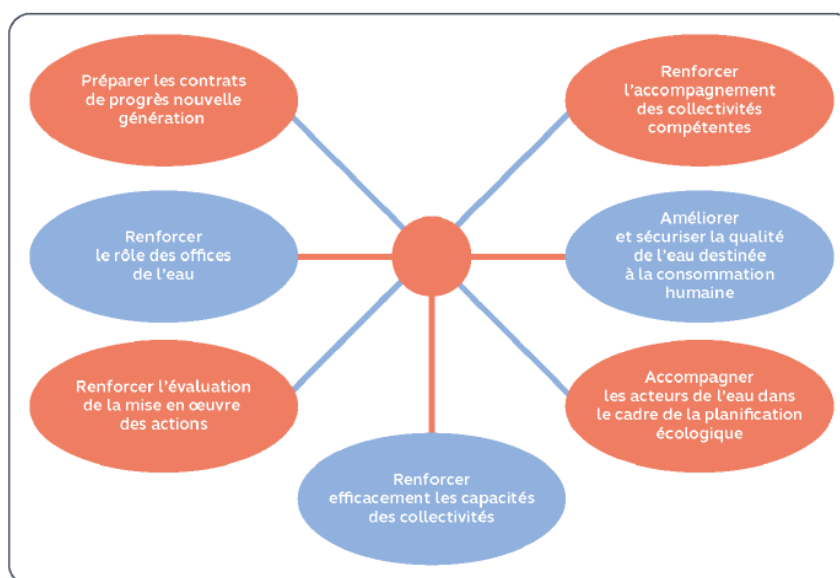
³ Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Le Président de la République a par ailleurs présenté au lac de Serre-Ponçon le plan eau le 30 mars 2023, comprenant 53 mesures articulées autour de trois axes : sobriété des usages, optimisation de la disponibilité de la ressource, préservation de la qualité de l'eau. À la suite de ces annonces, les financements des agences de l'eau ultramarines ont été renforcés grâce à des transferts des agences hexagonales, à hauteur de 35 millions d'euros en 2024 et de 55 millions d'euros en 2025, contre 20 millions d'euros en 2023, au titre de la « *solidarité interbassins* », action pilotée par l'OFB.

Enfin, le comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023, a adopté une mesure visant à « *sécuriser l'accès à l'eau potable en renforçant le plan eau DOM* » (mesure n° 67).

Une nouvelle circulaire¹ interministérielle relative au plan eau-DOM a été adoptée le 12 juillet 2024. Elle intègre Saint-Pierre-et-Miquelon au dispositif et actualise les priorités du plan eau-DOM. En particulier, elle impose l'intégration des obligations définies par l'ordonnance² du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Les contrats de progrès devront notamment prévoir des objectifs de mise en œuvre des **plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux**.

Principes directeurs actualisés en 2024 du plan eau-DOM



Source : Cour des comptes

¹ Instruction interministérielle du 12 juillet 2024 relative au plan eau DOM actualisé pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

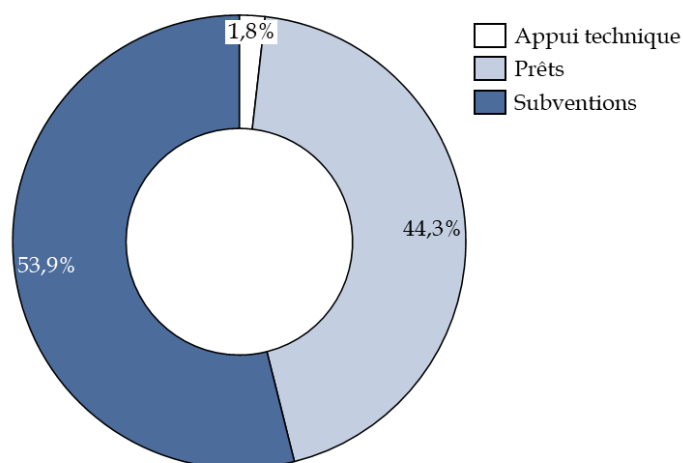
² Ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

2. Des subventions budgétaires représentant la moitié des financements du plan eau-DOM

Le plan eau-Dom a permis de mobiliser un « volume important de crédits », selon la Cour des comptes, évalué à 889,15 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ces crédits ont pris la forme de subventions, à hauteur de 409,81 millions d'euros en autorisations d'engagements, et de prêts, pour un montant de 479,34 millions d'euros. Ainsi, près de 44,3 % des financements ont pris la forme de prêts. L'appui technique aux collectivités territoriales a représenté 1,8 % des investissements.

Part des financements du plan eau-DOM sous forme de prêts, de subventions et d'appui technique, entre 2016 et 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

Le plan eau-DOM permet la coordination de quatre types de financeurs. **L'Agence française de développement (AFD) constitue le premier financeur du plan eau-DOM, à hauteur de 33,9 %**, essentiellement sous forme de prêts. Comme l'indique la Cour des comptes, « *l'AFD propose une offre diversifiée de financement en prêts concessionnels ou au taux du marché auprès des collectivités (communes et EPCI)* ».

L'Office français de la biodiversité (OFB) couvre 21,7 % des financements du plan eau-DOM. Il est en effet chargé du « *plan eau* » présenté le 30 mars 2023 et qui comprend un volet de solidarités interbassins, permettant de mobiliser 35 millions d'euros en 2024 et 55 millions d'euros à partir de 2025 au bénéfice de la politique de l'eau en outre-mer, dans une optique de péréquation entre collectivités. L'OFB est également chargé d'un volet du plan de relance visant à « *sécuriser les infrastructures de distribution* ».

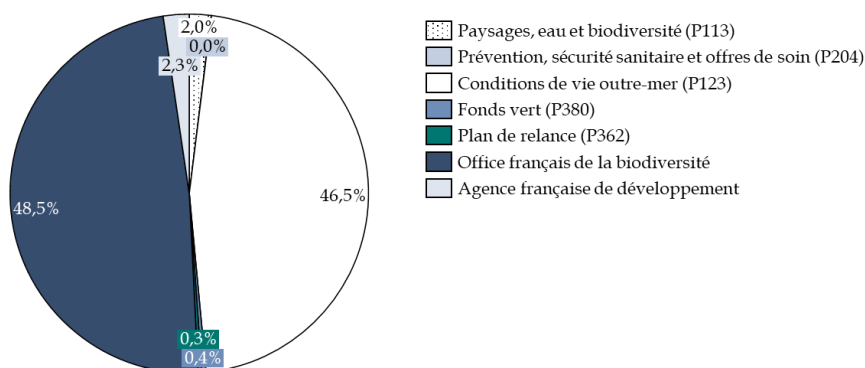
d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en outre-mer », pour un montant de 47 millions d'euros.

La Banque des territoires est, par ailleurs, à l'origine de 21,2 % des financements du plan, sous forme de prêts uniquement. Ainsi, « l'aqua prêt » de la Banque des territoires est destiné au financement des infrastructures d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales, et aux projets de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

L'État est aussi un financeur majeur du plan, essentiellement *via* le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », à hauteur de 21,5 % des financements, dont 90,83 millions d'euros portés par le fonds exceptionnel d'investissement et 100,41 millions d'euros financés par les contrats de convergence et de transformation signés entre l'État et les collectivités. Le Fonds vert représente 0,9 % des financements. Certains financements sont portés plus partiellement par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et par le programme 362 « plan de relance ».

Part des subventions par financeur du plan eau-DOM en autorisations d'engagement entre 2016 et 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

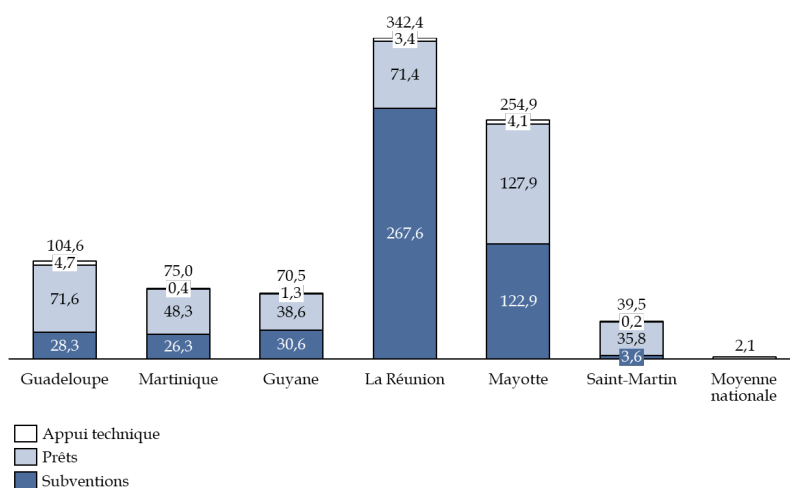
Ces financements sont complétés par une contribution du fonds de compensation de la TVA. En effet, les collectivités d'outre-mer bénéficient d'un taux réduit ou nul de TVA, alors que par dérogation à l'article L1111-10 du code général des collectivités territoriales, les collectivités peuvent contribuer à hauteur de 100 % aux investissements en outre-mer. Comme l'indique la Cour des comptes, « les investissements peuvent être globalement financés jusqu'à hauteur de 116 % du montant global » grâce au remboursement forfaitaire de TVA.

3. Des investissements élevés, mais encore insuffisants par rapport aux besoins

Les investissements du plan eau-DOM sont répartis entre les collectivités notamment en fonction de leurs besoins et de leur capacité à mobiliser les financements. Ainsi, au total, ce sont près de 342,4 millions d'euros qui ont été investis à La Réunion, 254,9 millions d'euros à Mayotte, 104,6 millions d'euros en Guadeloupe, 75 millions d'euros en Martinique et 70,7 millions d'euros en Guyane, entre 2016 et 2023.

Répartition territoriale des financements du plan eau-DOM entre 2016 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

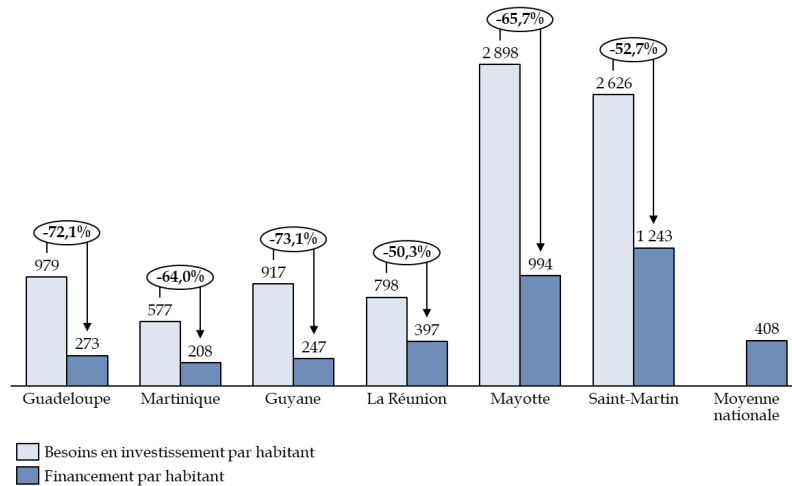
La répartition des financements du plan eau-DOM entre les collectivités ultramarines bénéficiaires ne permet pas de répondre totalement aux besoins identifiés, même si un effort significatif a été opéré de la part de l'État. Ainsi, en Guadeloupe, les financements se sont révélés inférieurs de 72,1 % aux besoins des habitants, et en Guyane de 73,1 %. Les mahorais ont bénéficié de 65,7 % de financements en moins par rapport à leurs besoins.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'insuffisance des fonds engagés par rapport aux besoins. Malgré l'effort significatif consenti par les financeurs, des montants supérieurs d'investissements sont nécessaires pour répondre aux enjeux de la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer. Toutefois, comme le relève la Cour des comptes, il existe également un enjeu de consommation des crédits¹.

¹ Voir partie III.B.1

Besoins en financement et financements réalisés du plan eau-DOM, par habitant, entre 2016 et 2023

(en euros par habitant)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

B. UN RECOUVREMENT FAIBLE DES FACTURES D'EAU QUI LIMITE LES CAPACITÉS D'AUTOFINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS

1. L'eau, un poids important dans les dépenses des populations ultramarines, pourtant mécontentes des services de gestion de l'eau et de l'assainissement

Comme dans l'hexagone, la tarification de l'eau repose en outre-mer sur le principe selon lequel « l'eau paie l'eau », la facturation du service de l'eau devant permettre d'assurer son autofinancement au niveau des collectivités organisatrices. Celles-ci peuvent en déléguer la gestion à un opérateur privé, qui dans ce cas est rémunéré directement par les usagers du service de l'eau. Dans ce cas, seuls certains investissements considérés comme structurants peuvent bénéficier de subventions supplémentaires de la collectivité responsable de la gestion de l'eau.

Le prix moyen du mètre cube d'eau est plus élevé dans certains territoires, par exemple en Guadeloupe et en Martinique où il dépasse les 5 euros par mètre cube d'eau, alors que dans l'hexagone le prix moyen est de 4,5 euros par mètre cube. Les contraintes géographiques impliquent en effet des surcoûts de ce service en outre-mer, notamment en termes de matériaux et de techniques utilisés.

La facture de l'eau représente un poids significatif pour les populations ultramarines. Alors que dans l'hexagone, le service lié à l'eau représente 0,87 % du budget moyen des ménages, cette proportion est de 17 % à Mayotte par exemple. Pourtant, comme le relève la Cour des

comptes, « les observatoires internationaux considèrent généralement que pour être acceptable ce taux ne doit pas dépasser 3 % des revenus ».

Cette situation est d'autant plus dommageable que **les populations ultramarines sont pour partie insatisfaite du service rendu par l'eau**, en particulier quand elles sont soumises à des coupures d'eau fréquentes, comme c'est le cas notamment dans les Antilles. Une telle situation n'est pas sans conséquence, notamment en termes de consentement à payer les factures d'eau dues.

2. Une part élevée d'impayés sur les factures d'eau des consommateurs

Le taux de non recouvrement des factures d'eau est significativement plus élevé dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole. Il est en effet de 2 % en métropole, alors qu'il atteint 31 % en Guadeloupe, 16,3 % en Guyane ou encore 17,6 % en Martinique.

Taux d'impayé des factures d'eau par collectivité d'outre-mer

(en pourcentage)

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Saint-Martin	National
2022	31 [SMGEAG régie]	11,3	16,3	9,4	17,6	27,1	1,9

Source : Cour des comptes

Le montant important d'impayés est dommageable pour les systèmes de gestion de l'eau et de l'assainissement, qui ont besoin de cette source de financement. Améliorer le taux de recouvrement est donc souhaitable. Toutefois, une amélioration générale de la qualité du service rendu dans la gestion de l'eau et de l'assainissement est aussi indispensable pour véritablement renforcer le consentement des populations à payer leur facture d'eau.

Recommandation n° 2 : intégrer dans le plan eau-DOM un volet dédié à la tarification et à la gestion des impayés, afin d'améliorer le recouvrement des factures (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, collectivités)

III. UN NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR L'ÉTAT, POUR LEUR PERMETTRE D'EXERCER PLEINEMENT LEURS COMPÉTENCES DE GESTION DE L'EAU

L'objectif du plan eau-DOM est bien d'apporter un soutien aux collectivités dans leur compétence portant sur l'eau et l'assainissement, afin de renforcer structurellement la résilience des infrastructures. Il est en effet regrettable de faire primer une logique de crise dans le soutien apporté par l'État, comme ça a été le cas en Guadeloupe, à Saint-Martin après la tempête Irma ou à Mayotte.

A. UN PILOTAGE LOCAL RÉEL DES PROJETS PERMETTANT LA COORDINATION DES ACTEURS, MAIS UN CONTRÔLE DES RÉSULTATS OBTENUS ET DES MOYENS MIS EN ŒUVRE À RENFORCER

1. Un pilotage des financements efficient au niveau local, mais insuffisant au niveau national

a) Au niveau local

La logique de contractualisation mise en œuvre par le plan eau-DOM a permis de réelles avancées au niveau local, notamment en termes de gouvernance. La Cour des comptes salue ainsi une « *gouvernance locale ouverte, plus efficace et plus lisible qu'auparavant* » et se félicite d'un véritable « *changement d'approche* ». Les contrats de progrès permettent en effet de rationaliser la planification des investissements.

Le pilotage des projets financés est assuré par la **conférence régionale ou territoriale des acteurs de l'eau** (CRAE), qui réunit une fois par an les services de l'État, l'Agence régionale de santé (ARS), l'OFB, l'AFD, la Caisse des dépôts et des consignations, le président du comité de l'eau et de la biodiversité, l'office de l'eau, les agences chargées de la gestion des fonds européens et les représentants d'usagers. Des comités de suivi des contrats de progrès sont organisés sur une base plus régulière par les sous-préfets.

Des **comités des financeurs** sont également organisés deux à trois fois par an dans chaque territoire, réunissant l'office de l'eau, l'autorité de gestion des fonds européens, l'OFB, la Banque des territoires, l'AFD et les représentants de l'État. Cette instance examine chaque projet individuellement, afin d'arrêter un plan de financement, même si chaque instance demeure décisionnaire dans les financements accordés. Un renforcement de la concertation entre les différents financeurs est néanmoins souhaitable, pour s'assurer notamment que le calendrier des prêts et subventions accordés à un projet par chaque instance est compatible.

Recommandation n° 3 : renforcer le rôle des comités restreints de financeurs en les chargeant de définir des conditions de financement ainsi qu'un calendrier commun aux différents financeurs pour chaque projet relevant des investissements du plan eau-DOM (*ministères des outre-mer, office français de la biodiversité, office de l'eau, agence française de développement, banque des territoires, régions*)

Le suivi du plan eau-DOM est réalisé localement par un chef de projet à la préfecture. La Cour des comptes relève toutefois un « *manque de leadership politique sur la gouvernance de l'eau* », qui peut constituer selon elle un « *obstacle à l'émergence d'un pilotage stratégique des enjeux d'eau potable et d'assainissement* ». Toutefois, au vu des réalités différentes selon les territoires, il est très difficile de définir un modèle accordant plus de poids politique à un acteur spécifique. Laisser de la souplesse aux acteurs dans leur organisation permet de tenir compte des spécificités de chaque territoire, et paraît donc préférable.

Quant à la détermination de l'organisation territoriale la plus adaptée pour opérer le service de gestion de l'eau et de l'assainissement, il n'existe pas non plus de modèle unique efficace. Comme le relève la Cour des comptes, « *des modèles différents peuvent se montrer efficaces (établissement public intercommunal à La Réunion ou à Marie-Galante, syndicat unique à Mayotte, gestion différenciée par commune en Guyane)*. » Il est préférable de ne pas imposer un modèle unique d'organisation territoriale aux collectivités d'outre-mer, afin de leur permettre de s'adapter aux enjeux spécifiques locaux.

Recommandation n°4 : conserver la souplesse d'organisation dans le pilotage local du plan eau-DOM, et plus largement dans la gestion de l'eau et de l'assainissement, pour garantir la nécessaire adaptation aux spécificités locales (*ministère des outre-mer, collectivités*)

La mise en œuvre d'un syndicat unique de gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe et à Mayotte

La situation de la gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe a été marquée ces dernières années par une crise importante, tant sur le plan financier que sur le fonctionnement des infrastructures. Les Guadeloupéens subissent des coupures d'eau sur une base quotidienne.

En réponse, le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) a été créé en 2021, après la dissolution par décret en conseil d'État du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe. Cette structure dispose de l'autonomie financière et fonctionne en régie. Un contrat d'accompagnement renforcé, d'une durée de trois ans, a été signé le 22 mars 2023 par le ministre délégué aux outre-mer, la région et le département, en se fondant sur l'outil des contrats de redressement outre-mer (COROM). Il instaure notamment une « *gouvernance à quatre* » réunissant le syndicat, l'État, le département et la région. Une dotation exceptionnelle de fonctionnement de 27 millions d'euros a été accordée, et l'État a mis à disposition des assistants techniques auprès du syndicat.

Toutefois, cette structure récemment créée n'a pas encore été en mesure d'apporter, à ce stade, une réponse satisfaisante aux insuffisances structurelles du réseau d'eau guadeloupéen. Les « tours d'eau » constituent toujours une réalité pour les consommateurs.

Il existe pourtant un exemple de centralisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement qui a permis d'en améliorer significativement le fonctionnement, avec le syndicat des eaux de Mayotte (LEMA). Ainsi, comme le relève la Cour des comptes, le syndicat a élaboré une « *stratégie pluriannuelle d'investissement actée dans un nouveau contrat de progrès (...) cohérent et ambitieux* ». Il s'agit d'un « *exemple du rétablissement d'un pilotage efficace à une échelle pertinente* ».

Source : commission des finances

b) Au niveau national

Le pilotage du plan eau-DOM est organisé au niveau national autour d'un coordonnateur interministériel, sous tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et du ministère des outre-mer. Il dispose d'une équipe constituée de six agents à temps partiel.

Si la coordination entre le ministère de la transition écologique et celui des outre-mer paraît suffisante, en revanche elle pourrait être renforcée avec le ministère de la Santé. En effet, les agences régionales de santé sont encore insuffisamment intégrées dans le pilotage du plan eau-DOM, alors que certaines initiatives locales gagneraient à être dupliquées ailleurs, comme par exemple l'utilisation de bornes fontaines monétiques à Mayotte, la publication d'un plan eau potable à La Réunion ou le déploiement du dispositif « *safe water cube* »¹ en Guyane.

¹ Il s'agit d'une fontaine à eau potable, qui filtre les eaux de surface (rivières, mares, puits).

2. La conditionnalité des financements doit être appliquée plus rigoureusement

Les financements du plan eau-DOM sont soumis à une conditionnalité de réalisation d'objectifs. La conférence des acteurs locaux de l'eau est chargée d'évaluer la réalisation des objectifs et de moduler les aides financières accordées en réponse. Ces objectifs sont déterminés *via* une liste d'indicateurs de performance, qui sont définis localement dans chaque contrat de progrès, même si le plan d'action du plan eau-DOM de 2016 comprend une liste minimale d'indicateurs devant y figurer. Ils portent notamment sur les niveaux de service, le paiement des prestataires, la réduction des fuites ou encore la gestion des performances.

Le nombre d'indicateurs à respecter est très variable d'un territoire à l'autre. Le contrat de progrès signé avec le syndicat des eaux de Mayotte comprend ainsi 38 indicateurs, alors que le contrat de la communauté intercommunale de la région Est (CIREST) de La Réunion définit 80 indicateurs.

Comme le relève la Cour des comptes *« la conditionnalité n'a pas vraiment été appliquée pour la première génération des contrats de progrès »*. En effet, ces indicateurs sont souvent éloignés des réalités du terrain, et sont trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés pour permettre une véritable conditionnalité des financements. Comme l'indique la Cour des comptes, *« localement, les services de l'État chargés de la bonne exécution du plan eau-DOM sont globalement critiques (...). Le remplissage des données est en effet bien éloigné des priorités locales, tout en particulièrement en période de crise »*. À ce titre, une réduction du nombre d'indicateurs, une adaptation de ceux-ci aux réalités locales et un suivi plus appuyé des indicateurs les plus stratégiques pour assurer un bon approvisionnement en eau des populations, est souhaitable. La Cour recommande par exemple de définir comme objectifs stratégiques *« la mise en œuvre d'un plan social quand celui-ci est décidé, le renouvellement d'une équipe de direction ou la bonne conduite d'une liste limitée de très grosses opérations »*. **Il est en effet important de garantir une véritable conditionnalité des financements du plan eau-DOM à l'obtention de résultats concrets d'amélioration du service de l'eau**, souhaitée par les populations ultramarines.

Recommandation n° 5 : simplifier et recentrer les objectifs des feuilles de route cosignées par les collectivités et les financeurs du plan eau DOM sur les besoins réels des populations en eau potable et en assainissement, afin de renforcer le principe de conditionnalité des financements à des résultats (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins*)

3. Un contrôle des autorités organisatrices sur les délégataires de service public à renforcer

Les collectivités territoriales chargées de l'organisation du service de l'eau peuvent choisir soit d'opérer une délégation de service public, soit de fonctionner en régie. La **délégation de service public** constitue le mode de gestion de l'eau et de l'assainissement le plus fréquent en outre-mer, touchant 80 % des territoires, notamment parce qu'il permet de transférer au délégataire le risque de non-recouvrement des redevances liées au service public de l'eau. De plus, un tel mode de gestion renforce l'implication de l'entreprise délégataire, qui est plus directement intéressée à garantir la satisfaction des consommateurs.

Toutefois, **le fonctionnement par une délégation en service public est source de difficultés pour les collectivités dans le suivi de la performance des entreprises délégataires**. Dans un fonctionnement en régie, elles peuvent suivre plus facilement les opérations de l'entreprise délégataire, puisque les comptes publics sont chargés notamment des mises en recouvrement d'impayés.

Les territoires ultramarins délèguent la gestion de l'eau et de l'assainissement à une entreprise qui se trouve le plus souvent en situation de monopole. Il est assez rare que les collectivités aient le choix entre plusieurs entreprises de gestion de l'eau et de l'assainissement, notamment en raison des contraintes géographiques d'accès à certaines zones, et de l'insularité de la plupart des territoires ultramarins.

Comme le relève la Cour des comptes, *« le défaut de concurrence se traduit par une situation de réelle vulnérabilité des autorités organisatrices vis-à-vis de leur prestataire »*. Ainsi par exemple, une partie des difficultés de la Guadeloupe dans la gestion de l'eau et de l'assainissement est liée à l'abandon en 2014 du contrat de service public par l'opérateur « La générale des Eaux », une filiale de Véolia, qui a rendu complexe la gestion du réseau. De même, à Mayotte, le syndicat de gestion des eaux a rencontré des difficultés de recouvrement avec la Société mahoraise des Eaux, entreprise délégataire et filiale de Vinci, même si cette situation est aujourd'hui réglée.

Il serait souhaitable que l'État apporte un soutien accru aux collectivités pour leur permettre d'exercer un véritable contrôle sur les entreprises délégataires ou prestataires de la gestion de l'eau et de l'assainissement, afin d'éviter tout *« rapport de force ou de compétence technique inégal »* avec celles-ci, comme mentionné par la Cour des comptes.

Recommandation n° 6 : afin de leur permettre un meilleur suivi des entreprises prestataires ou délégataires, renforcer l'assistance juridique et technique aux collectivités (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer*)

B. UNE INGÉNIERIE DES COLLECTIVITÉS À DÉVELOPPER POUR ÉVITER LA SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS DU PEDOM

1. Une sous-consommation réelle mais en baisse

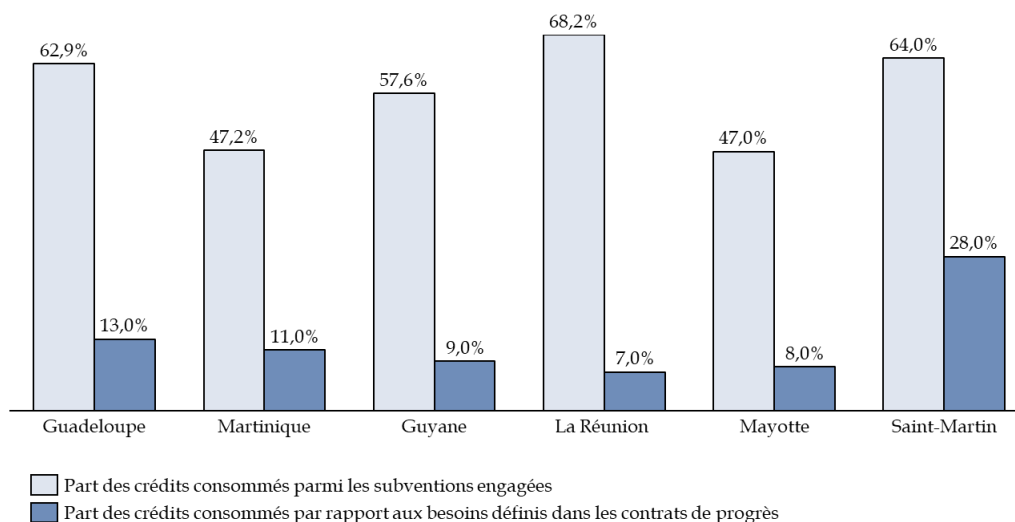
a) Des crédits encore insuffisamment consommés

Si un effort significatif a été consenti en dépenses et en prêts par l'État et différents opérateurs, ces crédits n'ont pas pu être intégralement utilisés dans les investissements nécessaires à la gestion de l'eau et de l'assainissement. La Cour des comptes estime que « *le principal enjeu dans les six territoires ne réside ainsi pas dans la disponibilité des fonds mais bien dans la capacité de les mobiliser* ». Au total, seuls 56 % des crédits engagés hors prêts ont été consommés. La part des crédits consommés est de 68,2 % à La Réunion, ou encore de 64 % à Saint-Martin, mais elle est inférieure à 50 % en Martinique ou à Mayotte par exemple.

Par rapport aux besoins en investissements définis dans les contrats de progrès, seuls 10 % des crédits nécessaires ont été consommés dans les territoires ultramarins. Cette part est inférieure à 10 % à La Réunion, en Guyane ou encore à Mayotte. Saint-Martin en revanche a consommé 28 % des crédits nécessaires, probablement en raison des investissements massifs engagés suite à l'ouragan Irma.

**Part des crédits consommés par rapport aux crédits engagés
et aux besoins en investissement entre 2016 et 2023**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

La sous-consommation des crédits est liée à divers facteurs, notamment à l'adaptation nécessaire des normes au vu des contraintes climatiques et géographiques des territoires ultramarins, mais aussi à un manque d'ingénierie financière dans les collectivités territoriales.

Les restes à payer sont particulièrement élevés concernant le volet de la solidarité interbassins, une enveloppe portée par l'OFB. Ils sont de 99,51 millions d'euros fin 2022, représentant un tiers des crédits prévus. Environ 40 millions d'euros de restes à payer sont antérieurs à 2020. Si une opération d'apurement des comptes est en cours à l'OFB, une telle situation illustre les difficultés anciennes de mobilisation des crédits disponibles dans les collectivités ultramarines.

L'un des volets du plan eau-DOM est de fournir un appui technique¹ aux collectivités de la part de l'État, pour leur permettre de consommer intégralement les crédits disponibles. Il est en effet dommage que les investissements nécessaires ne soient pas réalisés pour cette raison.

b) Une sous-consommation en baisse

La consommation des crédits s'est néanmoins significativement améliorée depuis 2020. Ainsi, les crédits de paiement consommés étaient d'environ 20 millions d'euros en 2020, alors qu'ils sont de près de 50 millions d'euros en 2023, soit plus du double de crédits consommés.

¹ Voir III- B-1.

La Cour des comptes identifie trois facteurs d'amélioration : la mise en œuvre des contrats de convergence et de transformation dans les collectivités, le lancement du plan de relance et le renforcement de l'ingénierie grâce au plan eau-DOM. Une telle dynamique est très encourageante et est à saluer. Elle ne pourra être que renforcée grâce à la signature de la nouvelle génération des contrats de convergence et de transformation en 2024, ainsi que par la poursuite des efforts de soutien à l'ingénierie des collectivités *via* le plan eau-DOM.

2. Une ingénierie à renforcer encore davantage

Le renforcement de l'ingénierie des collectivités territoriales constitue un plan central des financements du plan eau-DOM. Entre 2016 et 2025, 5 % des crédits disponibles du plan ont été consacrés à un appui technique aux collectivités territoriales, représentant 16,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,5 millions d'euros en crédits de paiement. Son renforcement doit permettre notamment d'améliorer la consommation des crédits disponibles, en lançant les investissements nécessaires. De plus, un meilleur suivi en particulier technique des entreprises délégataires ou prestataires, comme évoqué *supra*, pourrait être permis par une montée en compétences des personnels des collectivités organisatrices du service de gestion de l'eau et de l'assainissement. En particulier, la Cour des comptes relève que « *la pénurie de compétences techniques des gestionnaires des services et autorités organisatrices de gestion de l'eau et de l'assainissement s'explique notamment par l'insuffisance de formation et de compétence de la main d'œuvre locale* ».

L'accompagnement des collectivités territoriales par le plan eau-DOM prend quatre formes :

- la mise à disposition d'assistants techniques par l'État auprès des collectivités ;
- le financement de nouveaux postes au sein des services déconcentrés de l'État pour assister les collectivités ;
- l'assistance technique *via* des prestations extérieures, par exemple du centre d'études et d'expertise les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ;
- l'assistance technique par un prestataire privé, option rarement utilisée.

Si ces dispositifs sont pertinents à court terme, il est souhaitable à long terme de permettre le développement des compétences nécessaires au sein des collectivités, pour qu'elles exercent pleinement leur compétence. À ce titre, la mise à disposition d'assistants techniques au sein des collectivités doit être privilégiée par rapport aux autres options, parce qu'elle permet aux personnels des collectivités de se former plus facilement.

Plus globalement, les dispositifs de soutien à la formation initiale et continue en outre-mer doivent être privilégiés. Des initiatives locales de financement de séminaires ont montré leur efficacité, par exemple à La Réunion. Ces initiatives doivent être poursuivies.

La formation initiale doit être soutenue. Il existe des dispositifs de soutien à la formation des populations ultramarines, par exemple le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi ou encore le dispositif cadres d'avenir pour les étudiants, qui pourraient être davantage exploités pour générer une expertise locale sur la gestion de l'eau et de l'assainissement. Des partenariats pourraient ce sens être développés avec l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, afin de favoriser la formation.

Recommandation n° 7 : renforcer les formations des personnels, en utilisant les dispositifs proposés dans le cadre de la continuité territoriale (*collectivités, ministère des outre-mer*)

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 12 mars 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons, ce matin, à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), sur « la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer ».

Le sujet de la gestion de l'eau, qui n'est pas propre aux territoires ultramarins, mais qui y est particulièrement sensible compte tenu de leurs particularités, revient régulièrement au Sénat : ainsi, nous avons récemment voté la proposition de loi de notre collègue Jean-Michel Arnaud sur la gestion des compétences « eau » et « assainissement ». La question de l'organisation du service public de l'eau est essentielle pour les collectivités territoriales.

Ce sujet a une acuité particulière en outre-mer, où une part non négligeable de la population ou bien n'a pas d'accès permanent à l'eau, ou bien est soumise à des coupures régulières. Les contraintes géographiques et climatiques auxquelles sont soumis les territoires ultramarins nécessitent des investissements importants.

C'est encore plus vrai à Mayotte, où le passage du cyclone Chido, le 14 décembre 2024, accentue encore davantage les difficultés d'accès à l'eau, ou à La Réunion, après le cyclone Garance. M. Mahfoudhi, coordonnateur interministériel du plan eau-DOM, nous présentera utilement la situation de ces territoires, qui a évolué depuis ces deux catastrophes climatiques, lesquelles ont eu lieu après la réalisation de l'enquête.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes constate l'ampleur des investissements réalisés dans la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer et montre les limites de l'accompagnement des collectivités territoriales par l'État. Mme Catherine Démier, présidente de chambre maintenue à la Cour des comptes, nous présentera les observations et recommandations issues de cette enquête.

Les rapporteurs spéciaux de la mission, MM. Georges Patient et Stéphane Fouassin, indiqueront ensuite les enseignements qu'ils tirent de ce travail et exposeront leurs réflexions.

Puis je donnerai la parole à M. Najib Mahfoudhi, coordonnateur interministériel du plan eau-DOM, et à M. Ferdy Louisy, président du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe

(SMGEAG), avant de la céder à M. Jean-François Husson, rapporteur général, et à l'ensemble des collègues qui souhaiteront poser des questions.

À l'issue de notre réunion, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes et pour les recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux.

Je vous indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise sur le site internet du Sénat.

Mme Catherine Démier, présidente de chambre maintenue à la Cour des comptes. – Je me permets de vous présenter les auteurs de l'enquête, Mme Marie Lajus, conseillère maître, rapporteure générale, et M. Michel Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, contre-rapporteur.

En préambule, je ne peux qu'évoquer les épisodes dramatiques survenus à Mayotte, en décembre 2024, puis en janvier 2025, et à La Réunion, en février 2025. Les juridictions financières – la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes compétentes – forment le vœu que les moyens déployés ces dernières années, auxquels est consacrée une part notable de notre travail, contribuent à la reconstruction.

La Cour des comptes a répondu à une demande formulée sur le fondement du 2° de l'article 58 de la Lolf, pour que soit procédé à une enquête sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer. Deux échanges avec les rapporteurs spéciaux du Sénat ont eu lieu, en février et en juillet 2024 : le premier a clarifié et défini le périmètre de l'enquête ; le second nous a permis de partager nos premiers constats avec les rapporteurs spéciaux.

Le périmètre géographique de l'enquête est constitué par les cinq départements et régions d'outre-mer (Drom) et par Saint-Martin, qui font l'objet d'un plan d'action spécifique de l'État, le plan eau-DOM, ou Pedom, conclu en 2016. L'enquête porte d'ailleurs sur la période allant de 2016 jusqu'à ce jour.

L'enquête se concentre sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, c'est-à-dire le petit cycle de l'eau. Ne sont pas traités les enjeux relatifs à la gestion quantitative de l'eau, c'est-à-dire le grand cycle de l'eau, aux usages agricoles et industriels, ou aux impacts des transitions climatiques, de la pollution et de l'évolution des milieux naturels. Ces enjeux, d'intérêt majeur pour les outre-mer, relèvent de compétences et de logiques distinctes. D'ailleurs, ils ont été traités, en 2023, par un rapport de la Cour des comptes sur la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique.

La présente enquête porte tant sur un état des lieux du service public de l'eau potable et de l'assainissement que sur la mise en œuvre du plan eau-DOM. Elle s'est appuyée sur les données et indicateurs disponibles auprès des services du coordonnateur interministériel du plan eau-DOM, des services déconcentrés, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou encore des délégataires. Elle a donné lieu à deux déplacements de l'équipe, à Mayotte et en Guadeloupe.

Le droit à des services fiables d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable est un enjeu majeur, comme l'indique la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Notre rapport a pour objet un sujet sensible pour les habitants des outre-mer, alors que les difficultés techniques et de gouvernance et les fragilités financières affectent durement la qualité et la continuité des services publics. Ainsi, en Guyane et à Mayotte, plus de 75 000 personnes n'ont aucun accès à l'eau potable. Alors qu'en métropole moins de 20 % en moyenne du volume d'eau introduit dans le réseau est perdu dans des fuites, ce taux s'établit à 48 % en Martinique et à 60 % en Guadeloupe, voire à 80 % dans certaines zones de Basse-Terre. Au reste, 25 % de la population guadeloupéenne et la totalité de la population mahoraise sont soumises à des tours d'eau, c'est-à-dire à des coupures tournantes, allant de quelques heures à des journées entières. Cela provoque des frustrations et des conflits d'usage – on le comprend aisément.

De nombreuses stations d'épuration et installations d'assainissement non collectives sont non conformes. Les rejets directs d'eaux usées détériorent les milieux aquatiques, en particulier les eaux côtières, fragilisant la biodiversité et menaçant la ressource en eau potable.

En dépit d'importants moyens déployés, notamment grâce au plan eau-DOM, les améliorations semblent encore peu visibles et de nouvelles crises de l'eau ou coupures ponctuelles sont régulièrement rapportées, particulièrement en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte et à la Martinique.

Le premier chapitre de notre rapport est consacré à la mise en œuvre du plan eau-DOM, à son impact financier et à ses difficultés. Ce chapitre dresse tout d'abord l'historique et décrit les modalités de déploiement du plan, tant dans son pilotage national que dans son application locale. Ce plan se distingue par une méthodologie partenariale et contractuelle, au travers des contrats de progrès. Le premier chapitre dresse ensuite l'état des lieux des moyens financiers dépensés par l'État et ses opérateurs au regard des besoins des territoires concernés. Il examine enfin les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan, qu'il s'agisse du pilotage par des indicateurs techniques et de conditionnalité des financements ou de gouvernance locale, marquée par des crises et des restructurations nombreuses ainsi que par une insuffisante prise en compte des usagers.

Le second chapitre, analytique, souligne la nécessité de mieux adapter les politiques publiques de gestion de l'eau et de l'assainissement aux spécificités des outre-mer – sous la forme de quatre principaux messages, que je présenterai –, qu'il s'agisse des modalités d'intervention de l'État vis-à-vis des collectivités locales responsables de la gestion de l'eau, tant dans l'ingénierie que dans la formation ou dans la gouvernance des structures ; des règles techniques et juridiques avec un examen attentif des questions de dérogation et d'adaptation des normes aux spécificités outre-mer ; ou des enjeux de financement, de tarification et de recouvrement.

Six annexes territoriales présentent la situation des politiques d'eau potable et d'assainissement dans les territoires concernés, ainsi que les éléments d'état des lieux du déploiement du Pedom dans chacun de ces territoires.

Premier message : l'État a renforcé son engagement et a impulsé une dynamique partenariale et contractuelle nouvelle, dont les effets financiers sont tangibles, même s'ils sont encore insuffisants. De nature interministérielle, le plan eau-DOM permet de faire travailler ensemble, aussi bien à l'échelle nationale que locale, les directions ministérielles, les préfetures, les services techniques chargés de l'eau et de l'environnement, les autorités sanitaires, les collectivités locales, ainsi que l'Office français de la biodiversité (OFB), la Banque des territoires ou l'Agence française de développement (AFD). C'est une innovation, car chacun agissait jusqu'alors sans coordination. À ce titre, le plan eau-DOM constitue un changement majeur, puisqu'il est fondé sur une logique intégrée et très exigeante à l'égard des collectivités locales comme des services et opérateurs de l'État, dans le cadre de contrats de progrès signés par tous. Ces contrats permettent d'objectiver et de partager des programmes de travaux, les trajectoires d'investissement et les financements des partenaires dans le cadre d'engagements pluriannuels et de sortir de plans de crise ponctuels ou faits dans l'urgence.

Le plan eau-DOM se fonde sur des outils méthodologiques et sur un pilotage national qui doit être renforcé pour gagner en efficacité et en mutualisation. Depuis 2016, la mobilisation des moyens nationaux au profit des projets d'eau et d'assainissement progresse, mais de manière lente et inégale selon les territoires, et ce d'autant plus que la difficulté à engager les crédits disponibles persiste. De plus, la prééminence à l'eau potable plutôt qu'à l'assainissement est trop importante. Les investissements de l'État pour les territoires concernés s'élèvent, depuis 2016, à 889 millions d'euros de crédits, dont 410 millions d'euros de subventions de l'État, parmi lesquelles seulement 230 millions ont été consommés à la fin de l'année 2024, et par 479 millions d'euros de prêts.

Deuxième message : l'efficacité du plan eau-DOM est limitée par des outils de suivi inadaptés, à savoir un pilotage par des indicateurs plutôt que par des objectifs stratégiques, mais aussi par des difficultés persistantes de

gouvernance locale ainsi que par un défaut de prise en compte du rôle des usagers. Les contrats de progrès locaux passés entre les représentants de l'État, les financeurs et les collectivités locales conditionnent, en théorie, les financements de l'État et de ses opérateurs au respect d'engagement des partenaires, mais ces engagements sont tributaires de l'obligation faite aux collectivités bénéficiaires de renseigner, si je puis dire, de nombreux indicateurs techniques très précis. De ce fait, ils ont été peu renseignés, sans que la logique de conditionnalité soit réellement mise en œuvre. Les juridictions financières préconisent de revenir à des engagements plus lisibles et plus stratégiques pour appliquer réellement le principe de conditionnalité des financements de l'État.

De plus, la gouvernance locale est marquée par des crises et des difficultés récurrentes, dans une période marquée par d'importants remaniements de compétences. À ce titre, le rapport préconise non pas un Grand Soir de l'organisation territoriale, mais une approche pragmatique au cas par cas et insiste sur le renforcement des moyens de contrôle des entités délégataires de service public et d'assainissement. Il propose également de laisser une plus grande place aux usagers et aux citoyens dans le suivi et la gouvernance de ces services fondamentaux.

Troisième message : l'État doit maintenir et adapter son soutien à l'ingénierie locale et se positionner en accompagnement, plutôt qu'en tutelle, pour permettre aux collectivités d'exercer leurs responsabilités. Les collectivités responsables des services d'eau potable et d'assainissement ont longtemps été soutenues, voire suppléées par les services territoriaux de l'État. La fin de l'ingénierie de l'État, combinée à des difficultés de gouvernance, a rendu ces collectivités exsangues sur le plan des compétences techniques, expliquant en partie les crises traversées depuis la fin des années 1990. Le plan eau-DOM fait du renforcement de la capacité technique une priorité majeure, à juste titre ; des moyens importants lui sont d'ailleurs alloués. Le rapport examine dans le détail les modalités de soutien technique mises en œuvre, notamment les dispositifs d'assistance technique souvent coûteux, non durables et parfois maladroitement positionnés. Nous préconisons un véritable retour d'expérience pour permettre une meilleure efficacité, ainsi qu'un investissement plus important dans la formation initiale et continue des professionnels locaux de l'eau et de l'assainissement.

En matière de gouvernance, la multiplication des situations de crise dans certains territoires amène évidemment préfets et services de l'État à prendre ponctuellement la main sur ce service public décentralisé ; c'est le cas en outre-mer comme dans l'Hexagone. Si ces interventions d'urgence apparaissent justifiées, la logique pertinente du plan eau-DOM mise, à moyen terme, sur le rétablissement de la pleine responsabilité des collectivités compétentes dans le cadre d'un schéma contractuel respectueux de la place de chacun.

Quatrième message : la pleine efficacité des services nécessite d'adapter et de territorialiser les pratiques nationales, en matière aussi bien de normes techniques et juridiques que de financement des structures. Les questions techniques, normatives et financières relatives aux services d'eau et d'assainissement s'adaptent mal, outre-mer, à des standards nationaux. L'enquête dénonce l'inadaptation d'un certain nombre de mécanismes et de règles techniques ou juridiques aux situations ultramarines.

Des expérimentations locales, des innovations territoriales ou des dérogations ponctuelles pourraient constituer des réponses adaptées. Par exemple, l'expérimentation de techniques d'assainissement individuel ou semi-collectif qui s'écartent des normes nationales et européennes paraît une piste intéressante pour garantir la sécurité sanitaire des habitants, notamment dans des zones très isolées de Mayotte ou de Guyane. De même, la raréfaction de l'eau potable et la difficulté d'accès à cette dernière dans certains secteurs invitent à développer des ressources alternatives telles que l'eau de pluie ou des systèmes de filtration innovants. Le rapport préconise de promouvoir ce type de démarches, en confiant la régulation à l'équipe de pilotage du plan eau-DOM.

Le schéma de financement des services d'eau et d'assainissement ultramarins requiert également des adaptations. Le principe « l'eau paie l'eau », selon lequel les redevances locales payées par les usagers financent le service d'eau et d'assainissement, est difficile à tenir en outre-mer. Des charges et des surcoûts pèsent sur les services plus lourdement que sur le reste du territoire. Les prix insulaires s'additionnent aux spécificités géophysiques, urbaines et climatiques pour renchérir structurellement le coût des réseaux.

Parallèlement, la capacité contributive des citoyens y est plus faible. En dépit d'importants subventionnements de l'État, le prix de l'eau potable et de l'assainissement est en moyenne plus élevé et grève plus durement le budget des ménages. Dans le rapport, nous comparons le prix de l'eau au mètre cube dans les territoires ultramarins avec le prix moyen dans l'Hexagone. L'eau et l'assainissement peuvent représenter plus de 6 % du budget d'un ménage guyanais ou de Saint-Martin, et jusqu'à 25 % à Mayotte ! Cela peut expliquer en partie des taux de recouvrement faibles. Un cercle vicieux s'enclenche : le défaut de paiement des factures engendre le défaut de service, qui accentue la défiance et le refus de paiement.

Les subventions apportées par l'État paraissent nécessaires pour réaliser les investissements qui s'imposent, mais le rapport souligne également que les collectivités locales doivent être en mesure de garantir leur part d'autofinancement et assurer le fonctionnement nécessaire à la pérennité de ces services.

L'enquête examine les enjeux de tarification et de recouvrement propres à ces territoires, dont la modernisation et l'adaptation semblent conditionner le rétablissement des équilibres financiers.

Nous constatons que ces enjeux propres aux outre-mer sont insuffisamment pris en compte, tant par les collectivités locales que par les dispositifs de soutien en ingénierie portés par l'État. Nous préconisons une mobilisation accrue des moyens du plan eau-DOM sur ces sujets.

La conclusion générale de notre rapport est plutôt positive sur la méthode et les moyens employés. La méthode implique tous les acteurs et essaie de définir une stratégie commune pour l'ensemble des partenaires. Il existe de réelles avancées, qui ne cachent toutefois pas des résultats inférieurs aux attentes et aux besoins.

Notre rapport insiste sur la mise en œuvre effective du principe de conditionnalité des contrats de progrès et montre l'insuffisance du niveau de consommation des crédits d'investissement. Il montre aussi les nécessaires efforts de recouvrement des factures à accomplir, ainsi que l'indispensable maintien du soutien en ingénierie de l'État pour parvenir à la pleine compétence et efficacité des collectivités locales, à même de garantir le service fondamental d'eau et d'assainissement à l'ensemble des habitants. Au total, le rapport formule sept recommandations allant dans ce sens.

M. Georges Patient, rapporteur spécial des crédits de la mission « Outre-mer ». – L'enquête conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances a pour objet d'établir un bilan et de proposer des recommandations relatives à la gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer. Il s'agit d'un sujet majeur pour les populations ultramarines, qui subissent au quotidien des difficultés importantes d'accès à l'eau, en raison des contraintes spécifiques des territoires d'outre-mer.

L'Agenda 2030, adopté par l'ONU en septembre 1995, et, surtout, la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ont posé le principe du droit de chacun à accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous pour son alimentation et son hygiène. Or Mayotte a subi une grave crise de l'eau en 2023, alors que 30 % de sa population n'avait pas d'accès direct à l'eau potable. Cette situation s'est détériorée à la suite du passage du cyclone Chido. En Guyane, près d'un quart de la population n'a pas accès à l'eau potable, en raison des fortes contraintes géographiques du territoire. Alors que la densité est de 3,4 habitants au kilomètre carré, certaines communes, très isolées et difficilement accessibles, ne sont pas facilement raccordables aux réseaux d'eau potable.

La Guadeloupe, dont M. le président Louisy nous parlera plus en détail, subit des coupures d'eau de façon presque quotidienne. À La Réunion ou à la Martinique, près de 30 % de l'eau transportée dans le réseau de distribution est perdue et ne peut être consommée, en raison des fuites. La distribution de l'eau à la Martinique a été mise à rude épreuve pendant les sécheresses de 2019, de 2020 ou encore de 2024.

Enfin, à Saint-Martin, il n'existe aucune source d'eau potable sur l'île. L'approvisionnement repose en large partie sur l'usine de dessalement, très abîmée par le passage de l'ouragan Irma en 2017.

Les spécificités géographiques et climatiques qui pèsent sur les territoires ultramarins complexifient la gestion du réseau d'eau, notamment en raison de l'escarpement de certains territoires, de l'insularité, ou encore du risque sismique dans les Antilles. Elles impliquent des besoins en investissement élevés, lesquels ont été estimés à 2,4 milliards d'euros pour la période allant de 2016 à 2023.

Par ailleurs, mon collègue Stéphane Fouassin et moi-même avons été frappés par l'inadaptation du cadre législatif et réglementaire de la gestion de l'eau et de la distribution. Par exemple, les dispositions des directives sur les eaux résiduaires urbaines, dites « DERU », sont telles que la moitié des installations d'assainissement non collectif utilisées dans les outre-mer ne peuvent pas y être conformes, en raison des matériaux utilisés. Certains matériaux ne sont en effet pas disponibles localement, et pourraient avantageusement être remplacés par des matériaux spécifiques à ces territoires. Autre exemple : selon la directive européenne de 2020 sur l'eau potable, la température de l'eau canalisée doit être maintenue en dessous de 25 degrés Celsius. Une telle disposition est beaucoup plus difficile à suivre dans un territoire tropical que dans les zones tempérées de l'Hexagone ! Des initiatives locales ont été prises pour adapter le cadre législatif et réglementaire à appliquer, comme à Mayotte, où la procédure d'urgence civile a été déclenchée pour permettre la construction d'une usine de dessalement à Dombéni. Il est pourtant possible d'aller plus loin, pour éviter les lourdeurs administratives inapplicables.

L'adaptation des normes administratives doit être renforcée, afin de permettre aux territoires de s'adapter aux réalités locales.

M. Stéphane Fouassin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Outre-mer ». – Les collectivités territoriales chargées du service de l'eau et de la distribution subissent une autre contrainte, liée à la difficulté de recouvrement des factures liées à l'eau.

Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » est appliqué dans les territoires ultramarins comme il l'est dans l'Hexagone. Toutefois, le prix de l'eau y est souvent significativement plus élevé que dans l'Hexagone, puisqu'il dépasse 5 euros par mètre cube d'eau dans les Antilles, contre 4,5 euros dans l'Hexagone. Le coût pour les populations est important : ainsi, à Mayotte, les factures d'eau comptent pour 17 % du budget moyen des ménages – voire pour 25 %, comme Mme Démier l'a rappelé.

Cependant, le service de l'eau en outre-mer suscite de fortes insatisfactions, notamment dans les territoires où les coupures sont régulières.

Ces facteurs expliquent sans doute en grande partie le taux important de factures non payées. Alors qu'il y a seulement 2 % d'impayés dans l'Hexagone, cette proportion est de 9,6 % à La Réunion, de 11,3 %, en Martinique ou encore de 27,1 % à Saint-Martin.

Une telle situation n'est pas tenable : elle empêche les intercommunalités ou les syndicats mixtes d'exercer pleinement la compétence de gestion de l'eau et de l'assainissement. Améliorer la qualité du service public de l'eau, pour augmenter le consentement des populations à payer leurs factures, est indispensable pour permettre la viabilité financière du modèle de gestion de l'eau.

Afin de permettre les investissements nécessaires dans le réseau d'eau et d'assainissement, le plan eau-DOM, signé en 2016, prévoit des investissements à hauteur de 2 milliards d'euros, sous la forme à la fois de prêts et de subventions. Un tiers de ces financements proviennent de prêts accordés par l'Agence française de développement. Par ailleurs, l'Office français de la biodiversité, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'État contribuent chacun à hauteur d'un cinquième des financements. Quelque 29 contrats de progrès ont été signés entre les financeurs, lesquels ont permis d'engager 890 millions d'euros, dont 410 millions d'euros sous forme de subventions. Les prêts comptent pour 56 % des financements.

La logique de contractualisation, dans le cadre du plan eau-DOM, a permis de réelles avancées, notamment en matière de gouvernance locale. La Cour des comptes se félicite ainsi d'une gouvernance plus efficace et plus lisible qu'auparavant, conclusion que nous partageons. Le processus de contractualisation a fait ses preuves dans les collectivités d'outre-mer : une conférence régionale des acteurs de l'eau est organisée chaque année entre tous les acteurs du plan eau-DOM ; des comités réunissant tous les financeurs du plan eau-DOM, soit l'État, l'OFB, l'AFD, la CDC et les autorités de gestion des fonds européens, en plus des offices de l'eau, permettent de coordonner les financements apportés à chaque projet. Nous sommes d'ailleurs favorables à un renforcement du rôle de ces comités de financeurs, avec une coordination plus grande entre eux dans le financement partagé de chaque projet.

Par ailleurs, nous saluons le fait que le plan eau-DOM n'ait pas imposé un cadre de gouvernance trop contraint aux acteurs locaux. Nous estimons, en effet, qu'il est très important de laisser de la souplesse à chaque territoire pour s'organiser de façon adaptée aux contraintes et aux spécificités locales.

Nous faisons le même constat à propos de l'organisation de la collectivité compétente pour la gestion de l'eau et de l'assainissement. La présente enquête montre que des organisations diverses fonctionnent de manière efficiente. Ainsi, la gestion par les EPCI à La Réunion ou par les communes en Guyane a montré qu'ils étaient efficaces.

Nous recommandons de conserver un cadre souple sur l'organisation du service de gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer.

Cependant, nous regrettons que la logique de conditionnalité des financements aux résultats n'ait pas pu être appliquée de manière efficiente. Des objectifs de performance sont inclus dans les contrats de progrès, et sont propres à chaque collectivité signataire d'un contrat. Toutefois, l'inadaptation des indicateurs choisis et leur trop grand nombre n'ont pas permis de conditionner l'attribution des financements aux résultats ; au reste, les objectifs étaient parfois éloignés des besoins en eau des populations ultramarines.

Mon collègue et moi-même sommes favorables à une réduction et à un recentrage des objectifs contenus dans les contrats de progrès pour permettre la conditionnalité des objectifs aux résultats.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – J'en viens à un sujet récurrent s'agissant des outre-mer : la consommation des crédits. Mon collègue et moi-même regrettons que seuls 56 % des crédits engagés, hors prêts, aient été consommés. La consommation des crédits est inférieure à 50 % en Martinique ou en Guyane, par exemple.

Toutefois, nous notons que l'exécution des crédits est en hausse depuis plusieurs années. Alors que le montant de crédits de paiement consommés était inférieur à 20 millions d'euros par an entre 2016 et 2020, il s'élève à près de 50 millions d'euros en 2023. Cette tendance doit être poursuivie et renforcée.

La hausse de l'exécution est due en partie au renforcement de l'ingénierie dans les collectivités, qui constitue l'un des pans importants du plan eau-DOM. Depuis 2016, près de 5 % des crédits disponibles ont été consommés à cette fin. Il est souhaitable de poursuivre dans cette dynamique, notamment en formant davantage de personnel dans les collectivités locales.

Par ailleurs, le renforcement de l'ingénierie doit permettre aux collectivités de mieux suivre et contrôler l'action des entreprises, prestataires ou délégataires, qui opèrent le service de gestion de l'eau et de la distribution : elles rencontrent, en effet, des difficultés en matière d'expertise technique et juridique qui les empêchent d'assurer un véritable suivi des actions de l'entreprise concernée.

L'objectif du plan eau-DOM doit être de permettre aux collectivités chargées de l'organisation du service public de l'eau de pleinement exercer leurs compétences. Nous saluons donc les avancées déjà réalisées grâce au plan eau-DOM, et nous appelons à les poursuivre.

M. Najib Mahfoudhi, coordinateur interministériel du plan eau-DOM. – Je vous remercie de nous permettre d'exposer l'état d'avancement du plan eau-DOM. Ce dernier a été institué par une circulaire de 2016, signée par le ministère de la transition écologique et de la cohésion

des territoires, le ministère de la santé et de la prévention, le ministère de l'intérieur et des outre-mer, l'OFB, l'AFD et la Banque des territoires.

Mme Démier a eu raison de le dire, le bilan de la mise en œuvre du plan eau-DOM est nuancé. Les attentes sont nombreuses dans l'ensemble des territoires.

Si l'on fait une cartographie de la situation, les deux territoires qui cristallisent toute notre attention sont la Guadeloupe – M. Louisy en parlera – et Mayotte. Ces territoires ont pour point commun qu'une part importante de leur population n'a pas accès à l'eau potable. Les raisons sont diverses : problèmes de gouvernance, investissements non réalisés, pression démographique, tours d'eau. De plus, les taux d'impayés y sont importants ; ils fragilisent le budget des autorités organisatrices.

Par ailleurs, les autorités organisatrices ont des difficultés à engager des crédits de paiement, alors qu'elles réussissent à capter des autorisations d'engagement mises à disposition par l'État. La raison en est simple : l'ingénierie technique et financière est défaillante dans nombre de ces collectivités.

Le changement climatique est aussi un facteur important de la dégradation de la qualité du service ; les cyclones Chido et Dikeledi qui ont frappé Mayotte ont mis en grande difficulté le service public d'eau et d'assainissement de syndicats. Avant le cyclone Garance, La Réunion était confrontée à un épisode de sécheresse important, notamment dans la façade Est, au point que des tours d'eau ont été organisés dans ces communes ; un osmoseur d'eau mobile a même été installé, alors que La Réunion est l'un des territoires français où la pluviométrie est la plus élevée. En Guyane aussi il y a des épisodes de sécheresse, notamment dans le Haut-Maroni et le Haut-Oyapock, comme en 2024, alors que ce territoire est une éponge gorgée d'eau.

Le plan eau-DOM a fait l'objet d'une nouvelle circulaire, publiée le 9 août 2024, pour préciser la circulaire de 2016, laquelle avait pour objet de structurer le plan eau-DOM. D'ailleurs, la mise en place de la comitologie a pris du temps : les premiers contrats de progrès ont été signés en 2018, les derniers en 2022. La mise en route de la machine a été assez longue.

La circulaire du 9 août 2024 renforce la gouvernance des autorités organisatrices, les capacités d'ingénierie et d'investissement des collectivités territoriales. La mesure n° 30 du plan Eau renforce les capacités d'investissement de l'OFB, portées à 35 millions d'euros par an pendant trois ans, au titre de la solidarité interbassins. C'est une avancée importante pour les collectivités territoriales.

La circulaire intègre dans les contrats de progrès de seconde génération les enjeux liés à la planification écologique, notamment en mobilisant les solutions fondées sur la nature ou les réutilisations des eaux

usées traitées (Reut), ou à la politique sociale de l'eau, afin que les usagers les plus précaires puissent s'acquitter de la redevance.

La circulaire intègre aussi un volet qualité sanitaire de l'eau plus exigeant, en transposant la directive Eau potable en droit français. Elle rend obligatoire l'élaboration d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) et d'un plan organisation de la réponse de sécurité civile (Orsec).

Elle renforce la conditionnalité de l'accès aux financements prévus par le plan eau-DOM en matière d'investissement, d'ingénierie, d'études et expertise et de formation : il faut désormais des indicateurs Sispea à jour et un schéma directeur.

La situation actuelle varie selon les territoires. À Mayotte, les crises récentes ont mis en difficulté les services publics d'eau et d'assainissement. Cela dit, on a constaté que les investissements réalisés dans le cadre du plan eau Mayotte et du plan eau-DOM ont porté leurs fruits : le territoire a retrouvé rapidement un niveau de production d'eau équivalent à celui de la période précédant la crise, soit 40 000 mètres cubes d'eau produits par jour. Il reste à sécuriser la ressource en eau, ce qui passera par la future usine de dessalement, le renforcement des luttes contre les déperditions et une nouvelle campagne de forage. Au bilan, à Mayotte, le renforcement du plan eau-DOM par un plan coup de poing, en 2024, a porté ses fruits.

À La Réunion, la situation se rapproche des standards hexagonaux. On l'a vu lors du cyclone Garance, et cela m'a stupéfait : le territoire a réussi à absorber la crise et à retrouver les niveaux de production qui prévalaient avant la crise, même si la station d'épuration de Saint-Benoît a été fortement endommagée. C'est une source d'enseignement pour les autres territoires.

À la Guadeloupe, il est absurde, comme je le dis souvent en toute franchise, qu'il n'y ait pas de capacité de production et de distribution de l'eau pour toutes les populations – les tours d'eau sont importants. L'État est très présent, notamment pour structurer le syndicat. Le plan pluriannuel d'investissement dessine une trajectoire, ce qui est un avantage. Selon moi – le président Louisy le dira sans doute –, l'enjeu est d'engager le syndicat dans une dynamique de fonctionnement normal, avec des comptes à l'équilibre. Le syndicat dispose de tous les atouts pour fonctionner normalement, mais sa gestion budgétaire doit être améliorée. Je n'oublie pas Marie-Galante, qui est une bonne élève : la collectivité s'approprie le plan eau-DOM, la gouvernance est de très bonne qualité, et la trajectoire d'investissement est rigoureuse.

En Martinique, la communauté d'agglomération Centre Martinique (Cacem) et la communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord) se sont approprié le plan eau-DOM. Actuellement, la Cacem, autour de Fort-de-France, se heurte à des difficultés financières, qui nous inquiètent fortement.

En Guyane, l'enjeu est le transfert de compétences, puisque 16 communes, sur les 18 qui ont signé un contrat de progrès, sont encore compétentes en matière d'eau et assainissement. Or certaines communes qui n'ont ni budget annexe ni de services techniques ont du mal à exercer leur compétence, comme on l'a vu lors de la sécheresse dans le Haut-Maroni ou le Haut-Oyapok. Il faut structurer les EPCI qui vont récupérer la compétence transférée dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), même si la proposition de loi de M. Arnaud, votée par le Sénat, permettra certains assouplissements.

À Saint-Martin, il s'agit d'accompagner l'extension de l'usine de dessalement en cours.

Nous avons intégré Saint-Pierre-et-Miquelon au plan eau-DOM. La compétence eau et assainissement y est partagée entre la collectivité et les deux communes. Il faut relancer l'investissement.

Nous sommes en phase avec les recommandations de la Cour des comptes, et nous les intégrerons dans le Pedom.

M. Claude Raynal, président. – Nous prenons conscience, au travers de votre cartographie, comme à chaque fois que nous débattons des outre-mer, que l'acronyme Drom regroupe des territoires très différents les uns des autres, où les problèmes, et les solutions qu'ils appellent, le sont tout autant. C'est du reste pour cette raison que nous souhaitons entendre un représentant de l'un de ces territoires, et je remercie M. Louisy d'être venu jusqu'à nous. Je rappelle que vous exercez la fonction de président du syndicat depuis la fin de l'année 2024.

M. Ferdy Louisy, président du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe. – Je vous remercie de votre invitation.

Comme vous l'avez exposé et comme la Cour des comptes l'a mis en avant, la situation de la Guadeloupe est assez singulière sur certains aspects, mais elle témoigne de difficultés qui sont bien antérieures à 2025 et même à 2020, remontant à une époque où la gestion de l'eau était confiée à des multinationales, en lien avec les communes. Malheureusement, ces dernières n'ont pas assuré le renouvellement des réseaux et, aujourd'hui, nous sommes obligés de demander un effort considérable, un quasi-plan Marshall, pour rattraper des années de déficit en matière d'investissement, de renouvellement des canalisations, de modernisation et de rénovation des unités de production, de mise en place de réservoirs. Sans ce déficit, le plan aurait été beaucoup moins cher et beaucoup plus efficace, d'autant que certains choix technologiques, notamment sur l'assainissement, se sont avérés inefficaces et inefficients – c'est vrai en Guadeloupe comme dans d'autres territoires d'outre-mer.

Au demeurant, l'action de sociétés qui ont pourtant su démontrer le savoir-faire français et européen sur le plan international a visiblement posé des problèmes sur le territoire.

Nous avons une abondance en eau, mais nous ne savons pas l'exploiter et l'apporter jusqu'au robinet de nos populations.

Depuis ma prise de fonctions, nous avons eu à travailler sur le fonctionnement, alors que le plan eau-DOM est plutôt axé sur l'investissement. Le syndicat mixte de gestion de l'eau, établissement public industriel et commercial (Epic) créé par la loi du 29 avril 2021, a été déficitaire dès le départ. À bien des égards, on est loin du principe « l'eau paie l'eau », puisque les recettes issues de l'exploitation ne sont pas en mesure, aujourd'hui, de couvrir les charges.

Pourquoi le syndicat a-t-il été déficitaire dès le départ ? Parce qu'il a été le fruit du regroupement, à travers la loi, de plusieurs opérateurs, rattachés soit à des EPCI, soit à un syndicat mixte, soit à des régies communales. Dans un délai défiant tout entendement, on a regroupé plusieurs opérateurs – il y en avait six sur 1 600 kilomètres carrés –, plusieurs compétences, plusieurs organisations administratives, plusieurs manières de faire. Nous sommes en train de payer aujourd'hui l'impréparation qui a présidé à ce regroupement et à la création du SMGEAG.

Le rapport de la Cour des comptes est pertinent et montre une vraie réalité ; je félicite ses auteurs pour sa qualité et pour le travail de terrain qui a été accompli. Je remercie aussi le Sénat d'avoir sollicité cette mise au point. Après huit ans d'application du plan eau-DOM, il fallait faire un bilan de cette politique publique ! Nous nous retrouvons largement dans ce que vous décrivez.

Pour ce qui concerne la gouvernance, je ne suis pas certain que le statut de président du syndicat, qui a un rôle d'ordonnateur, soit tout à fait adapté, dès lors qu'il y a une agence comptable. C'est la première faiblesse que je trouve au système existant.

Le deuxième élément de faiblesse tient au fait que le personnel qui a été transféré, qui, pour une grande partie, dépendait de la multinationale Veolia, *via* la Générale des Eaux, n'a pas eu de plan de formation adapté.

Troisième élément de faiblesse : l'Epic s'est retrouvé face à une multitude de systèmes comptables. Un rapport d'expertise a établi que l'on ne parvenait pas à justifier 40 millions d'euros, en raison de problèmes d'écriture comptable. Cette défaillance du système administratif nous pose des problèmes. De fait, il est bien évident que, si le système comptable et financier est défaillant, cela impactera l'exécution du programme pluriannuel d'investissement (PPI) : les dossiers et les rapports d'exécution ne seront pas présentés dans les temps, et nous ne pourrions pas percevoir les subventions, qu'elles viennent de l'État, de l'Europe ou d'autres établissements de l'État, comme l'OFB.

On se retrouve donc avec un syndicat qui est déficitaire structurellement et qui n'est pas en capacité de dégager l'autofinancement qui lui permettrait de participer à son plan d'investissement.

Nous avons élaboré un plan d'investissement pour répondre aux considérants du plan eau-DOM à moyen terme, mais il fallait aussi entrer dans une démarche de programmation pluriannuelle d'investissement accélérée pour sortir des tours d'eau que subit encore à peu près un tiers de la population sur le territoire. Il était prévu que nous en sortions à la fin de l'année 2025, mais le retard pris dans l'exécution du PPI ramène plutôt la perspective à la fin de 2026, voire à 2027.

La montée en puissance de l'insatisfaction de la population est très préjudiciable à la confiance portée au syndicat, donc à la résolution du problème de recouvrement des créances – le taux de recouvrement s'élève, en moyenne, autour de 60 %, quand il est de 95 %, voire 98 %, dans l'Hexagone. Or, lorsque le chiffre d'affaires est de 110 millions d'euros, une différence de 30 à 40 points est considérable. Cette situation pose des problèmes financiers et des problèmes de trésorerie au syndicat.

Le plan pluriannuel d'investissement accéléré avoisine les 213 millions d'euros, avec une forte participation de l'État, que je tiens à saluer, mais aussi de l'Europe et de l'OFB. Une mesure un peu dérogatoire permet que nos investissements soient financés à hauteur de 100 %, le syndicat n'étant pas en capacité d'apporter sa contribution. J'ignore de quelle manière la Cour des comptes se prononcera sur cet artifice dans le cadre du contrôle qu'elle réalise par ailleurs...

Nous devons encore accélérer les procédures, de manière à simplifier l'instruction des dossiers. Vous aurez peut-être, en la matière, des facilités à nous donner. Pour l'heure, l'instruction est très longue ! Or, si l'on met six à huit mois à instruire un dossier, c'est six à huit mois que l'on perd dans la réalisation des travaux. *In fine*, on se retrouve avec des crédits qui ne sont pas consommés parce que l'instruction des dossiers a pris beaucoup de temps.

Je répète que, dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement, la région participe à hauteur de 20 millions d'euros, le département à hauteur de 20 millions d'euros et l'office de l'eau de Guadeloupe, à hauteur de 19 millions d'euros. Le reste, c'est l'État et l'Europe.

Nous espérons pouvoir réaliser le remplacement des réseaux dans les deux ans qui viennent.

Au sein du PPI, seulement 34 millions d'euros environ sont consacrés à l'assainissement, alors que nous traversons une crise sanitaire profonde et que nous aurions aussi voulu faire un effort considérable en la matière, compte tenu notamment des exigences très strictes de la Commission européenne. Il n'empêche que ce plan existe et qu'il est presque totalement financé.

Nous avons beaucoup espéré de l'amendement qui avait été présenté au Sénat pour nous accorder 40 millions d'euros, mais celui-ci n'a pas été retenu par le Gouvernement. Le Sénat, qui est le représentant des collectivités territoriales, pourrait-il à nouveau essayer de nous faire obtenir cette somme ? Nous avons vraiment besoin de cette aide pour passer le cap de l'année 2025.

L'État a déjà mis beaucoup sur le fonctionnement, mais aussi sur l'investissement, grâce au contrat d'accompagnement renforcé. Pour l'instant, il ne nous est pas possible de conclure un contrat de progrès, réservé à la mobilisation de financements pour l'investissement, puisque l'État nous accompagne aussi sur les dépenses de fonctionnement. Cependant, ce qui nous est donné est insuffisant, raison pour laquelle nous avons mis en place un plan de recettes – il faut faire rentrer plus d'argent, notamment *via* les encaissements –, mais aussi, dans le cadre d'un comité local de suivi local, supervisé par le comité national de suivi, avec la direction générale des outre-mer (DGOM) et les différents ministères, un grand plan d'économies. De fait, sur un budget de 90 millions d'euros, la masse salariale représente à peu près 39 millions, ce qui est considérable pour une telle structure ! Les autres charges sont elles aussi élevées.

Pour mettre en application ce plan d'économies, nous avons besoin d'une trésorerie, comme une entreprise a besoin d'un découvert bancaire pour pouvoir travailler. Nous en avons vraiment besoin pour passer le cap de l'année 2025 et faire aboutir la restructuration que nous menons en interne sur l'ensemble des services – en particulier sur la commande publique, sur les ressources humaines et sur les directions territoriales. L'article 7 des statuts du syndicat prévoit la création de régies, mais, pour l'instant, aucune n'a été constituée.

Une trésorerie faciliterait aussi notre effort pour entrer dans une démarche de performance. Pour l'instant, nous n'avons pas franchi le seuil d'une structure qui fonctionne de manière performante, ce qui crée d'énormes problèmes.

Le SMGEAG pourrait être un excellent exemple de gouvernance partagée sur le dossier de l'eau entre l'État, les collectivités locales, les prestataires, les entreprises, le monde économique et les usagers, qui devront avoir toute leur place, ainsi que l'a mentionné le rapport de la Cour des comptes. Il pourrait vraiment être un très bel outil, et il serait dommage qu'il disparaisse alors qu'il pourrait avoir valeur d'exemple.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Louisy, je vous remercie de nous avoir fait part de votre expérience de terrain et de la situation particulière de l'eau en Guadeloupe et, surtout, de tracer des perspectives pour sortir de la crise, latente depuis quelques années.

Je vais laisser notre rapporteur général s'exprimer, puis je donnerai la parole aux autres membres de la commission. Nous vous demanderons de répondre aux questions qui vous paraissent relever de votre compétence, dans l'ordre inverse du premier tour de table, c'est-à-dire en commençant, cette fois, par M. Louisy.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je veux moi aussi remercier les rapporteurs spéciaux, la présidente de la Cour et ses équipes, le coordinateur interministériel et le président Ferdy Louisy.

J'entends que beaucoup de choses se sont améliorées mais la situation de carence de la distribution de l'eau que vous avez décrite, madame la présidente, doit nous interpeller au premier chef. Il faut certainement continuer le travail, voire l'accélérer. Humainement, la situation actuelle n'est pas acceptable.

Le taux de factures d'eau non payées par les consommateurs est assez élevé – de l'ordre de 10 à 30 %. La privation de ressources qui en résulte est handicapante. Quelles actions pourraient être mises en œuvre pour y remédier rapidement ?

Il a été souligné que les crédits du plan eau-DOM étaient encore trop faiblement consommés, même si la situation semble s'être améliorée récemment. Pouvez-vous nous éclairer sur les raisons de cette sous-consommation ?

Que pourrait-on envisager face aux problèmes d'ingénierie ?

La Cour a évoqué un rapport de force souvent défavorable aux collectivités par rapport aux entreprises délégataires ou prestataires. Comment est-il possible de l'inverser ? L'État pourrait-il apporter une aide, un soutien technique, pour rééquilibrer un peu les choses ? Si oui, de quelle manière ?

M. Michel Canévet. – Je salue le travail de la Cour, dont l'expertise est toujours extrêmement intéressante. On mesure l'étendue de ce qui reste à faire pour les services de base que sont la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées... Cela demeure un vrai challenge dans les outre-mer.

Plus d'une douzaine de ministres des outre-mer se sont succédé après notre collègue Victorin Lurel. Il n'y a peut-être pas suffisamment de continuité dans l'action menée au profit des outre-mer pour permettre que les services y soient effectivement concrétisés !

Comme dans beaucoup d'autres domaines, il y a des lourdeurs administratives qu'il conviendrait de lever. Avez-vous des exemples de telles lourdeurs que l'on pourrait lever au plan législatif pour accélérer un peu les choses ?

Les principaux opérateurs de l'eau que sont Veolia, Suez ou Saur sont-ils impliqués dans les services de l'eau et de l'assainissement en outre-mer, notamment dans la mise en œuvre des projets de rénovation ?

M. Marc Laménie. – Madame la présidente, messieurs les rapporteurs spéciaux, je vous remercie du travail collectif partagé avec la Cour des comptes.

Ce rapport fait écho à deux propositions de loi liées à l'outre-mer examinées la semaine dernière par le Sénat – Victorin Lurel était l'auteur de celle sur le pouvoir d'achat –, qui ont permis de mettre en évidence les

différences importantes existant entre la métropole et l'outre-mer, du fait notamment des contraintes géographiques.

Les travaux nécessaires apparaissent considérables, et la notion de solidarité est essentielle. Des milliers de personnes ne sont pas raccordées, en Guyane et à Mayotte notamment. Le problème des fuites est énorme. Se pose également un problème de non-consommation de subventions, et le taux de factures impayées est considérablement plus élevé qu'en métropole.

Quid du tarif de l'eau en outre-mer ? Dans quelle mesure diffère-t-il du prix en métropole ?

M. Jean-François Rapin. – Merci de cette présentation. Je veux faire une remarque d'ordre général sur l'intervention de l'Union européenne – je parle sous le contrôle de Georges Patient, avec qui j'ai rapporté, au nom de la délégation aux outre-mer, la proposition de résolution européenne sur l'utilisation des crédits européens dans les zones ultramarines.

Des crédits de l'Union européenne, il y en a ! Certes, il n'y en a jamais suffisamment, mais il y a surtout un problème dans leur utilisation dans certaines zones de l'outre-mer. Nous avons, sur le sujet, des échanges réguliers avec la représentation permanente à Bruxelles.

Plus que jamais, nous avons besoin du soutien de l'Union européenne sur ces questions d'investissement en outre-mer. L'Union européenne doit intégrer l'outre-mer dans sa vision stratégique. Je défends cette position à cor et à cri partout où je passe, notamment dans les réunions interparlementaires, mais elle n'est pas évidente pour nos collègues des autres pays. Nous pouvons tous être les porte-parole de l'importance stratégique du soutien financier à apporter aux territoires d'outre-mer, notamment en matière de gestion de l'eau.

M. Arnaud Bazin. – Merci à tous les intervenants pour la qualité et la clarté des propos qui ont été tenus. Je les ai beaucoup appréciés.

En matière de construction de réseaux ou d'assainissement, il est absolument essentiel que l'ingénierie auprès des collectivités soit musclée. Les moyens consacrés au soutien au fonctionnement vont-ils bien essentiellement à l'ingénierie et à la maîtrise d'ouvrage ?

Pour ce qui concerne l'investissement, Mme la présidente a évoqué quatre prêteurs principaux. Quelle est la répartition entre ces prêteurs ? Je crois savoir que la Banque des territoires, donc la Caisse des dépôts, est la seule à proposer des prêts sur cinquante ans, voire plus, lesquels sont particulièrement adaptés pour financer des réseaux. Comment cette architecture de prêts est-elle envisagée sur la durée ?

M. Victorin Lurel. – Je veux remercier la commission des finances, les rapporteurs spéciaux, Mme la présidente de chambre, M. le coordonnateur et Ferdy Louisy. Même s'il est à la gloire du plan Eau, votre rapport réaliste et

pragmatique m'a beaucoup intéressé et fait changer d'opinion sur la gouvernance.

J'aimerais féliciter ici publiquement Ferdy Louisy pour son sens des responsabilités et son courage. Lui qui est expert-comptable de formation et de métier, il a accepté de prendre la tête du syndicat, alors que l'eau est un tombeau d'élus... Gérer 500 personnes, avec un statut semi-privé, semi-public, ce n'est pas évident !

La situation de la Guadeloupe est un peu particulière : il y a cinq territoires, plus Saint-Martin. J'ai critiqué l'action de l'État et j'ai proposé des solutions qui n'ont pas été suivies, parfois en manquant de faire « sauter la banque », !

M. Claude Raynal, président. – Oublions cet épisode... (*Sourires.*)

M. Victorin Lurel. – J'ai demandé 200 millions d'euros pour financer le fonctionnement et, sur la partie investissement, des prêts garantis par l'État sur cinquante ans.

Syndicat unique pour tout le département, sauf Marie-Galante, le SMGEAG constitue une particularité. Il faut du courage politique pour manager un tel assemblage de structures et de personnes !

Les élus critiquent la gestion par le préfet. Ce n'est pas dans les statuts, mais il y a un G4, qui réunit la région, le département, l'État et le SMGEAG – l'État apporte une assistance technique, environ 1,8 million d'euros, et pratiquement 11 ou 12 équivalents temps plein (ETP). Chaque semaine ou chaque quinzaine, le préfet réunit son staff, parfois hors la vue des exécutifs et des dirigeants.

On a adopté, au départ, un plan de 320 millions d'euros. Aujourd'hui, le plan d'accompagnement renforcé, c'est 213 millions d'euros, dont 83 millions de l'État, 71 millions de l'Europe, 20 millions du département, dont l'effort s'est accru – il était auparavant de 5 millions d'euros –, 20 millions de la région et 19 millions de l'office de l'eau. Sans verser dans la politique politicienne, j'estime que cet effort n'est pas suffisant.

L'argent est-il versé par le département et la région ? Non. En cas de maîtrise d'ouvrage délégué, c'est le SMGEAG qui définit les objectifs et les lieux où il faut faire des travaux, mais c'est la région qui gère en direct !

Je pointe la responsabilité du conseil départemental, principal producteur d'eau brute en Guadeloupe. Le prix du mètre cube d'eau qu'il fixe librement peut se trouver en contradiction avec celui du SMGEAG. Une harmonisation est nécessaire, au-delà du plan Eau. Une structuration différente pourrait être une piste pour la Guadeloupe.

Il y a également une vraie adaptation à faire au plan législatif. Nous sommes encore loin du compte.

Il faut améliorer la facturation – je reçois encore des factures, alors que les travaux commencent à dater et ont déjà été payés... Il faut un plan d'économies. Il faut un plan social. Il faut confirmer l'accompagnement de l'État sur le fonctionnement – je comprends la demande exprimée en ce sens –, et il faut respecter avec plus de sérieux l'investissement en PPI.

M. Ferdy Louisy. – Au-delà de la participation financière directe de l'État en numéraire, au travers du contrat d'accompagnement renforcé, mais aussi du plan d'investissement, nous recevons, dans plusieurs domaines, sur les plans administratif et technique, l'aide d'assistants techniques placés sous la responsabilité et l'autorité du préfet. Ce binôme entraîne un choc culturel avec les agents ou les cadres, qui peuvent avoir le sentiment de perdre un peu de leur pouvoir. Je m'attache à ce que le lien se crée pour que l'ingénierie fonctionne le mieux possible, car nous avons besoin de ces compétences en interne. Quoi qu'il en soit, les effectifs étant déjà nombreux, il convient de souligner cet effort considérable dans le cadre du plan eau-DOM.

J'ai évoqué tout à l'heure la lourdeur administrative qui accompagne le lancement des marchés. Le montant des fonds mobilisés au travers du plan pluriannuel d'investissement est important : 213 millions d'euros. Depuis quelques mois, les assistants techniques nous apportent une aide considérable pour résorber les retards : les bons de commande partent ; les marchés sont notifiés. Il faudrait cependant qu'un dispositif législatif dérogatoire permette de réduire les délais d'instruction pour les demandes de subventions, de l'État ou de l'Europe, dans les situations d'urgence.

J'en viens au rapport de forces entre délégataires et prestataires et collectivités. Le SMGEAG a récupéré une grande partie de la gestion de l'eau. Nous avons comme délégataire Saur, dans le cadre d'une délégation de service public. Nous n'avons quasiment plus affaire à Veolia ou à Suez. C'est surtout Saur qui intervient sur le territoire – à peu près cinq communes sont concernées par la gestion par des multinationales comme Saur. À Saint-Martin, Saur réalise aussi un travail important. À Marie-Galante, c'est Karuker'o, filiale du groupe Suez, qui réalise le travail souligné par M. le coordonnateur.

Nous aurons besoin de savoir-faire sur l'assainissement collectif. Nous avons, là, un gros effort à faire ! L'assainissement collectif, qui représente à peu près 60 % de l'ensemble des eaux usées sur le territoire, n'est pas assez coordonné. Nous aurons besoin d'un appui et de compétences, voire de transferts de compétences sur le territoire.

Les politiques ont parfois du mal à faire payer les factures, parce qu'ils sont attentifs aux situations sociales. La direction régionale des finances publiques (DRFIP) a davantage de moyens coercitifs que nous. Nous nous demandons, avec le directeur régional des finances publiques, s'il ne faut pas externaliser les fonctions de facturation et de recouvrement, comme on l'a connu, par exemple, avec le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et

d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG). Je pense notamment au recouvrement forcé auquel nous sommes parfois obligés de recourir – je rappelle que le taux de non-recouvrement est de 30 %. Nous sommes en train d'y travailler dans notre plan de redressement, ayant constaté que le fonctionnement sous forme d'agence comptable ne fonctionnait pas de manière satisfaisante.

Le prix de l'eau et de l'assainissement est marqué par une disparité. De fait, il y avait 6 opérateurs, avec des prix différents. Nous sommes entrés dans une démarche de lissage, afin d'aboutir à un prix unique de l'eau, comme cela a été demandé en 2009 dans le cadre des accords du LKP. Le travail à faire est considérable. Il faudra que nous en profitions pour mettre en place un prix social de l'eau, de nombreuses personnes de condition modeste n'arrivant pas à payer leurs factures, ce qui nous oblige parfois à faire appel soit au fonds de solidarité pour le logement (FSL), soit au centre communal d'action sociale (CCAS).

Pour ce qui est de l'utilisation des crédits européens, oui, 71 millions sur la PPI accélérée, c'est considérable.

Nous renforçons notre ingénierie, de sorte que nous avons des perspectives intéressantes. Nous faisons bien évidemment appel à des prestataires dans le cadre de la commande publique, avec des marchés publics sur les réparations de fuites, sur le plan de remplacement des compteurs ou encore sur la mise en place de compteurs intelligents.

Les prêts sur cinquante ans accordés par la Banque des territoires sont intéressants. Nous avons souscrit très rapidement un certain nombre de prêts. Après une période de deux à trois ans de facturation des intérêts intercalaires, nous devons désormais rembourser le capital. Vu que nous n'avons pas encore atteint l'équilibre financier, il serait intéressant que nous puissions obtenir des différents établissements financiers une prolongation sur cinquante ans. De fait, pour renouveler des kilomètres de réseaux sans que le poids financier soit trop important, il nous faut des prêts à très long terme.

Pour conclure, je veux saluer la mise en place du plan de redressement, le PPI accéléré, la participation de l'État et le plan eau-DOM, qui se révèle efficace et est entré dans une phase dynamique. Le syndicat devrait être un très bel exemple quand il retrouvera l'équilibre budgétaire et financier !

Je remercie encore le Sénat, notamment la commission des finances, de son accompagnement et de l'intérêt qu'il accorde à la Guadeloupe et à l'ensemble de l'outre-mer.

M. Najib Mahfoudhi. – Le taux d'impayés est un véritable sujet : il est tel qu'il met en difficulté l'équilibre budgétaire des services publics d'eau et d'assainissement. Pour répondre à cette problématique, nous travaillons à améliorer le service rendu aux usagers – plus le service est de qualité, moins ils sont réfractaires à payer leur facture – et à mettre en œuvre une véritable

politique sociale de l'eau. Le fait que la « loi Brottes » ait véritablement été interprétée comme un blanc-seing pour ne pas s'acquitter de sa facture en cas de relance est également très préjudiciable.

Il faut, pour y remédier, un effort important de communication et d'association des usagers, effort qui s'est révélé insuffisant sur les premiers contrats de progrès. Il faut enfin utiliser l'outil numérique et digital – pour les paiements instantanés ou les rappels aux usagers –, les bornes de paiement qui ont été mises en place et des systèmes comme la mensualisation. Un kit complet d'outils est accessible sur le site internet du ministère de l'écologie ; il est également mis à disposition des autorités organisatrices. C'est une bataille que nous ne devons pas abandonner.

La question de la consommation des crédits de paiement renvoie à la structuration des services de l'État. Le plan eau-DOM s'articule selon deux niveaux : un pilotage national et un pilotage territorial, au travers de chefs de projet qui se trouvent, pour l'essentiel, dans les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal), après la perte, par les services déconcentrés, de la compétence eau et assainissement.

Pour lancer les marchés et répondre à la commande publique, il faut des équipes, des moyens et des capacités d'études. L'alerte a été donnée avec le plan de relance : 50 millions d'euros ont été mis sur la table, l'engagement a été très rapide, mais, lorsqu'il a fallu transformer les crédits obtenus en projets, en marchés publics, puis en travaux, les délais se sont très nettement allongés, du fait du manque de personnel capable d'assumer les missions au sein des EPCI.

Face à cela, nous sommes plutôt dans une démarche d'expérimentation et d'innovation. Au sein de la Deal de Mayotte, par exemple, quatre ingénieurs ont été recrutés pour accompagner la maîtrise d'ouvrage et quatre postes sont financés pour des interventions en interne. Nous sommes en train de structurer la direction du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) au sein de ce territoire pour accompagner le syndicat des eaux sur la maîtrise d'ouvrage. En Guadeloupe, comme l'a indiqué M. Louisy, ce sont les fonctionnaires de l'État qui sont mis à disposition du syndicat pour l'accompagner.

Par ailleurs, sur la première génération du plan eau-DOM, nous avons insuffisamment investi le champ du rapport entre l'État et le délégataire. Nous nous rendons compte qu'il faut davantage appuyer juridiquement le préfet et l'État local, afin d'être en mesure d'actionner les bons leviers en cas de défaillances dans ce rapport. Mais il faut aussi appuyer les autorités organisatrices lors des renouvellements de contrats de délégation de service public.

J'apporterai deux éléments sur la lourdeur administrative. D'une part, l'application des directives européennes peut paraître lourde aux territoires qui n'ont pas forcément permis l'accès à l'eau potable à toute la population ou ne disposent pas de stations d'épuration permettant de traiter l'ensemble des effluents. Une dérogation aux directives relatives au traitement des eaux résiduaires urbaines, dites « DERU1 » et « DERU2 », a été autorisée pour Mayotte. Malgré tout, la lourdeur demeure importante.

D'autre part, il n'y a pas un seul canal de financement ; il faut en activer plusieurs, mixant prêts, investissements portés par l'État et autofinancement, lorsque celui-ci existe. Il y a donc un travail de coordination à faire, parfois sur une seule opération, qui peut paraître assez lourd.

Le prix de l'eau est, en effet, supérieur de 30 % à 80 % sur les territoires, avec des variations selon ces territoires, mais aussi entre les EPCI d'un même territoire. Un important travail de coordination doit être mené sur ce sujet.

Enfin, la lutte contre les fuites est l'un de nos chevaux de bataille. Sur 100 litres produits à la Guadeloupe, on n'en garde que 40 ! À Mayotte, alors que l'on s'achemine sans doute, en 2025, vers une autre crise liée à la sécheresse, on constate des pertes excessivement importantes. C'est un axe important du plan eau-DOM, qui passe par l'entretien et le renouvellement des réseaux.

Mme Catherine Démier. - Je rejoins l'analyse de M. le coordonnateur sur Mayotte. Même si ce sont plutôt les réseaux électriques et de télécommunication qui ont été touchés, le cyclone a pu impacter les réseaux d'eau. Il n'en reste pas moins vrai que les opérations d'urgence ont été conduites avec une grande efficacité par le syndicat mixte Les Eaux de Mayotte (Lema), en étroite collaboration avec les services de l'État. On peut attribuer ce résultat au contrat de progrès, qui était bien avancé, mais aussi à une capacité accrue découlant d'une programmation d'investissements crédible et adaptée. Cela confirme les vertus des contrats de progrès lorsqu'ils fonctionnent bien.

Pour lever toute ambiguïté, je voudrais également éclairer l'intervention de M. Louisy sur le système comptable, la formation des agents et le plan d'économies. Cette question n'a pas été traitée dans le rapport de la Cour des comptes. Mais, parallèlement à notre enquête, la chambre régionale des comptes de Guadeloupe a engagé un contrôle « organique » du syndicat, dont les conclusions seront rendues publiques avant l'été.

Tout a été dit sur la non-consommation des crédits ; je n'y reviens pas.

Le rapport fait état du prix moyen de l'eau par territoire, comparé à l'Hexagone. Pour comprendre ces données – et des écarts qui peuvent paraître faibles de prime abord –, il me semble qu'il faut rapporter ce prix au revenu médian annuel dans chaque territoire.

Je n'entre pas dans le détail sur la répartition entre subventions, prêts et appuis techniques, mais je signale que le rapport mentionne la répartition entre les opérateurs et l'État à la page 34.

Pour conclure, je crois comprendre que les rapporteurs spéciaux ont considéré notre rapport utile. Nous en sommes ravis. Au-delà, il faut essayer de trouver des solutions pragmatiques : n'en restons pas au « y a qu'à, faut qu'on ». Les solutions constructives sont souvent, on le sait, des solutions nuancées. Nous espérons que les rapporteurs spéciaux reprendront nos recommandations.

M. Stéphane Fouassin, rapporteur spécial. – Je remercie Mme la présidente pour la qualité du rapport, ainsi que tous les intervenants, dont les réponses ont calmé certaines de nos inquiétudes.

Malgré tout, le taux de factures impayées en outre-mer demeure problématique. Dans ce cadre, la mobilisation du FSL est une solution à creuser.

Entre 2016 et 2018, on constate une mobilisation assez faible du plan eau-DOM. Ce décalage explique peut-être la sous-consommation enregistrée. La mise en place de tels plans doit être rapide et efficiente, afin de donner tous les moyens aux collectivités.

Je suis en tout cas ravi de notre discussion, qui donne des pistes pour un avenir ensoleillé – comme le sont nos outre-mer !

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Nous proposons de suivre des recommandations de la Cour des comptes. Nous avons souhaité y ajouter plusieurs recommandations, portant sur le renforcement du rôle des comités restreints de financeurs, sur le maintien de la souplesse d'organisation dans le pilotage local et sur l'amélioration des formations des personnels.

M. Victorin Lurel. – Je suggère également que l'on prévoie une tarification progressive en lien avec la mise en place des compteurs intelligents, que l'on pourrait peut-être subventionner.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information des rapporteurs spéciaux Stéphane Fouassin et Georges Patient. Elle a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux.

M. Claude Raynal, président. – Nous ne pouvons qu'encourager chacun à aller de l'avant. Il faut veiller à la bonne compréhension des problématiques liées à l'eau par les populations des territoires d'outre-mer. De fait, quand on peine à avoir de l'eau courante au XXI^e siècle dans un pays comme la France, on peut très vite céder à la colère... Cela doit nous inciter tous à trouver des solutions de bon sens, et ce le plus rapidement possible.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le [site du Sénat](#).

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES
COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA GESTION DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT EN OUTRE-MER

Communication à la commission des finances du Sénat

Janvier 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I LE PLAN « EAU DOM » : UNE TRANSFORMATION DE MÉTHODE PLUS QUE DE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE	 15
I - UN PLAN INTÉGRATEUR DOTÉ D'UN PILOTAGE INNOVANT CENTRÉ SUR DES CONTRATS DE PROGRÈS	15
A - Le besoin d'un soutien national pour les territoires ultra-marins.....	15
B - Un pilotage innovant, collégial et transparent à renforcer.....	23
II - UN RÔLE DÉTERMINANT DANS LA CONSOLIDATION DES FINANCEMENTS MAIS DES RÉALISATIONS À INTENSIFIER.....	33
A - Le Pedom, une coordination des moyens financiers	33
B - Impacts des financements et avancement des projets.....	40
III - LES DIFFICULTÉS DU PILOTAGE DU PEDOM, FONDÉ SUR LE SUIVI PAR INDICATEURS, ET L'INSCRIPTION DANS UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE INSTABLE	45
A - Le principe de conditionnalité et la logique de gouvernance par les indicateurs	45
B - L'inscription du Pedom dans une gouvernance territoriale renouvelée	52
 CHAPITRE II DES DIFFÉRENCIATIONS DANS LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE GESTION DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES DROM.....	 63
I - DES MODALITÉS RÉNOVÉES MAIS PARFOIS PROBLÉMATIQUES DE L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT	63
A - Compétence, formation et expertise partagées.....	64
B - Les différentes formes et difficultés de l'assistance technique	71
C - Le rôle de l'État dans la gouvernance : accompagnement ou substitution ?	77
II - LA DÉROGATION, UN EXEMPLE D'ADAPTATION QUI DOIT RESTER LIMITÉ	79
A - L'adaptation des normes techniques	79
B - L'adaptation des normes administratives	83
III - QUELLES SOLUTIONS POUR FINANCER L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT ?	85
A - Un principe de financement simple atténué par la pratique	85
B - Des pistes pour un modèle viable de financement afin de limiter le recours aux subventions.....	90
CONCLUSION GÉNÉRALE	99
LISTE DES ABRÉVIATIONS	101
ANNEXES	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, dans aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a ainsi été saisie par le président de la Commission des finances du Sénat, par lettre du 16 janvier 2024, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête portant sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer. Par une lettre de cadrage du 20 mars 2024, le Premier président a précisé le périmètre et les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Par arrêté du 23 avril 2024, il a confié la préparation du rapport à une formation commune aux deuxième, troisième et cinquième chambres de la Cour, ainsi qu'aux chambres régionales et territoriales des comptes Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion Mayotte et Saint-Martin.

Le lancement des travaux a été notifié par lettres du 29 mars 2024 à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), à la direction générale des outre-mer (DGOM), à la direction générale de la santé (DGS) et au secrétariat général du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Deux notifications complémentaires ont été réalisées le 7 mai 2024, à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et à l'Office français de la biodiversité (OFB).

Les rapporteurs ont conduit 71 entretiens, avec des acteurs nationaux (directions générales, inspections générales, cabinets d'expertise, fédérations professionnelles...) comme locaux (préfectures, services techniques déconcentrés, collectivités locales, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats...), mais aussi des entreprises privées délégataires et des associations ou représentants d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Deux déplacements ont été réalisés en Guadeloupe et à Mayotte permettant notamment la visite de sites techniques comme des unités de potabilisation, stations d'épuration ou réseaux divers.

L'enquête de terrain a été complétée par un recours aux données de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement en France (SISPEA).

En parallèle de cette enquête, la chambre régionale des comptes Guadeloupe-Guyane-Martinique a ouvert le 25 mars 2024, sur proposition citoyenne, le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de la gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG).

**

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 20 novembre 2024, par la formation inter juridictions (FIJ), présidée par Mme Catherine Démier, présidente de chambre, et composée de Mmes Darragon, de Coincy, Périn, conseillères maîtres, MM. Cabourdin, Gourdin, conseillers maîtres, de MM. Péhau, Grimaud, présidents des chambres régionales des comptes La Réunion, Mayotte et Guadeloupe, Guyane et Martinique, et de M. Carmier, conseiller référendaire, ainsi que, en tant que rapporteur général jusqu'à son départ de la Cour des comptes le 15 septembre 2024, M. Oger, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs, Mme Lajus, conseillère maître, M. Abou, premier conseiller de CRC, M. Zaccaron, vérificateur, et en tant que contre-rapporteur, M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire.

Le rapport a fait l'objet d'une contradiction avec neuf administrations : la direction de l'eau et de la biodiversité, la direction générale de la santé, la direction générale des outre-mer, le secrétariat général du ministère de l'intérieur, la direction générale des collectivités locales, l'office français de la biodiversité, l'agence française de développement, le syndicat Les eaux de Mayotte (LEMA), le Syndicat mixte de gestion des eaux et de l'assainissement de la Guadeloupe (SMGEAG). Toutes ont répondu à l'exception du SMGEAG.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, MM. Bertucci et Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Strassel, Serre, Mmes Daussin-Charpantier, Renet et Bonnafox, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 17 décembre 2024..

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Synthèse

Le droit à des services fiables d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable est un enjeu vital pour l'ensemble des populations, et se pose avec une acuité particulière dans les outre-mer où il est très inégalement respecté. La multiplication de difficultés dans les années 2010, caractérisées par un effondrement de la qualité de certains services entraînant des coupures d'eau plus d'un jour sur deux, dans un contexte exposé aux catastrophes climatiques et à des crises sociales récurrentes, a conduit les autorités de l'État à décider de mettre en œuvre, à compter de 2016, un plan « eau Dom » (Pedom), destiné à soutenir particulièrement les cinq régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion), ainsi que la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. L'enquête sur la mise en œuvre de ce plan, huit années après son lancement, et alors que les enjeux qui le sous-tendent demeurent plus que jamais fondamentaux, est l'occasion de faire un point d'étape tant sur les modalités d'intervention de l'État que sur la situation à date de la gestion de ce service public de première nécessité dans les six territoires concernés.

Un engagement renforcé de l'État grâce à une dynamique contractuelle intégrant tous les acteurs

Le Pedom affiche une volonté de soutien national à des collectivités en grande difficulté dans la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement. De caractère interministériel, il engage notamment à faire œuvrer ensemble, au niveau national comme au niveau local, les directions ministérielles, les préfetures, les services techniques chargés de l'eau et de l'environnement, les autorités sanitaires, les collectivités locales, ainsi que les divers organismes de financement - Office français de la biodiversité (OFB), Banque des territoires (BDT), Agence française de développement (AFD) -, là où chacun agissait jusqu'alors de manière non coordonnée. Il constitue un changement de méthode majeur, fondé sur une logique intégrée et très exigeante vis-à-vis des autorités organisatrices comme des services et opérateurs de l'État, dans le cadre de « contrats de progrès » pluriannuels signés localement, qui conditionnent les financements à la tenue de ces engagements contractuels.

Le Pedom apporte également une vision nationale et transversale, une capacité de mobilisation des autorités politiques, ainsi que des outils mutualisés conçus et pilotés par une équipe centrale. Celle-ci s'est étoffée au fil des années, avec la nomination d'un coordonnateur à temps plein qui a enclenché une dynamique nouvelle. Mais le pilotage national se doit d'être renforcé pour gagner en efficacité et en mutualisation sans se substituer aux autorités locales.

Le soutien financier national mobilisé par le Pedom s'appuie toujours sur différentes lignes budgétaires de l'État et sur des offres de prêt préexistants des organismes de financement publics, sans création d'outils nouveaux. La dynamique du Pedom mise sur d'importants renforts en ingénierie comme levier de réalisation des projets, permettant de plus et mieux mobiliser les crédits nécessaires aux très importants investissements à engager. Le chiffrage de l'ensemble des projets intégrés aux contrats du Pedom pour les six territoires concernés s'élève

à 2,3 Md€, dont 1,5 Md€ pour l'eau potable et 0,8 Md€ pour l'assainissement. Depuis 2016 la mobilisation des moyens nationaux au profit des projets du Pedom progresse lentement et inégalement selon les territoires, avec une difficulté persistante à engager les crédits disponibles. Le Pedom a engagé à ce jour 889 M€ de crédits dont 410 M€ de subventions d'État (parmi lesquelles 230 M€ ont été consommées à fin 2024) et 479 M€ de prêts. La période du plan de relance marque un surcroît de financement, grâce à des moyens exceptionnels mis à disposition par l'Office français de la biodiversité, suivi d'une réelle progression de la consommation des crédits, qui pourrait être la marque des effets de la stratégie mise en œuvre. Depuis 2024, les territoires concernés peuvent en outre bénéficier de l'extension d'un dispositif de péréquation nationale en matière d'eau et d'assainissement : le fonds de solidarité interbassins au bénéfice des outre-mer qui s'élève en 2024 à 35 M€ annuels contre 20 M€ précédemment, et doit être porté à 55 M€ à partir de 2025. À l'issue de la période, les subventions annuelles de l'État, tous programmes confondus, auront été multipliées par trois, passant de 15 M€ à plus de 45 M€.

Des « contrats de progrès » qui s'appuient sur une logique de conditionnalité inaboutie, et sont limités par les difficultés de gouvernance

À l'échelle des territoires, la mise en œuvre du Pedom est confrontée à divers écueils. Le premier est lié à sa méthodologie, fondée sur le mode de pilotage des contrats de progrès locaux. Cette démarche partenariale intégrée s'appuie sur un principe à la fois ambitieux et vertueux de conditionnement des financements de l'État et de ses opérateurs, au respect d'engagements précis des partenaires. Toutefois, le fait que cette conditionnalité passe par le renseignement de nombreux indicateurs techniques très précis, en a amenuisé la portée car ceux-ci ont été peu renseignés sans que le principe de conditionnalité soit réellement mis en œuvre. Il importe, pour qu'il devienne effectif, de le rendre plus stratégique et plus facilement objectivable, sans renoncer au suivi d'indicateurs par les services techniques.

Le second écueil dans la mise en œuvre du plan est celui de la gouvernance locale, caractérisée par des crises et difficultés récurrentes, dans une période d'importants remaniements des compétences : mise en œuvre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) transférant la compétence « eau potable et assainissement » des communes aux intercommunalités, avec par endroits la création de syndicats départementaux. Face aux constats de situations de gouvernance défaillantes et d'organisations territoriales très diverses, les juridictions financières préconisent, plutôt qu'un schéma unique, une approche pragmatique et au cas par cas, tout en insistant sur le renforcement des moyens du contrôle des entités délégataires de services publics d'eau et d'assainissement. Elles suggèrent de faire une plus grande place aux usagers et citoyens dans le suivi et la gouvernance de ces services fondamentaux.

La difficulté de l'État à trouver la bonne réponse dans son soutien à l'ingénierie et dans son accompagnement de la gouvernance des services

Le Pedom, lancé et piloté par l'État, pose également la question du positionnement de celui-ci par rapport aux collectivités locales responsables des services d'eau potable et d'assainissement. Le « bloc communal », historiquement compétent, a en effet été longtemps soutenu voire suppléé par les services territoriaux de l'État, dont les directions de l'agriculture assuraient l'expertise technique et l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les réseaux d'eau

potable et d'assainissement dans les outre-mer. La fin de l'ingénierie menée par les services de l'État, combinée localement à des difficultés de gouvernance et de *leadership* politique, a conduit les collectivités d'outre-mer à un état exsangue en matière de financement comme de compétences techniques, expliquant en partie, depuis la fin des années 1990, une longue période de sous-investissement et de négligence de leur part dans l'entretien des réseaux.

Au moment du lancement du Pedom, le défaut d'ingénierie de la part des collectivités compétentes a été constaté par tous les signataires. Le nouveau dispositif fait, à juste titre, du renforcement de la capacité technique, une priorité majeure. L'enquête des juridictions financières examine dans le détail les modalités de soutien et d'assistance technique mises en œuvre par l'État. Les juridictions financières mettent en évidence le fait que l'État ne dispose plus de l'ingénierie interne qu'il mettait précédemment à disposition des collectivités, et étudié les diverses solutions alternatives proposées, notamment une assistance technique coûteuse et maladroitement positionnée. Ces orientations mériteraient un véritable retour d'expérience pour leur permettre une meilleure efficacité. Elle relève enfin la nécessité d'un investissement plus important dans la formation initiale et continue des professionnels locaux de l'eau potable et de l'assainissement.

La place de l'État dans la gouvernance même des services de l'eau et de l'assainissement fait également l'objet d'interrogations, alors que la multiplication des situations de crises dans certains territoires (Guadeloupe, Mayotte, et aujourd'hui Martinique) amène préfets et services de l'État à reprendre ponctuellement la main sur ce service public décentralisé. Si ces interventions d'urgence apparaissent pertinentes et justifiées, la logique du Pedom mise à moyen terme sur le rétablissement de la pleine responsabilité des collectivités compétentes, dans le cadre d'un schéma contractuel respectueux de la place de chacun. Cette orientation, du maintien d'un soutien fort à l'ingénierie technique des collectivités concernées, apparaît pertinente.

Retrouver l'équilibre financier par l'adaptation et la territorialisation des pratiques ?

L'analyse de la mise en œuvre du Pedom met en exergue les spécificités très fortes des outre-mer par rapport à la France hexagonale en matière de politiques de l'eau et de l'assainissement. Outre une gouvernance atypique, marquée par la prépondérance du rôle de l'État (historiquement ou plus récemment devant la faillite des systèmes locaux et des crises qu'ils doivent affronter), les questions techniques, normatives et financières s'écartent également des standards nationaux.

L'enquête met en évidence l'inadaptation d'un certain nombre de mécanismes et de règles, techniques ou juridiques, aux situations ultra-marines, vis-à-vis desquelles des expérimentations locales, innovations territoriales ou dérogations ponctuelles peuvent constituer des réponses adaptées. Par exemple, en matière d'assainissement, l'expérimentation de modes de traitement individuels ou semi-collectifs bien que s'écartant des normes nationales et européennes paraît une piste intéressante pour que puisse se développer dans les zones les plus contraintes de Mayotte ou de Guyane un système de traitement des eaux usées à même de garantir la santé des habitants. De la même manière, la raréfaction et la difficulté d'accès à l'eau potable dans certains secteurs invite à développer des ressources alternatives telles que l'eau de pluie ou des systèmes de filtration innovants.

Les juridictions financières considèrent que le dispositif de coordination nationale du Pedom constitue un cadre pertinent pour promouvoir et réguler ce type de démarches.

Le schéma de financement des services d'eau et d'assainissement ultra-marins requiert également des adaptations au contexte. Le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », en vertu duquel ce sont les redevances locales des usagers qui financent le service, s'applique en outre-mer comme ailleurs. Il y revêt toutefois un caractère plus contraignant. Les charges et surcoûts pèsent sur les services d'eau et d'assainissement plus lourdement que sur le reste du territoire national : les spécificités géophysiques (ressources inégalement réparties, risques sismiques), les typologies urbanistiques (habitat dispersé, informel) et les caractéristiques climatiques (fortes variations de la disponibilité en eau, vents violents, montée des eaux salines) renchérissent structurellement le coût des réseaux ultra-marins. Des événements extrêmes, tels que l'ouragan Irma ayant ravagé Saint-Martin en septembre 2017, ou le cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024, génèrent des charges incommensurables pour les autorités locales. La question des surcoûts de construction s'applique en outre aux réseaux d'eau et d'assainissement comme à l'ensemble des infrastructures ultra-marines. Parallèlement, la capacité contributive des citoyens y est plus faible. Les prix de l'eau potable et de l'assainissement pratiqués, en dépit de niveaux de subventionnement, y sont en moyenne bien plus élevés et grèvent plus durement le budget des ménages : la part moyenne d'une facture d'eau pour un ménage précaire², qui est de 1,4 % de son revenu en France hexagonale, s'échelonne de 3 % à La Réunion à 6,2 % en Guyane et jusqu'à 25 % à Mayotte. Ceci peut expliquer en partie des taux de recouvrement très faibles. Un cercle vicieux peut s'enclencher où le défaut de paiement des factures engendre le défaut de service, qui accentue la défiance et le refus de paiement.

Le financement apporté par le Pedom est nécessaire pour réaliser les investissements, dont les contrats de progrès ont permis d'expertiser et d'objectiver le besoin. Mais les juridictions financières estiment que les collectivités locales doivent être en mesure de garantir leur part d'autofinancement et d'assurer le fonctionnement nécessaire à la pérennité de ces services. L'enquête examine les enjeux de tarification et de recouvrement propres à ces territoires, qui apparaissent comme une condition de rétablissement des équilibres financiers. Elle constate qu'ils sont insuffisamment investis tant par les collectivités locales que par les dispositifs de soutien amenés par l'État, et préconisent une mobilisation accrue du Pedom sur ce rétablissement pérenne.

² Ménages du 2ème décile de revenu. Cf. annexe n° 10.

Recommandations

- 1 Renforcer le principe de conditionnalité des financements à des résultats, grâce à des feuilles de route simplifiées dotées d'indicateurs stratégiques (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025*) **
- 2 Renforcer les capacités de suivi des autorités organisatrices sur leurs prestataires et délégataires, par des moyens accrus en matière de formation, d'assistance juridique, et renforcer le contrôle de légalité en préfecture (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer - 2025*) *
- 3 Intégrer dans les préconisations nationales du plan « eau Dom » les conditions de la prise en compte des usagers (formations, mutualisation d'expérience) et insérer dans chaque contrat de progrès des dispositions relatives aux besoins des habitants, à leur information et à leur contribution à la gouvernance des projets (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer - 2025*) **
- 4 Organiser un retour d'expérience sur la mise en œuvre des dispositifs d'assistants technique, simplifier leurs procédures de recrutement, privilégier leur pleine intégration au sein des services accueillants (État ou collectivité), et ne pas exclure le renforcement direct des services des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, Agence française de développement (AFD) - 2025*) *
- 5 Favoriser et accompagner l'expérimentation, la recherche et le partage d'expériences sur les innovations techniques, ainsi que les solutions fondées sur les dispositifs spécifiquement adaptés aux contextes ultra-marins (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025*) **
- 6 Utiliser pleinement les possibilités offertes par le cadre législatif et réglementaire pour adapter les procédures administratives aux contraintes et caractéristiques des départements et régions d'outre-mer (DROM) et de Saint-Martin (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025*) *
- 7 En relation avec les collectivités locales et les services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), intégrer dans le pilotage du Pedom, l'appui aux travaux sur la tarification, la gestion des impayés et le recouvrement des factures (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques - 2025*) *

- 8 Renforcer le pilotage national du Pedom pour lui permettre de poursuivre et étendre la dynamique engagée, et mieux y intégrer les thématiques de soutien juridique, technique et financier (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025*)
**

Nota : pour mieux suivre ses recommandations, les juridictions financières les répartissent en deux grandes catégories, les recommandations relatives à la gestion () et celles relatives à l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques (**).*

Introduction

L'eau est un bien commun, précieux et fragile, auquel chacune et chacun doit pouvoir accéder en étant responsable de ses usages et de sa préservation.

Le programme de développement durable à l'horizon 2030, dit « Agenda 2030 », adopté en septembre 1995 par les 193 États membres de l'organisation des Nations Unies (ONU), fixe dans son sixième objectif de garantir l'accès de tous, et en particulier des populations vulnérables, à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques pose le principe « *du droit de chacun à accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous, pour son alimentation et son hygiène* ».

La réalisation de ces objectifs suppose de maîtriser les enjeux sanitaires liés à la consommation d'une eau de qualité et en quantité suffisante, ainsi que l'accès à un service d'assainissement performant. Au-delà des enjeux sanitaires, le fonctionnement pérenne de ces services réclame une gestion durable de la ressource en eau à long terme, dans une perspective de prise en compte du changement climatique. Aujourd'hui, l'amélioration de la performance des infrastructures est indispensable en matière d'adduction en eau potable pour éviter des prélèvements inutiles comme d'assainissement pour limiter la pollution des sols, des nappes phréatiques et de tout autre milieu récepteur des eaux épurées.

Or, dans les outre-mer, depuis de trop nombreuses années le manque d'eau est une réalité quotidienne, traînant une cohorte de difficultés, économiques, sociales, environnementales et sanitaires.

Un droit à l'eau pour tous dans ces territoires suppose de rétablir une continuité dans la distribution afin de supprimer rapidement les interruptions de service qui existent en Guadeloupe, à Mayotte et en Martinique. Il impose également d'apporter un accès à l'eau aux personnes les plus démunies vivant dans les quartiers d'habitat informel, à Mayotte et en Guyane, qui disposent aujourd'hui d'une ressource en eau fragile et non contrôlée sur le plan sanitaire.

Les outre-mer présentent plusieurs handicaps : des spécificités et risques climatiques et géologiques particuliers, ainsi que l'a durement rappelé le cyclone Chido ayant ravagé Mayotte en décembre 2024, un déficit structurel d'équipement, un défaut récurrent d'entretien, une ingénierie insuffisante. Ces territoires ne disposent pas de toutes les compétences nécessaires, et souffrent d'une gestion erratique de ces services. Les autorités organisatrices de la politique de l'eau et de l'assainissement montrent des fragilités financières, avec des capacités d'autofinancement très faibles et une crédibilité budgétaire loin d'être partout assurée.

Ces difficultés ne sont ni nouvelles ni spécifiques au secteur de l'eau et de l'assainissement. En revanche, elles touchent ici à des sujets vitaux pour les habitants des territoires concernés.

Devant le cumul des crises, l'intensité et la persistance des difficultés, le besoin d'une action forte en faveur de ces territoires s'est traduite par la décision de construire un plan d'action pour la gestion de l'eau potable et de l'assainissement pour les cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) et la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, dans lesquels le droit européen s'applique, notamment la directive de 1998 révisée en 2020 relative à l'eau potable et celle de 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines, révisée en 1998 et en avril 2024.

À plusieurs reprises, l'État et les collectivités territoriales ont engagé des actions sur ce sujet, mais celles-ci consistaient, le plus souvent, en des réponses désordonnées et à des crises ponctuelles. Pour la première fois, il a été décidé de construire un plan global, structuré et transversal.

Ce plan repose sur une déclinaison d'actions dans chaque territoire, en fonction de leurs spécificités, pour favoriser l'émergence de projets permettant un service d'alimentation en eau potable et d'assainissement de qualité. Il vise un fonctionnement pérenne assuré par des services qui atteignent rapidement des capacités autonomes de gestion et de renouvellement de leur patrimoine. L'objectif de ce plan global est aussi de créer des occasions de dialogue, de collaborations et de mutualisations entre les divers acteurs, de l'eau potable et de l'assainissement, tant au niveau national que local, technique que financier, pour améliorer l'efficacité et les pratiques.

Depuis 2016, les services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin bénéficient ainsi d'un tel plan d'action : le plan « eau Dom » (Pedom).

Au-delà de la cristallisation de moyens financiers supplémentaires, ce plan s'appuie sur une logique intégrée, innovante et transversale vis à vis de l'ensemble des parties prenantes. Il ambitionne de conditionner les financements disponibles à travers des contrats de progrès spécifiques à chaque territoire, mis en œuvre dans un contexte de difficultés de gouvernance caractérisées (I).

La dynamique du Pedom vise à rétablir à moyen terme la pleine responsabilité des collectivités compétentes en matière de politiques de l'eau potable et de l'assainissement. Elle consacre une adaptation des réponses de l'État par rapport à celles proposées dans le reste du territoire national, que ce soit en matière de soutien à l'ingénierie et la gouvernance, de dispositifs normatifs applicables, ou de logique financière (II).

Chapitre I

Le plan « eau Dom » : une transformation de méthode plus que de trajectoire financière

Dans des territoires en prise avec des difficultés structurelles, la nécessité d'un plan majeur pour des services publics d'eau potable et d'assainissement fait consensus. Doté d'une méthodologie innovante et d'un rôle de consolidation des financements disponibles, le plan « eau Dom » (Pedom) s'appuie sur une logique de conditionnalité des soutiens financiers, mise en œuvre dans des contextes locaux caractérisés par une gouvernance locale fragile et instable.

I - Un plan intégrateur doté d'un pilotage innovant centré sur des contrats de progrès

Dans les outre-mer, l'accès à l'eau potable et à un assainissement de qualité souffre depuis de nombreuses années de problématiques multiples. Un diagnostic général a conduit à adopter en 2016 un plan « eau Dom » (Pedom) pour accompagner sur le long terme les collectivités ultramarines dans l'amélioration des services en eau potable et assainissement. Il s'est traduit dans ces territoires par un pilotage innovant qui fédère l'ensemble des intervenants autour des contrats de progrès, des financeurs aux agences régionales de santé.

A - Le besoin d'un soutien national pour les territoires ultra-marins

Coupures, inégalités d'accès, manque d'infrastructures, mise en conformité, pollution, problèmes de gouvernance : l'eau est un enjeu majeur dans les outre-mer et un sujet quotidien de préoccupation et de mécontentement des populations.

Dans les différents territoires, se posent des difficultés posées par les « tours d'eau »³, les factures liées à des fuites ou à des compteurs bloqués, l'absence de dialogue de la part des gestionnaires, le sentiment d'injustice face à une situation qui ne s'améliore pas malgré les moyens mis en œuvre.

³ Coupures alternées de l'alimentation en eau potable

Cela découle en grande partie des problématiques structurelles affichées par les services publics d'eau potable et d'assainissement. En outre, l'exposition aux aléas climatiques violents tels que les cyclones et la pression démographique exercée sur la demande (habitats informels à Mayotte et en Guyane, particulièrement vulnérables aux aléas climatiques) sont autant de facteurs conjoncturels affectant la distribution de l'eau potable et la qualité de l'assainissement.

Si tous les territoires peuvent rencontrer des difficultés particulières, plus ou moins prononcées, Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane concentrent des handicaps majeurs, pour des raisons spécifiques.

Face à cette situation préoccupante, la conférence environnementale des 21 et 22 septembre 2013 a conclu à la nécessité de la mise en place d'un plan pour les territoires d'outre-mer, dont l'architecture a été définie deux ans plus tard à l'issue de la remise d'un rapport conjoint du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAEER) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) de juin 2015 intitulé « *propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin* ».

Ce rapport proposait de tirer les conséquences du manque d'efficacité globale des interventions passées, fondées sur des subventions d'investissements ciblées au coup par coup, sans pour autant que les services gestionnaires soient accompagnés et organisés pour gérer les infrastructures ainsi développées. Il en résultait des réseaux d'eau potable ou des stations d'épuration qui n'avaient pas fait l'objet de suivi, de réparations ou des investissements nécessaires sur de longues années.

Exemple de la station d'épuration de Capesterre Belle-Eau, sur le territoire de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe en Guadeloupe

Inaugurée en 2013 et qualifiée alors de « joyau de l'environnement », elle n'a jamais été en état de fonctionnement, ni même véritablement raccordée au réseau. Laisse à l'abandon depuis, cette usine de traitement prévue pour 16 000 équivalents-habitants (EH), extensible à 24 000, et 1,35 milliard de litres d'eau par an traités, rejette l'ensemble de ses effluents sur les côtes voisines. Sa remise en état a été évaluée, en fourchette basse, à 9 M€ environ.



Sources : France-Antilles, Cour des comptes, avril 2024

Ce rapport de juin 2015 proposait de calibrer le plan d'action, centré sur le « petit cycle de l'eau »⁴, comme un plan de développement global des services, avec un apport des bailleurs de fonds, conditionné à l'obtention progressive de résultats par les autorités organisatrices. Le rapport relevait qu'il est en effet nécessaire de conduire ces services non vers davantage de dépendance, en créant des infrastructures trop complexes et peu adaptées aux contraintes géo-climatiques dont ils ne savent assumer ni l'entretien ni le renouvellement, mais, au contraire, vers plus d'autonomie, avec une véritable capacité à conduire des projets structurants et revenir vers un bon niveau de service rendu. Cette qualité de service serait ainsi compatible avec le consentement au paiement de leur redevance par l'ensemble des usagers et permettrait d'engager le retour à un cercle vertueux.

Schéma n° 1 : petit cycle de l'eau



Source : Office français de la biodiversité

Afin d'amorcer un plan sur dix années, le rapport proposait de contractualiser, pour une durée de cinq ans au moins, avec chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui dispose de la compétence eau potable et assainissement, en tant qu'autorité organisatrice⁵.

Ces contrats locaux, établis après un diagnostic conjoint des services de l'État et de l'entité responsable, devaient être fondés sur des indicateurs de résultats liés aux objectifs fondamentaux de ces services (facturation, recouvrement, tarification, entretien, renouvellement, maintenance). Chaque contrat lierait ainsi l'investissement (généralement subventionné pour l'assainissement ou financés sur crédits à long terme bonifiés pour l'eau potable) à la gestion et l'exploitation, trop souvent délaissées.

⁴ Captage, potabilisation, stockage, distribution, collecte des eaux usées, traitement et rejet des eaux usées.

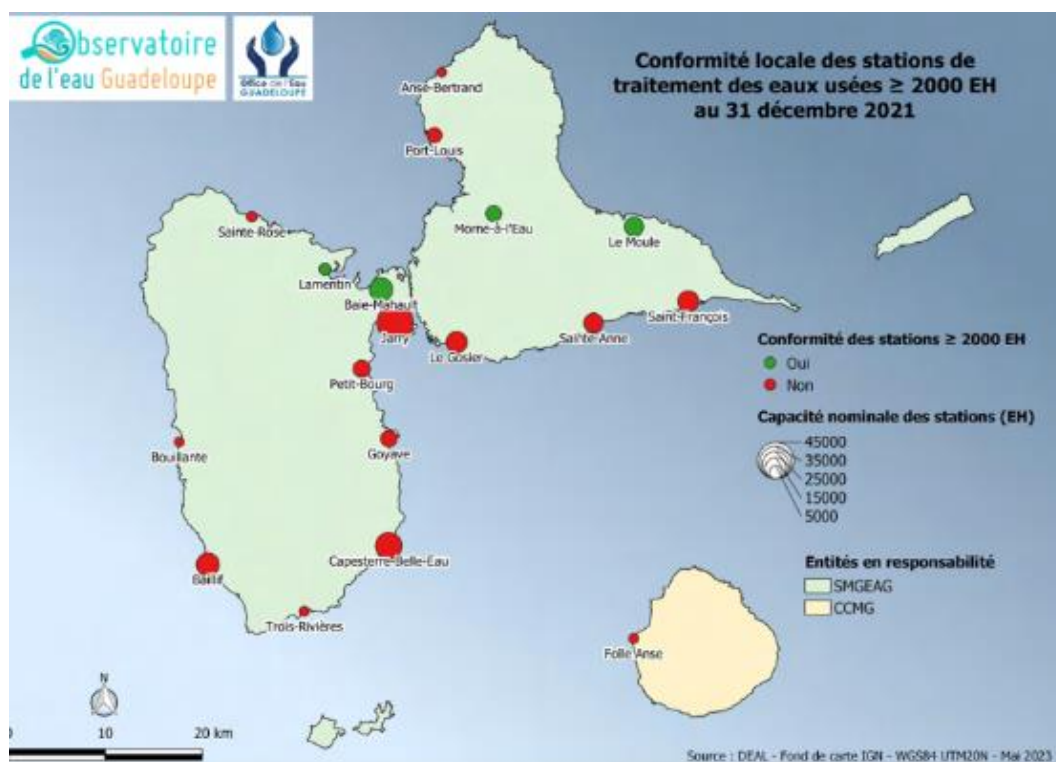
⁵ On appelle autorité organisatrice l'autorité locale qui assume financièrement, juridiquement et politiquement la responsabilité sur tous les aspects de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. Ce peut être une commune, l'établissement intercommunal à fiscalité propre (communauté de commune ou d'agglomération), ou un syndicat consacré à cette mission.

Le rapport soulignait également le nécessaire développement d'un assainissement adapté, qu'il soit collectif ou individuel, sujet largement sous-estimé par les pouvoirs publics alors qu'il emporte des conséquences importantes, en matière de qualité des eaux, d'environnement, de santé et d'économie.

L'assainissement en Guadeloupe

Sur le territoire guadeloupéen, 14 sur 18 stations d'épuration des eaux usées (STEP) sont en situation de non-conformité, déclarées comme tel auprès de la Commission européenne et en contentieux devant la justice européenne.

En matière d'assainissement non collectif, seulement 25 % des installations existantes sont conformes alors que 56 % de la population guadeloupéenne a recours à ce type d'assainissement.



Source : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) Guadeloupe

Élaboré par le ministère du travail, de la santé et des solidarités, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de l'intérieur et des outre-mer, le Pedom⁶ a été adopté le 30 mai 2016. L'Agence française de développement (AFD), la Caisse des dépôts et consignations (CdC) et l'Office français pour la biodiversité (OFB) sont également cosignataires en tant que principaux financeurs. Les besoins en financement des

⁶ Complété d'une circulaire interministérielle du 29 juin 2016.

territoires d'outre-mer pour remettre à niveau leurs services d'eau et d'assainissement ont été évalués dans ce plan à plus de 2 Md€⁷.

Son périmètre géographique est celui des cinq DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) ainsi que la collectivité d'outremer de Saint-Martin en raison de son statut de région ultrapériphérique vis-à-vis de l'Union européenne.

Prévu initialement pour dix ans, le Pedom fait de l'accompagnement des collectivités et du renforcement des capacités techniques et financières des acteurs de l'eau et de l'assainissement l'axe majeur de l'amélioration du service rendu aux usagers. Il veille à s'articuler avec les textes européens applicables, notamment la directive européenne « eaux résiduaires urbaines » (dite DERU) du 21 mai 1991, qui encadre l'assainissement dans l'Union européenne et la directive du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, refondue par une directive du 16 décembre 2020.

Six principes directeurs guident dorénavant l'action des collectivités territoriales compétentes :

- renforcer leur gouvernance, en privilégiant le niveau des établissements publics de coopération à fiscalité propre (EPCI) ;
- développer les capacités d'ingénierie techniques et financières des services d'eau potable et d'assainissement ;
- améliorer et sécuriser la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- redéfinir des priorités techniques en améliorant les services, l'entretien et la maintenance des installations ;
- intégrer les politiques d'eau potable et d'assainissement dans les stratégies d'aménagement et de développement du territoire ;
- prendre en compte les mesures liées à la planification écologique et renforcer la résilience des services publics d'eau et d'assainissement.

Reprenant l'ossature proposée par le rapport IGA/CGEDD/IGAEER de juin 2015, le Pedom propose des outils et leviers de financement, d'ingénierie, de gouvernance, d'étude et d'expertise. Son élément central consiste en des contrats de progrès signés entre l'État, les autorités organisatrices territoriales et des organismes de financement. Ces contrats définissent un programme d'investissement global en matière d'eau potable et d'assainissement, fondé sur un état des lieux contradictoire. Ils agrègent tant les éléments inscrits aux principaux schémas directeurs (d'alimentation en eau potable ou d'assainissement – SDDEA-, d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE) que les programmes pluriannuels d'investissement liés à chaque contrat de progrès.

Pour tenir compte des problèmes très différents selon ces territoires ultramarins et au sein même de chacun d'entre eux, les contrats de progrès adoptent une approche pragmatique et concertée en présentant des déclinaisons adaptées et cohérentes pour chacun.

⁷ Les 29 contrats de progrès signés dans le cadre du Pedom depuis 2016 et le contrat de progrès en cours de rédaction pour la Guadeloupe identifient des besoins en investissement à hauteur de 1,519 Md€ pour l'eau potable et 841 M€ pour l'assainissement (cf. I-II-A).

Ils se focalisent sur le niveau des intercommunalités (EPCI à fiscalité propre ou syndicats intercommunaux), qui est présenté comme le cadre optimal de mise en œuvre de ce service public⁸, reprenant en cela le rapport de 2015 précité (cf. partie I-III-B). Ils sont assortis de nombreux indicateurs pour en assurer le suivi et évaluer la progression de la qualité du service. Ils visent à faire progresser les collectivités, non seulement sur les indicateurs techniques essentiels, mais également sur des objectifs de gouvernance et de services rendus aux usagers, et, plus globalement, remédier aux négligences dans l'entretien et le renouvellement des réseaux (cf. partie I-III-A-1).

Les contrats de progrès

Ils consistent en un engagement d'une durée de cinq ans qui vise à :

- planifier les investissements à réaliser ;
- mobiliser les fonds nécessaires aux investissements ;
- favoriser le dialogue concerté entre tous les acteurs ;
- financer les mesures d'accompagnement, notamment en ingénierie et études.

Ils s'articulent autour de trois axes : un état des lieux, les grands objectifs et une déclinaison opérationnelle.

Ils comprennent :

- un diagnostic des services d'eau et d'assainissement ;
- les orientations stratégiques d'amélioration des services ;
- le budget et les modalités de financement ;
- les mécanismes de suivi du contrat de progrès ;
- un plan et des fiches d'action détaillées.

Les autorités signataires sont l'autorité organisatrice, le préfet, le département, la région, l'OFB, l'office de l'eau, l'ARS, la Banque des territoires et l'AFD.

Le Pedom offre enfin une pluralité de services en matière d'investissements (financements, prêts, programmes d'intervention), renforcement de la maîtrise d'ouvrage (financements de poste, prestations), de formations et d'études et expertises. Le versement de ces financements est conditionné à la signature des contrats et au respect des objectifs qu'ils définissent.

En outre, il encourage le développement des services d'assainissement collectifs en s'inscrivant davantage dans les objectifs européens. Pour les systèmes d'assainissement non collectifs, il privilégie le financement d'études, notamment pour le développement de solutions fondées sur la nature.

⁸ La loi NOTRe du 7 août 2015 et la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ont acté le transfert progressif de la compétence eau et assainissement des communes aux intercommunalités.

Peu de temps après l'adoption du Pedom, la question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement a été largement mise en avant lors des Assises des outre-mer d'octobre 2017 à mars 2018 et le Livre bleu outre-mer de juillet 2018.

La directive européenne eau potable n° 2020/2184 du 16 décembre 2020, révision de la directive n° 98/83/CE du 3 novembre 1998, qui fixe des règles pour protéger la santé humaine des risques de contamination des eaux potables, renforce la nécessité de la mise en conformité de l'assainissement. Cette obligation normative oblige la France à s'adapter face à une situation très insuffisante en matière d'assainissement, notamment dans les outre-mer.

Le 30 mars 2023, le Président de la République a présenté, au lac de Serre-Ponçon, le plan eau⁹, qui consiste en une série de 53 mesures déployées autour de trois axes :

- la sobriété des usages ;
- l'optimisation de la disponibilité de la ressource ;
- la préservation de la qualité de l'eau.

Certaines mesures concernent exclusivement les territoires d'outre-mer et doivent enrichir le Pedom telles que l'abondement de la « solidarité interbassins », permettant de transférer des moyens des agences de l'eau hexagonales vers les outre-mer, par l'intermédiaire de l'OFB, et passant de 20 à 35 M€ en 2024 puis 55 M€ à partir de 2025, ou le renforcement des capacités des offices de l'eau.

Enfin, le comité interministériel des outre-mer (CIOM), engagé le 18 juillet 2023, a adopté une batterie de mesures, dont la n° 67 vise à « *sécuriser l'accès à l'eau potable en renforçant le Plan eau DOM* ».

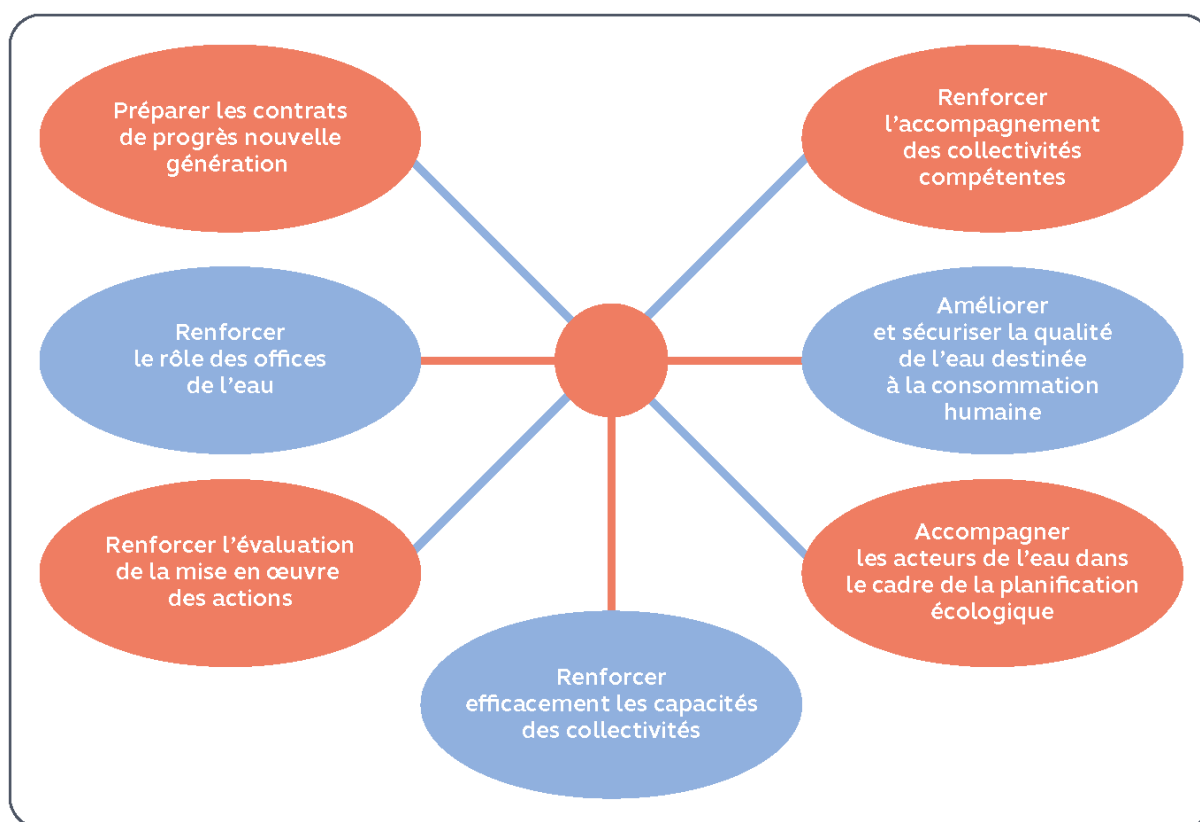
Après sept ans de mise en œuvre et la signature de 29 contrats de progrès et un contrat d'accompagnement renforcé pour la Guadeloupe, et pour tenir compte de ces nouveaux éléments ainsi que de divers travaux d'évaluation¹⁰, une nouvelle instruction ministérielle relative au Pedom actualisée a été adoptée le 12 juillet 2024¹¹. Elle intègre notamment Saint-Pierre-et-Miquelon dans le dispositif et accorde une plus grande place aux enjeux de planification écologique, l'eau étant l'un des principaux marqueurs du changement climatique.

⁹ Présenté le 30 mars 2023, le « *Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau* », connu sous le nom de « *Plan eau* », comprend cinquante-trois mesures visant la sobriété dans l'usage de l'eau dans le contexte du réchauffement climatique. Il prévoit des moyens spécifiques pour l'outre-mer autour de six mesures telles que les 35 millions d'euros par an supplémentaires mobilisés pour la politique de l'eau dans les outre-mer, au titre de la solidarité interbassins, auxquels s'ajoutent 1 M€ par an de soutien spécifique à l'ingénierie. Ainsi, le « *Plan eau* » national s'inscrit en renfort du Pedom, intégrant de nouvelles thématiques telles que la gestion quantitative de la ressource, la prévention des inondations ou la valorisation des eaux non conventionnelles.

¹⁰ Dont des recommandations du rapport commun de février 2022 du CGEDD et de l'IGA sur « *L'évaluation du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin* ».

¹¹ Instruction interministérielle du 12 juillet 2024 relative au plan « eau dom » actualisé pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0033638&reqId=2185b931-6ca2-40fa-8294-1579474bb242&pos=9>

Schéma n° 2 : principes directeurs du Pedom actualisé



Sources : Cour des comptes

B - Un pilotage innovant, collégial et transparent à renforcer

Le Pedom est un ensemble intégré qui agrège et fédère l'ensemble des acteurs nationaux et locaux en matière d'eau et d'assainissement intervenant localement. Au-delà d'un apport financier, c'est d'abord l'application d'une méthodologie novatrice qui permet l'implication coordonnée des acteurs et laisse une place importante aux enjeux sanitaires.

1 - Un pilotage national et local intégré

a) Au niveau local

Conçu comme un plan global et fédérateur, le Pedom inclut l'ensemble des acteurs de l'eau autour d'une gouvernance locale ouverte, plus efficace et plus lisible qu'auparavant. En valorisant et institutionnalisant l'implication des divers intervenants et en remobilisant les élus sur les politiques de l'eau et de l'assainissement, il a engagé un véritable changement d'approche.

Le principal vecteur de la mobilisation générale des acteurs et des financeurs réside dans le nouveau modèle de contractualisation que représentent les contrats de progrès. Comme indiqué *supra*, l'un des principaux objectifs de ces contrats est de présenter une planification stratégique des investissements, construite sur la base d'éléments prospectifs solides et

partagés, eux-mêmes fondés sur des projections démographiques, la planification urbaine, l'évolution de la disponibilité de la ressource, les normes, les contraintes géographiques et environnementales, *etc.*

En encadrant et en rationalisant l'exercice de planification, en conditionnant le subventionnement des investissements à la cosignature de ces contrats et au respect des objectifs qu'ils définissent (cf. partie I-III-A), le Pedom oblige au niveau local à un dialogue entre les autorités organisatrices de la politique de l'eau et de l'assainissement et les financeurs de cette politique, que ce soit l'État, la région, le département, les EPCI, les offices de l'eau, l'AFD, l'OFB, ou la Banque des territoires. Le rôle de chacun est clarifié et l'action concertée favorisée, éléments peu présents antérieurement et pourtant nécessaires à l'efficacité de l'action publique.

Le pilotage local du Pedom est assuré par une conférence régionale ou territoriale des acteurs de l'eau (CRAE). Celle-ci se réunit une fois par an, sous la présidence conjointe des préfets et présidents des exécutifs départementaux et régionaux, l'ensemble des responsables¹² dans le territoire, pour partager les avancées du Pedom, et pour coordonner les orientations stratégiques et les interventions.

Cette conférence est confortée par la mise en place de comités de suivi des contrats de progrès organisés régulièrement sous l'égide des sous-préfets, afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des actions d'amélioration du service et de présenter les priorités d'investissement inscrits dans les programmes pluriannuels d'investissement¹³.

L'un des éléments novateurs de cette nouvelle architecture locale est la mise en place d'un comité des financeurs propre à chaque territoire. Celui-ci vise à harmoniser l'utilisation des financements en fonction des priorités définies notamment dans les contrats de progrès et constitue un guichet unique pour y présenter les projets aux financeurs. Mobilisant l'ensemble des bailleurs de fonds¹⁴, ce comité permet de faciliter le bouclage des plans de financement, en catalysant les budgets disponibles. Chaque projet présenté doit se voir proposer un plan de financement adapté.

Les financeurs continuent néanmoins de piloter leur politique de financement selon les règles et les contraintes qui leur sont propres. Ainsi, l'analyse de la conditionnalité des demandes d'accès aux financements se fait selon des modalités différentes en fonction des bailleurs de fonds. À titre d'exemple, l'AFD effectue une analyse *ex ante*, sur la base des programmes pluriannuels d'investissement des contrats de progrès, couplée au respect des trajectoires budgétaires de ces contrats et à des critères spécifiques d'analyse du risque de crédit. La Banque des territoires fonde en partie sa décision sur la capacité de la contrepartie à avoir

¹² Les services et opérateurs de l'État, l'agence régionale de santé, l'OFB, l'AFD, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le président du comité de l'eau et de la biodiversité (CEB), l'office de l'eau et les agences chargées de la gestion des fonds européens quand il en existe, ainsi que des représentants d'usagers.

¹³ Le programme pluriannuel d'investissements correspond à la projection sur plusieurs années des opérations de travaux listées et de leurs impacts financiers. Il tient compte de l'ensemble des frais d'opération : travaux, maîtrise d'œuvre, études complémentaires, frais annexes et du rythme de dépense estimé (donc du rythme des travaux, mais également de l'organisation de la facturation et des paiements). Le séquençage du PPI doit être cohérent d'une part avec les capacités de la collectivité en matière de pilotage et de suivi des travaux, d'autre part avec ses capacités budgétaires.

¹⁴ L'office de l'eau, l'autorité de gestion des fonds européens, l'OFB, la Banque des territoires, l'AFD et des représentants de l'État.

recours à l'emprunt. S'agissant du fonds outre-mer¹⁵ (FOM), l'inscription des opérations aux contrats de progrès est le critère principal d'éligibilité des opérations.

Le principe même du Pedom étant d'apporter de la simplicité et de la clarté dans l'ensemble du processus de gestion du service de l'eau et de l'assainissement, il serait pertinent d'encourager au maximum les démarches de simplification, d'harmonisation et d'objectivation des critères d'éligibilité des opérations et de conditionnalité d'accès aux différentes solutions financières, quelles qu'elles soient (subventions, prêts).

Enfin, la bonne mise en œuvre de ces principes est confiée à un directeur ou chef de projet, placé auprès des préfets ou à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui s'appuie sur les services de la DEAL, l'agence régionale de santé (ARS) et sur l'office de l'eau.

Ce dernier point peut toutefois faire apparaître des disparités, avec des directeurs ou chefs de projet seulement à temps partiel, ou la présence concurrente de préfets ou sous-préfets « eau » (Guadeloupe, Mayotte par exemple) (cf. partie II-I-C).

La méthodologie utilisée par le Pedom est efficace et adaptée, avec un respect à chaque échelon de la comitologie mise en place. Les acteurs, notamment en territoire, font part de leur satisfaction à s'inscrire dans ces schémas, clairs et structurés. Ainsi, les financeurs voient un avantage certain au fonctionnement des comités des financeurs qui assurent fluidité et pertinence du dialogue à l'échelle du territoire, et permettent à chacun de mesurer la pertinence technique des programmations d'investissement et des projets soutenus.

Le contrat d'accompagnement renforcé du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG)

Pour la Guadeloupe, une coordination adaptée a été mise en place à la signature du contrat d'accompagnement renforcé, hors Marie-Galante, qui applique la procédure¹⁶ et les instances de pilotage du Pedom, et dispose depuis mars 2018 d'un contrat de progrès.

La création de la structure unique du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) au 1^{er} septembre 2021¹⁷, remplace le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) dont la dissolution a été adoptée par décret en Conseil d'État en avril 2021. Cette nouvelle structure fonctionne en régie personnalisée avec autonomie financière. Elle a bénéficié d'un contrat d'accompagnement renforcé signé le 22 mars 2023 par le ministre délégué aux outre-mer, la région et le département et conclu pour trois ans. Cette démarche contractuelle se fonde sur l'outil des contrats de redressement outre-mer (Corom), dont le champ, au départ limité aux communes, s'est étendu aux intercommunalités et syndicats mixtes.

¹⁵ Créé fin 2019, le Fonds Outre-mer (FOM) vise en priorité à fournir aux collectivités locales ultramarines des appuis à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de leurs projets. Les crédits sont octroyés par l'AFD suite aux autorisations du Comité de pilotage du FOM.

¹⁶ La procédure relative au contrat d'accompagnement renforcé entre le SMGEAG et l'État comprend en outre de celle du Pedom de quatre réunions par an du comité de suivi national composé de représentants de la direction générale des outre-mer (DGOM), de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB).

¹⁷ Par la loi du 29 avril 2021 portant rénovation de la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

Outre une dotation exceptionnelle de fonctionnement de 27 M€ en 2023 et la mise à disposition d'assistants techniques de l'État auprès du syndicat, ce contrat installe une « gouvernance à quatre » entre le SMGEAG, l'État, le département, et la région. Ce « G4 » pilote la gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe et assure un suivi des données techniques (nombre de fuites réparées, nombre de compteurs renouvelés, masse salariale, indice linéaire de perte, taux de décrochés, taux de recouvrement, montant de facturation).

Les instances de pilotages spécifiques à ce territoire sont donc les suivantes :

- *task force eau* hebdomadaire entre les services de l'État et la direction du SMGEAG ;
- gouvernance à quatre tous les 15 jours ;
- comité des financeurs (SMGEAG, État, département, région) tous les mois ;
- comité technique mensuel (depuis mars 2024 : SMGEAG, État, département, région) ;
- conférence de presse trimestrielle sur les avancées de la PPI ;
- réunion trimestrielle avec les usagers de l'eau.

Le SMGEAG ne dispose pas encore de contrat de progrès dont l'établissement est prévu en 2026 après l'adoption des schémas directeurs en matière d'eau et d'assainissement.

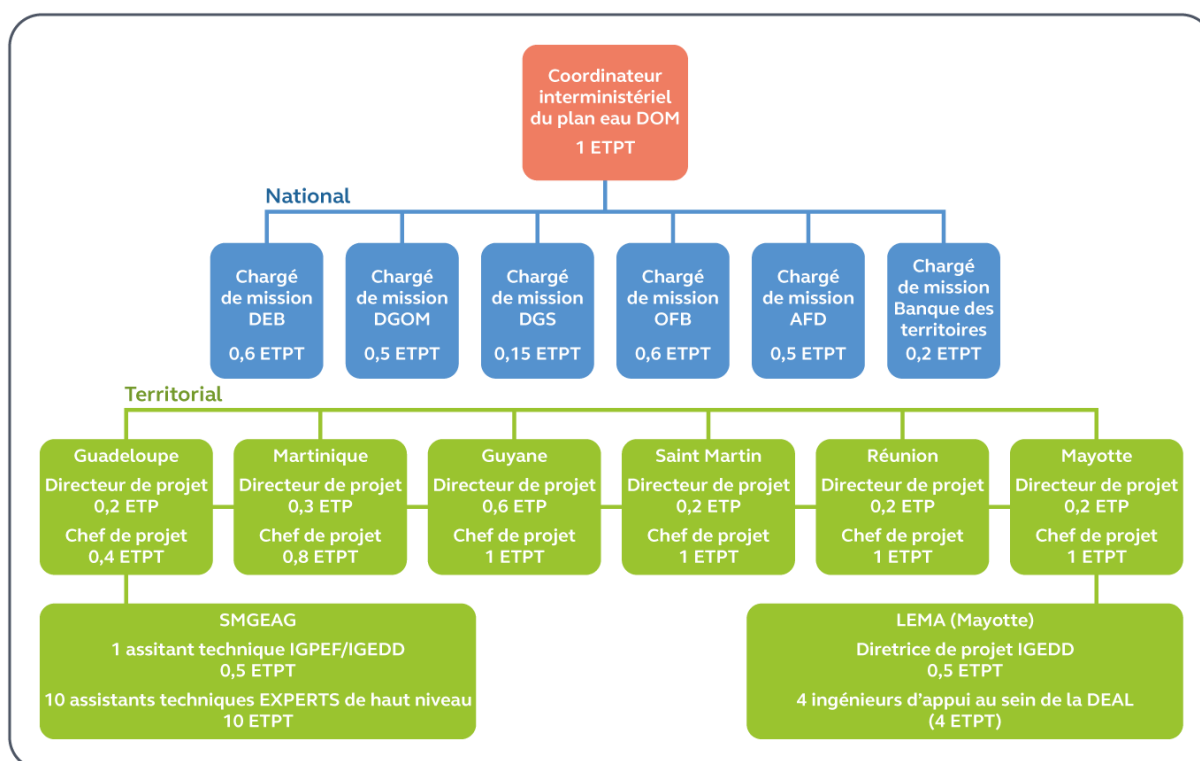
b) Au niveau national

L'animation du dialogue sectoriel a été améliorée à l'échelon national, sans être toutefois totalement efficace.

Le pilotage du Pedom est structuré autour d'un coordonnateur interministériel placé au niveau de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) sous tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) et du ministère de l'intérieur et des outre-mer (MIOM). Celui-ci dispose d'une équipe de projet réduite composée de six agents à temps partiels issus de chaque partenaire au Pedom : un agent de la DEB (60 % de son temps), un agent de la DGOM (50 %), un agent de la DGS (15 %)¹⁸, un agent de l'OFB (60 %), un agent de la Caisse des dépôts et consignations (20 %) et un agent de l'AFD (50 %).

¹⁸ À noter que le coordonnateur du Pedom indique 0,15 équivalent temps plein (ETP) mis à disposition par la DGS.

Organigramme n° 1 : organigramme fonctionnel du Pedom



Source : coordonnateur Pedom, octobre 2024

Auparavant à temps partiel¹⁹, le coordonnateur chargé de cette mission est à plein temps depuis l'automne 2021. Au-delà de son rôle d'amélioration du dialogue entre les principaux acteurs du secteur, il assure l'interface indispensable entre les administrations centrales et les préfets territoriaux, prolonge sur le plan national le rôle des financeurs, centralise l'ensemble de l'information et anime la réflexion prospective et le réseau des directeurs et chefs de projet Pedom placés dans les DEAL de chaque territoire.

La comitologie nationale retenue est la suivante :

- un comité de pilotage annuel qui définit chaque année les grandes orientations stratégiques liées à la politique de l'eau et le lien entre le Pedom et les autres plans comme le plan eau national (DEB-DGOM-DGS-AFD-préfets) ;
- plusieurs comités techniques restreints (DEB-DGOM-DGS-OFB-BdT-AFD) ;
- plusieurs comités techniques élargis (DEB-DGOM-DGS-OFB-BdT-AFD-DEAL) ;
- des webinaires réguliers dans le cadre de l'animation du réseau des directeurs de projet et chargés de mission Pedom, qui rassemblent l'ensemble des parties prenantes.

¹⁹ Seulement 20 % de son temps, difficilement compatible avec la nécessité de se rendre régulièrement dans les territoires concernés.

Conscientes de l'ampleur de la tâche et de son acuité, dans un contexte de succession de crises et d'urgences, les administrations centrales intervenantes au Pedom apportent un appui ponctuel d'équivalents temps plein (ETP) aux équipes nationales ou locales. Ainsi l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) est mobilisée sous forme de mise à disposition de directeurs de projet²⁰, comme le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), à hauteur de trois ETP issus du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts pour renforcer le système d'assistance technique en Guadeloupe.

Pour faciliter notamment le suivi des crédits de la solidarité interbassins et du Pedom, l'office français de la biodiversité (OFB) a créé en 2020 la direction des outre-mer en son sein et recruté des délégués territoriaux qui représentent l'office aux comités des financeurs et auprès des autorités organisatrices. Pour renforcer son positionnement dans le suivi du Pedom, l'office procède actuellement²¹ au recrutement d'un chargé de mission dans chacune des délégations de l'OFB ultramarines. Ces agents pourront accompagner en proximité la genèse des projets, instruire les dossiers, en assurer leur contrôle et leur suivi.

Enfin, la DEB comme la DGOM apportent chacune un apprenti²² en complément.

Ces renforts restent toutefois mesurés. Pour exercer ses missions, le coordonnateur interministériel bénéficie en tout et pour tout du concours de 2,55 ETP. Les responsabilités dévolues au pilotage national et la montée en puissance du Pedom devrait pourtant inciter à adapter les moyens disponibles.

Malgré l'évidente bonne volonté et la forte implication de ses membres, compte tenu de la modestie des effectifs, l'équipe nationale du Pedom ne peut déployer l'ensemble des activités nécessaires à un suivi national, s'investir dans l'appui global de chaque territoire et assurer un pilotage et la mise en œuvre du plan à la hauteur des enjeux particulièrement élevés de l'eau potable et de l'assainissement dans les DROM.

Si des améliorations sont intervenues depuis 2021, l'insuffisance des moyens dévolus à la gouvernance nationale du Pedom reste une faiblesse. D'autant que globalement, l'ensemble des directions participant au pilotage du sujet indique que la question de l'eau potable et de l'assainissement monte en puissance dans leurs préoccupations et dans leur l'activité.

2 - L'implication des ARS et la prise en compte des enjeux sanitaires

Le Pedom dispose d'un volet sanitaire et intègre les obligations liées à l'ordonnance du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine²³.

²⁰ En Guadeloupe et à Mayotte.

²¹ Octobre 2024.

²² Depuis 2020 pour la DEB, depuis 2023 pour la DGOM.

²³ Qui transpose l'article 16 de la directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui demande aux États membres, en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, de prendre les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les États membres.

Les mesures introduites donnent une définition de la notion d'accès suffisant à l'eau²⁴ et précisent la quantité minimale d'eau nécessaire pour couvrir les besoins humains essentiels²⁵, y compris pour les personnes vulnérables ou vivant en habitat informel.

Cette ordonnance détermine le rôle assigné aux collectivités territoriales pour identifier les personnes en mal d'eau²⁶ à réaliser avant le 1^{er} janvier 2025²⁷ et, en contrepartie d'une compensation financière de l'État, pour mettre en œuvre des solutions de raccordement²⁸.

La nouvelle instruction ministérielle relative au Pedom actualisée, du 12 juillet 2024, impose d'intégrer ces obligations dans les contrats de progrès de deuxième génération qui devront détailler les mesures à mettre en œuvre pour un service public d'eau potable et d'assainissement plus résilient notamment en cas de crise climatique. Il sera dorénavant nécessaire de prévoir des objectifs de mise en œuvre des plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux²⁹ (PGSSE)³⁰.

La question des laboratoires d'analyse

Plusieurs territoires ultramarins disposent d'un nombre insuffisant de laboratoires reconnus compétents en matière de contrôle sanitaire de l'eau réalisé par les agences régionales de santé, *a fortiori* en cas de situation sanitaire exceptionnelle nécessitant la mise en œuvre urgente d'analyses spécifiques.

Faute de capacités analytiques locales, ces territoires doivent externaliser vers l'Hexagone l'analyse de certains paramètres physico-chimiques, ce qui entraîne des délais et des coûts supplémentaires.

Ces situations constituent un point de vulnérabilité majeure pouvant conduire à des situations de non-respect des critères d'exigences réglementaires et normatives et à une possible remise en cause de la qualité des données et du principe même des contrôles sanitaires, perturbant radicalement le cycle de confiance en la gestion du service d'eau et d'assainissement.

La crise de l'eau sur le territoire mahorais a mis en exergue la nécessité de disposer de méthodes analytiques complémentaires à celles du contrôle sanitaire afin de faire face à des situations sanitaires exceptionnelles ou lors d'événements climatiques de grande ampleur.

²⁴ Art. R. 1321-1 A. du code de la santé publique issu du décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022. « *La quantité suffisante d'eau destinée à la consommation humaine au sens de l'article L. 1321-1 A est comprise, selon la situation des personnes, entre cinquante et cent litres d'eau par personne et par jour disponible au domicile ou dans le lieu de vie des personnes ou, à défaut, en un point d'accès le plus proche possible, compte tenu des contraintes techniques, géographiques et topographiques et des servitudes auxquelles sont assujettis les territoires concernés.* »

²⁵ Boisson, préparation et cuisson des aliments, hygiène corporelle, hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie.

²⁶ Art. L. 2224-7-2 du code général des collectivités territoriales.

²⁷ Au 1^{er} janvier 2027 pour les collectivités ayant acquis les compétences « eau » et « assainissement » au 1^{er} janvier 2026.

²⁸ Art. L. 2224-7-3 du code général des collectivités territoriales.

²⁹ Au plus tard en juillet 2027 sur la zone de captage et janvier 2029 jusqu'en amont des installations privées de distribution, conformément aux articles L. 1321-4 et R. 1321-22-1 du code de la santé publique.

³⁰ Issus de la directive 2020/2184 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine du 16 décembre 2020, qui a introduit l'obligation pour la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau d'élaborer, de mettre en œuvre, d'évaluer et de mettre à jour un PGSSE sur la partie dont elle a la compétence.

La DGS a saisi le laboratoire d'hydrologie de Nancy (LHN) de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) afin que celui-ci procède à un état des lieux du niveau de couverture des capacités analytiques pour le contrôle de la qualité de l'eau dans les territoires ultramarins, tenant compte de l'éventualité de devoir faire face à des situations exceptionnelles. Selon la direction générale de la santé (DGS), les préconisations du LHN se dirigent vers l'accroissement des compétences analytiques locales mais également la possibilité, en particulier en situations d'urgence, d'utiliser des méthodes analytiques non normalisées et, de ce fait, en dehors du droit commun, qui viendraient seconder les méthodes classiques de contrôle sanitaire de l'eau.

La sécurisation du réseau des laboratoires contribuant au contrôle sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine et du dispositif de surveillance et d'identification des menaces dans le domaine de l'eau potable est érigé en priorité par la nouvelle instruction interministérielle relative au Pedom.

Le rôle de la DGS est primordial en la matière, notamment à travers les agences régionales de santé (ARS) que le Pedom a pleinement intégré dans sa gouvernance locale.

Si leur responsabilité n'est pas de porter de lourds projets d'investissements, leur présence facilite la prise en compte des enjeux sanitaires dans les territoires et l'accompagnement des collectivités dans des démarches de prévention et promotion de la santé.

Exemple de l'installation de bornes fontaines monétiques à Mayotte

À Mayotte, avant le passage du cyclone Chido, 29 % de la population n'avait pas accès à l'eau dans son habitation³¹ et se trouvait pour partie contrainte de consommer une eau non conforme présentant des risques sanitaires d'origine bactériologique ou chimique importants.

Les bornes fontaines monétiques permettent de fournir de l'eau potable aux habitants des quartiers qui ne sont pas raccordés au réseau de distribution d'eau potable. D'un coût unitaire de 15 000 € environ, financées par l'ARS, installées par le délégataire et rétrocédées à l'autorité organisatrice « les eaux de Mayotte » (Lema), elles permettent à la population de disposer du volume d'eau souhaité, à l'aide d'une carte prépayée et rechargeable.

Depuis 2010, l'ARS poursuit activement ce programme avec un enjeu porté sur les populations les plus démunies. En 2024, Mayotte compte plus de 100 bornes fontaines monétiques en fonctionnement sur son territoire.



³¹ Source Insee 2020.



Bornes fontaine sur la commune de Kahani.

Source : ARS Mayotte et Cour des comptes, mai 2024

L'intégration des ARS dans la gouvernance locale s'étend également au niveau national puisqu'elles participent dorénavant au comité de pilotage national et seront conviées aux comités techniques élargis au même titre que les directeurs et chefs de projet Pedom des DEAL.

Cette intégration consolidée des Agences régionales de santé dans le pilotage et la gestion du Pedom permet de globaliser l'intervention des acteurs de l'eau et de l'assainissement dans les territoires concernés. L'ensemble des parties prenantes participe dès lors à l'élaboration, à la gestion et au suivi du Pedom sur tout le spectre du petit cycle de l'eau. En cela, ce plan se démarque de ce qui peut être fait sur d'autres politiques publiques et propose une véritable démarche d'intégration.

Par le partage et la mise en commun des expériences, le Pedom permet également de valoriser et d'étendre des initiatives portées localement par les ARS comme l'exemple de l'utilisation de bornes fontaines monétiques à Mayotte, la publication d'un plan eau potable à La Réunion ou le déploiement du dispositif « *safe water cube* » en Guyane.

Exemple des « *safe water cube* » dans la commune de Camopi en Guyane, troisième commune française par sa superficie, uniquement accessible en pirogue, avion ou hélicoptères

L'ARS de Guyane avec le soutien de la Croix rouge française teste des solutions de traitement de l'eau pour l'alimentation en eau des villages et familles isolées qui ne peuvent être alimentées par le réseau de distribution public d'eau potable. La fontaine « *safe water cube* » permet de traiter l'eau de surface du fleuve et des rivières à proximité. Elle est davantage adaptée que la récupération de l'eau de pluie qui n'entraîne pas d'adhésion de la part des habitants et ne fonctionne pas en saison sèche.

SAFE WATER CUBE

Une fontaine innovante et efficace qui couvre les besoins journaliers de 1 000 personnes.

Facilité d'utilisation et adaptabilité à son environnement

- Rend potable toutes les eaux de surface
- Traite 1000 L. d'eau / h., soit 150 000 L. / mois
- Aucune énergie nécessaire
- Entièrement mobile & mécanique

Traitement par ultrafiltration

- 5 étapes de filtration non chimiques permettent de stopper tous les virus et bactéries à l'origine des diarrhées, dysenteries, choléra et hépatites, sans détruire les minéraux contenus dans l'eau

Maintenance

- 1 seul filtre à changer tous les 4 mois environ
- Entretien de l'ensemble des filtres par simple nettoyage à l'eau avec quelques gouttes de vinaigre.



Source : ARS Guyane

Le plan eau potable à La Réunion

Sur ce territoire, plus de la moitié des abonnés sont alimentés par des eaux subissant un traitement de potabilisation insuffisant. Maîtriser la qualité de l'eau du robinet est un objectif prioritaire pour améliorer l'état de santé de la population. C'est pourquoi la préfecture et l'ARS de l'océan indien ont élaboré en 2016 un plan d'action pluriannuel visant la construction d'usines de potabilisation de l'eau, dans un contexte financier incitatif pour les collectivités, maîtres d'ouvrage. Ce plan devait permettre de résorber le retard structurel du territoire en matière d'usine de traitement des eaux potable. Les fonds européens, l'État, la région et l'office de l'eau ont mis à disposition des collectivités une enveloppe de 100 millions d'euros pour permettre les travaux de mise aux normes.

Grâce à ce plan, fin 2022, 77 % de la population réunionnaise était raccordée à un réseau sécurisé d'eau potable. Celui-ci a permis de contribuer au Pedom sur le volet sanitaire. L'ARS, qui s'est fortement impliquée dans son suivi, a veillé à l'intégration de ce plan eau potable 2016-2022 dans les documents stratégiques et les contrats de progrès du Pedom.

Ce plan donnait à l'ARS un volet d'encadrement réglementaire à travers un pouvoir d'injonction et était donc plus coercitif que le Pedom. Les retours d'expérience sur l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée dans le territoire réunionnais ont démontré l'importance de ce volet coercitif dans l'atteinte des résultats.

Depuis 2022, aucune suite n'a encore été donnée à ce premier plan malgré des travaux encore nécessaires sur des réseaux résiduels et stations de potabilisation vieillissantes.

II - Un rôle déterminant dans la consolidation des financements mais des réalisations à intensifier

Les six territoires sont confrontés depuis longtemps à des difficultés en matière d'eau et d'assainissement. Le rapport de juin 2015 précité a mis en évidence le défaut de gouvernance des services et le déficit d'entretien et d'exploitation des équipements. Sur cette base, le Pedom a permis un pilotage centralisé des financements dont les effets sont mesurables mais insuffisants.

A - Le Pedom, une coordination des moyens financiers

Le Pedom permet la centralisation de crédits qui s'inscrivent dans la continuité des programmes d'investissements précédents.

1 - Un volume important de crédits

Le Pedom a permis une coordination d'un volume important de financements des ministères des outre-mer, de la santé, de la transition écologique, de l'AFD et de la Caisse des dépôts et consignations (par l'intermédiaire de la Banque des territoires). L'OFB, en tant qu'agence sous tutelle du ministère de la transition écologique, en est aussi un partenaire majeur.

Tableau n° 1 : contributeurs au Pedom 2016-2023 (en M€)

	Autorisation d'engagement	Crédit de paiement
Programmes budgétaires ministériels	206,65	113,42
<i>Appui technique</i>	5,25	4,70
- BOP 113	4,99	4,52
- BOP 204	0,04	0,04
- BOP 123	0,22	0,13
<i>Subventions</i>	201,40	108,72
- BOP 123 FEI	90,83	46,50
- BOP 123 CCT	100,41	60,59
- BOP 113	-0,27	0,00
- P380 « Fond vert »	7,60	0,86
- BOP 362 « Plan de relance »	2,83	0,77
OFB	193,05	111,66
<i>Appui technique</i>	0,84	0,46
<i>Subventions</i>	192,21	111,20
AFD	301,05	5,38
<i>Appui technique</i>	10,11	5,38
<i>Prêts</i>	290,95	
Banque des Territoires	188,39	
<i>Prêts</i>	188,39	
Total	889,15	
Total hors prêts	409,81	230,46

Source : Cour des comptes d'après coordonnateur Pedom

Sur la période 2016 à 2023, les crédits du Pedom proviennent de quatre contributeurs (l'État avec les différents programmes budgétaires, l'OFB, l'AFD et la Banque des territoires), par trois dispositifs dont deux budgétaires³² (l'appui technique et les subventions d'investissements) ainsi qu'un dispositif de prêts financiers. L'AFD propose une offre diversifiée de financement en prêts concessionnels ou au taux du marché auprès des collectivités (communes et EPCI), ainsi que de l'appui aux maîtrises d'ouvrage avec des subventions de prestations intellectuelles et de l'assistance technique auprès des collectivités. « L'Aqua prêt » de la Banque des territoires mentionné dans le « Plan eau » national de 2023 est destiné au financement des infrastructures d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales, ainsi qu'aux projets de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

³² Différents programmes budgétaires ministériels contribuent au Pedom (BOP 123 « Conditions de vie outre-mer » de la DGOM, BOP 113 « Paysages, eau et biodiversité » du ministère de la Transition écologique, BOP 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la DGS, Fond vert du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la DGALN, Programme 362 « Écologie » du plan de relance).

Les interventions de l'OFB : Le « Plan eau » national et le Plan « France Relance »

Présenté le 30 mars 2023, le « Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau », connu sous le nom de « Plan eau », comprend cinquante-trois mesures visant la sobriété dans l'usage de l'eau dans le contexte du réchauffement climatique. Il prévoit des moyens spécifiques pour l'outre-mer autour de six mesures telles que les 35 M€ annuels mobilisés en 2024 puis 55 M€ à partir de 2025 pour la politique de l'eau dans les outre-mer (contre 20 M€ annuels auparavant), au titre de la solidarité interbassins, auxquels s'ajoute 1 M€ par an de soutien spécifique à l'ingénierie. Ainsi, le « Plan eau » national s'inscrit en renfort du Pedom, intégrant de nouvelles thématiques telles que la gestion quantitative de la ressource, la prévention des inondations ou la valorisation des eaux non conventionnelles. Le programme de solidarité interbassins de l'Office français de la biodiversité permet de financer des études et des travaux pour l'amélioration des services et ouvrages d'assainissement collectifs de protection de la ressource et d'eau potable, ainsi que des études liées aux travaux d'assainissement non collectif. Il constitue un outil de péréquation permettant de transférer des moyens des agences de l'eau hexagonales vers les outre-mer.

Par ailleurs, l'OFB est chargé, dans le cadre du Plan « France Relance » présenté le 3 septembre 2020, de la mise en œuvre de la mesure « *Sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en outre-mer* », pour un montant de 47 M€ d'aides accordées et de 24 M€ de paiements effectués entre 2021 et 2023.

Comme indiqué *supra*, le Pedom a mis en place des comités restreints des financeurs qui permettent d'échanger sur les cadres d'intervention des financements et de travailler à leur bonne complémentarité, dans l'intérêt des projets à conduire. Alors que la conférence régionale des acteurs de l'eau (CRAE) réalise une concertation stratégique, le comité des financeurs réalise une concertation financière. L'instance rassemble plusieurs bailleurs de fonds sous forme de subventions (FEDER piloté par la région, Office de l'eau, OFB, AFD, État - FEI³³ et CCT³⁴ - et département), et deux bailleurs de fonds sous forme de prêts (AFD et Banque des territoires). Depuis 2022, cette instance se réunit deux à trois fois par an. Il s'agit d'une instance de coordonnée par les services de l'État, car chaque financeur conserve son instance de décision et reste maître de sa décision de financer. Depuis 2023, le comité examine individuellement les projets, ce qui permet d'arrêter un plan de financement réaliste, concerté et partagé par tous³⁵.

³³ Fonds exceptionnel d'investissement.

³⁴ Les contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022, et leurs avenants signés pour l'année 2023, constituent la déclinaison opérationnelle des plans de convergence. Ces contrats ont remplacé les contrats de plan État-Région (CPER) 2015- 2020 pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et le contrat de développement (CDEV) 2014-2020 de Saint-Martin. Les CCT ont également intégré des projets retenus dans le Livre bleu outre-mer et repris les engagements des CPER/CDEV. Les CCT 2024-2027 sont en cours de signature.

³⁵ Certains préfets ainsi que l'AFD souhaiteraient qu'au-delà de la seule coordination ces instances permettent d'harmoniser les conditions et calendriers de financement entre les différents bailleurs de fond.

Le surfinancement des investissements grâce au fonds de compensation de la TVA

Par dérogation³⁶, les investissements en outre-mer peuvent bénéficier d'un financement à hauteur de 100 % des montants hors taxe sur la valeur ajoutée - TVA - (ce taux est dans l'Hexagone plafonné à 80 %). Par ailleurs, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) compense de manière forfaitaire les collectivités territoriales des montants de la TVA qu'elles ont acquittés sur certaines dépenses d'investissement et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale. Ce dispositif constitue un mécanisme de soutien à l'investissement public local³⁷. Or, en outre-mer, les collectivités sont remboursées de sommes supérieures à celles qu'elles ont dépensées, du fait du différentiel des taux de TVA entre l'Hexagone et ces territoires où s'applique une TVA réduite ou nulle. Ainsi, le taux de TVA est de 8,5 % pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et la TVA n'est pas appliquée pour la Guyane et Mayotte. Mais, les collectivités bénéficient d'un remboursement au taux national de 16,4 %. Par voie de conséquence, les investissements peuvent être globalement financés jusqu'à hauteur de 116 % du montant global.

Ce dispositif comporte un risque d'effet d'aubaine pouvant conduire, d'une part, à des décisions de lancement d'opération sur des équipements non prioritaires, et, d'autre part, à des financements par subvention excédant le coût réel de l'investissement. La logique du Pedom soumettant les décisions de financement à une entité collégiale qui examine la cohérence globale des projets doit permettre de limiter ces risques. Elle permet de garantir la qualité et la nécessité des projets financés ; elle doit également éviter les « sur-subventionnements » en travaillant collégialement aux plans de financement. Ainsi, par exemple, le plan de financement des projets de Lema à Mayotte inclut le FCTVA comme une recette d'investissement dès le montage initial, permettant une maîtrise du risque de surfinancement.

Par ailleurs, alors que la masse financière et les enjeux que représente l'adduction à l'eau potable et l'assainissement dans les territoires couverts par le Pedom le justifieraient, aucune information n'est donnée à la représentation nationale sur le suivi financier et sur la performance de ce plan. Or, le rapport annuel (ou des éléments de celui-ci) élaboré par le coordonnateur du plan pourrait être inséré dans le document de politique transversal « outre-mer » annexé au projet de loi de finances, restructuré en thématiques transversales, tel que recommandé dans le rapport de la Cour des comptes³⁸ remis en mars 2022 à la demande de la commission des finances du Sénat.

2 - Le Pedom, un plan dans la continuité des programmes d'investissement

Les problèmes rencontrés dans ces territoires sont pour la plupart anciens et structurels mais cette question s'apprécie au regard des spécificités de chacun d'entre eux. Plusieurs territoires comme la Guadeloupe ou la Guyane étaient coutumiers des plans d'urgence dans ce domaine mis en place par les services de l'État mais aussi par les différents échelons de collectivités territoriales depuis plus de dix ans, sans vision ou animation d'ensemble. Le Pedom prend souvent la suite dans ces territoires de plan d'actions spécifiques, plus anciens et aux montants prévisionnels très souvent conséquents en faveur de l'eau et de l'assainissement.

³⁶ Art L 1111-10 du CGCT permet de déroger à la règle des 80 % pour les outre-mer.

³⁷ Limité aux dépenses d'investissement, le FCTVA a été étendu aux dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie à compter du 1^{er} janvier 2016 (article L.1615-1 du CGCT).

³⁸ Cour des comptes, *Les financements de l'État en outre-mer une stratégie à concrétiser, un Parlement à mieux informer*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

Les juridictions financières relèvent que faute de suivi financier centralisé des financements budgétaires pour les plans d'actions antérieurs au Pedom, il n'est pas possible d'établir une analyse comparative avec les financements précédents.

Même si les programmes pluriannuels d'investissement inscrivent les territoires dans une trajectoire de travaux considérés comme nécessaires, les juridictions financières constatent d'une part une instabilité de ces programmes avec de nombreuses révisions et, d'autre part, un profond déséquilibre au niveau global comme territorial entre le montant prévisionnel des travaux afférent à l'adduction d'eau potable, et les faibles montants attribués à l'assainissement, à l'exception des éléments transmis pour le programme 2024-2027 du syndicat unique de Guadeloupe (SMGEAG).

Pour la période 2016 à 2023, le montant des crédits, hormis les prêts de l'AFD et de la Banque des territoires, s'élève à 410 M€ en autorisation d'engagement et à 230 M€ en crédit de paiement soit un peu plus de la moitié (56 %) seulement de crédits consommés. Cette consommation des crédits fait apparaître une distinction territoriale marquée avec un taux de consommation de 68 % pour La Réunion, mais inférieur à 50 % pour la Guadeloupe, la Martinique et pour Mayotte. Il en est de même pour la mobilisation des crédits en incluant les prêts. La Réunion recueille 39 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du périmètre Pedom, alors que Mayotte en bénéficie de 29 % et les autres territoires de moins de 12 %. Ces différences territoriales d'allocation des crédits s'expliquent, d'une part, par des différences de besoins d'investissements, attestés par les PPI, avec des montants nécessaires particulièrement élevés à Mayotte (cf. *infra* tableau n° 2), mais aussi et surtout par la capacité des territoires à élaborer, soumettre, et engager leurs projets.

Comme le rappelle le rapport précité de la Cour des comptes sur les financements de l'État en outre-mer de mars 2022, son engagement financier est significatif dans les territoires ultramarins, mais il s'est longtemps accompagné d'un fort niveau de sous-exécution des crédits. Ces sous-consommations s'expliquent à la fois par des facteurs endogènes et exogènes aux territoires, qui ralentissent la concrétisation des projets : climat et risques naturels qui imposent l'application de normes spécifiques, insuffisante disponibilité du foncier, capacités financières limitées de certaines collectivités, insuffisance de personnel qualifié, faiblesse de l'ingénierie locale ou étroitesse des marchés.

Le principal enjeu dans les six territoires ne réside ainsi pas dans la disponibilité des fonds mais bien dans la capacité de les mobiliser. Le plan accompagne les territoires pour faire progresser les acteurs locaux en ingénierie technique, administrative et financière, afin d'établir des programmes prévisionnels d'investissement réalistes et *in fine* la réalisation des investissements nécessaires. Le renforcement des crédits alloués aux territoires d'outre-mer s'accompagne dans le cadre de ce plan, d'un appui des services de l'État pour permettre aux collectivités de disposer des capacités d'ingénierie nécessaires à la conduite de leurs projets (cf. *infra* II-I-A) et d'assurer, à terme, leur capacité autonome à mener à bien les projets financés conjointement avec l'État, y compris *via* des fonds européens. Malgré ce renforcement, des collectivités rencontrent toujours des difficultés à concrétiser les projets sur leurs territoires du fait du manque d'ingénierie opérationnelle.

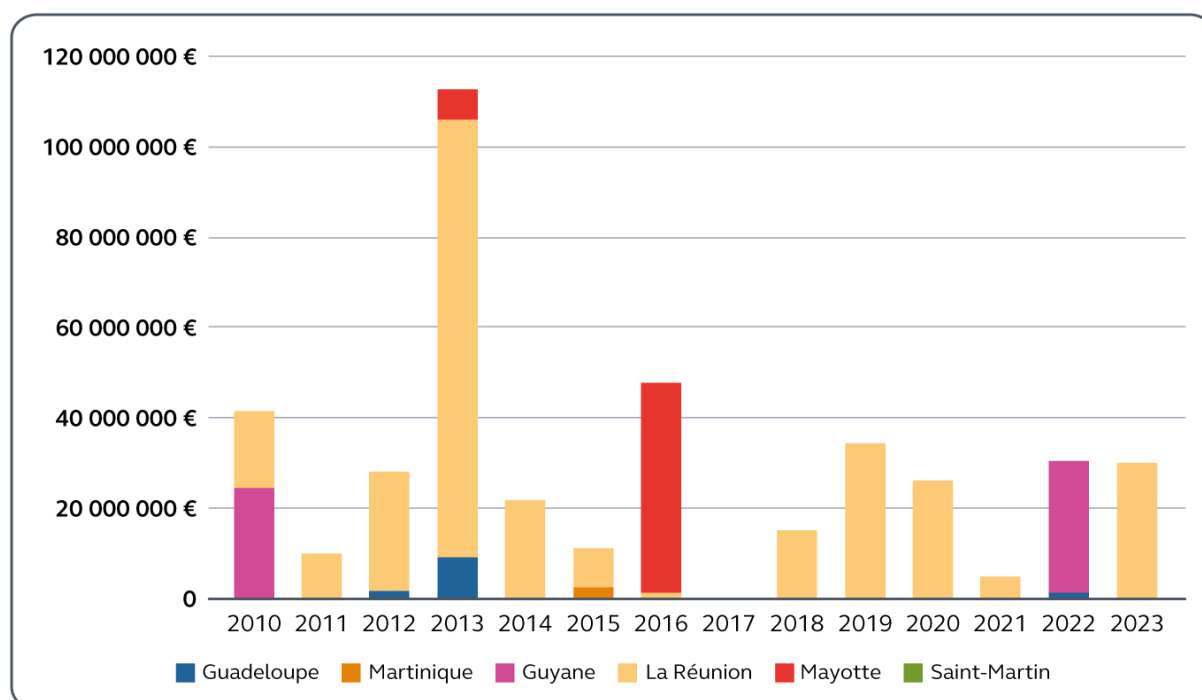
**Tableau n° 2 : montants des subventions (autorisations d'engagement)
et prêts du Pedom (2016-2023)**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Saint-Martin	National	TOTAL
<i>Appui technique (en M€)</i>	4,66	0,40	1,34	3,38	4,09	0,17	2,14	16,18
<i>Subventions (en M€)</i>	71,63	48,31	38,60	71,43	127,87	35,77	-	393,61
<i>Prêts (en M€)</i>	28,31	26,34	30,58	267,57	122,94	3,59	-	479,33
<i>Total (en M€)</i>	104,61	75,06	70,52	342,38	254,90	39,53	2,14	889,14
<i>Part territoriale hors prêts</i>	19 %	12 %	10 %	18 %	32 %	9 %	1 %	100 %
<i>Part territoriale</i>	12 %	8 %	8 %	39 %	29 %	4 %	0 %	100 %
<i>Total par habitant en euros</i>	273	208	247	397	994	1 243		408

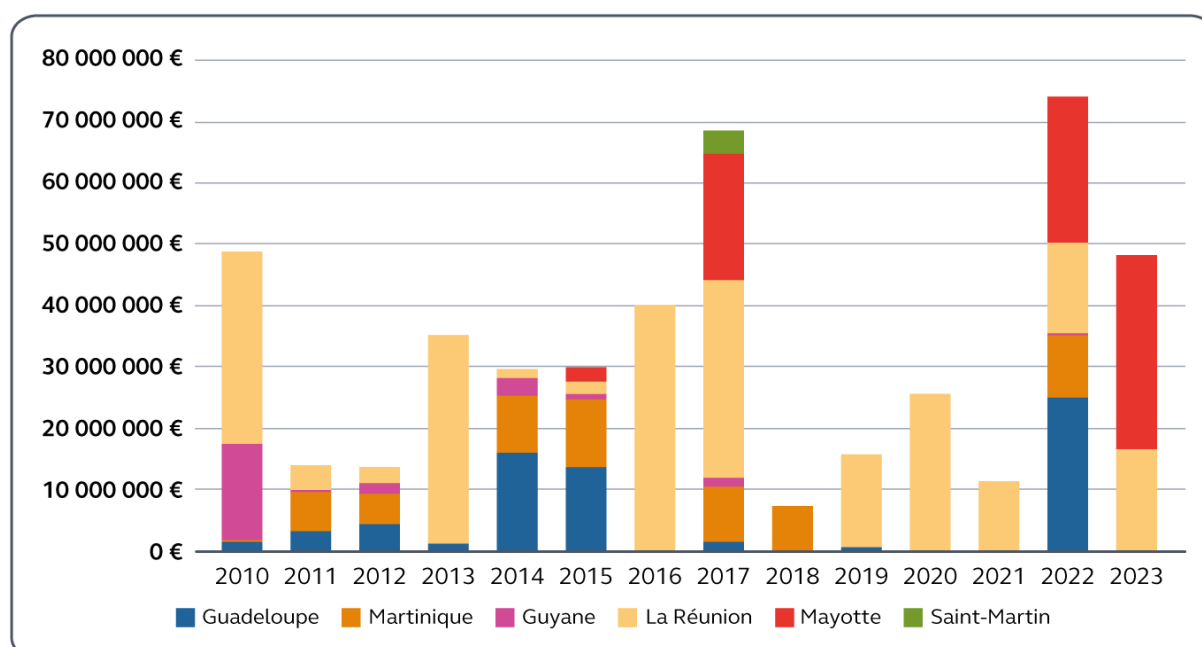
Source : Cour des comptes d'après coordonnateur Pedom

Note méthodologique : les engagements financiers de l'État sont de plusieurs natures, subventions et prêts s'inscrivant dans des logiques distinctes, mais sont analysées conjointement aux fins de comparer l'engagement public selon les territoires.

Sur une période plus longue, depuis 2010, comme le montrent les graphiques ci-dessous, l'évolution des prêts de l'AFD et de la Banque des territoires semble peu affectée par la dynamique du Pedom. Ils restent à un niveau élevé avec une prédominance pour le territoire de La Réunion, dont la capacité d'appropriation des montages des prêts est plus mature.

Graphique n° 1 : évolution du montant des prêts de la Banque des territoires (2010 - 2023)

Source : Cour des comptes d'après les données de la Banque des territoires

Graphique n° 2 : évolution du montant des prêts de l'AFD (2010 - 2023)

Source : Cour des comptes d'après l'AFD

B - Impacts des financements et avancement des projets

Sur la base des programmes pluriannuels d'investissement, le Pedom identifie des besoins d'investissement sur les six territoires, qui sont souvent la simple suite d'investissements déjà identifiés dans ces programmes depuis plusieurs années.

1 - Des besoins d'investissement conséquents

Depuis la signature du Pedom en 2016, les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) par territoire évaluent les besoins d'investissement à 1 519 M€ pour l'eau potable et à 841 M€ pour l'assainissement. Alors que quatre des territoires ont des besoins d'investissement en euros par habitant entre 577 € et 979 €, Mayotte et Saint-Martin présentent des taux plus élevés, respectivement à 2 898 € et 2 626 €, pour des raisons liées à la création des réseaux, à des investissements coûteux sur le dessalement de l'eau de mer et, pour Saint-Martin, aux conséquences de la tempête Irma ainsi qu'au petit nombre d'habitants.

Le tableau des PPI (cf. annexe n° 9) montre la prédominance des investissements dans l'adduction en eau potable au détriment des travaux d'assainissement. Cette priorisation résulte de la satisfaction à court terme du besoin des usagers d'accéder à une eau potable de qualité, en raison notamment des crises successives dans certains des territoires et le maintien des « tours d'eau »³⁹. L'assainissement pâtit de cette priorité donnée à l'eau potable alors que les conséquences sanitaires et environnementales d'un assainissement défectueux sont au moins aussi importantes et ne devraient pas être reléguées au second plan. Le PPI 2024-2027 de la Guadeloupe prévoit, pour sa part, des investissements financiers équivalents pour l'eau et l'assainissement.

Le croisement des besoins exprimés, tels qu'ils sont actés dans les programmes pluriannuels d'investissement contractualisés (2,36 Md€), et des crédits disponibles et consommés du Pedom depuis 2016 (cf. tableau n° 3), montre que les besoins d'investissement sont couverts à 38 % par des apports de l'État et de ses opérateurs (889 M€ en autorisation d'engagement, dont 410 M€ de subventions de la part de l'État et 479 M€ de prêts de la part de l'AFD et de la Banque des territoires). Les crédits consommés à ce jour représentent 56 % des crédits engagés (230 M€ de crédits de paiement consommés). De plus, les six territoires n'ont pas le même taux de couverture de leurs besoins en PPI. Pour le ratio entre les besoins et les autorisations d'engagement des crédits, les juridictions financières constatent l'existence de trois groupes de territoires (Guadeloupe et Guyane / Martinique et Mayotte / La Réunion et Saint-Martin) qui ne se retrouvent pas dans le ratio des besoins par rapport aux crédits de paiement consommés puisque seul le territoire de Saint-Martin atteint un taux très largement supérieur à la moyenne des six territoires. Le territoire de Saint-Martin semble avoir une capacité à consommer les crédits de paiement correspondant à sa PPI supérieure aux autres territoires qui peut s'expliquer par l'ampleur des investissements réalisés à la suite des dégâts de la tempête Irma (extension de l'usine de production d'eau potable, création d'une station d'épuration des eaux usées).

³⁹ Coupures alternées de l'alimentation en eau potable

Les restes à payer importants au titre de la solidarité interbassins

Dans un rapport récent relatif à l'Office français de la biodiversité⁴⁰, la Cour des comptes a constaté que le plan de relance de 2021- 2022 a amplifié l'action de l'OFB. L'office a engagé 84,28 M€ de crédits issus de ce plan, sur trois volets dont 46,75 M€ au titre du plan d'action « eau Dom », abondant l'enveloppe de la solidarité interbassins au profit des installations d'assainissement (stations d'épuration) et de distribution d'eau potable dans les départements ultra-marins, dont les modalités d'intervention ont été exceptionnellement relevées.

Mais les restes à payer des dispositifs outre-mer, en particulier la solidarité « interbassins » instaurée depuis 2008 pour cofinancer les infrastructures d'eau et d'assainissement et d'alimentation en eau potable en outre-mer⁴¹, s'élèvent à 99,51 M€ à fin 2022, soit plus du tiers des restes à payer sur crédits d'intervention. 39,72 M€ concernent des engagements financiers antérieurs à 2020. Ces restes à payer sont supérieurs au total des engagements réalisés entre 2019 et 2022, soit 82,20 M€.

La direction des outre-mer de l'OFB a dressé un état des lieux en mars 2022 qui confirmait l'existence de nombreuses conventions échues non soldées, dont certaines pour lesquelles aucun justificatif n'a été reçu depuis l'engagement de la convention malgré le versement initial de 30 % des crédits⁴². Un travail d'apurement des engagements les plus anciens a été mené par les équipes de l'OFB et une procédure de relance pour mise en œuvre de la clôture des conventions solidarité interbassin a été élaborée.

Ces travaux ne peuvent occulter des difficultés de suivi de certains projets financés : insuffisance de maîtrise du fait de montages financiers déléguant la sélection et le suivi des projets, apurement de trop perçu par retenue sur de nouvelles conventions auprès d'acteurs fragiles⁴³.

Une stratégie de contrôle des aides s'agissant des interventions au titre de la solidarité interbassins outre-mer est, quant à elle, en cours d'élaboration dans le cadre du Pedom.

⁴⁰ Cour des comptes, *L'Office français de la biodiversité*, juillet 2024

⁴¹ Ce dispositif, créé en 2008, a été initialement confié à l'ONEMA par l'article L. 213-2 du code de l'environnement.

⁴² Depuis 2021, ce premier versement est désormais de 10 % des crédits, une deuxième tranche de 20 % étant versée à fourniture de l'ordre de service de démarrage des travaux, afin d'améliorer le suivi des projets.

⁴³ Solidarité interbassins à Mayotte : les difficultés de remboursement de trop perçus anciens.

Le syndicat des eaux de Mayotte (SMEAM) comptabilisait en mars 2022 43 conventions non clôturées au titre de la solidarité interbassins dont 30 n'avait donné lieu à la fourniture d'aucun justificatif, pour un montant total de reste à payer de 14,2 M€. Dans sa démarche d'apurement des restes à payer, l'OFB a annoncé par courrier du 16 février 2022, n'engager aucun crédit supplémentaire vers le SMEAM dans l'attente de l'analyse et de la clôture des conventions anciennes. Il a procédé à l'émission d'au moins 8 titres de recettes entre le 7 avril et le 26 août 2022.

Ces titres de recettes n'ont pas été honorés par le SMEAM. Au 1^{er} décembre 2022, l'apurement de ces huit titres a été assuré par l'agence comptable par application de la compensation légale sur une demande de paiement relative à une nouvelle convention. Si la problématique de l'eau est particulièrement sensible sur le territoire mahorais, le manque de diligence de la SMEAM met l'OFB en difficulté entre une demande politique d'assistance à un territoire au titre de la solidarité interbassins et le risque de non-recouvrement de trop perçus. La situation du SMEAM apparaît particulièrement délétère, comme le relevait en 2020 la chambre régionale des comptes, conduisant à la mise en œuvre d'un plan de redressement.

Tableau n° 3 : les besoins des PPI et les crédits du Pedom (2016-2023)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Saint-Martin	Total
<i>Besoins investissement Eau (M€)</i>	190	124	154	473	554	23	1 519
<i>Besoins investissement Assainissement (M€)</i>	185	84	107	215	189	60	841
<i>Total général (M€)</i>	375	208	261	688	743	84	2 361
<i>Besoins d'investissement en € par hab</i>	979	577	917	798	2 898	2 626	1 082
<i>Total Pedom AE (M€)</i>	105	75	71	342	255	40	889
<i>Total Pedom CP (M€)</i>	48	23	23	51	62	23	230
<i>AE / Besoins contrat de progrès</i>	28 %	36 %	27 %	50 %	34 %	48 %	38 %
<i>CP / Besoins contrat de progrès</i>	13 %	11 %	9 %	7 %	8 %	28 %	10 %
<i>Population (Insee)</i>	383 559	361 225	285 133	863 083	256 518	31 801	2 181 319
<i>Coût en € (CP) par habitant</i>	126	64	79	59	242	716	106

Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom – AE : autorisations d'engagement et CP : crédits de paiement

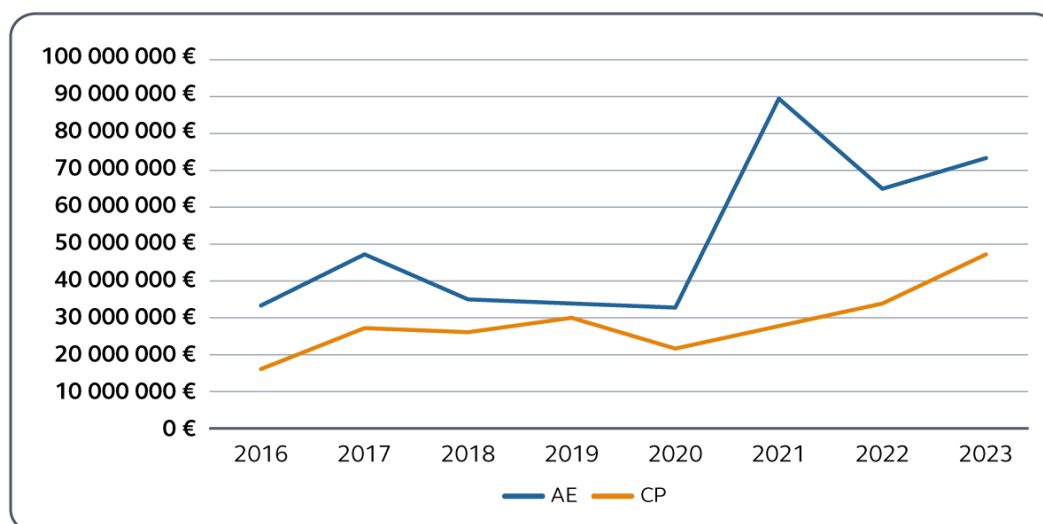
De manière générale, face à l'ampleur des investissements nécessaires, le rythme de consommation des crédits et de réalisation des investissements de cette première génération du plan présente encore des taux d'exécution trop faible sur l'ensemble des six territoires.

2 - Des investissements trop lents à se concrétiser

Le plan mobilise des montants d'intervention et d'ingénierie conséquents mais se confronte à la limite opérationnelle des territoires dans le montage et le suivi des projets, ainsi que par le manque de compétences techniques. Même si la consommation des crédits peine sur certains territoires, la conditionnalité des attributions dans les contrats de progrès doit permettre de veiller à la qualité et à la maturité des projets. Comme relevé plus avant dans le rapport (cf. partie I-III-A-1), la conditionnalité n'a pas vraiment été appliquée pour la première génération des contrats de progrès. La nouvelle instruction interministérielle du 12 juillet 2024⁴⁴ relève d'ailleurs la nécessité d'en améliorer la mise en œuvre.

⁴⁴ Instruction interministérielle relative au plan « eau Dom » actualisé pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Graphique n° 3 : évolution de 2016 à 2023 des crédits d'appui technique et des subventions d'investissement (autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés)

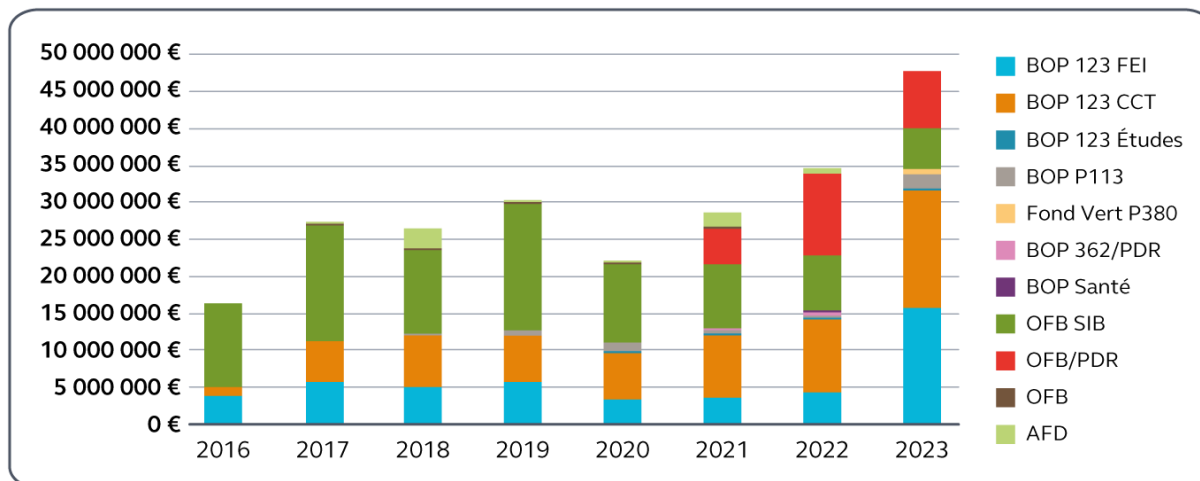


Source : Cour des comptes d'après les données du coordonnateur Pedom

Néanmoins, les juridictions financières constatent une évolution dans la consommation des crédits concernant les subventions d'investissement depuis 2020. Sur la période du Pedom, les crédits de paiement consommés représentent près de 220 M€⁴⁵. Trois facteurs principaux expliquent cette accélération : la montée en puissance des crédits du programme 123 des contrats de convergence et de transformation (CCT), la dynamique du plan de relance ainsi que le renforcement de l'ingénierie dû au plan. Ces éléments permettent de faire arriver à maturité les projets et donc à l'aboutissement des investissements prévus dans les PPI. En effet, sur la période 2021 à 2023, la mesure « *Sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en outre-mer* » du plan de relance de l'OFB et les crédits des contrats de convergence et de transformation représentent respectivement 46 M€ et 62 M€ en autorisation d'engagement et 24 M€ et 34 M€ en crédits de paiement consommés, soit entre 50 % et 60 % des crédits de paiement consommés sur les années 2021 à 2023.

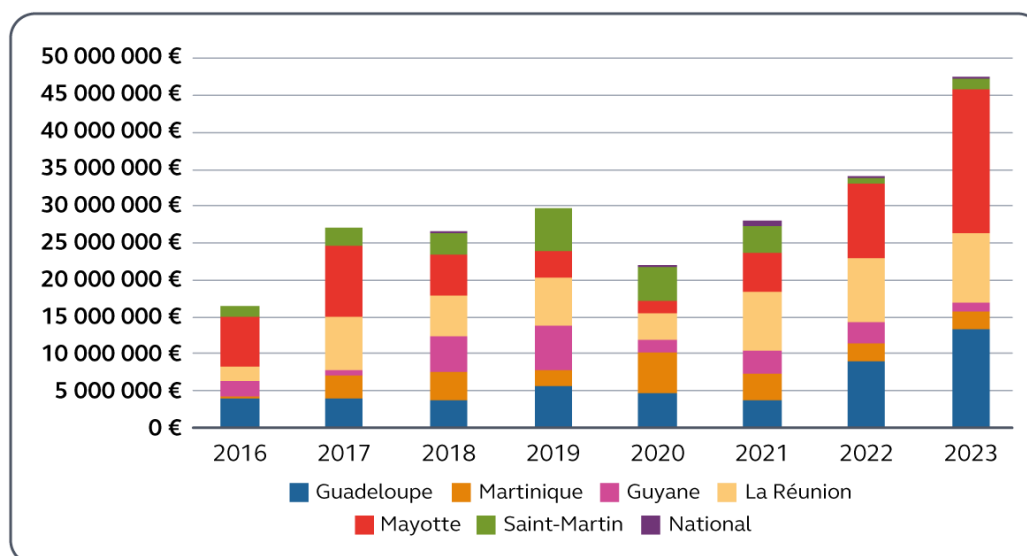
⁴⁵ Les crédits d'appui technique, qui bénéficient de forts taux d'engagement, s'élèvent sur la période à 10 M€. Ils sont très inférieurs aux subventions d'investissement ce qui a peu de conséquence sur le graphique.

Graphique n° 4 : évolution de 2016 à 2023 des crédits d'appui technique et des subventions d'investissement par dispositifs (crédits de paiement consommés)



Source : Cour des comptes d'après coordonnateur Pedom

Graphique n° 5 : évolution de 2016 à 2023 des crédits d'appui technique et des subventions d'investissement par territoire (crédits de paiement consommés)



Source : Cour des comptes d'après coordonnateur Pedom

Les juridictions financières constatent une dynamique récente des investissements qui doit se confirmer pour garantir la bonne mise en œuvre des ambitieuses programmations pluriannuelles actées dans les contrats de progrès. En outre, l'analyse des crédits s'est principalement portée sur ceux de l'État, mais les crédits disponibles pour l'adduction d'eau potable et de l'assainissement en outre-mer sont également constitués par les financements provenant des collectivités territoriales, comme la région, et ceux du niveau européen avec le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui n'ont pu être étudiés dans le cadre du présent rapport.

III - Les difficultés du pilotage du Pedom, fondé sur le suivi par indicateurs, et l'inscription dans une gouvernance territoriale instable

Le pilotage et les financements nationaux du Pedom ne prennent forme que par la mise en œuvre territoriale de ces orientations. Celle-ci s'appuie sur une logique très fortement affirmée dans le Pedom, celle de la conditionnalité à un contrôle, à la production et au respect des indicateurs fixés pour chaque contrat. À la fois ambitieuse et exigeante, la logique de conditionnalité n'a visiblement pas pu être totalement appliquée à ce stade. Le déploiement territorial du Pedom s'appuie également sur l'organisation locale de la gouvernance, très différenciée d'un territoire à l'autre, parfois problématique, et en partie remaniée depuis la mise en œuvre du plan.

A - Le principe de conditionnalité et la logique de gouvernance par les indicateurs

Face à l'ampleur des investissements du Pedom, l'État a souhaité se doter d'outils de rationalisation de son intervention dans les territoires. Parmi ceux-ci, la conditionnalité est fréquemment promue comme un outil central et ambitieux, instrument de contrôle de la performance et vecteur de professionnalisation des services locaux. À ce jour, son bilan est toutefois mitigé, le versement des aides étant globalement décorrélé du remplissage des tableaux de suivi et de la qualité de la donnée renseignée. Les retours d'expériences des acteurs du Pedom invite à améliorer le dispositif pour le rendre plus réaliste et plus efficace.

1 - Objectifs et principes généraux de la conditionnalité par le suivi des indicateurs

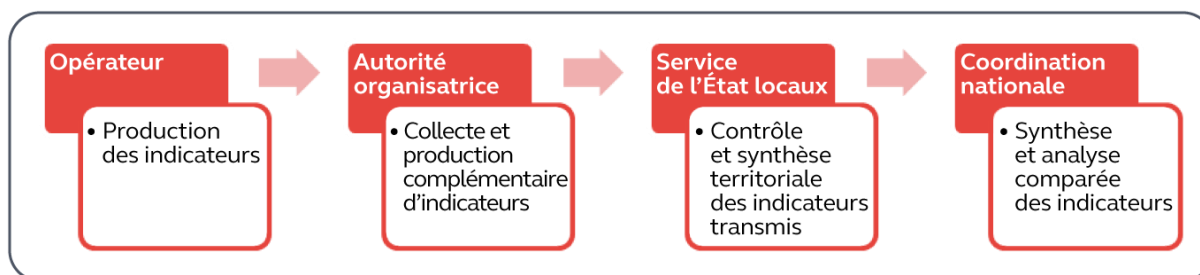
Le principe des « contrats de progrès » se fonde sur des engagements réciproques. Bien que dépourvus d'obligations contractuelles *stricto sensu*, ces conventions reposent toutefois sur un principe de conditionnalité des financements. Celui-ci consiste à subordonner l'allocation des subventions de l'État et de ses opérateurs à la mise en œuvre, par les collectivités ou organismes locaux bénéficiaires, de mesures prédéfinies (suivi des indicateurs, réalisation de travaux, structuration de services, constitution et bonne tenue de comités *ad hoc*, etc.). Les conférences locales des acteurs de l'eau ont à charge d'évaluer la bonne réalisation de ces objectifs et de réévaluer les aides en conséquence. Présente dans de nombreux contrats de progrès, la mention suivante résume le principe de cet engagement réciproque : « *Ce contrat de progrès ne doit pas s'entendre comme un simple engagement financier de la part des bailleurs de fonds. Il s'agit d'un contrat-cadre « gagnant-gagnant », devant permettre d'ajuster les crédits alloués aux efforts menés par la collectivité* »⁴⁶.

⁴⁶ Préfecture de Mayotte, Lema, AFD, BdT, OFB, ARS, *Contrat de progrès Les Eaux De Mayotte 2022-2026*, août 2022, p. 64.

Le principal mécanisme de conditionnalité du Pedom repose sur le suivi d'indicateurs de performance. La circulaire de 2016⁴⁷ précise ainsi que « [le contrat] comporte notamment des objectifs d'amélioration des performances techniques et financières, [et] des indicateurs d'évaluation ». Issue des « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin »⁴⁸, la conditionnalité par les indicateurs obéit, dans son acception originelle, à un double objectif de contrôle de la performance : il s'agit à la fois que les autorités organisatrices contrôlent la performance des opérateurs⁴⁹ et que l'État puisse contrôler plus largement la performance de l'autorité organisatrice en matière d'amélioration du service public d'eau potable et d'assainissement⁵⁰.

S'il se rapproche d'abord d'une obligation de moyens (« conditionner tout financement, de quelque nature que ce soit, à la production de ces indicateurs »), le suivi des indicateurs s'oriente vers une obligation de résultats avec la mise en place de « procédures explicites d'objectifs de performances, fondées sur des indicateurs simples et vérifiables, associés à des mécanismes de bonus-malus liés à ces performances »⁵¹. Pour ce faire, le suivi des indicateurs passe par une chaîne de transmission de l'information associant de nombreux acteurs. Produits par les opérateurs, les indicateurs sont ensuite collectés par les collectivités, qui en produisent également quelques-uns, avant d'être transmis aux services locaux de l'État, chargés de projet Pedom dans les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Ces derniers sont chargés de leur contrôle et de leur synthèse sur tous les territoires. Ces tableaux sont ensuite transmis à la coordination nationale. Ils sont analysés aux différentes échelles de pilotage : au niveau local pour chaque contrat, territorial au sein de conférences régionales des acteurs de l'eau (CRAE), au niveau national en comité technique et de pilotage du Pedom.

Schéma n° 3 : élaboration et suivi des indicateurs



Source : Cour des comptes

À la liste minimale d'indicateurs requis figurant dans le plan d'actions de 2016⁵² (« niveaux de service, recouvrement des factures, réduction des fuites, niveaux de

⁴⁷ Circulaire interministérielle de 29 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement pour la Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

⁴⁸ CGEDD, CGAER, IGA, *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin*, juin 2015.

⁴⁹ *Ibid*, recommandations n° 6 à 8 du rapport de juin 2015, toutes deux explicitement reproduites dans le plan d'actions adossé à la circulaire de 2016.

⁵⁰ *Ibid*, recommandations n° 48 et 49.

⁵¹ *Ibid*, p. 13.

⁵² Plan d'action associé à la circulaire interministérielle de 29 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement pour la Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

raccordement, performance d'entretien, gestion des défaillances, paiement des prestataires, formation et composition-technicité des équipes ») s'ajoutent d'autres indicateurs spécifiques à chaque contrat de progrès. Les listes diffèrent d'un territoire à l'autre, tant par leur nombre que par leur nature. Le contrat de progrès de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) à La Réunion comporte ainsi près de 80 indicateurs, parfois très précis, comme « *le nombre d'heures de formation pour 4 agents* » ou « *le nombre de procès-verbaux de réception provisoire des travaux validés et signés* », tandis que celui de Mayotte n'en compte que 38.

En dehors des contrats de progrès, les mêmes familles d'indicateurs figurent dans d'autres documents officiels liés au Pedom. On retrouve par exemple une liste de 11 indicateurs en annexe du contrat d'accompagnement renforcé du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG). Plus récemment, une liste réduite de 26 indicateurs a été proposée par la coordination nationale comme document devant servir de référence pour la constitution des contrats de progrès de deuxième génération.

Bref historique de l'utilisation des indicateurs de performance dans les domaines de l'eau et de l'assainissement

L'utilisation d'indicateurs de performance dans les politiques publiques n'est pas nouvelle. Elle connaît une évolution significative à partir des années 1980-1990 avec l'émergence du « *New public management* ». En France, la loi organique relative aux lois de finance de 2001 marque un tournant dans la culture de la performance dans l'administration, exigeant des politiques qu'elles soient assorties d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables. La révision générale des politiques publiques de 2007 renforce encore cette orientation, participant du passage « *d'une culture administrative à une culture de gestion, et d'une culture d'application des règles à une culture de la performance* »⁵³.

⁵³ Robert Salais, *Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ?* Informations sociales, 167, 2011, pp. 60-70.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, l'utilisation des indicateurs de performance a suivi une temporalité comparable avec l'émergence dans les années 1980-1990 d'un intérêt pour la mesure de la performance des services publics d'eau et d'assainissement (le prix étant d'abord le principal indicateur mesuré). Un groupe de travail ayant pour mission de définir des indicateurs de performance techniques et financiers communs comme outils de management des services d'eau et d'assainissement est créé en 1997 à l'initiative de l'association internationale de l'eau (IWA). Ces travaux de recherche sont poursuivis en France dans les années 2000 avec la contribution notable de l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (Engref) qui aboutit à la publication d'une thèse qui fera date⁵⁴. C'est sur la base de ces travaux que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 institue le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea⁵⁵) ayant vocation à collecter de manière systématique et globalisée les données de performances. Au terme d'après négociations avec les lobbies, l'introduction d'indicateurs de performance dans les rapports publics sur le prix et la qualité du service (RPQS) est finalement actée par le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 (annexes V et VI du code général des collectivités territoriales)⁵⁶. La Cour des comptes, dans ses différents travaux d'évaluation des politiques de l'eau et de l'action des agences de l'eau, préconise le renforcement d'un pilotage stratégique et du principe de conditionnalité fondés sur des indicateurs de performance pour l'attribution des financements⁵⁷.

2 - État des lieux du dispositif

Le suivi des indicateurs au sein des collectivités ne semble pas effectif. La coordination nationale tient à jour depuis 2016 des tableaux de suivi des indicateurs remplis annuellement sur la base des informations transmises par les services locaux. L'analyse statistique de ces tableaux sur la période 2016-2023 met en évidence l'incomplétude de l'information versée. Le taux global de leur renseignement pour l'année 2022 est par exemple de 29 %, en recul de quatre points par rapport à 2021⁵⁸. Ce taux de remplissage varie fortement selon les territoires ultramarins : 14,3 % en 2022 pour la Guyane contre 65,4 % pour Saint-Martin. Sur un même territoire, ces taux divergent fortement selon les collectivités. Ainsi, en Guadeloupe, le taux de remplissage de la communauté de communes de Marie-Galante (CCMG) est de 76,9 % en 2022 contre 27,7 % pour le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG). Au sein des collectivités ces taux varient également selon que les compétences s'exercent en régie ou en délégation de service public. À titre d'exemple, en 2022, le SMGEAG présente un taux de 28,8 % pour les communes en délégation de service public contre 23,1 % pour celles administrées en régie.

⁵⁴ Thèse de Laetitia Guérin-Schneider, *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et organisation. Gestion et management*. Engref (AgroParisTech), 2011.

⁵⁵ L'outil Sispea (Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement) centralise et diffuse sur le site de l'Observatoire, plus de dix ans de données au niveau national, sur l'organisation, la gestion, la tarification et la performance des services publics d'eau et d'assainissement. Le pilotage technique et fonctionnel a été confié à l'Office français de la biodiversité (OFB).

⁵⁶ Guillem Canneva et Laetitia Guérin-Schneider, *La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ?* Natures Sciences Sociétés, 19, pp.213-223.

⁵⁷ Cour des comptes, rapports publics annuels de 2010, chapitre « *Les instruments de la gestion durable de l'eau* » et 2015, chapitre « *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver* ».

⁵⁸ L'étude statistique a été menée à partir de l'année 2021, date à partir de laquelle les tableaux de suivi sont homogénéisés par la coordination nationale et le nombre d'indicateurs abaissé à 26 (cf. annexe n° 3). On notera que les tableaux sont renseignés avec un décalage d'un an : les données de l'année N-1 sont complétées l'année N. Les données 2022 sont donc les données « définitivement » renseignées les plus récentes à la mi-année 2024.

Tableau n° 4 : taux de remplissage des indicateurs dans les tableaux de bord du Pedom

<i>Territoire</i>	2021	2022	Évolution
<i>Guyane</i>	15,8 %	14,3 %	- 1,6 pts
<i>Saint-Martin</i>	50,0 %	65,4 %	+15,4 pts
<i>Guadeloupe</i>	34,0 %	35,9 %	+1,9 pts
<i>Martinique</i>	55,1 %	56,4 %	+1,3 pts
<i>La Réunion</i>	68,5 %	54,6 %	-13,8 pts
<i>Mayotte</i>	51,4 %	0,0 %	-51,4 pts

Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom (données au 28 mai 2024)

La qualité de l'information collectée est à relativiser compte tenu des erreurs manifestes relevées notamment par les rapports d'activité. Ces incertitudes concernent *a priori* tous les territoires, mais la Guyane et la Martinique sont particulièrement touchées⁵⁹. Ce constat peut être étendu à l'ensemble des données et statistiques concernant le Pedom et les politiques de gestion de l'eau et de l'assainissement en outre-mer. Un exemple significatif figure dans le tableau fixant les objectifs de l'avenant au contrat d'accompagnement renforcé du SMGEAG⁶⁰. Ce document fait état d'un indice linéaire de perte de volume d'eau (ILP) de « 35 km³/km/jour » en 2023 (l'équivalent du lac Majeur par kilomètre de réseau et par jour) et d'un objectif de réduction à « 28 km³/km/jour » pour 2024. Même s'il s'agit manifestement d'une erreur de frappe, le fait qu'elle n'ait été ni contrôlée ni rectifiée révèle l'absence d'attention à la qualité des données transmises.

Les exemples de cette nature sont multiples. Le rapport sur le prix et la qualité de service (RPQS) du SMGEAG de 2021 présente ainsi un indice linéaire de perte (ILP) en réseau de 40,3 m³/j/km pour l'année 2021 tandis que le RPQS de 2022, indique un ILP de 46,7 m³/j/km pour la même année 2021 (soit une incohérence de 16 %). Plus largement, les données de la base Sispea pour l'ensemble des DROM sont pleines d'incohérences. Comme le rappelle une étude académique réalisée en 2019 pour la Banque des territoires et ayant pour objectif de dresser un état des lieux des réseaux d'eau⁶¹ : « *La qualité de la donnée [renseignée dans Sispea] est non seulement affectée par son caractère lacunaire, mais aussi par des enjeux de cohérence manifeste, qui soulignent soit le désintérêt soit la mécompréhension de la base, aussi bien du côté des producteurs de données que des instances de contrôle de cette donnée* ». Ces constats posent plus largement la question de la connaissance effective et le contrôle des réseaux par les opérateurs et de la valeur ajoutée de l'État dans le déploiement d'actions de contrôle appropriées sur ces mêmes opérateurs.⁶²

⁵⁹ « À partir de 2020 pour la Guyane], lorsque les indicateurs sont présents, ceux-ci peuvent être considérés comme non fiables, comme un rendement de 100 % ». DEB, DGOM, DGS, *Rapport d'activités – Bilan 2022 et Perspectives 2023*, avril 2023, p. 52.

⁶⁰ Ce contrat d'accompagnement renforcé a permis au syndicat de bénéficier de 24 M€ de subvention d'exploitation versée au titre de l'exercice 2023, sur les 27 M€ prévus initialement.

⁶¹ Daniel Florentin et Jean Denis, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*. Mines ParisTech, Banque des territoires, juin 2019, p. 23.

⁶² « *Les exemples [d'incohérences] sont légions et ne relèvent à ce titre pas d'une simple erreur ponctuelle, mais d'un problème plus structurel, notamment du côté du contrôle de la donnée, ce qui fragilise encore davantage la qualité de la donnée et donc la robustesse de ce qui peut servir de socle à de futures politiques publiques.* » Ibid.

L'incomplétude et l'incertitude des données collectées n'ont pourtant pas empêché le versement des subventions du Pedom sur la période 2016-2023. La conditionnalité par le suivi des indicateurs n'a pas été mise en œuvre puisque dans les faits le versement des subventions est décorrélé de la production et de l'analyse des indicateurs. Cette situation est d'autant plus vérifiée en situation de crise. À titre d'exemple, comme le souligne le rapport d'activités du Pedom 2023-2024, à Mayotte, « *les indicateurs n'ont pas été produits pour les années précédentes [avant 2022], sauf pour la dernière connue [données agrégées 2020, 2019, 2015, 2013], la crise de l'eau de cette année [étant] sans doute à l'origine de l'absence de remplissage de Sispea pour 2022 qui est en cours de saisie* ». Pour autant, les autorisations d'engagement des subventions à l'investissement sont en très forte augmentation sur la période 2020-2023.

Paradoxalement, plus que le suivi des indicateurs, c'est en fait l'absence de suivi des indicateurs qui renseigne *in fine* sur le pilotage territorial du Pedom. Les tableaux vierges de données informent, même de façon imprécise sur la difficulté rencontrée pour produire la donnée ou pour la communiquer, sans qu'il soit possible d'identifier avec précision les échelons défaillants de transmission de l'information. Le dispositif apparaît ainsi dévoyé, l'effectivité du remplissage devenant le seul indicateur véritablement utilisable. Celui-ci informe tout au plus sur la capacité locale à renseigner la donnée, compétence qui n'est pas nécessairement corrélée à la capacité de gestion de la ressource et au travail des services. Il donne certainement plus largement une appréciation de l'insuffisance de l'ingénierie locale, et en particulier du niveau de contrôle exercé par les autorités organisatrices sur leurs opérateurs, ainsi que du contrôle exercé par les services locaux de l'État sur les autorités organisatrices.

3 - Quelles perspectives pour la conditionnalité comme outil de pilotage territorial ?

Bien qu'il ne soit pas réellement appliqué, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) se déclare relativement satisfaite du principe de conditionnalité dans son ensemble. De fait, avant que ne soit mise en place cette disposition, la base de données Sispea existait mais n'était que très rarement et imparfaitement renseignée. La conditionnalité par le suivi des indicateurs aurait ainsi permis de prendre conscience de l'importance du sujet et de débiter une collecte de données : « *Leur complétude est inégale selon les territoires mais une réelle amélioration s'observe depuis deux ans, en particulier pour l'exercice 2022. Leur fiabilité peut être considérée comme satisfaisante même si certaines données non mesurables comme les volumes non facturés semblent s'écarter des données habituellement produites.* »⁶³.

L'État au niveau central reconnaît toutefois les difficultés du dispositif de conditionnalité et que les subventions sont en réalité allouées indépendamment du remplissage des tableaux. Les actions entreprises pour réduire le nombre de données, avec un pilotage national uniforme à 26 indicateurs pour les contrats de progrès de nouvelle génération, sont toutefois insuffisantes.

La nouvelle instruction interministérielle du 12 juillet 2024 est plus stricte quant au principe de conditionnalité, mais reste imprécise sur ses modalités : « *Les indicateurs sont cruciaux pour évaluer l'amélioration des services rendus aux usagers : aussi, en l'absence d'indicateurs à jour inscrits dans les contrats de progrès et d'indicateurs réglementaires actualisés (Sispea), les collectivités compétentes ne pourront bénéficier des offres de service du plan eau Dom.* »⁶⁴.

⁶³ Réponse au questionnaire, DEB, 2024.

⁶⁴ *Ibid.*

Localement, les services de l'État chargés de la bonne exécution du Pedom (préfectures et DEAL notamment) sont globalement critiques quant au dispositif de conditionnalité par le suivi des indicateurs. Le remplissage de données est en effet bien éloigné des priorités locales, tout particulièrement en période de gestion de crise. Un territoire comme la Guyane ne dispose même pas de son schéma directeur d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Ces services n'en demeurent pas moins conscients de l'intérêt théorique du dispositif, tant du point de vue de l'amélioration de la connaissance des infrastructures et de leur gestion que de la structuration de l'ingénierie locale. En la matière, ils reconnaissent l'absence de personnel disponible (notamment en DEAL) pouvant être affecté au suivi des tableaux et alertent sur l'incapacité des collectivités à produire ces données. À titre d'exemple, cette tâche était jusqu'à peu encore effectuée par un volontaire en service civique au sein des services de l'État. Depuis son départ, cette mission n'est plus assurée.

Le pilotage territorial par la conditionnalité mérite donc d'être repensé afin d'éviter l'écueil d'une politique d'affichage s'appuyant sur des outils au formalisme excessivement sophistiqué qui, par leur existence seule, donnent l'illusion de la maîtrise, mais dont l'utilisation effective se révèle impossible *a priori* faute de moyens. En l'état actuel de fragilité des services locaux, la conditionnalité par le seul suivi d'indicateurs de performance semble ainsi prématurée et artificielle, insuffisante à fonder des prises de décision, qui demeurent à la discrétion des autorités locales. Il ne s'agit donc pas de rendre la conditionnalité par le suivi des indicateurs plus coercitive, mais de la rendre plus réaliste, adossée à des résultats réels.

L'ensemble des administrations interrogées au cours de la présente enquête, notamment la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), la direction générale de la Santé (DGS) et la direction générale des outre-mer (DGOM), sont favorables à un renforcement de la conditionnalité des financements. Elles n'apportent toutefois pas d'élément sur la manière de la rendre plus stratégique et moins formelle. La DEB, pilote de la méthodologie du Pedom, a indiqué lors de la contradiction avec les juridictions financières avoir fait un travail de priorisation des indicateurs dans la nouvelle instruction interministérielle du 12 juillet 2024. Les juridictions financières considèrent toutefois que ces indicateurs restent malgré tout trop nombreux. La DEB précise également qu'il serait pertinent d'adopter des indicateurs macro-économiques ou socio-économiques complémentaires, sans toutefois les proposer, ou indiquer comment le cadrage pourrait être plus global et moins technique.

À la seule exigence formelle de remplissage de données techniques chiffrées, souvent lacunaire, pourrait se substituer d'une part une exigence d'amélioration du remplissage des listes Pedom/Sispea, et surtout d'autres objectifs, le cas échéant qualitatifs, moins nombreux et plus stratégiques, avec suivi réel des résultats. Ainsi, à titre d'exemples, l'exigence de conception d'un schéma directeur dans un pas de temps donné, la mise en œuvre d'un plan social quand celui-ci est décidé, le renouvellement d'une équipe de direction ou la bonne conduite d'une liste limitée de très grosses opérations pourraient être des objectifs stratégiques conditionnant l'attribution des financements du Pedom. Il serait opportun que le principe de conditionnalité du soutien de l'État, qui apparaît en soi vertueux aux yeux des juridictions financières comme pour les administrations interrogées, soit apprécié selon des critères plus globaux et plus réalistes qu'en fonction de seuls tableaux d'indicateurs.

B - L'inscription du Pedom dans une gouvernance territoriale renouvelée

Le pilotage du Pedom par les contrats de progrès suppose une mise en œuvre à une échelle territoriale pertinente ainsi qu'une gouvernance stabilisée. La conduite d'une enquête nationale sur le sujet amène à porter une attention particulière à l'échelle de compétence des collectivités territoriales, en plein remaniement sur la période, aux modalités de gestion des services, publiques ou privées, ainsi qu'à la place des usagers.

1 - Les échelles de compétence des autorités organisatrices

Lorsqu'intervient le Pedom, la compétence conférée aux collectivités territoriales en matière d'eau et d'assainissement est en plein remodelage, tant du fait d'évolutions législatives récentes que de crises organisationnelles traversées par plusieurs territoires concernés. Le plan ne prévoit ni ne prescrit aucune maille de gouvernance ni aucun mode de gestion particulier. Il va être appliqué dans un contexte global de bouleversement des modes de pilotage et de gestion, que les responsables de sa mise en œuvre vont tenter d'orienter vers les choix les plus pertinents.

La gestion de l'eau potable et de l'assainissement est historiquement de la compétence communale, les outre-mer n'y faisant pas exception. Toutefois, les caractéristiques de la ressource en eau dans ces territoires ont amené les autorités, au premier rang desquels l'État, qui assume historiquement un rôle de conseil et ingénierie, à rechercher des mutualisations au-delà de l'échelon communal. En effet, que ce soit aux Antilles, à La Réunion ou à Mayotte, l'eau des rivières est plus abondante et plus facilement exploitable que l'eau souterraine. Mais elle est aussi plus inégalement répartie. La mise en œuvre de captages sur les hauteurs et sur les versants « sous le vent », qui correspondent souvent aux territoires les moins peuplés, impose d'élaborer des réseaux de transport et de distribution qui vont permettre de partager l'eau avec les zones plus sèches, et plus peuplées. Ainsi se sont constitués dans plusieurs territoires des syndicats regroupant les communes pour exercer et mutualiser la compétence en matière d'eau potable, impliquant l'élaboration et l'entretien de grosses infrastructures de transport, de « bascule » et de traitement de l'eau (telles que le *feeder* qui transfère l'eau de la Basse-Terre vers la Grande-Terre en Guadeloupe). Ces regroupements sont à l'œuvre en Martinique dès 1948 avec le Syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique (SICSM) rassemblant 16 communes, en Guadeloupe en 1963 avec la création du Syndicat intercommunal d'eau de la région de Pointe-à-Pitre (SIPEA devenu le SIAEAG) pour six communes importantes, à Mayotte avec la création en 1992 d'un syndicat départemental, ou la prise de compétence de certaines communautés d'agglomérations dès avant que ceci ne devienne une obligation légale (Communauté de communes de Cayenne en 1998, Communauté d'agglomération entre Martinique en Martinique en 2004). Ces structures ont généralement étendu ultérieurement leur compétence à l'assainissement.

Dans certains cas, la collectivité départementale est mobilisée pour intervenir et gérer les plus gros ouvrages, comme à La Réunion où le conseil départemental est le gestionnaire de l'ambitieux chantier de « basculement des eaux » de l'Est vers l'Ouest, ou en Guadeloupe où les ouvrages départementaux de captage et transfert d'eau agricole vont apporter une importante contribution à l'eau potable.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) consacre le passage obligatoire de ces compétences, selon un calendrier échelonné,

vers le niveau intercommunal, et vise à instaurer un niveau de gestion suffisamment large pour promouvoir les logiques de mutualisation et d'économie d'échelle. Elle aura cet effet vertueux dans certains territoires tels que La Réunion, où elle permet de passer de 24 à 5 autorités organisatrices (EPCI) dont la compétence sur l'eau est aujourd'hui bien assise. Mais dans d'autres territoires les réorganisations de compétences vont se combiner avec des crises de gouvernances préexistantes. Ainsi en Guadeloupe le SIAEAG, qui aurait eu vocation à devenir syndicat unique, est miné par des errements de gestion, maintes fois relevées par la chambre régionale des comptes⁶⁵, et va connaître une crise puis disparaître à la fin des années 2010 sous l'effet combiné du retrait de son délégataire et de la reprise de compétence des EPCI. En Martinique des causes similaires ont amené à la disparition du SICSM en 2017, sur fond de contentieux financiers et de conflits entre intercommunalités, auxquels se mêle parfois le conseil départemental.

D'une manière générale, alors que la plupart des territoires du Pedom auraient vocation, du fait de leurs caractéristiques physico-géographiques, à disposer de structures de pilotage de la compétence en eau potable et en assainissement mutualisées à une vaste échelle, les conflits politiques et les manquements dans la gestion des structures, parfois doublées d'atteintes à la probité⁶⁶, empêchent l'émergence d'une gouvernance opérationnelle. Ainsi les collectivités peinent-elles à se saisir pleinement de leurs prérogatives, et à remédier aux négligences de l'entretien comme au renouvellement des réseaux.

De fait, c'est encore l'État, dans le cadre de l'application de la conditionnalité de financement propre à la dynamique du Pedom, qui va orienter vers des logiques de mutualisation. Ainsi en Guadeloupe, le préfet refuse-t-il en 2020 de signer des contrats de progrès avec des intercommunalités dont les démarches de mutualisation sont jugées insuffisantes et c'est la loi qui va instituer un syndicat unique en 2021, le SMGEAG. Bien que l'ensemble des acteurs s'accordent sur le caractère pertinent d'un syndicat unique, qui englobe toute la Guadeloupe sauf Marie-Galante, il a été créé dans des conditions précipitées : la loi rénovant la gouvernance du service public de l'eau potable est votée le 29 avril 2021, pour une mise en œuvre au 1^{er} septembre de la même année. Ces délais très courts et l'insuffisance d'accompagnement du processus de création de la structure n'ont pas permis de régler correctement les transferts de patrimoine, de créances et de dettes des anciennes entités et ont conduit à des reprises de personnel inconsidérées, qui expliquent en grande part les difficultés persistantes dans lesquelles le syndicat est aujourd'hui englué.

En outre, le manque de *leadership* politique sur la gouvernance de l'eau, comme dans la création du syndicat unique de la Guadeloupe, requise par l'État face aux discordes locales, ou les conflits de gouvernance entre EPCI comme en Martinique, constituent un obstacle à l'émergence d'un pilotage stratégique des enjeux d'eau potable et d'assainissement que sont supposés entériner les contrats de progrès.

Par ailleurs, si les caractéristiques géographiques de l'essentiel des territoires rendent pertinente une maille de gestion large voire départementale, le cas de la Guyane y fait exception. L'immense superficie de la plupart des communes explique une compétence encore largement

⁶⁵ CRC Guadeloupe, *rapport d'observations définitives sur la gestion du SIAEAG*, 2012.

⁶⁶ Le président du SIAEAG de 1997 à 2014, Amélius Hernandez, a été reconnu coupable de détournement de fonds publics et de favoritisme par le tribunal de Pointe-à-Pitre en 2019.

communale, et la signature à ce jour de 18 contrats de progrès, dont 16 communaux. La préparation du transfert de compétence à l'échelon intercommunal en 2026 s'y annonce comme un défi, qu'il faudra que les autorités et les contrats de progrès puissent accompagner dans une logique de souplesse et d'adaptation à la réalité des enjeux locaux. Ainsi faut-il sans doute imaginer que la logique à l'œuvre puisse s'assortir de mode de gestion différenciés selon les zones géographiques au sein de l'entité (les communes ou hameaux, parfois à grande distance les uns des autres, devraient pouvoir bénéficier de modes d'intervention différenciés).

Adaptation et réponse au cas par cas apparaissent au demeurant les solutions appropriées quant au bon échelon de gestion administrative de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer. Il apparaît pertinent, au travers des outils de contractualisation et de financement proposés par le Pedom, d'encourager les logiques de regroupement et de mutualisation, comme cela pourrait être le cas pour la Martinique où les contentieux et les cascades de vente et revente d'eau entre intercommunalités plaident pour un syndicat départemental. Toutefois, la variété des situations rencontrées montre d'une part que des modèles différents peuvent se montrer efficaces (EPCI à La Réunion ou à Marie-Galante, syndicat unique à Mayotte, gestion différenciée par commune en Guyane), et d'autre part que les changements brutaux, ou ressentis comme imposés, ne sont pas les meilleurs gages de mise en œuvre.

**Le syndicat unique « Les Eaux de Mayotte » (Lema),
l'exemple du rétablissement d'un pilotage efficace à une échelle pertinente**

À Mayotte fut créé en 1992, par regroupement de trois syndicats de communes préexistants, le Syndicat Intercommunal d'Eau de Mayotte. Il acquit la compétence assainissement en 1998, et devint le Sieam, renommé « Les Eaux de Mayotte » en 2023. Il exerce la compétence pour l'ensemble de l'île.

Les trois syndicats intercommunaux puis le Sieam sont à l'origine de l'élaboration et de la gestion des grandes infrastructures de gestion de l'eau à Mayotte, tâche dont ils s'acquittent avec efficacité, donnant lieu à un réseau considéré au début des années 2000 comme adapté aux enjeux du territoire. La gestion est historiquement assurée en délégation de service public par une filiale de Vinci (Sogea devenue SMAE).

La situation s'est dégradée dans les années 2000 et 2010 alors que la démographie poursuivait une très forte croissance (+37 % entre 2007 et 2017), générant des besoins nouveaux exponentiels, tandis que les crises de l'eau se succèdent, et que la gestion de la structure cumule dysfonctionnements techniques et politiques. En 2018 est signé un premier contrat de progrès dont les premières années sont qualifiées par l'évaluation inter-inspection du Pedom⁶⁷ conduite en 2022 de « *fiasco évident* » n'ayant conduit à « *aucune amélioration* ».

⁶⁷ CGEDD, IGA, *Évaluation du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, Mayotte et Saint-Martin*, février 2022, p. 35.

La chambre régionale des comptes avait relevé ces impérities dans son rapport de 2018⁶⁸. Y étaient pointées de graves irrégularités tant dans les contrats passés par le syndicat avec ses délégataire et prestataires que dans le pilotage exercé par la gouvernance. « *Plutôt que d'investir pour raccorder un nombre croissant d'abonnés, le Sieam privilégie d'autres dépenses : travaux de débroussaillage, dépenses de formation sans réalisation effective, voyages, ou encore flotte de trente-quatre véhicules pour 105 agents* ». La gestion est jugée « lacunaire », « l'absence d'anticipation et de gestion des équipements au regard des besoins croissants » est pointée. La concentration du pouvoir entre les mains du président est également soulignée, et le rapport indique que la situation financière est si dégradée que « *le syndicat pourrait être placé en situation de cessation de paiement* ». Un signalement au parquet avait été effectué par la chambre régionale des comptes, qui donna lieu à une enquête du parquet national financier, toujours en cours, ainsi qu'à de premières condamnations en 2024⁶⁹.

C'est à la suite de ces démarches que le syndicat a connu une profonde transformation, amorce d'un redressement aujourd'hui manifeste. La direction est renouvelée en 2019, puis un nouveau président est élu en 2020. La nouvelle équipe, compétente et très mobilisée, a radicalement transformé les pratiques du syndicat, réduit les effectifs (une trentaine de suppression de postes) et s'est attelée à l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle d'investissement actée dans un nouveau contrat de progrès, signé en 2022, et en passe d'être complété et enrichi. Avant la survenue du cyclone Chido, même si l'évolution démographique de l'île constituait toujours un fort aléa, que les défis étaient encore nombreux, le contrat apparaissait cohérent et ambitieux, et à même de donner des solutions de long terme tant aux crises de l'eau récurrentes qui sévissent sur l'île qu'aux enjeux d'assainissement que l'épidémie de choléra de début 2024 était venue souligner. L'événement climatique extrême qu'a connu l'île en décembre 2024 a rebattu les cartes.

Le 27 juin 2023, la chambre régionale des comptes de Mayotte avait constaté que « *les mesures de redressement prises par le syndicat Les Eaux de Mayotte sont suffisantes* » et avait mis fin au plan de redressement.

2 - Les modes de gestion

La question de l'efficacité du pilotage des services d'eau potable et d'assainissement se pose quant à la structuration des autorités organisatrices, mais également quant aux modes de gestion que celles-ci choisissent. Entre les diverses modalités de gestion directe et la gestion déléguée à un opérateur privé, selon des configurations variées (affermage, concession), l'ensemble des schémas sont présents dans les territoires couverts par le Pedom. Ils sont toutefois caractérisés, par une forte prééminence de la gestion privée. Ainsi, en 2023, en matière d'eau potable, plus de 70 % de la population du périmètre Pedom était alimentée par un service géré par un opérateur privé contre 57 % pour la France entière⁷⁰.

L'analyse globale des performances des gestionnaires d'eau potable et assainissement du périmètre du Pedom, qui porte sur des entités d'une très grande hétérogénéité, ne permet pas de dégager de conclusion définitive sur la plus ou moins grande efficacité ou qualité des services selon qu'ils sont en gestion privée ou publique. De fait, les régies publiques exercent pour la

⁶⁸ Syndicat intercommunal des eaux et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) (Mayotte) | Cour des comptes (ccomptes.fr)

⁶⁹ Deux chefs d'entreprise ont été reconnus coupables de recel de favoritisme dans le cadre de marchés exécutés pour le compte du Sieam, le 12 juin 2024 par le tribunal judiciaire de Paris.

⁷⁰ Données Sispea 2023 et Cour des comptes 2023.

grande majorité d'entre elles sur de très petits périmètres, à l'exception notable d'Odyssi en Martinique. Cette dernière, qui intervient historiquement sur la communauté d'agglomération de Fort-de-France, se trouve aujourd'hui en sérieuse difficulté technique et financière. Pour des raisons historique et sociologiques, beaucoup de services en régie apparaissent grevés de lourdes charges de personnel qui pénalisent leur gestion et leur équilibre.

Les services en régie souffrent par ailleurs souvent de sérieuses carences techniques, qu'explique en grande partie la difficulté à recruter des personnels compétents et formés. Cette problématique de manque d'ingénierie (cf. partie II-I-A) se présente de manière moins aiguë pour les opérateurs privés qui, par la taille et la structuration internationale des groupes auxquels ils appartiennent, disposent d'un accès facilité à une ressource experte.

Toutefois, les juridictions financières considèrent que la gestion déléguée dans les outre-mer appelle à une vigilance particulière dans le suivi et le contrôle du service rendu par les opérateurs privés, qui se trouvent dans un rapport de force ou de compétence technique inégal vis-à-vis des autorités organisatrices.

Comme relevé par un rapport parlementaire de 2021⁷¹, le marché de la gestion de l'eau et de l'assainissement, dans les outre-mer est particulièrement oligopolistique : chaque grand groupe intervient généralement seul dans le ou les territoires qu'il a choisis. Cette réalité, qui s'explique par des difficultés objectives d'accès des opérateurs à des départements connaissant de fortes contraintes (insularité, dimension réduite des marchés, etc.), se manifeste par une trop faible mise en concurrence lors des procédures de dévolution des délégations de service public. Le défaut de concurrence se traduit par une situation de réelle vulnérabilité des autorités organisatrices vis-à-vis de leur(s) prestataire(s). Ainsi les difficultés massives que connaît la Guadeloupe en matière de gestion de l'eau depuis la fin des années 2010 s'expliquent-elles en partie par l'abandon du contrat de délégation de service public en 2014, par l'opérateur historique « La Générale des Eaux » (filiale de Veolia), qui était présent dans l'île depuis 1948. Quand bien même l'opérateur invoque des raisons objectives à son départ (difficultés de recouvrement des factures, réseaux vieillissants, absence de rentabilité), les autorités organisatrices n'ont pas encore réussi à redresser la situation. Cette dépendance ou relation inégale s'observe sur les autres territoires étudiés, où les délégants semblent souvent captifs de leurs délégataires, et parfois de leurs liens avec des entreprises de travaux. Ainsi, à Mayotte, l'entreprise délégataire la « Société Mahoraise des Eaux » (SMAE), filiale de Vinci, a-t-elle longtemps refusé de verser des sommes qu'elle devait au syndicat Lema⁷², invoquant des retards de paiement de Lema à une autre filiale de Vinci prestataire de travaux. Selon les services préfectoraux, cette situation est aujourd'hui réglée.

Ces difficultés, nées du défaut de concurrence ou d'accords entre différentes filiales de mêmes grands groupes, prospèrent aussi sur la peine qu'éprouvent les délégants à exercer le contrôle et le suivi de leurs délégataires, là encore faute de compétence et d'ingénierie interne. Ce défaut de maîtrise se traduit par des contrats mal rédigés, insuffisamment suivis par le

⁷¹ Mathilde Panot et Olivier Serva, *rapport fait au nom de la commission d'enquête relative à la main-mise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences*, Assemblée nationale, n° 4376 (XV^{ème} législature), 15 juillet 2021.

⁷² Il s'agissait en l'espèce de « surtaxes », versées par les usagers à l'entreprise délégataire pour être reversées au délégant afin de financer ses investissements.

contrôle de légalité, qui donnent lieu à nombre de contentieux portant par exemple sur les parts d'investissement qui incombent à chacune des deux parties⁷³.

La qualité de l'exécution des contrats de délégation de service public d'eau potable et d'assainissement et la capacité à les suivre constituent pourtant un déterminant majeur du succès ou des échecs des contrats de progrès. Comme le rappelle la DEB dans sa réponse aux juridictions financières, certaines prestations financées par l'AFD⁷⁴ en assistance technique portent ponctuellement sur l'accompagnement des collectivités en matière de suivi de délégation de service public. Mais cette orientation, pourtant déjà relevée lors de la rédaction du rapport inter-inspections de 2015⁷⁵, mériterait d'être renforcée dans le soutien apporté par le dispositif national aux acteurs locaux. Ainsi la nouvelle instruction interministérielle relative au Pedom, comme les fiches actions arrêtées en comité de pilotage national, ne mentionnent que « *le développement des capacités techniques et financières des services d'eau potable et d'assainissement* » (axe 1.2.), sans cibler les enjeux particuliers du renforcement des compétences administratives et juridiques, et n'évoquent pas les services du contrôle de légalité des préfectures comme acteurs à mobiliser ou renforcer. Or ces derniers acteurs, comme l'ont indiqué lors de l'enquête l'ensemble des membres du corps préfectoral, sont particulièrement sous-dotés pour faire face aux enjeux de contrôle des prestataires par les autorités publiques, qui ne se limitent d'ailleurs pas à la gestion de l'eau⁷⁶. Lors de la contradiction, tant l'OFB, la DGOM que la DEB confirment que cette question doit constituer un point d'attention renforcé et de mobilisation accrue de moyens du Pedom.

3 - La place faite aux usagers

Si la mise en œuvre des contrats de progrès dans les territoires concernés a pu s'accompagner d'améliorations ou de simplifications en matière de gouvernance par les autorités organisatrices, elle n'a guère fait de place aux usagers ou à leurs représentants dans le pilotage et le suivi du service rendu à la population.

La participation ou la consultation des usagers n'est évoquée dans aucun des documents fondateurs du Pedom⁷⁷, et le terme d'utilisateur n'est pas mentionné dans la feuille de route du Pedom arrêtée pour 2022-2026. Les notions de service rendu à la population et de renforcement de la confiance des usagers dans leur service public sont identifiées dans les rapports d'activité du Pedom, plus étayés, mais ne se traduisent en aucune préconisation quant à la gouvernance

⁷³ Le Sieam (devenu Lema) a ainsi connu plusieurs contentieux avec son délégataire SMAE sur les termes de son contrat de délégation de service public, pointés par le contrôle de la chambre régionale des comptes de 2019, nécessitant l'intervention d'un médiateur. Ces épisodes sont également relatés dans un article du Monde. De la même manière, le SIAEG de Guadeloupe n'a toujours pas soldé son contentieux de fin de DSP avec la Générale des Eaux. Les contentieux ou marchés mal rédigés sont également pointés en Guyane où ils mobilisent régulièrement les services préfectoraux.

⁷⁴ L'AFD finance des séminaires annuels et quelques accompagnements individualisés sur cette thématique.

⁷⁵ CGEDD, IGAER, IGA, *op. cit.*, p. 92 recommandation n° 6.

⁷⁶ Le rapport de la Cour des comptes de 2022 intitulé Quel développement pour Mayotte ? pointait déjà la faiblesse numérique des services de préfecture, p. 24.

⁷⁷ Circulaire interministérielle de 29 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement pour la Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin ; note technique du 10 mai 2019 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement pour la Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

ou aux orientations. Dans la nouvelle instruction interministérielle, seule la présence de représentants des usagers aux conférences régionales des acteurs de l'eau (CRAE) est évoquée dans la liste des participants. Si la DEB indique que cette participation dans les CRAE constitue une prise en compte nouvelle, les juridictions financières considèrent que cette présence des représentants des usagers de portée limitée n'apporte pas une réponse suffisante aux enjeux démocratiques et territoriaux.

La part prise par les usagers dans l'évolution des problématiques de gestion de l'eau potable et de l'assainissement est pourtant identifiée tant par la recherche que par nombre d'acteurs experts comme une des clés de succès ou de l'échec. L'histoire de la gestion municipale de la crise de l'eau dans la ville du Cap en Afrique du Sud en 2018 en est une illustration. Cette année-là, après plusieurs saisons de sécheresse record, s'annonce une crise sans précédent. La maire de la ville décide le 18 janvier d'annoncer publiquement que trois mois plus tard va intervenir le « *Day Zero* » où l'eau sera coupée à tous les robinets. À cette communication alarmiste s'adosse un discours de mobilisation de toute la population pour réduire drastiquement la consommation. Défis et décomptes publics sont lancés alors que les jours s'égrenent. En trois semaines, la consommation d'eau se restreint de 50 % et, quand arrive le 18 avril, le « *Day Zero* » est repoussé, les consommations peuvent se détendre alors que reviennent les pluies. Tout aussi intéressant que la gestion de crise de 2018, ce qui reste dénommé la « *Capetown Strategy*⁷⁸ » a permis, par la mobilisation collective et individuelle de l'ensemble des acteurs et usagers, une réduction durable des consommations dont les effets sont toujours en cours.

L'importance de la mobilisation et de la contribution des citoyens usagers est bien documentée dans la littérature scientifique. Ainsi, selon A.J. Woodhouse *et al.*, « *La participation des parties prenantes est de plus en plus reconnue comme un élément essentiel de la bonne gouvernance de l'eau. Elle peut contribuer à améliorer la prise de décision, à renforcer la confiance et la légitimité, et à promouvoir une gestion de l'eau plus durable et équitable.* »⁷⁹. S'agissant d'un des territoires du Pedom les plus en difficulté, Mayotte, Alby Schmitt, inspecteur général de l'environnement et du développement durable, consacre un important développement de son rapport de 2023⁸⁰ à « *la mobilisation de tous les Mahorais autour de la crise de l'eau* », considérée comme un axe majeur de la sortie de crise. Il y préconise la mise en œuvre de plans de formation et de communication, incitant notamment à l'évolution des gestes du quotidien, une plus grande transparence sur les épisodes de coupure ou d'interdiction, le développement du travail associatif et la poursuite de la mobilisation de « *jeunes ambassadeurs de l'eau* » comme des engagés du Service militaire adapté (SMA).

Dans d'autres territoires concernés par de graves difficultés de recouvrement des factures, comme aux Antilles et plus particulièrement en Guadeloupe, la question du rétablissement de la confiance des usagers dans leur service public comme condition de la reprise du paiement devrait inciter à un meilleur enrôlement de ces derniers dans la stratégie et la gouvernance des

⁷⁸ Pour une analyse détaillée de cette séquence [Ziervogel-2019-Lessons-from-Cape-Town-Drought_A.pdf \(africancentreforcities.net\)](#), et la lecture qu'en fait l'économiste Esther Duflo [Réduire leur consommation d'eau, le défi des habitants du Cap pour éviter la catastrophe en 2018 | France Culture \(radiofrance.fr\)](#).

⁷⁹ A. J. Woodhouse, H. M. Danson, et M. Warner, « La participation des parties-prenantes et la gouvernance de l'eau : une revue de la littérature », *Journal of Environmental Management*, 2002, p. 203-216.

⁸⁰ Alby Schmitt, « Mayotte : Propositions et recommandations pour une sortie de la crise de l'eau », IGEDD, juin 2023, p. 34 et suivantes.

services. Cette dimension a été appréhendée par les pouvoirs publics au moment de la création du syndicat unique en Guadeloupe, et la loi instituant le SMGEAG acte en son article 2 : « *la création d'une commission de surveillance composée de différentes parties-prenantes, dont des représentants d'associations d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement* ». Cette démarche volontariste, qui avait suscité beaucoup d'espoir, a toutefois vu ses ambitions réduites par l'influence d'acteurs politiques sur la structure, et l'insuffisante considération qui lui a été accordée par la gouvernance du SMGEAG. À ce jour, les usagers guadeloupéens sont toujours privés d'une information fiable sur la survenue des « tours d'eau⁸¹ », les analyses sanitaires de l'eau, ou la conduite des réparations de réseau.

L'impact des comportements individuels est pourtant majeur sur la délivrance et la qualité du service public d'eau potable et d'assainissement. Qu'il s'agisse de la recherche de la sobriété dans les consommations, de leur adaptation en période de sécheresse ou de restriction, du respect des consignes sanitaires liées aux maladies qui impacte la santé de tous ou du bon paiement des factures et des prestations qui détermine les capacités d'investissement et de renouvellement, les usagers sont au cœur des solutions à trouver aux crises et difficultés des territoires du Pedom. Ils sont aussi ceux pour qui le droit à l'eau et à l'assainissement, devenu partie intégrante des droits de l'Homme en 2010⁸², devrait être délivré dans le respect de leurs attentes et aspirations. Ainsi le Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁸³ formule-t-il en 2022 une préconisation adressée aux autorités organisatrices de « *rendre compte [...], au moins deux fois par an, au cours de réunions publiques* » et d'intégrer des représentants de la société civile et citoyens-usagers à la gouvernance des services.

Les questions de participation, de concertation et de communication vers les usagers apparaissent ainsi insuffisamment mobilisées au sein du Pedom. Les instances de pilotage national du Pedom doivent les investir plus fortement, en promouvant notamment mutualisation et partage des bonnes pratiques, formations et communications.

Leur rôle mérite en outre de faire l'objet d'une inscription obligatoire dans chaque contrat de progrès, et non à la seule échelle régionale, mentionnant des engagements en matière de transparence, communication, information, et participation à la gouvernance, à l'image de ce qui existe dans les contrats de ville.

⁸¹ Coupures alternées de l'alimentation en eau potable.

⁸² L'Assemblée générale de l'ONU a adopté le 28 juillet 2010 une résolution qui reconnaît que « *l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».

⁸³ « La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer », Conseil économique, social et environnemental, Mandature 2021-2026, séance du 25 octobre 2022, préconisation n° 6, p. 44.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du Pedom ne s'est pas accompagnée de la création de lignes de financement nouvelles, si ce n'est l'extension de l'enveloppe de la solidarité interbassin, passée de 20 M€ à 35 M€ annuels en 2024 puis 55 M€ à partir de 2025. Son apport majeur est constitué par un changement de méthode notable, porteur de réelles améliorations. Fondé sur une logique intégrée et exigeante vis-à-vis des autorités organisatrices comme des services et opérateurs de l'État, il apporte une vision nationale prospective et transversale ainsi que des outils mutualisés conçus et pilotés par une équipe centrale, doit être renforcée pour gagner en efficacité.

En pratique, grâce à l'élaboration et au suivi local des contrats de progrès, le Pedom a permis l'émergence, dans chaque territoire, d'une vision stratégique pluriannuelle des besoins d'investissement ainsi qu'une meilleure prise en compte des nécessités permettant d'assurer le fonctionnement – ou de remédier au dysfonctionnement – des services. Il a fait prendre conscience, notamment à Mayotte, avant même qu'elle ne soit dévastée par le cyclone Chido, des besoins élevés de financement des territoires, dont la trajectoire doit éviter les aléas antérieurs de financements ponctuels liés à des « plans d'urgence ». Il a ainsi permis de passer d'une logique de financement au coup par coup de projets d'investissements à l'efficacité non démontrée à une programmation de long terme cohérente et théoriquement conditionnée.

La programmation consolidée de l'ensemble des contrats de progrès s'élève à 2,3 Md€, répartis à 64 % sur l'eau potable et 36 % sur l'assainissement. Le Pedom a mobilisé à ce jour 889 M€ d'engagements de l'État et de ses opérateurs, dont 410 M€ de subventions, dont seulement 230 M€ de subventions consommées, ainsi que 479 M€ de prêts mobilisés. Cette dynamique se traduit par des engagements et des consommations de crédits en forte progression pour les subventions étatiques (passés de 15 à 45 M€ en montant annuel entre 2016 et 2023). Les prêts ne connaissent pas, globalement, d'augmentation notable, mais les institutions qui les allouent (Banque des Territoires et AFD) jugent très positivement la garantie de qualité des projets que permet la dynamique des contrats de progrès. Il importe toutefois de poursuivre et intensifier le travail d'amélioration de l'allocation qualitative et quantitative des crédits.

À l'échelle des territoires, la mise en œuvre du Pedom s'est en outre confrontée à divers écueils. Le premier a été celui du manque de réalisme dans l'application du principe de conditionnalité. La logique consistant à soumettre les soutiens financiers de l'État et de ses opérateurs, au respect d'engagements précis des partenaires apparaît à la fois ambitieuse et vertueuse. Toutefois, le fait que cette conditionnalité passe par une méthodologie formelle de renseignement d'une batterie d'indicateurs techniques très précis en a amenuisé la portée. Il importe, pour rendre plus effectif ce principe, de le rendre plus stratégique et plus facilement objectivable sur des résultats, relevant du respect de feuilles de route simplifiées. Le second écueil est celui de la gouvernance locale, caractérisée par des crises et des difficultés récurrentes, certaines collectivités ne s'étant pas emparées de leurs prérogatives. Les juridictions financières préconisent une résolution pragmatique des problèmes de gouvernance et de structuration des autorités organisatrices. Elles ne recommandent pas un modèle unique d'organisation, tout en insistant sur le nécessaire renforcement des moyens du contrôle des entités délégataires de services publics d'eau et d'assainissement. Elles appellent aussi à faire une plus grande place aux usagers et citoyens dans le suivi et la gouvernance de ces services fondamentaux.

Les juridictions financières formulent donc les recommandations suivantes :

- 1 renforcer le principe de conditionnalité des financements à des résultats, grâce à des feuilles de route simplifiées dotées d'indicateurs stratégiques (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025) ;*
 - 2 renforcer les capacités de suivi des autorités organisatrices sur leurs prestataires et délégataires, par des moyens accrus en matière de formation, d'assistance juridique, et renforcer le contrôle de légalité en préfecture (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer - 2025) ;*
 - 3 intégrer dans les préconisations nationales du plan « eau Dom » les conditions de la prise en compte des usagers (formations, mutualisation d'expérience) et insérer dans chaque contrat de progrès des dispositions relatives aux besoins des habitants, à leur information et à leur contribution à la gouvernance des projets (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère des outre-mer - 2025).*
-

Chapitre II

Des différenciations dans le pilotage de la politique publique de gestion de l'eau potable et de l'assainissement adaptées aux spécificités des DROM

La prise en compte des spécificités des départements et région d'outre-mer (DROM) a conduit à un positionnement de l'État qui s'écarte des modèles hexagonaux pour la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi qu'à une application des normes plus ouverte aux adaptations comme aux innovations territoriales. Elle induit toutefois des questionnements sur les schémas de financement de ces services fondamentaux.

I - Des modalités renouvelées mais parfois problématiques de l'accompagnement de l'État

Au fil du déploiement du Pedom, l'État a renforcé son accompagnement en matière de compétence, de formation et d'expertise, et développé des dispositifs d'assistance technique originaux. Ces modalités d'accompagnement se sont articulées avec un positionnement global de l'État très atypique dans la gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement.

A - Compétence, formation et expertise partagées

1 - Un défaut d'ingénierie

Les difficultés d'accès à l'ingénierie technique et financière pour les collectivités ultra-marines sont identifiées et soulignées dans nombre de travaux de la Cour des comptes⁸⁴, ainsi que dans un récent rapport parlementaire consacré au soutien en ingénierie aux collectivités ultra-marines⁸⁵. Ces difficultés ne sont pas propres aux politiques d'eau et d'assainissement. Elles ont conduit l'État à prendre pour ces territoires des postures et des responsabilités qui diffèrent fortement de celles qui s'appliquent dans l'Hexagone. Ainsi la Cour des comptes constatait dans son rapport de 2022 consacré aux financements de l'État en outre-mer que « *le renforcement des crédits alloués aux territoires d'outre-mer doit s'accompagner d'un appui renforcé de l'État pour permettre aux collectivités de disposer des capacités d'ingénierie nécessaires à la conduite de leurs projets et d'assurer, à terme, leur capacité autonome à mener à bien les projets financés* ».

Cette question est particulièrement aiguë sur le sujet de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, en dépit d'une compétence exercée, en théorie, exclusivement par le bloc communal. Pour la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), qui assure le pilotage du Pedom, « *le principal déterminant des projets d'investissement stratégique est l'accompagnement en ingénierie de projet que l'État ou d'autres partenaires peuvent fournir* » aux collectivités.

La pénurie de compétences techniques des gestionnaires des services et autorités organisatrices de gestion de l'eau et de l'assainissement s'explique notamment par l'insuffisance de formation et de compétence de la main d'œuvre locale, à tous les niveaux de responsabilité. Comme l'écrivent les inspecteurs généraux de la mission de 2015⁸⁶, « *un effet de ciseau se produit entre la croissance vigoureuse de la technicité des infrastructures et le niveau technique d'origine de l'abondante main-d'œuvre d'exécution* ». L'importance des programmes de travaux à prévoir dans les années à venir, que la dynamique des contrats de progrès contribue à révéler et à préciser, accroît cet effet de ciseau.

Ce défaut d'ingénierie, variable selon les territoires et dépendant de l'histoire des services publics locaux ultramarins, s'est en partie révélé lors du transfert de l'ingénierie publique de l'État vers les collectivités.

Jusque dans les années 1990, « *l'ingénierie publique [de l'État] dans le secteur des réseaux d'eau et d'assainissement, [...] consiste à réaliser la maîtrise d'œuvre pour la construction d'un réseau d'eau potable ou d'une station d'épuration, mais aussi à appuyer la collectivité dans une*

⁸⁴ Notamment Cour des comptes, *Les financements de l'État en outre-mer*, op. cit. mars 2022, pp. 26 et suivantes. Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?* juin 2022.

Cour des comptes, *Enquête de suivi de la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence en faveur de la Guyane*, janvier 2024.

Cour des comptes, *La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer*, Rapport public annuel 2024, mars 2024

⁸⁵ Christian Baptiste et Karine Lebon, *rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'ingénierie proposés aux collectivités territoriales ultramarines*, Assemblée nationale, XVI^{ème} législature, 5 juin 2023.

⁸⁶ CGEDD, CGAER, IGA, op. cit., p. 42.

procédure de délégation de service public ou de marché public liée à ces services. Cette mission [est] fournie majoritairement par les ingénieurs du ministère de l'Agriculture, historiquement au sein des directions départementales de l'agriculture, de l'eau et de la forêt (DDAF), puis au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) »⁸⁷.

« Portée par un discours sur la rationalisation de l'action publique »⁸⁸ et s'inscrivant dans la logique du « *new public management* », la réforme de l'ingénierie fait progressivement son chemin dans un contexte européen de libéralisation des réseaux d'infrastructure et de promotion de la libre concurrence, dans le sillage de l'Acte unique européen de 1986. La Cour des comptes dans son rapport de 1999 sur la fonction publique de l'État⁸⁹ constatait que les contrats de gré à gré permettant aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) d'intervenir auprès des collectivités sans mise en concurrence n'était pas conforme à la réglementation. S'agissant de compétences dévolues aux collectivités locales, la loi Murcef⁹⁰ en 2001 puis la RGPP⁹¹ en 2007 conduisirent à la suppression de l'ingénierie publique de l'État, dont les missions de maîtrise d'œuvre prirent fin en 2012. Les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement ont cessé, quant à elles, en 2016.

Dans son rapport de 2022 sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État⁹², la Cour des comptes dresse le bilan du repli de l'ingénierie publique en termes d'effectifs : entre 2012 et 2020, les directions départementales interministérielles (DDI) ont perdu 30,8 % de leurs emplois au global, les DDAF 44 % et les directions départementales des territoires (DDT) 34 %. Ces suppressions d'emplois se sont bien souvent réalisées « *sans transfert d'effectif* » vers les collectivités. Ce constat n'épargne pas les DROM.

Extraits du rapport d'information du Sénat⁹³ : l'exemple de la suppression de l'ingénierie de l'État dans le domaine de l'eau

« Avant d'être définitivement arrêtées au 1^{er} janvier 2016, les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement par l'État représentaient encore une part de marché de près de 90 % du nombre de prestations d'assistance à la passation des marchés en eau et assainissement au début des années 2000.

⁸⁷ Sylvain Barone, Claire Dedieu et Laetitia Guérin Schneider, *La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale*. Politiques et Management public, 33 (1), janvier-mars 2016, p. 50.

⁸⁸ *Ibid.* p. 51.

⁸⁹ Cour des comptes, *La fonction publique de l'État*, décembre 1999, p. 367, pointant « l'exercice rémunéré des missions d'ingénierie sans mise en concurrence et à des prix qui ne sont pas ceux du marché ».

⁹⁰ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

⁹¹ Révision générale des politiques publiques.

⁹² Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, 2022, p. 19.

⁹³ Mme Josiane Costes et M. Charles Guéné, *L'ingénierie territoriales et l'agence nationale de la cohésion des territoires*, rapport d'information, délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, juillet 2020.

La disparition de ces missions a laissé les collectivités plus isolées face aux responsabilités de gestion des services d'eau qui leur incombent et a mis en évidence la rapide érosion de l'appui de l'État dans l'assistance à la passation des délégations de service public depuis 2008.

Les effets de cette réforme sont mesurables sur la réduction des recrutements d'ingénieurs fonctionnaires à l'École nationale de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), principal vivier des services d'ingénierie publique de l'État des DDAF avant leur fusion. Encore relativement stable de 1991 à 2007 (20 diplômés par an en moyenne), l'effectif diminue pour tomber à 10,5 diplômés par an en moyenne de 2008 à 2017 (dont un seul ingénieur fonctionnaire diplômé en 2013), illustrant la perte progressive des compétences techniques spécialisées dans les services de l'État. »

Les conséquences de ce repli sont nombreuses. Une perte d'expertise est observée avec « la disparition des méthodes et outils qui permettaient de capitaliser l'expertise des services »⁹⁴, tandis que les collectivités des DROM, à la différence des entités de l'hexagone, ne se sont pas saisies et dotées des compétences nécessaires. Selon le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁹⁵, « beaucoup de collectivités manquent d'expertise, qu'elle soit technique, managériale (pilotage de projet), informatique, juridique ou financière, pour prendre des décisions, piloter leur régie ou contrôler le délégataire ». En l'absence d'adaptation et de formation de la main d'œuvre locale à tous les niveaux de responsabilité et du fait d'une impulsion politique des élus locaux insuffisante, la carence technique des gestionnaires de services et des autorités organisatrices s'est aggravée.

Comme indiqué dans le rapport précité de la Cour des comptes sur les financements de l'État en outre-mer⁹⁶, la DGOM considère que la principale difficulté rencontrée par les collectivités territoriales résulte du « manque d'ingénierie opérationnelle et financière pourtant nécessaire au suivi des projets ou au montage de dossier de demande de subvention, à leur précarité financière et parfois au manque de visibilité financière compromettant le lancement d'opérations de construction ».

Parallèlement, le pilotage nécessaire des prestataires ou délégataires du secteur privé s'effectue souvent avec difficulté. Ainsi : « le retrait de l'État dans le domaine de l'ingénierie publique ne conduit pas mécaniquement à l'augmentation de l'activité privée dans les mêmes proportions. L'analyse montre une défaillance de l'offre privée sur certains segments et un basculement partiel des missions vers d'autres acteurs publics »⁹⁷. Tous les territoires n'ont pas été affectés de la même façon : « les territoires à faible potentiel fiscal [qui] ne parviennent pas à structurer une maîtrise d'ouvrage capable, a minima, de définir ses propres besoins » et les territoires mieux dotés capables d'une « mutualisation des moyens [qui] rend possible le transfert ou le recrutement d'agents [...] et le dégagement de moyens financiers pour relancer l'investissement » comme l'avance Claire Dedieu dans son ouvrage de 2019 « Quand l'État se retire ».

⁹⁴ Sylvain Barone, Claire Dedieu et Laetitia Guérin Schneider, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁵ Conseil économique, social et environnemental (CESE), *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer*, octobre 2022, p. 67.

⁹⁶ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 36.

⁹⁷ Sylvain Barone, Claire Dedieu et Laetitia Guérin Schneider, *op. cit.*, p. 65.

Dans les DROM, comme en Guadeloupe par exemple, la fin du recours à l'ingénierie publique de l'État non relayée par les collectivités, contribue à la perte de leur contrôle sur la continuité et la qualité de ces services. Ainsi, entre 2005 et 2015, les dysfonctionnements du principal syndicat en place (SIAEAG), la réforme de l'intercommunalité, et les conflits entre EPCI autour de la ressource (cf. partie I-III-B) se sont combinés pour provoquer un quasi-abandon de l'investissement. Avec le départ du délégataire en 2014, la situation s'est encore plus dégradée et les « tours d'eau »⁹⁸ sont progressivement devenus un mode de gestion à part entière. De même, à Mayotte, face à la situation très dégradée des services, un opérateur mahorais interrogé dans le cadre de l'enquête indiquait : « *Le problème mahorais de la gestion de l'eau est la conséquence d'une grande période de sous-investissements depuis la fin de la DDAF ; il y a quelques années le réseau était très bien* ».

2 - L'offre de service du Pedom en matière d'accompagnement technique

Depuis 2016, une part notable des moyens du Pedom se donne l'ambition de pallier le manque d'ingénierie locale. Comme le rappelle le préambule du rapport d'activité 2023-2024 du Pedom : « *Telle est notre finalité : renforcer les capacités en ingénierie, techniques et financières des collectivités pour améliorer le service rendu aux usagers et préserver la santé des populations ultramarines vis-à-vis des risques liés à un accès insuffisant à l'eau potable et à l'assainissement* »⁹⁹. Cette ambition constitue l'axe 3 de la feuille de route 2022-2026 construite sur la base des recommandations du rapport d'évaluation inter-inspections du plan « eau Dom » (Pedom) de 2022¹⁰⁰, et agrémenté de propositions complémentaires issues des travaux des équipes projets.

Cet accompagnement renforcé remplit divers objectifs. À court terme et dans le cadre du Pedom, il a d'abord vocation à sortir d'éventuelles situations de crise et plus largement d'assurer le développement de projets prioritaires. Comme déjà indiqué, l'alimentation en eau potable est souvent identifiée comme l'enjeu prioritaire. C'est le cas notamment en Guadeloupe et à Mayotte où l'objectif premier est le rétablissement rapide de la continuité de ce service. Deux méthodes sont mises en place par l'État qui prennent des formes très différentes : suppléer les services ayant la compétence en confiant une partie de la maîtrise d'ouvrage à des tiers (maîtrise d'ouvrage transférée aux équipes de la DEAL ou à des prestataires privés), ou accompagner les services afin de leur permettre une montée en compétence rapide en ingénierie et une utilisation directe des subventions allouées par le Pedom : assistance technique à maîtrise d'ouvrage (ATMOA)/formation des personnels, mise en place d'assistants techniques en binôme avec les équipes des collectivités, etc..

⁹⁸ Coupures alternées de l'alimentation en eau potable.

⁹⁹ DEB, DGOM, DGS, *rapport d'activité – Bilan 2023 et Perspectives 2024*, mars 2024, p. 2.

¹⁰⁰ CGEDD, IGA, *Évaluation du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin*, février 2022.

Au-delà de la gestion de crise, l'ambition est de mettre en place des services compétents capables d'une gestion patrimoniale pérenne en matière d'eau potable comme d'assainissement. Cet objectif apparaît à ce jour le moins avancé et prend la forme d'un accompagnement à la connaissance des réseaux pour du travail de long terme, par la promotion d'outils et méthodes appropriées (diagnostic patrimonial, système d'information géographique, *etc.*), avec des réalisations encore peu effectives.

Dans le cadre du Pedom, différentes « offres de service » sont proposées (cf. annexe n° 8). Celles-ci peuvent être classées en quatre grandes familles : l'assistance technique par le renforcement des équipes locales (détaillée au II. B), les missions de conseil et d'audit (ATMOA au sens large, souvent assurée par des cabinets privés), les études techniques et travaux de recherche (souvent de portée nationale et relatifs aux enjeux de normalisation¹⁰¹) et la formation (cf. encadré ci-après).

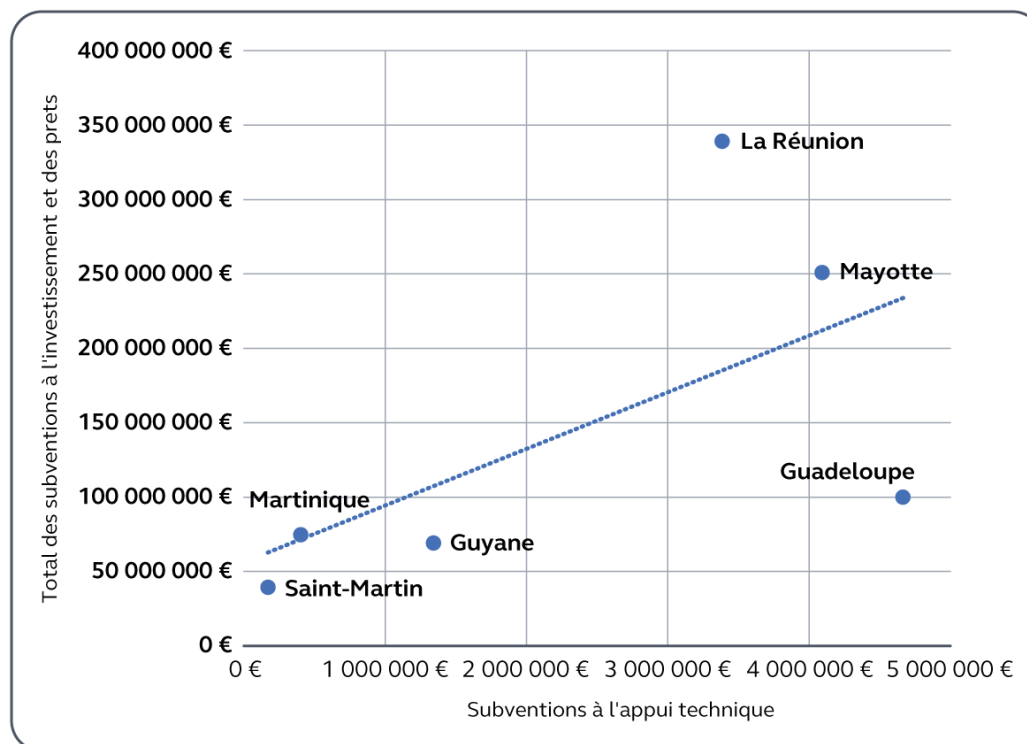
La diversité de cette offre de service procède de multiples considérations. Elle prend notamment sa source dans les enjeux politiques, sociaux et historiques spécifiques aux contextes ultramarins, dans la pluralité des modes de gouvernances en place, l'hétérogénéité des compétences locales, l'articulation des objectifs de gestion de crise à court terme et de gestion patrimoniale de long terme, ou les procédures et contraintes de financement des bailleurs de fonds.

Les tableaux de suivi financier transmis par le coordonnateur national fournissent sur les montants alloués à l'accompagnement technique par le Pedom selon les territoires sur la période 2016-2023 : les autorisations d'engagement s'élèvent à 16,2 M€ et les crédits de paiement à 10,5 M€ pour l'ensemble des territoires du Pedom. La part des subventions allouées à l'accompagnement technique rapportée au volume total de subvention (en crédits de paiement - CP, hors prêts) demeure à 5 % pour tous les territoires du Pedom.

Les sommes déployées par territoire varient fortement. Mayotte bénéficie ainsi des subventions à l'appui technique les plus élevées (4,1 M€ en autorisations d'engagement - AE), tandis que Saint-Martin est, compte tenu de sa taille, le territoire le moins bien doté (170 000 € en AE). Comme le montre le tableau ci-dessous, en AE, il y a trois groupes de bénéficiaires en crédits d'appui technique et de subventions à l'investissement (Mayotte puis La Réunion et Guadeloupe enfin les territoires de Saint Martin, Martinique et Guyane) faisant apparaître les importants besoins des territoires notamment de Mayotte et de Guadeloupe en matière d'investissement et d'appui technique. Les sommes consacrées à l'appui technique sont globalement d'autant plus élevées que les subventions à l'investissement sont importantes. Ceci est cohérent avec la volonté de l'État de développer une ingénierie locale capable d'assurer la mobilisation effective des subventions à l'investissement. Les consommations des crédits observées vont dans ce sens.

¹⁰¹ Le CSTB conduit par exemple une étude sur « *l'adaptation des règles techniques de l'assainissement non collectif aux contraintes urbanistiques des territoires ultramarins* » et travaille à la *récupération et l'utilisation d'eau de pluie dans les territoires ultramarins* ». Le Cerema est quant à lui à l'origine d'une étude sur « *l'amélioration de la résilience des services publics d'eau et d'assainissement en outre-mer à Saint-Martin* ».

Graphique n° 6 : rapport entre les subventions à l'investissement, les prêts et les moyens consacrés à l'ingénierie technique (en autorisations de paiement)



Source : Cour des comptes d'après des données du coordonnateur Pedom (pour 2016 à 2023)

La formation des professionnels : une mobilisation des acteurs à renforcer

Si le Pedom a pleinement intégré l'enjeu de renforcement des capacités d'ingénierie des services d'eau et d'assainissement des collectivités, il ne traite qu'à la marge de la formation des professionnels, qui constitue pourtant un enjeu majeur au regard des défis à relever dans les années à venir.

La formation continue

Dès 2018, l'AFD a co-financé avec l'AFB (devenue OFB) un cycle de formation Eau Dom auprès des six territoires (budget global de 120 000 €). L'agence finance depuis 2020 un dispositif de formation/ATMOA (1,85 M€, via le fonds outre-mer (FOM), avec des contributions de l'OFB et de la DGS via des transferts budgétaires) sous la forme de sessions annuelles de formations collectives, et d'un accompagnement ponctuel et individualisé des autorités organisatrices. Ce dispositif, qui concerne à la fois les élus et les équipes d'encadrement, a fait l'objet d'un bilan interne et d'une présentation au Comité Outre-mer de l'AFD en avril 2024, et devrait être reconduit.

À La Réunion, aussi financé par l'AFD, le dispositif des « classes d'eau » a été mis en œuvre par un prestataire extérieur. Lors de la conférence régionale des acteurs de l'eau de 2023, une des élues en charge de l'eau avait exprimé le sentiment de ne pas disposer de tous les éléments techniques pour prendre des décisions au sein de son conseil communautaire. D'où l'idée de mettre en place un séminaire, spécifiquement consacré aux élus des collectivités (EPCI, département, région). Pour ce faire, le Pedom de La Réunion s'est inspiré des « classes d'eau » aux élus mises en place par l'agence de l'eau Seine-Normandie en hexagone. Le format retenu a été celui d'une demi-journée, permettant de présenter les grands enjeux de l'eau à La Réunion, avec des temps d'échange. Des diaporamas très courts ont été réalisés par l'Office de l'eau, l'ARS, la DEAL et le prestataire.

Pour chaque collectivité, le préfet de La Réunion avait officiellement invité l' élu en charge de l'eau et le directeur général adjoint eau potable et assainissement. L'objectif de cette approche « en tandem » étant de tendre vers une vision partagée des grands enjeux du territoire tant au niveau technique qu'au niveau politique. Tous les partenaires ont répondu présent. Le séminaire des élus s'est tenu le 10 octobre 2023 et a rassemblé sept collectivités (les cinq intercommunalités, la région et le département). Cette démarche a permis à l'État de faire passer des messages forts et d'accéder directement à l'échelon décisionnel de ces collectivités. Ce projet pilote de La Réunion a fait l'objet d'une présentation lors du séminaire national du Pedom au ministère des outre-mer, en décembre 2023, pour pouvoir être éventuellement répliqué dans d'autres DOM.

À Mayotte, l'accueil d'assistants techniques à la fois dans les services de la DEAL et au sein de Lema est accompagné par un ambitieux plan de formation/accompagnement sur trois ans, financé par le ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires et le plan de relance. Le programme a été bâti pour faire progressivement monter en compétence l'ensemble des recrues et établir un langage commun entre syndicat et État sur un panel de compétences variées : administrative, technique, financière, afin d'assurer une conduite d'opération efficace. Ce fonctionnement autour d'un projet a été la règle de pilotage du plan de charge des opérations confiées par le syndicat à la DEAL.

La formation initiale

Les moyens de formation continue, particulièrement opportunes quand elles mêlent les équipes des différents services ou sont mutualisées entre différents territoires, ne sauraient toutefois suppléer le défaut de formation initiale de professionnels de l'eau ultra-marins. Le conseil économique social et environnemental (CESE), dans son rapport de 2022 sur la gestion de l'eau et l'assainissement outre-mer, préconise ainsi dans sa recommandation n° 19 de « *développer les filières de formations polyvalentes de techniciens et d'ingénieurs hydraulique dans les territoires ultramarins.* » La démarche est initiée dans le cadre du Pedom.

À La Réunion, la DEAL a travaillé en 2023 avec l'université locale (UFR Sciences de l'Homme et de l'environnement) à l'adaptation d'une filière, par une spécialisation dans le domaine de l'eau d'étudiants du master risque et environnement (Bac +5). Ce master par alternance forme une promotion de 15 élèves par an. Parmi eux, six élèves bénéficient désormais d'une spécialisation « eau potable et assainissement ». Afin de faire monter en puissance cette formation, le Pedom a mis en place une collaboration avec l'ENGEES (École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg), qui permet de développer des cours en distanciel. La démarche a avancé rapidement. À la suite d'une concertation avec les EPCI et les entreprises privées, des contrats d'apprentissage ont été signés à partir de septembre 2023 pour six étudiants dans le domaine de l'eau.

Cette collaboration doit désormais être formalisée et étendue aux territoires des Antilles et de Guyane, avec un volet financier, couvrant les frais pédagogiques et les frais de déplacement de l'ENGEES.

La feuille de route du Pedom 2022-2026 retient comme objectif de « *permettre le déploiement d'offres de formations locales pour des profils recherchés dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, en partenariat avec les grandes écoles et les organismes de formation.* » Cet objectif est aujourd'hui poursuivi ponctuellement autour de quelques initiatives vertueuses. Toutefois, les conseils régionaux qui ont la compétence de la formation continue semblent peu s'en emparer. Il nécessiterait pourtant d'être intégré par ces collectivités dans leurs plans de formation, et d'être poussé auprès des ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur, notamment pour être étendu à des formations de niveau Bac pro et Brevet de technicien supérieur (BTS). Il pourrait également bénéficier d'un accompagnement financier de jeunes formés dans l'hexagone dans le cadre du dispositif « cadres d'avenir ».

B - Les différentes formes et difficultés de l'assistance technique

L'assistance technique par la mise à disposition de personnel est un dispositif central du Pedom qui s'appuie sur une offre de service diversifiée. La multitude d'offres d'ingénierie parfois concurrentes et la complexité administrative, juridique et financière des montages *ad hoc* associés plaident pour une simplification et une harmonisation des pratiques. Les modalités d'intervention des assistants techniques méritent également d'être clarifiées dans un souci d'efficacité et de renforcement pérenne de l'ingénierie locale.

1 - État des lieux d'un dispositif local d'appui à l'ingénierie : l'assistance technique

Il existe une grande diversité de modes d'assistance technique de la part de l'État dans les DROM. Les montages financiers et contractuels associés sont complexes. Ils utilisent toute la palette de financements et de statuts possibles (portage salarial, mise à disposition, détachement, position normale d'activité, temps plein/partiel, etc.). Toutefois, quatre modèles se dessinent (cf. annexe n° 8).

L'assistance déployée au sein des collectivités est le principal dispositif mis en œuvre, il concerne environ deux tiers des équivalents temps plein (ETP) déployés sur l'ensemble du périmètre du Pedom. Selon les situations, les assistants techniques dépêchés au sein des structures y sont pleinement intégrés, avec un lien hiérarchique interne, ou sont extérieurs à l'organigramme. Il peut exister alors un lien hiérarchique noué avec l'employeur public, quand il s'agit de la préfecture. Comme l'indique l'AFD, quand celle-ci est directement employeuse, la relation avec elle se limite à un lien contractuel, traduisant alors une absence de réel pilotage hiérarchique.

Un deuxième modèle consiste à financer de nouveaux postes au sein des services de l'État, en DEAL notamment, pour l'accompagnement des collectivités, en se rapprochant des modèles anciens d'ingénierie étatique. Certains l'ont été grâce au maintien ou redéploiement de postes de l'ancienne ingénierie technique des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Ce n'est que de manière très exceptionnelle que des postes sont créés au sein des services. Pour échapper aux règles de plafonnement, ce sont aussi des modalités atypiques de « portage salarial » qui sont mises en œuvre. Des conventions État/structure de portage/collectivité définissent alors les modalités d'interaction des agents publics avec la structure accompagnée (exemple du syndicat Lema de Mayotte).

Troisième modèle, l'assistance technique *via* les prestations. Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) déploie ce nouveau modèle à Mayotte qui a vocation à essaimer dans les autres territoires ultramarins. Au sein d'une antenne locale, le Cerema constitue une équipe spécialisée dans le domaine de l'eau

et de l'assainissement afin de proposer des prestations d'accompagnement en ingénierie aux collectivités partenaires. Les agents sont alors totalement extérieurs aux services de la collectivité. En revanche, l'offre de service en ingénierie de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ne paraît nulle part mobilisée sur les sujets d'eau et assainissement, des opérateurs plus spécialisés étant déjà positionnés.

Le dernier modèle, plus anecdotique, est l'assistance technique résidente *via* un prestataire privée. Un employeur de droit privé, cabinet de conseil, assure une prestation d'accompagnement technique continue (et non une mission dans un temps limitée) pour le compte d'une collectivité. Les salariés, qui sont parfois plusieurs à se succéder sur une mission, sont toujours extérieurs à l'organigramme de la collectivité.

Il convient d'ajouter à ces dispositifs, la mise à disposition d'experts de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) pour des missions stratégiques de court ou moyen terme. Ce mode d'intervention concerne actuellement deux expertes. L'une est détachée à mi-temps sur la problématique guadeloupéenne afin de monter et de piloter l'équipe d'assistants techniques intervenant au sein du SMGEAG, l'autre a été missionnée à temps plein par l'IGEDD sur le dossier mahorais pour établir et orchestrer le prochain plan de gestion de l'eau (plan eau Mayotte – PEM). Sa mission devrait être transférée à un expert de haut niveau chargé du pilotage du PEM, en cours de recrutement¹⁰².

Tableau n° 5 : postes d'assistants techniques déployés dans les territoires

<i>Assistance technique</i>	Guadeloupe	Martinique	Saint Martin	Guyane	Mayotte	La Réunion
<i>Assistance déployée au sein des autorités organisatrices</i>	11 ETP (9 postes pourvus)	2 ETP (1 poste pourvu)	2 ETP	4 ETP (2 postes pourvus)	4 ETP	
<i>Renfort technique déployé au sein de la DEAL</i>				1 ETP (pourvu)	5 ETP (3 postes pourvus)	
<i>Assistance technique via prestation Cerema</i>					6 ETP (en cours)	
<i>Assistance technique résidente via prestataire privé</i>					0,5 ETP (pourvu)	
<i>Assistance technique via mission IGEDD</i>	0.3 à 0.5 ETP (pourvu)				1 ETP (pourvu)	

Source : Cour des comptes (2016 à 2023)

¹⁰² Octobre 2024.

2 - Analyse des dispositifs d'assistance technique

La réalisation des objectifs du Pedom en matière d'assistance technique est difficile à établir. Comme en conviennent les bailleurs de fonds, ces modalités d'assistance technique en outre-mer sont trop récentes et les retours d'expérience trop peu nombreux pour que des conclusions générales puissent être tirées. Il est en particulier hasardeux d'imputer aux dispositifs d'accompagnement les améliorations ou la dégradation de la qualité des réseaux. L'absence de suivi rigoureux des indicateurs de performance des services, très critiquable en soi, plaide également pour une certaine circonspection.

La complexité des montages financiers et juridiques constitue toutefois un frein au déploiement efficace de l'offre d'assistance technique. Les dispositifs d'assistance manquent de lisibilité pour l'ensemble des acteurs et se caractérisent par un allongement des délais de recrutement du personnel. Certains préfets font ainsi état de durée de constitution des dossiers de recrutement de près d'un an, par l'intermédiaire d'Expertise France¹⁰³ notamment. La complexité du portage salarial est d'autant plus problématique que les services instructeurs des dossiers de portage (préfecture, DEAL, etc.) manquent eux-mêmes de personnel pour mener à bien leurs missions au profit du Pedom (la mise en place et le suivi du Pedom se sont faits localement à effectif constant¹⁰⁴). En tout état de cause, il est dommageable que la réponse à un besoin en ingénierie se traduise par un cercle vicieux : une pression sur les services instructeurs et un nouveau besoin en ingénierie pour traiter le volet « ingénierie » du Pedom.

L'assistance technique à Mayotte : des montages inutilement complexes

L'accompagnement technique du Lema s'est traduit notamment par la création de cinq postes d'ingénieurs chargés de l'assistance à maîtrise d'ouvrage au sein de la DEAL. L'employeur officiel est une société privée chargée du portage salarial. Les ingénieurs sont des salariés engagés par un contrat de droit privé tripartite (DEAL, la société et l'intéressé), lesdits ingénieurs pouvant potentiellement être des agents des services de l'État en disponibilité. Ce dispositif atypique permet de s'affranchir du plafond d'emploi de la DEAL constituant un contournement des dispositions budgétaires.

Conjointement, le Cerema propose de déployer six postes localement pour fournir des prestations d'accompagnement au Lema. Là encore, les modalités de financement sont surprenantes : le Lema est financé par l'État pour payer les prestations du Cerema, établissement de l'État.

Une seconde difficulté est celle de la démultiplication des offres de renforcement et des interlocuteurs proposés par l'État, induisant là encore un manque de lisibilité. Si à Mayotte on se félicite de la mise sur pied d'une équipe nouvelle au sein du Cerema, il est difficile d'expliquer quel est l'intérêt de ce positionnement par rapport à des renforts au sein même de la DEAL, ou au sein du syndicat unique. Les responsables du Cerema y voient une opportunité de développement et de nouvelles missions pour leur structure, mais on s'explique difficilement quelle logique fonctionnelle a fait pencher vers cette option conduisant à créer un acteur nouveau localement. Ainsi, les responsables du syndicat mahorais relèvent-ils à juste titre, le

¹⁰³ Pour l'AFD, ces délais peuvent être liés au fait que le mandat d'Expertise France en outre-mer en matière d'assistance technique n'a été ouvert qu'à l'été 2023, et était alors en phase d'élaboration puis de démarrage d'activité, donnant lieu à ajustements et retards.

¹⁰⁴ Sauf exception (la DEAL Guyane a par exemple bénéficié d'un ETP supplémentaire alloué dans le cadre du Pedom).

risque de non alignement entre les positions portées par les différents acteurs de l'État (experts IGEDD, DEAL, Cerema, etc.).

À Saint-Martin, le préfet a formulé la proposition de création d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant les différentes équipes de l'État et celles de la collectivité territoriale, dont un des objectifs serait *« d'unifier l'action des opérateurs de l'État qui n'est pas suffisamment articulée par son représentant autour d'une stratégie d'intervention cohérente »*¹⁰⁵. Cette proposition ne porte pas spécifiquement sur la gestion de l'eau, mais met à jour le besoin exprimé par les acteurs d'une clarification de l'organisation de l'État dans un contexte de dispersion de ses entités et de ses modes d'intervention.

Un troisième écueil concerne le positionnement de l'assistance technique au sein des collectivités. Là encore, les montages sont étonnamment complexes. Les relations fonctionnelles et interpersonnelles n'en sont pas simplifiées et l'intervention des assistants techniques est parfois vécue comme une forme d'ingérence de l'État¹⁰⁶.

**L'assistance technique au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement
de Guadeloupe : un exemple de la difficulté de positionnement
des assistants techniques au sein des collectivités**

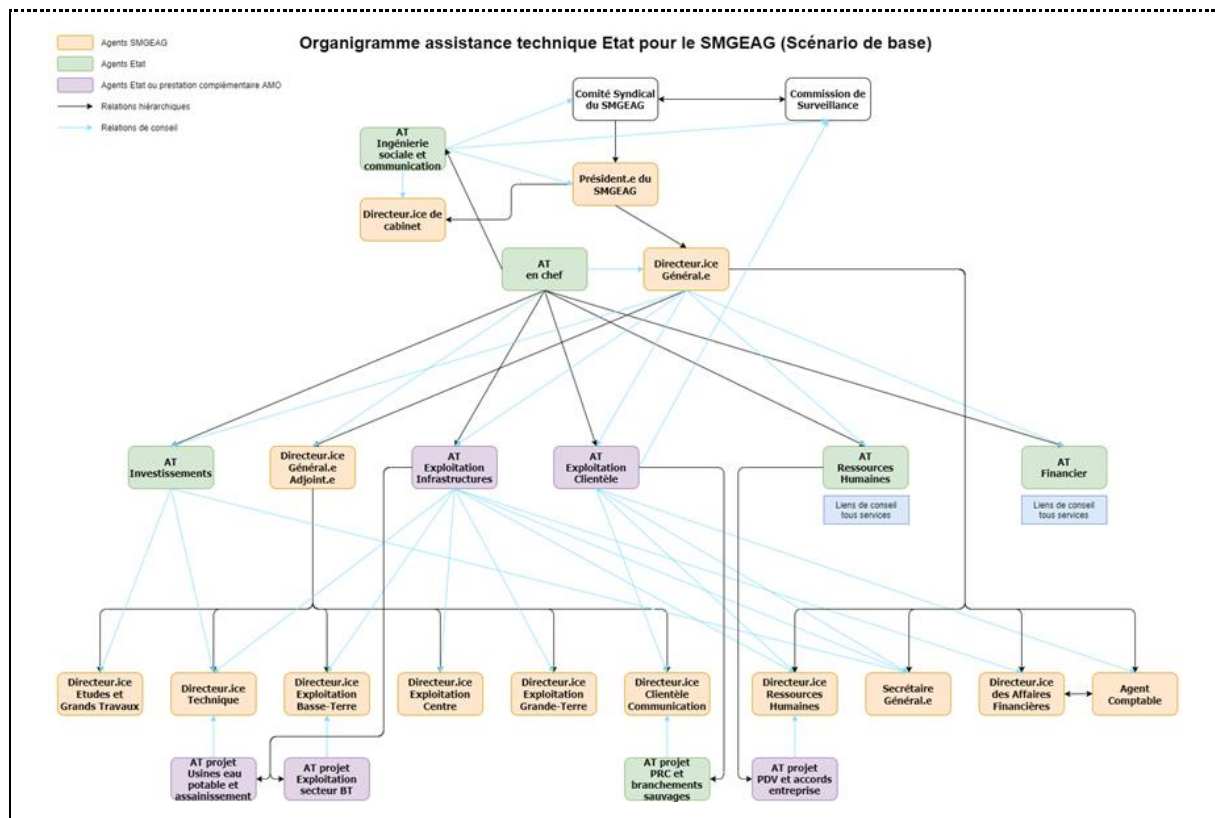
Au sein du SMGEAG, les assistants techniques sont rattachés fonctionnellement à la préfecture. Ils sont placés sous l'autorité hiérarchique de l'assistant technique en chef qui dépend elle-même hiérarchiquement du préfet. Les assistants techniques n'exercent ou ne dépendent d'aucune autorité hiérarchique ou fonctionnelle interne au SMGEAG. Ils sont placés en binôme auprès de la direction qu'ils assistent et conseillent. Cette position manque de clarté et ne favorise pas la synergie des assistants techniques au sein des équipes.

Une consultation lancée par le SMGEAG en décembre 2023 pour la gestion en délégation de service public sur cinq ans de quatre communes donne une illustration de ces difficultés internes. Élaboré par les assistants techniques du SMGEAG, le cahier des charges associé proposait un mode de rémunération du concessionnaire atypique (proche du concept de concession à forfait de charge). Or en phase d'audition, un candidat s'étant employé à répondre conformément au dossier de consultation des entreprises, a constaté que les représentants du SMGEAG présents faisaient la découverte du cahier des charges et qu'aucun d'entre eux n'avait compris le mécanisme proposé par les assistants techniques. Quelques jours plus tard le syndicat est revenu sur cette « erreur de plume » pour remplacer le dossier de consultation des entreprises d'origine par un dossier de consultation des entreprises de délégation de service public plus classique.

L'organigramme ci-dessous donne un aperçu du fonctionnement interne de la structure, pour le moins complexe.

¹⁰⁵ Note du préfet à la ministre déléguée aux outre-mer sur « la création d'un GIP ingénierie travaux publics de Saint-Martin », 15 mai 2024.

¹⁰⁶ Certaines personnes interrogées indiquant qu'ils sont : « des mercenaires de l'État qui repartiront dans un an ».



Pour le coordonnateur national du Pedom, la récente mise en œuvre de cette politique et le manque de retour d'expérience ne permettent pas une véritable prise de recul. Le renforcement global de l'appui à l'ingénierie se poursuit et les modalités d'accompagnement technique sont en constante évolution, des montages *ad hoc* sont proposés dans chaque territoire en l'absence de système opérant plus lisible et plus homogène. Le coût de l'assistance technique n'est pas remis en question, alors même que celui-ci est élevé. En moyenne, le coût d'un assistant technique dépêché au sein d'une autorité organisatrice par Expertise France (au sein du SMGEAG par exemple) est plus de deux fois supérieur à celui d'un agent au sein d'une DEAL ultra-marine (200 000 € par an contre 84 000 € par an environ¹⁰⁷).

Si des erreurs passées, lorsqu'elles sont identifiées, paraissent prises en compte, comme le non renouvellement de prestations privées d'aide à l'ingénierie n'ayant pas été concluantes, la communication sur ces mêmes échecs reste parcimonieuse. Ainsi, l'expérience ratée de mise à disposition d'assistants techniques au sein du syndicat unique de Mayotte (SMEAM) en 2018, pour un coût de 2,35 M€ sans aucun résultat tangible, ne fait l'objet d'aucun retour d'expérience. Les raisons de cet échec font pourtant écho aux difficultés actuellement rencontrées par les assistants techniques en poste en Guadeloupe : rejet par le syndicat des assistants techniques perçus comme une forme d'ingérence de l'État, absence de synergie au sein des équipes, impossibilité pour les assistants techniques d'accéder aux locaux, etc...

¹⁰⁷ Chiffrages effectués par le coordonnateur Pedom. Le coût d'un assistant technique financé par Expertise France comprend également les charges employeurs ainsi que certains coûts de fonctionnement liés à la mission, à la différence des coûts indiqués concernant les agents de l'État qui correspondent aux salaires bruts versés.

Localement, les services de l'État ont une appréciation partagée du dispositif d'assistance technique. Souvent à la manœuvre pour le recrutement et le déploiement des assistants techniques sur place, ils perçoivent toute la complexité des procédures¹⁰⁸. Au-delà des difficultés administratives, les services locaux relèvent le manque de main-d'œuvre sur place et la difficulté de recruter du personnel adapté aux besoins. Car si la venue de membres du corps préfectoral s'organise avec la promptitude propre à cette fonction (comme le recrutement récent d'un sous-préfet consacré à l'eau en Guadeloupe ou de deux préfets chargés de mission eau à Mayotte de juillet 2023 à mars 2024), hors situations de crise, le recrutement d'experts de haut niveau, appelé de leurs vœux par les services de l'État à Mayotte par exemple, est très difficile, les candidats étant rares.

Aux difficultés de recrutement s'ajoute la question de la pérennité des postes et des personnes. Les dispositifs d'assistants techniques pâtissent globalement du fait qu'il s'agit généralement de postes temporaires, accueillant de jeunes ingénieurs ou experts, tout à la fois peu expérimentés et peu désireux de s'implanter durablement dans les départements concernés. Seul le dispositif de renforcement déployé à Mayotte, que ce soit au sein de la DEAL (en portage salarial) ou au sein de Lema, est parvenu à faire une priorité et une réalité du recrutement de personnes à la fois issues du territoire et disposant d'une certaine expérience acquise dans l'hexagone. Orientation intéressante, les personnes recrutées au sein de la DEAL sont encouragées à intégrer à terme les cadres de Lema, le passage par les services de l'État étant considéré comme un sas vers un poste pérenne du syndicat. Ceci est de nature à garantir, dans le temps long, la meilleure synergie des services de l'État avec la collectivité.

Ces différents constats rejoignent ceux dressés par la Cour des comptes dans son rapport sur les financements de l'État en outre-mer : « *Pour la plupart récents, les dispositifs d'appui à l'ingénierie sont confrontés à des difficultés en matière de ressources humaines et pâtissent d'un manque de coordination et donc de visibilité* »¹⁰⁹. L'enjeu est triple : simplifier les procédures, clarifier le positionnement des assistants techniques et pérenniser le renforcement en ingénierie.

L'enquête menée plaide en faveur de la mise en place d'une véritable culture du retour d'expérience, aucune vision d'ensemble des modalités d'assistance technique n'étant à ce jour disponible. Elle plaide également pour une simplification et une harmonisation des modes de recrutement. Elle invite parallèlement à développer des modalités d'accompagnement et de suivi prenant en compte les spécificités territoriales, notamment en termes de structuration de l'ingénierie. Le positionnement de l'assistance technique doit enfin être clarifié et les postures de l'entre-deux évitées. S'ils sont positionnés au sein des autorités organisatrices, les assistants techniques doivent y être pleinement intégrés, idéalement inscrits dans l'organigramme, et leur mission parfaitement explicitée vis-à-vis de tous. Ceci pourrait prendre la forme d'une feuille de route fixée en commun entre l'État et la collectivité. Le positionnement au sein même des services de l'État (DEAL) apparaît également comme une option pertinente. Des renforcements pérennes par des fonctionnaires affectés apparaîtraient plus lisibles et moins coûteux que les systèmes de portage salarial ou de renforts extérieurs utilisés à Mayotte. La création de GIP, telle qu'envisagée à Saint-Martin, ou de plateformes territoriales d'appui à l'ingénierie, comme en Guyane ou en Guadeloupe, peut aussi constituer un autre moyen pour l'État de soutenir ces collectivités.

¹⁰⁸ Un membre du corps préfectoral entendu lors de l'enquête décrit le recrutement via la filiale de l'AFD comme « *le pire des deux mondes [du public et du privé]* » et regrette qu'il faille « *beaucoup d'efforts pour respecter un formalisme totalement inadapté* ».

¹⁰⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 37.

C - Le rôle de l'État dans la gouvernance : accompagnement ou substitution ?

Le Pedom pose plus généralement la question du positionnement plus général de l'État dans la gouvernance, vis-à-vis des collectivités dont il vient accompagner la compétence.

L'histoire de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer est traversée de non-dits et de tensions quant à l'exercice réel par les collectivités locales de leur libre administration dans ce domaine. En effet la compétence eau et assainissement, bien que dévolue au bloc communal, a longtemps été suppléée, voire pilotée par l'État. Ainsi jusqu'aux années 2000, tant la conception des grands projets de réseau que le pilotage des contrats de délégation de service public étaient assurés par les directions de l'agriculture et de la forêt (DDAF) au lieu et place des collectivités. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'eau¹¹⁰ recueille par exemple le témoignage de plusieurs élus de Guadeloupe indiquant que l'État négociait directement les missions avec les opérateurs privés.

Après une vingtaine d'années de recentrage de l'ingénierie étatique, l'équilibre global des relations entre État et collectivités a été bouleversé. Ces dernières se sont retrouvées face à leurs responsabilités. Les missions de conception et de pilotage de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement, ne sont plus aujourd'hui, conformément à l'exercice des compétences décentralisées, hors situations de crise, exercées par les services déconcentrés de l'État.

Toutefois, la logique de crise l'emporte fréquemment, et que ce soit en Guadeloupe, à Saint-Martin (notamment à la suite de la tempête Irma), à Mayotte, avant même la survenue du cyclone Chido, ou aujourd'hui en Martinique, et la succession des « crises de l'eau » contraint l'État à intervenir financièrement et techniquement dans la gestion et le pilotage de cette compétence décentralisée aux côtés, voire dans l'urgence à la place, des collectivités concernées. Ainsi les préfets et leurs équipes doivent-ils trouver des solutions immédiates allant de la livraison de packs d'eau en bouteille aux travaux de réparation de fuite sur réquisition. Alors même qu'elles ne disposent plus des effectifs et des ressources d'expertise, les équipes préfectorales, parfois dotées de renforts ponctuels de « préfet eau » ou « sous-préfet eau », sont fortement mobilisées. L'apport de ces membres du corps préfectoral dans la gestion des crises de l'eau a été jugé efficace, voire salutaire par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette enquête mais ne saurait être une réponse pérenne.

Dans certains territoires, comme la Guadeloupe ou Mayotte, la résolution des crises se prolonge par une présence très appuyée de l'État dans le pilotage direct de la politique de l'eau potable et de l'assainissement. La gestion de la crise se transforme parfois en mode de fonctionnement pérenne. Ainsi en Guadeloupe, la « gouvernance à quatre » (cf. encadré en partie I.I.B) réunit tous les quinze jours le préfet, le président du syndicat unique, et les représentants des exécutifs régional et départemental. Cette instance prend les grandes orientations stratégiques et décide notamment de la priorisation des travaux d'urgence, alors que la gouvernance officielle du syndicat, qui ne comporte pas l'État, ne semble pas exercer de réel pouvoir. Ce type de fonctionnement conduit à s'interroger sur l'opportunité d'officialiser la place de l'État dans une gouvernance partagée de façon plus institutionnalisée, dans une structure de type GIP, établissement public ou société publique locale. Ces différentes options pourraient présenter

¹¹⁰ Audition de Joël Beaugendre, vice-président du SIAEAG de 2000 à 2005, M. Panot, O. Serva, *op. cit.*

l'intérêt de sortir d'une forme de tutelle non officielle, mais pourtant réelle, qui se traduit par une réelle déresponsabilisation acceptée des autorités organisatrices et des élus locaux.

Les propositions formulées dans ce sens à Mayotte en 2021 ont pourtant été très mal vécues par les élus : l'hypothèse de créer un établissement public administratif compétent pour l'eau et de l'assainissement, formulée par l'État, a été considérée par les responsables locaux comme une remise en cause de la logique de départementalisation. Dans une période où le redressement du syndicat unique Lema était engagée, cette option a été ressentie comme une marque de défiance, quand bien même s'agissait-il d'une hypothèse dans laquelle la gouvernance aurait été partagée.

De la même manière, le positionnement auprès des autorités organisatrices d'assistants techniques hiérarchiquement rattachés au préfet, comme cela a été le cas à Mayotte puis en Guadeloupe, a pu faire figure de tutelle informelle ou technique négativement ressentie par les élus et les responsables locaux.

Pour d'autres, que l'on trouve parmi les représentants d'usagers ou les entreprises opératrices de délégation de service public, les décisions efficaces prises par les représentants de l'État lors de différents épisodes de crise conduisent à formuler le souhait que l'État « reprenne totalement la main ».

Toutefois, pour les sénateurs Patient et Cazeneuve, « *la reprise en main par l'État de compétences peu ou mal exercées par les collectivités ne saurait, sauf dans des cas très particuliers, être une solution viable. En premier lieu parce qu'elle s'inscrit à contre-courant d'un mouvement de décentralisation qui, dans les outre-mer, revêt une dimension symbolique forte et une pertinence indéniable au regard de l'éloignement et des contraintes et caractéristiques propres à ces territoires. En second lieu parce que les capacités des services territoriaux de l'État ne doivent pas être surestimées [...]. Enfin, la recentralisation ne permet pas de traiter les causes profondes des difficultés rencontrées. C'est à elle que l'accompagnement de l'État doit s'attaquer. C'est pourquoi, dans la continuité des travaux conduits sur l'ingénierie locale dans le cadre des Assises des outre-mer, la mise en place pérenne et structurée de modalités d'accompagnement doit être privilégiée* »¹¹¹. De la même façon, pour le coordonnateur du Pedom, en synergie avec les responsables et services de l'État des territoires concernés, « *la place et le rôle de l'État en matière d'eau et d'assainissement est de définir les grandes orientations à mener, d'accompagner en ingénierie les territoires et d'exercer son pouvoir de police de l'eau. Les collectivités territoriales ne doivent en aucun cas être dépossédées de leurs compétences et restent l'échelon le plus pertinent pour mettre en œuvre ces compétences.* »¹¹².

Le Pedom propose dans son principe la formalisation de nouvelles relations entre l'État et les collectivités, qui s'éloignent des logiques de tutelle ou de substitution, et se fondent sur une dynamique explicitée *supra* de soutien et de contrat entre partenaires, avec conditionnement d'engagements réciproques. Cette orientation, respectueuse des compétences de chacun, peut être réellement vertueuse pour peu que le cadre en soit respecté sur différents aspects :

- un accompagnement de l'État, suffisamment étoffé, dont les missions (conseil aux collectivités, assistance en maîtrise d'ouvrage le cas échéant, instruction administrative,

¹¹¹ Jean-René Cazeneuve et Georges Patient, *Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer*, rapport établi en décembre 2019, p. 111.

¹¹² Réponse au questionnaire des juridictions financières dans le cadre de la présente enquête.

police et contrôle) et le positionnement sont clairement définis pour se garder d'être perçus comme une forme d'ingérence tout en s'assurant de la montée en compétence des structures locales afin d'exercer seules à terme leurs compétences ;

- une comitologie qui distingue l'échelon technique de l'échelon stratégique, afin d'éviter que le détail technique n'embolise le niveau politique ;
- une gouvernance du contrat appuyée sur une feuille de route stratégique lisible, dont la conditionnalité est réellement mise en œuvre.

La logique du Pedom, qui fixe un cadre général, doit en outre continuer d'être suffisamment flexible pour s'adapter à des configurations variées, dans lesquelles la place de l'État, notamment quant au soutien en ingénierie, peut s'adapter aux situations et à l'ampleur des chantiers à conduire. Il est ainsi légitime que Mayotte, où la programmation d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement sur 2022-2026 s'élève à 743 M€, puisse être dotée des renforts en ressources humaines conséquents, ou qu'un territoire qui prépare ou met en œuvre la création d'un syndicat unique bénéficie d'une assistance juridique *ad hoc*.

Plus globalement, l'examen des six territoires concernés par le déploiement du Pedom montre que l'importance des défis à relever exige le maintien d'un fort niveau d'investissement en ingénierie du côté des services déconcentrés de l'État, très atypique par rapport à ce qu'il pratique conformément aux textes de décentralisation dans le reste du territoire national. Ce soutien nécessite, pour porter pleinement ses fruits, d'être accompagné d'un positionnement de l'État, favorisant la montée en pleine capacité et responsabilité des autorités organisatrices. La logique contractuelle portée par le Pedom paraît en être le bon vecteur.

Les juridictions financières préconisent ainsi que les collectivités ultra-marines du périmètre du Pedom continuent d'être accompagnées pour une durée limitée, fixée contractuellement pour assurer leur montée en compétence et expertise. L'État doit s'y employer dans une position de soutien et de partenaire contractuel, tout en exigeant qu'elles exercent à terme le plein exercice de leur responsabilité.

II - La dérogation, un exemple d'adaptation qui doit rester limité

Il est également demandé à l'État de répondre à la question des adaptations ou innovations techniques et normatives posée par les particularités insulaires et géographiques des territoires. L'application indifférenciée des normes nationales et européennes sur des territoires disposant de contraintes particulières ajoute en effet des contraintes à une gestion efficace de ces services. L'adaptation technique doit être favorisée, ainsi que l'utilisation raisonnée de dispositifs innovants ou dérogatoires.

A - L'adaptation des normes techniques

Sans tenir compte des spécificités des outre-mer, les normes en matière de traitement des eaux usées ou de potabilité ont été fixées sur la base de conditions climatiques tempérées, sans adaptation au milieu équatorial ou tropical. Face à ces réalités, les acteurs locaux sont souvent amenés à souhaiter innover, adapter ou proposer des réponses atypiques. L'enquête des

juridictions financières a été l'occasion de le constater dans différents domaines techniques, qui conduisent à s'interroger sur la meilleure manière dont l'État et les plans nationaux peuvent accompagner ces démarches.

1 - Les adaptations en matière d'assainissement

C'est au premier chef au titre de l'assainissement que les normes ou les cadrages nationaux requerraient, d'après les acteurs locaux, des adaptations.

En matière d'assainissement collectif, les critères de conformité à la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) paraissent inadaptés aux climats et contextes tropicaux, tandis que les normes relatives aux stations à filtres plantés, pourtant particulièrement efficaces et adaptées à ces géographies, n'intègrent pas les types de végétaux qui poussent outre-mer. La feuille de route 2022-2026 du Pedom prévoit par ailleurs de lancer une réflexion avec l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) sur les filières de traitement des boues et matières de vidange en milieu insulaire afin, là aussi, de définir des normes mieux adaptées¹¹³.

Les enjeux sont aussi particulièrement forts en matière d'installations d'assainissement non-collectif : ces installations qui concernent plus de 50 % des habitants en outre-mer sont, dans leur immense majorité, considérées comme non réglementaires. Or, la mise aux normes nationales des installations privées apparaît particulièrement onéreuse notamment pour des publics précaires, et pas adaptée aux enjeux sanitaires. Dès 2019, cette question était identifiée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui proposait au Gouvernement de modifier la réglementation nationale difficilement applicable aux DOM, et peu respectée. L'objectif était de permettre la mise en place (et la réhabilitation) de dispositifs moins coûteux par des adaptations au contexte local (nature de matériaux, espèces de plantes locales, dimensionnement, etc.)¹¹⁴. Toutefois, la révision de l'arrêté sur l'assainissement non-collectif qui devait servir de support à ces modifications a été interrompue en 2023 en raison des discussions avec la commission européenne sur la procédure d'agrément des filières innovantes.

Certains services, comme ceux de Guyane, ont engagé une réflexion en distinguant les non-conformités sérieuses du fait d'enjeux sanitaires ou environnementaux de la non-conformité purement technique. Dans le cadre du plan régional santé environnement de Guyane 2024-2028, la communauté de communes de l'ouest Guyane (CCOG), l'office de l'eau et

¹¹³ Par ailleurs, les règles d'habilitation des stations d'épuration sont considérées comme inadaptées. Ainsi, pour les services de l'État de La Réunion, « les analyses demandées aux gestionnaires de station de traitement des eaux usées ne permettent pas de recourir à des laboratoires d'analyse locaux. Des réflexions pourraient s'engager sur les agréments nécessaires aux analyses afin de permettre le bon suivi des stations ». Réponse au questionnaire de la préfecture de La Réunion.

¹¹⁴ La note de la FNCCR transmise au Gouvernement présentait ainsi diverses pistes :

- réduire les surfaces réglementaires des dispositifs de traitement utilisant le sol en place (climat plus favorable qu'en métropole -> étude Inrae à l'appui) ;
- privilégier les médias filtrants locaux (en substitution du sable exigé par la réglementation coûteux et rare dans les DOM) ;
- utiliser les plantes locales pour les techniques de phyto épuration aujourd'hui contraintes par les exigences de l'agrément ;
- conserver les ouvrages existants lorsqu'ils sont en bon état et privilégier la réhabilitation partielle.

Elle proposait une disposition permettant aux préfets de déroger à la réglementation nationale pour répondre à ces situations.

l'ARS évaluent les performances de dispositifs individuels tels que les fosses importées du Surinam ou les puits perdus dans la commune de Saul.

Dans le cadre du Pedom, la DGOM a confié au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) une étude consacrée au « *développement d'une méthodologie d'adaptation des règles techniques de l'assainissement non collectif (individuel ou regroupé) pour prendre en compte les contraintes urbanistiques des territoires ultra-marins* ». L'idée est ainsi de promouvoir des dispositifs de latrines rudimentaires mais robustes, ou de faire autoriser des « mini-stations » à filtre planté, regroupant quelques habitations. Ces solutions sont aujourd'hui non agréées, alors qu'elles correspondent aux modes d'habitat dispersé de Guyane ou de Mayotte par exemple, et répondent aux critères sanitaires nécessaires. La feuille de route du Pedom retient également comme objectif de définir et porter une stratégie d'amélioration de l'assainissement non collectif appuyée sur des dispositifs fondés sur la nature, innovants et résilients.

Dans le contexte de la recrudescence de maladies hydriques telles que le choléra, les pouvoirs publics doivent étudier des dispositifs d'assainissement plus frustes mais sanitaires efficaces, économiquement plus accessibles et susceptibles d'être largement mis en œuvre, en alternative à des installations normées difficile à déployer. Les juridictions financières encouragent les démarches d'innovation locale et leur mutualisation, au sein du Pedom, dès lors qu'elles auront été validées par le niveau national.

2 - Les adaptations en matière d'eau potable

La question de l'adaptation des normes au contexte climato-géologique ainsi qu'aux enjeux sanitaires et sociaux ultra-marins se pose également pour l'eau potable.

Comme pour l'assainissement, se pose la question de l'adaptation locale des normes de suivi et de conformité. Ainsi la règle d'une température de l'eau canalisée inférieure à 25° C n'a-t-elle guère de sens, tandis que les programmes de surveillance de la qualité chimique, qui exigent des analyses réalisées par des laboratoires européens, pourraient être revus sans mettre en cause la nécessaire vigilance sanitaire¹¹⁵. Certaines agences régionales de santé comme celle de La Réunion, ainsi que les experts de la FNCCR, considèrent par exemple que, pour les paramètres peu susceptibles de variations saisonnières, des méthodes analytiques pourraient être mises en œuvre, plus rapides et moins coûteuses que celles actuellement exigées dans l'hexagone¹¹⁶.

La question des normes de potabilité se pose également pour la recherche de ressources alternatives d'eau. Dans certains territoires sont expérimentées des pompes manuelles, qui puisent des eaux de surface ou mobilisent des puits ou forages vernaculaires, avant de leur appliquer une filtration ou traitement local. Le dispositif « *Safe Water Cube* » est actuellement expérimenté Guyane avec l'approbation de l'ARS. À Mayotte, l'association Solidarités International déploie un « système de filtration communautaire »¹¹⁷. Il s'agit pourtant d'un

¹¹⁵ La question de l'agrément des laboratoires locaux figure dans les priorités de l'instruction interministérielle du 12 juillet 2024.

¹¹⁶ Il n'en demeure pas moins que le déploiement de laboratoires de contrôle de la qualité sanitaire de l'eau doit constituer une priorité du Pedom, telle qu'elle est affichée dans l'instruction interministérielle du 12 juillet 2024.

¹¹⁷ Une fontaine avec un petit réservoir doté d'une pompe manuelle et de quatre filtres.

dispositif qui, à ce jour, n'est pas autorisé par les autorités sanitaires, bien qu'il ait fait ses preuves dans de nombreux pays. La même question se pose pour les fontaines à eau atmosphériques (qui génèrent de l'eau par déshumidification de l'air ambiant, à grand renfort d'électricité, ce qui ne peut être qu'une solution d'appoint marginale)¹¹⁸.

Certains acteurs guyanais, sur le territoire de la communauté de communes de l'ouest Guyane (CCOG), proposent d'officialiser une distinction entre « eau potable » et « eau buvable », la dernière se caractérisant par une qualité sanitaire réduite, mais sans effet néfaste sur la santé. Cette réflexion, partagée avec l'ARS locale, pourrait notamment être approfondie dans des contextes de grande pénurie ou d'impossibilité d'accès aux ressources classiques.

La réflexion sur l'utilisation de l'eau pluviale, à des fins alimentaires ou non, revêt une acuité toute particulière outre-mer. Elle fait l'objet d'initiatives locales à Saint-Barthélemy, qui a prescrit dans son plan local d'urbanisme l'installation de citernes dans toute construction nouvelle. À Mayotte, l'ARS a conçu un guide méthodologique sur la récupération des eaux de pluie et le stockage des eaux destinées à la consommation humaine. Le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) conduit également une étude, financée par la direction générale de la santé, sur l'utilisation de l'eau de pluie dans les territoires ultramarins, sujet identifié comme un enjeu majeur de transition écologique dans le rapport de la Cour des comptes de 2023 consacré à la gestion qualitative de l'eau¹¹⁹.

Des questions analogues se posent quant à l'application des normes nationales ou européennes aux matériaux constructifs ou aux pièces techniques. Ainsi à Saint-Martin, l'enquête des juridictions financières a relevé une situation de non-conformité de l'usine de dessalement, où les membranes pour l'osmose inverse proviennent de Corée et ne disposent pas de l'attestation de conformité sanitaire, empêchant leur approbation par l'ARS¹²⁰. En Guyane, dans des territoires qui ne sont accessibles qu'en pirogue, l'acheminement de matériaux normés exige le transport en hélicoptère alors que des matériaux locaux pourraient être utilisés. Les réflexions ouvertes par l'ARS dans le cadre de l'assainissement non collectif tentent d'apporter des réponses, tout en veillant à ce que ces dérogations demeurent dans le cadre européen.

Ces démarches novatrices, dont les acteurs des territoires ont indiqué lors de l'enquête des juridictions financières qu'elles dépendent de l'implication des services déconcentrés de l'État, méritent d'être soutenues, encadrées et mutualisées au sein du Pedom. Elles nécessitent un cadrage et une animation globale pour ne pas rester comme des initiatives isolées dans chaque territoire, tout en maintenant les objectifs sanitaires définis au plan national et le respect des engagements européens.

¹¹⁸ La direction générale de la santé indique avoir saisi en décembre 2022 l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) afin qu'elle définisse des lignes directrices sur les données à produire pour permettre d'instruire de manière satisfaisante les dossiers relatifs à l'utilisation de dispositifs de production d'eau à partir de l'atmosphère. Les résultats de l'expertise de l'Anses sont attendus pour fin 2024. La DGS ne donne en revanche pas d'indication sur des démarches en cours ou à venir quant aux autres ressources d'eau alternatives.

¹¹⁹ Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, 2023, cahier territorial n° 8 de la Martinique, p. 42.

¹²⁰ Malgré cela, l'usine continue de fonctionner efficacement depuis de nombreuses années.

B - L'adaptation des normes administratives

Certaines normes et procédures administratives représentent parfois des contraintes trop fortes sur l'action des acteurs locaux ou imposant des éléments inadaptés aux spécificités des DROM et de Saint-Martin.

Parmi les éléments régulièrement rappelés figurent ceux prescrits par la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, dite DERU¹²¹, ou la directive de 2020 dite eau potable. Ces textes globaux ont construit un ensemble de règles parfois éloignées des caractéristiques des territoires d'outre-mer et nécessitent la collecte d'un ensemble conséquent de données souvent indisponibles.

En Guyane, la station d'épuration de Maripasoula est considérée comme non conforme au titre de la DERU¹²² du fait de l'absence de transmission de la complétude des données.

À La Réunion, deux stations d'épuration qui font actuellement l'objet d'une mise en conformité sont toujours considérées comme non-conformes au niveau européen¹²³ pour cause de demande d'une année entière de données sur ces ouvrages avant de lever les non-conformités.

En matière de financement des opérations réalisées, les textes actuels permettent déjà de s'exonérer des règles classiques, qui limitent normalement les subventions publiques à 80 %. En outre-mer sont autorisés des taux de financement dérogatoires pouvant aller jusqu'à 100 %, voire parfois au-delà, ce qui n'est pas sans soulever certaines questions quant aux effets induits de tels taux (cf. encadré dans la partie I-II-A-1 sur le FCTVA).

Le Fonds vert¹²⁴ permettait de participer de manière dérogatoire au financement de projets d'assainissement dans les DROM. Cette possibilité n'a pas été reconduite en 2024, ce qui complique le bouclage de certains projets jugés comme non immédiatement prioritaires, par exemple en Guadeloupe. Au regard des difficultés de ces territoires et du périmètre d'intervention du Fonds vert, les juridictions financières s'interrogent sur la non-reconduction de ce financement.

Parmi les facteurs limitant la constructibilité et l'occupation des sols, la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics contraint, par exemple, les projets de recherches en eau sur les terrains privés. C'est aussi le cas des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, uniquement applicables aux canalisations enterrées et limitées aux parties de terrain non attenantes à une

¹²¹ Actuellement en cours de révision.

¹²² Quatre stations de traitement des eaux usées (STEP) d'agglomération non conformes à la DERU : Apatou, Awala, Regina, Sinnamary.

¹²³ Sur les 16 STEP misent en demeure en 2010 par la Commission européenne pour non-conformité, cinq restent en situation de manquements aux dispositions de la directive DERU (Saint-Leu, Saint-Louis, Saint-Pierre, Cilaos et Bras Panon).

¹²⁴ Annoncé à l'été 2022 et effectif depuis janvier 2023, le Fonds vert est destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie. Pour accompagner les élus il consacre également un axe à l'appui en ingénierie.

habitation, ce qui dans des territoires comme la Guadeloupe ou Mayotte, alourdit les interventions sur le réseau d'eau potable.

Néanmoins, il existe dans les DROM des procédures et des expérimentations qui permettent déjà d'adapter les règles à la réalité des territoires.

En matière de marchés publics tout d'abord, certaines dispositions tiennent compte des circonstances exceptionnelles auxquelles les acheteurs peuvent être confrontés. Ainsi des procédures d'urgence simple et d'urgence impérieuse ont été utilisées à Mayotte ou après le passage du cyclone Irma à Saint-Martin.

Le projet mahorais d'usine de dessalement d'Ironi Bé, à Dembéné, a fait l'objet d'un arrêté du préfet de Mayotte en date du 14 décembre 2023 déclarant la procédure d'urgence civile. Cette décision autorise le lancement de l'appel d'offres pour la construction de l'usine en réduisant les consultations préalables et dispensant le porteur de projet de fournir une évaluation environnementale et une étude d'impact, éléments normalement obligatoires pour un projet d'une telle ampleur. Le délai gagné *via* cette procédure permettra peut-être, en 2025, de fournir suffisamment d'eau potable aux habitants lors de la fin de la saison sèche, période critique de septembre à novembre.

Ces procédures ne sauraient toutefois être généralisées et devenir la norme, au risque d'engendrer des procédures juridiquement viciées, bancales, ou débouchant sur des infrastructures au fonctionnement erratique, comme le montre l'exemple de l'usine de dessalement à Mayotte décrit dans l'encadré ci-après.

L'extension de l'usine de dessalement de Petite-Terre à Mayotte

En 2017, la construction d'une nouvelle tranche de l'usine de dessalement et la régularisation de l'installation existante endommagée par un incendie ont fait l'objet d'une procédure d'urgence, avec des phases d'études, d'analyse et de travaux fortement réduites.

L'analyse de la qualité de l'eau de mer devant être pompée et envoyée à l'usine a été réalisée sur une période trop courte. En période des alizés, le site de pompage, appelé « trou bleu », zone toujours immergée au large de Petite-Terre, a envoyé de l'eau présentant des caractéristiques physico-chimiques différentes de l'étalonnage, davantage chargée en sable et matières organiques, ce qui a saturé les osmoseurs et bloqué le mécanisme de potabilisation.

Ces difficultés ont provoqué de sérieux impacts sur la production, avec un total de 2 605 m³ par jour en moyenne sur l'année 2022 au lieu des 5 300 m³ par jour prévus en moyenne. Elles ont également entraîné jusque fin 2023 des investissements supplémentaires pour redimensionner les mécanismes et construire des prétraitements adaptés à ces nouvelles caractéristiques (bassins de décantation). Ces travaux ont renchéri le coût du projet de 4,2 M€, s'ajoutant aux 8,7 M€ initialement engagés, et retardé d'autant le retour à une production nominale.

Les procédures de dérogation ou de substitution¹²⁵ mobilisables par l'État permettent également d'adapter dans des délais brefs les procédures aux caractéristiques des DROM.

¹²⁵ Le rapport n° 4876 du 15 juillet 2021 réalisé au nom de la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, présidée par Mme Mathilde Panot, proposait en recommandation n° 47 « *d'instaurer une procédure de carence de l'exercice des compétences obligatoires en*

À Mayotte, lors de la crise de l'eau intervenue au cours du dernier trimestre 2023, l'ARS s'est substituée au gestionnaire du réseau d'eau potable en assurant elle-même un contrôle de premier niveau de la qualité de l'eau et en communiquant directement sur ces éléments. Le doublement des prélèvements a permis d'avoir, en complément des analyses réalisées par le délégataire, une connaissance de la qualité de l'eau sur l'ensemble des unités de distribution dans des délais resserrés. Ce contrôle renforcé a ainsi permis de détecter rapidement les non-conformités sur le réseau de distribution, et d'informer dans le même de temps *via* communiqués de presse, les habitants des zones concernées des restrictions d'usages nécessaires.

Enfin, la Constitution¹²⁶ permet des initiatives locales et le développement endogène des territoires a déjà justifié des adaptations institutionnelles comme la création par la loi du syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe, structure atypique de par son pilotage, confié, au-delà des établissements publics de coopération intercommunale, à l'État, la région et le département.

Qu'il s'agisse d'innover en matière technique ou de déroger à des règles juridiques, l'enquête des juridictions financières a permis de constater que les acteurs locaux s'emparaient ici et là des possibilités déjà ouvertes, et que, selon les territoires, ce dynamisme était conditionné par des initiatives individuelles, par les compétences présentes et les synergies se créant. En matière technique, la coordination nationale du Pedom a montré sa capacité à relayer et coordonner les initiatives, confiant notamment des travaux exploratoires à l'INRAE ou au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour poursuivre et étendre des démarches lancées localement. Mais pour mieux accompagner ces initiatives tout en les encadrant, la coordination nationale doit s'en emparer plus nettement. Les administrations responsables du pilotage du Pedom, direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), direction générale de la Santé (DGS) et direction générale des outre-mer (DGOM), indiquent dans leurs réponses appuyer ces orientations, qui ne sauraient se limiter à l'usage du seul droit de dérogation des préfets. Elles n'apportent toutefois pas d'élément sur la manière dont elles entendent les accompagner.

Les juridictions financières préconisent dès lors que ces enjeux de développement des principes de l'expérimentation et de la dérogation constituent un des volets de renforcement des moyens du Pedom.

III - Quelles solutions pour financer l'eau et l'assainissement ?

Face aux spécificités des outre-mer, le modèle classique de financement des services d'eau potable et d'assainissement doit aussi être réexaminé afin d'être viabilisé.

A - Un principe de financement simple atténué par la pratique

Le financement repose sur l'adage selon lequel « l'eau paye l'eau », et intègre le principe de « pollueur-payeur ». Mais il se heurte aux difficultés structurelles et conjoncturelles des

matière d'eau et d'assainissement permettant au préfet de se substituer à une autorité organisatrice défaillante, après consultation de celle-ci et des collectivités membres et autorisation par un décret en conseil des ministres ».

¹²⁶ Article 73 : « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. ».

outré-mer. En dépit de subventions importantes, le prix de l'adduction d'eau et de son assainissement reste en moyenne plus élevé que dans l'hexagone alors que le revenu moyen des habitants est en moyenne départementale parmi les plus faibles de France.

1 - Les acteurs du financement de l'eau et de l'assainissement

La tarification de l'eau repose sur un principe : « l'eau paye l'eau », à l'échelle de chaque collectivité compétente, et le prix du service est conçu pour assurer l'autofinancement du service. Ainsi le financement repose principalement sur la facture payée par les usagers du périmètre géographique sur lequel est organisé le service (commune ou EPCI), et marginalement par les entités responsables d'activités polluantes (industrie, agriculture). L'adduction d'eau potable et l'assainissement sont gérés par les collectivités qui peuvent en déléguer la gestion à un opérateur privé, ou l'assurer en régie. Quand la gestion est confiée à un opérateur privé, l'autofinancement de ce service public est assuré par l'opérateur qui se rémunère directement en faisant payer les usagers¹²⁷. Seuls les investissements structurants peuvent bénéficier, à titre exceptionnel, et afin d'éviter une augmentation trop importante des prix, de contributions de la collectivité gestionnaire non issues de la facture d'eau.

Le financement d'un service public industriel et commercial par un budget annexe équilibré

L'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial. À ce titre, ils doivent faire l'objet d'un budget annexe, distinct du budget principal de la commune ou de l'intercommunalité.

Par ailleurs, l'article L.2224-2 du CGCT précise qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget principal des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux. Cette interdiction impose aux budgets SPIC d'être équilibrés : leurs financements sont intégralement assurés par les redevances perçues auprès des usagers pour compenser le service rendu (article L. 2224-12-3 CGCT).

Le juge administratif¹²⁸ a par ailleurs affirmé le principe selon lequel la redevance de l'utilisateur doit trouver sa contrepartie directe dans le service rendu. Le financement d'un SPIC sur le budget principal d'une commune n'est donc pas possible, sauf dans les cas précisés de manière spécifique par l'article L.2224-2 du CGCT. Une telle prise en charge peut en effet être décidée de manière exceptionnelle par le conseil municipal quand les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, que le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

¹²⁷ L'article L. 210-1 du code de l'environnement dispose, en effet, que : « Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques. »

¹²⁸ Conseil d'État, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux*

Toutefois, en aucun cas cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Il existe également une possibilité de financement d'un SPIC par le budget principal pour les services de distribution d'eau et d'assainissement d'une commune lorsqu'elle compte moins de 3 000 habitants ou d'un EPCI lorsqu'aucune de ses communes membres n'a plus de 3 000 habitants.

Enfin, au titre de l'article L.2221-11 du CGCT, l'établissement d'un budget annexe pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie est facultatif pour les communes de moins de 500 habitants, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectés à ces services.

Exemple de la communauté de communes de l'ouest guyanais (CCOG)

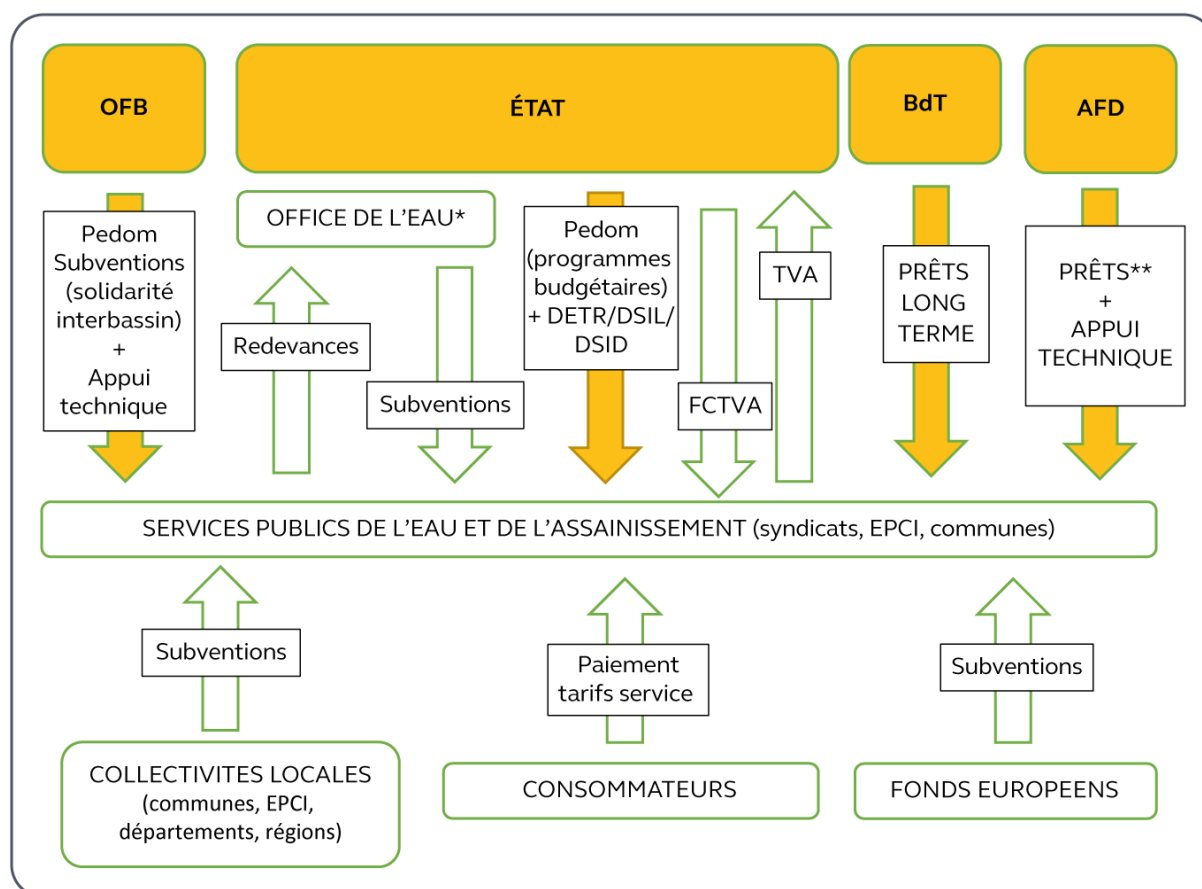
Le principe d'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et de « l'eau paye l'eau » conduit à un transfert de compétence de la gestion de l'eau et de l'assainissement des communes vers l'EPCI sans transfert de charges. Or, les communes subventionnent actuellement leurs budgets annexes par application de la dérogation de l'article L2224-2 du code général des collectivités locales¹²⁹. En conséquence, au regard du déséquilibre financier des services communaux d'eau et d'assainissement sur le territoire, ainsi que de sa propre situation financière, la CCOG considère que ce transfert de compétence effectif en 2026 entraînera des difficultés financières insurmontables. Elle sollicite une demande de dérogation ponctuelle jusqu'à ce que le service atteigne une capacité autonome de gestion et de renouvellement de son patrimoine.

Le principe est le même en Guadeloupe avec la région et le département, membres du SMGEAG, qui ne peuvent contribuer à l'équilibre budgétaire du syndicat unique nouvellement créé.

Ce principe de financement simple est en pratique battu en brèche par l'adjonction de contributions extérieures que sont les subventions, prêts, et fonds européens, qui apparaissent dans le schéma ci-dessous.

¹²⁹ Communes de moins de 3 000 habitants.

Schéma n° 4 : le financement du service public de l'eau et de l'assainissement



Source : Cour des comptes, octobre 2024

(*office de l'eau : gouvernance partagée entre les collectivités locales et l'État)

(**Prêts : Prêts long terme + prêts court terme (préfinancement de subventions européennes et de l'État))

Dans les six territoires, le schéma de financement du service public de l'adduction d'eau et de l'assainissement fait intervenir un grand nombre d'acteurs et de financeurs en sus des usagers-consommateurs et des collectivités locales gestionnaires.

Les financements d'investissement et d'ingénierie amenés par l'État et ses opérateurs (détaillés à la partie I-II), ainsi que les fonds européens, permettent de limiter la part d'autofinancement assurée par les redevances des usagers. Ils constituent une forme de péréquation entre l'hexagone et les outre-mer, évitant que le financement et les investissements du service ne reposent sur les seuls résidents des territoires concernés. Les surcoûts propres à ces territoires, la prégnance de la précarité des populations qui y résident, comme les différences structurelles de contraintes climatiques ou de risques sanitaires, expliquent ces réponses. Ainsi est-il dérogé au principe selon lequel « l'eau paye l'eau », à l'échelle de chaque territoire. C'est la logique du fonds de solidarité interbassins, dont les montants ont été récemment accrus, ainsi que des soutiens à l'investissement alloués par les différents plans d'urgence et programmes budgétaires engagés dans le cadre du Pedom.

2 - Le poids du prix de l'eau et de l'assainissement dans les ressources des ménages ultra-marins

En dépit de ces financements extérieurs importants, les prix de l'eau et de l'assainissement en outre-mer demeurent supérieurs aux prix pratiqués dans l'hexagone.

Au plan national, le prix moyen (en euros toutes taxes comprises - TTC, redevances des agences de l'eau comprises) du service de l'eau et de l'assainissement collectif (abonnement inclus) - s'élevait au 1^{er} janvier 2022¹³⁰ à 4,52 €/m³ (2,21 €/m³ pour la part de l'eau potable et 2,31 €/m³ pour la part de l'assainissement collectif), pour une consommation annuelle de référence de 120 m³. Ce prix moyen global recouvre une forte variabilité : 80 % de la population bénéficie d'un prix de l'eau potable compris entre 1,67 €/m³ et 2,83 €/m³ et d'un prix de l'assainissement collectif compris entre 1,49 €/m³ et 3,22 €/m³ (toutes ces valeurs sont TTC). En moyenne, la part fixe (ou abonnement) représente 17 % de la facture d'eau potable et 8 % de la facture d'assainissement collectif.

Le prix moyen du mètre cube d'eau est très hétérogène en outre-mer comme le montrent les données figurant dans les annexes territoriales du présent rapport. Celui-ci va du simple au triple, entre La Réunion (où les quantités consommées par ménage sont particulièrement élevées¹³¹) et la Guadeloupe. L'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement a publié un rapport¹³² en juin 2024 présentant des données de l'année 2022. Les écarts sont marqués avec un prix moyen très élevé en Martinique et Guadeloupe (respectivement 5,85 €/m³ et 5,36 €/m³) et plus faible à La Réunion (2,93 €/m³).

Les facteurs explicatifs de ces surcoûts sont de divers ordres. Sur ces territoires, le financement doit faire face à plusieurs contraintes ultramarines particulières, dont les caractéristiques géographiques¹³³ ont des conséquences en matière de coût des matériaux utilisés ou de techniques d'adduction d'eau et d'assainissement, globalement plus onéreuses que dans l'Hexagone. La répartition inégale de la ressource sur ces territoires ainsi que l'habitat dispersé nécessitent des réseaux plus longs et plus complexes, tels que l'immense canalisation *feeder* en Guadeloupe ou le système de « basculement des eaux » à La Réunion. Comme le relève le rapport de la Cour sur l'octroi de mer¹³⁴, cette taxe présente en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion enchérit également le coût des importations, dont les matériaux utilisés pour les travaux de structure. En outre, les carences de gestion de certaines

¹³⁰ Les tarifs du présent rapport sont ceux en vigueur au 1er janvier 2023. En effet, en application de l'article L 2224-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le tarif devant figurer dans le RPQS de l'année n doit être celui valable au premier janvier de l'année N+1.

¹³¹ Le rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement publié en juin 2024 positionne La Réunion comme « deuxième valeur la plus élevée au niveau départemental, avec 85,5 m³ en moyenne par habitant ». Selon le rapport de l'Observatoire, cette consommation peut s'expliquer « en partie par le développement résidentiel, la pression démographique et l'arrosage extérieur (qui est une pratique répandue) et le prix faible de l'eau ». Le rapport fait référence à une étude « La demande d'eau potable à La Réunion : estimation à partir de données d'enquête » par Marie-Estelle Binet, Fabrizio Carlevaro et Michel Paul.

<https://shs.cairn.info/revue-d-economie-politique-2016-1-page-155?lang=fr>

¹³² https://www.services.eaufrance.fr/cms/uploads/Rapport_Sispea_2022_VF_3769e4c885.pdf?updated_at=2024-06-28T06:48:42.892Z

¹³³ Les conditions climatiques ainsi que les risques sismiques imposent des matériaux et techniques spécifiques.

¹³⁴ Cour des comptes, *L'octroi de mer une taxe à la croisée des chemins*, évaluation de politique publique, mars 2024.

autorités et services compétents (poids de la main d'œuvre, structures inefficientes, *etc.*) ont un impact à la hausse sur les niveaux de prix nécessaires à l'équilibre du service.

Les surcoûts de l'eau et de l'assainissement sont plus ou moins caractérisés selon les territoires, mais dans l'ensemble des zones considérées, la part de la facture d'eau sur les ménages est supérieure à celle constatée dans l'hexagone. L'étude du CESE¹³⁵ a montré que les populations dans les six territoires ont en moyenne plus de difficultés à payer leurs factures, loyers et charges incompressibles. L'eau représente ainsi 1,65 % du budget des ménages en Martinique contre 0,87 % dans l'hexagone. À Mayotte, l'eau représente en moyenne 17 % du budget des ménages. Globalement, le poids d'une facture d'eau et d'assainissement de 80 m³ dans les dépenses des ménages précaires, en isolant les ménages du deuxième décile¹³⁶, s'échelonne entre 3 % de leur revenu à La Réunion, 6,3 % en Guyane et 25,8 % à Mayotte¹³⁷. Les observatoires internationaux considèrent généralement que pour être acceptable ce taux ne doit pas dépasser 3 % des revenus.

B - Des pistes pour un modèle viable de financement afin de limiter le recours aux subventions

La soutenabilité du service public de l'eau et de l'assainissement repose sur le paiement des factures pour assurer une part d'autofinancement qui peine aujourd'hui à s'établir. Actuellement peu traitées dans les soutiens apportés par le Pedom, les questions de tarification d'une part et d'efficacité du recouvrement d'autre part doivent faire l'objet d'une attention particulière, en complément du travail sur l'amélioration de la gestion globale des services. L'objectif doit combiner un enjeu d'équité sociale d'une part et de baisse globale des impayés d'autre part afin de redynamiser les ressources perçues. Mais il doit également se concilier avec un objectif de sobriété des consommateurs d'eau.

1 - Des règles de tarification adaptées aux publics précaires et un retour sur les expériences de gratuité

La redistribution sociale a longtemps été assurée par la prise en charge d'impayés *ex post* au travers, par exemple, du fonds de solidarité pour le logement. La maîtrise de la consommation, quant à elle, était gérée exclusivement de manière réglementaire par des restrictions sur les usages de l'eau potable. Ce n'est que depuis les années 2010 que sont apparues de modalités de tarification différenciées visant à prendre en compte la situation des usagers les plus pauvres ainsi que les enjeux de réduction des usages.

Généralement, l'eau est tarifée en deux parties, avec une part fixe (abonnement) ainsi qu'une part variable selon la consommation (en €/m³), ces règles s'appliquant uniformément à tous les consommateurs. La facture d'assainissement est établie sur les mêmes principes et s'adosse à la facture d'eau. Mais, depuis le début des années 2000, de nouveaux paramètres

¹³⁵ *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les outre-mer : fractures et opportunités*, Délégation à l'outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE), octobre 2020.

¹³⁶ Calcul Citexia fait sur la base des ménages du 2^{ème} décile de revenus, données Insee, cf. annexe n° 10.

¹³⁷ Données Citexia 2023.

intégrant une dimension sociale et environnementale au prix de l'eau ont remis en cause le principe du prix unique. Ainsi comme l'Espagne, certains pays ont introduit un tarif « saisonnier » pour encourager la limitation des usages pendant la période sèche lorsque la consommation augmente et que la ressource est moins disponible. Ce modèle nécessite un suivi précis et fréquent¹³⁸ de la consommation par les usagers. Les Pays-Bas ont développé un tarif en fonction de la « composition¹³⁹ » du logement. L'apparition des nouvelles technologies, les compteurs intelligents et le *big data*, pourrait faciliter l'accès aux informations nécessaires à la différenciation tarifaire et au comptage des consommations¹⁴⁰.

La tarification progressive de l'eau¹⁴¹ repose sur un système de tranches qui fait évoluer la part variable du prix en fonction de la quantité d'eau consommée. Plus on consomme d'eau, plus la dernière unité consommée coûte cher. Cette tarification poursuit deux objectifs. D'une part, elle envoie un signal écologique de réduction des usages en distinguant l'usage nécessaire du ménage de celui dit « de confort » ; d'autre part, la tarification progressive a des vertus redistributives, permettant de faire peser le coût de l'eau sur ceux qui consomment le plus, un peu sur le modèle du « pollueur-payeur ».

Jusqu'en 2010, les autorités locales gestionnaires de l'eau potable ne pouvaient pratiquer qu'une tarification linéaire (prix en euros par m³), sans modulation possible du tarif en fonction des consommateurs ou de la quantité achetée. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a ouvert, à partir de 2010¹⁴², la possibilité de mettre en place des tarifs progressifs.

En outre-mer, le principe de tarification progressive qui apparaît globalement vertueux, se heurte aux réalités des pratiques et des branchements. Ainsi, dans nombre de secteurs d'habitat informel, un seul branchement et une seule facture peut correspondre à plusieurs habitations et à de nombreuses familles qui s'y raccordent. Ainsi, en Guadeloupe, il a été décidé du remplacement systématique des compteurs, qui doit permettre de reprendre une facturation actuellement faussée par des outils obsolètes et dysfonctionnels. Mais la cherté des compteurs communicants a conduit le SMGEAG à choisir un marché de compteurs au relevé manuel.

¹³⁸ Les compteurs communicants permettent cette relève.

¹³⁹ Surface, présence d'une baignoire e/ou douche, nombre de sanitaire, ...

¹⁴⁰ Par exemple, la loi dite « Brottes » de 2013 a permis d'accéder aux données issues de l'administration fiscale et de la caisse d'allocation familiale (CAF) pour pouvoir réaliser des tarifs sociaux en fonction de critères comme la couverture maladie universelle, le quotient familial, le revenu fiscal de référence, etc.

¹⁴¹ Exemple de Dunkerque. Depuis 2012, la municipalité de Dunkerque applique ce principe à son eau potable. Ainsi trois catégories d'usage de l'eau sont-elles définies : la consommation d'eau « essentielle », celle « utile », et celle relevant du « confort ». Les 80 premiers m³ coûtent donc 1,28 €/ m³. Mais, à partir du 81^{ème}, le m³ coûte alors 2,30 €. Au-delà du 200^{ème}, la consommation de « confort » est tarifiée à 3,10 €/ m³.

Les travaux d'Alexandre Mayol établissent le relatif succès de cette politique car la consommation d'eau des ménages baisse de 8 à 10 %, pendant que 80 % d'entre eux sortent gagnants de ces nouveaux tarifs. En creux, les 20 % restants concentrent donc l'effort c'est à dire des grands consommateurs de confort mais aussi des familles nombreuses pénalisées par des tranches inadaptées.

¹⁴² La loi crée un nouvel alinéa à l'article L.2224-12-4 du CGCT, disposant que : « À compter du 1er janvier 2010 et sous réserve du deuxième alinéa du I, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau. ».

**Photo n° 1 : branchement « spaghetti » à Pamanzi, Mayotte :
sur un même compteur d'eau s'embranchent des dizaines de « sous-tuyaux »
partant alimenter des bangas (cabanes en tôle).**



Source : Cour des comptes, mai 2024

Les tarifications « intelligentes » ou progressives sont ainsi peu usitées dans les territoires étudiés, même si certains services ont engagé une réflexion qui mériterait d'être soutenue dans la cadre du Pedom notamment.

**Expérimentations menées en Guyane, Martinique et à La Réunion
dans le cadre de la loi dite « Brottes ».**

À titre d'exemple, la communauté d'agglomération du centre littoral (CACL) de Guyane a mis en place une tarification plafonnée applicable à une partie des abonnés du service public. Elle a également instauré des « Chèques Ô » d'aide au paiement de la facture d'eau, en 2018. Chaque année, 55 000 euros sont mis à la disposition des centres communaux d'action sociale (CCAS). Ce dispositif permet d'aider et de rencontrer des habitants précaires, mais aussi de lutter contre les impayés et d'améliorer ainsi le recouvrement pour les 46 000 abonnés au service public d'eau potable. Le contact humain avec un travailleur social est déterminant pour proposer un accompagnement global et personnalisé. La communauté d'agglomération a aussi installé une vingtaine de bornes fontaines monétiques¹⁴³ à l'intention des plus précaires. Le dispositif a été positivement accueilli par la population mais aussi par les mairies qui voient à travers le traitement du dispositif par leurs CCAS un meilleur service de proximité de la part de la CACL.

Par ailleurs, certains territoires ont fait l'expérience de dispositifs de gratuité totale ou partielle, ou de tarification spécifique à des modes de distribution d'eau aux plus précaires.

¹⁴³ Ces fontaines d'eau potable disposées dans l'espace public sont accessibles après l'achat d'une carte prépayée donnant droit à la consommation d'un certain volume d'eau.

Mayotte en est le territoire expérimentateur, qui peut ouvrir la réflexion à d'autres situations s'en approchant telles qu'en Guyane.

Sur le territoire mahorais, deux types de décision en matière de gratuité ont été prises. Ce sont d'abord des dispositifs de « rampes à eau », disposées dans les quartiers d'habitat informel, qui ont été installées au moment de la crise Covid, puis étendues lors de la crise de l'eau de 2023. Ces systèmes de robinets branchés en série sur de grosses canalisations passant à proximité de bidonville, libres d'usage, ont permis un accès minimal à l'eau à des populations, très précaires et souvent en situation irrégulière, en risque sanitaire majeur. Après plus de deux années d'expérimentation, les services de l'ARS considèrent qu'elles ont et continuent de jouer un rôle majeur en matière de sécurité sanitaire des populations et de droit d'accès à l'eau. La consommation est restée très mesurée, pour un coût, assuré par l'ARS, de l'ordre de 114 000 €/an.

Photo n° 2 : rampe à eau à Koungou, Mayotte



Source : Cour des comptes, mai 2024

Le deuxième dispositif de gratuité expérimenté à Mayotte est la prise en charge totale de l'ensemble des factures d'eau, instituée en novembre 2023 lors de la grande crise de l'eau, et alors que le service de distribution n'était plus guère assuré. Le bilan financier est important (18 M€ à la charge de l'État sur les crédits DGOM). Au-delà du coût, l'impact indirect de ce dispositif montre que depuis la fin de la gratuité en mars 2024, la reprise du recouvrement des factures est très difficile.

Le consentement au paiement et la prise de conscience de l'importance de payer le service d'eau constituent des enjeux majeurs pour ces territoires. Aussi, les dispositifs de gratuité doivent être activés avec la plus grande parcimonie, dans un contexte très spécifique, comme celui qui justifie les rampes à eau à Mayotte. Les systèmes de bornes fontaines monétiques déployées en Guyane, et surtout à Mayotte, paraissent de ce point de vue pertinents. Garantissant l'accès aux plus précaires, ils s'assortissent d'un système de paiement simple et peu cher (la carte prépayée, avec un

tarif au m³ particulièrement bas), dont le message symbolique pour les usagers est très clair : l'eau n'est pas nécessairement chère, mais elle nécessite d'être payée.

2 - Une optimisation du recouvrement parallèlement à l'amélioration du service rendu

Alors qu'en 2022 au niveau national le taux d'impayés était autour des 2 % tant pour l'eau que pour l'assainissement collectif, la moyenne des territoires du Pedom¹⁴⁴ est respectivement de 15,9 % pour les impayés d'eau et de 17,4 % pour l'assainissement collectif, avec des disparités territoriales. La Guadeloupe présente les taux d'impayés les plus élevés des territoires du Pedom, liés au contexte local d'insatisfaction des usagers (vétustés des réseaux, compteurs défectueux, « tours d'eau », facturation forfaitaire de consommation, etc.) combiné aux difficultés propres des opérateurs locaux. Les taux les plus faibles s'observent sur le territoire de La Réunion, caractérisée par une situation opposée à celle de la Guadeloupe où le service est globalement satisfaisant et les structures locales de gestion plus matures.

Tableau n° 6 : taux d'impayés eau par territoire

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Saint-Martin	National
2022	31 [SMGEAG régie]	11,3	16,3	9,4	17,6	27,1	1,9

Source : Cour des comptes d'après SISPEA (taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures d'eau de l'année N-1)

Tableau n° 7 : taux d'impayés assainissement collectif par territoire

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Saint-Martin	National
2022	21,9	14,9	24,4	8,6	NC	15,2	2,2

Source : Cour des comptes d'après SISPEA (taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures d'eau de l'année N-1)

En outre, l'enquête des juridictions financières relève qu'en Guadeloupe, des clients publics figurent parmi les débiteurs, dont un hôpital et des collectivités locales. À Saint-Martin, un contentieux est en cours avec des lotissements de luxe pour des impayés massifs. Ces pratiques, connues du public, sont de nature à légitimer des comportements de non-paiement de l'ensemble des usagers. Compte tenu du mode de financement de ces services publics qui repose partiellement sur les redevances, le fort taux d'impayés pèse sur la performance des services et engendre un cercle vicieux usagers et structures gestionnaires.

¹⁴⁴ Hors Saint Martin dont les données ne sont pas disponibles et Mayotte pour les données d'assainissement collectif.

Aider les usagers à se connecter aux réseaux ou à se doter de systèmes d'assainissement

En matière d'assainissement, les améliorations collectives salvatrices dans la lutte contre les maladies hydriques, ainsi que l'amélioration de la performance technique des réseaux passent, en partie, par la capacité des usagers à financer leur part d'accès aux réseaux ou au service. En Guadeloupe ou à Mayotte, plusieurs stations d'épuration sont dysfonctionnelles car un nombre insuffisant d'habitations y sont connectées (« raccordables non raccordées »)¹⁴⁵. Dans les zones d'habitats précaires ou informels, les maladies se diffusent à la faveur de l'absence de latrines ou de sanitaires dotées de fosses septiques.

Or, le raccordement au réseau collectif, ou l'installation d'un assainissement individuel lorsque l'assainissement collectif n'est pas possible, représente un coût important pour les usagers propriétaires, difficile à envisager pour ceux aux ressources financières modestes. Dès lors, un dispositif d'aide individuelle directe aux propriétaires pour le branchement sur le domaine privé, ou à la mise en conformité des installations non collectives, pourrait être envisagée par l'État et les collectivités locale, sur un modèle de type « *MaPrimeRénov'* » afin d'optimiser le nombre de raccordement ou d'équipements individuels.

Des aides de ce type ont déjà été mises en place par l'agence de l'eau Seine Normandie dans le cadre de ses 10^{ème} (2016-2018) et 11^{ème} (2019-2024) programmes, avec un montant forfaitaire compris entre 2 000 et 3 000 € par branchement. Dans cet exemple, elles n'étaient pas proposées sous condition de ressource afin d'inciter le maximum d'usagers à engager les démarches d'équipement et de mise aux normes.

Le mode de gestion des services d'eau et d'assainissement le plus fréquent en outre-mer est la délégation de service public. Le contrat de délégation de service public de type concession ou fermage est le moyen de transférer au délégataire le risque de non-recouvrement de la redevance. Au-delà de la simple gestion de trésorerie, cela conduit à renforcer l'implication de l'exploitant pour maintenir la satisfaction des usagers vis-à-vis du service et leur consentement à payer. Un délégataire est rémunéré directement par la redevance payée par les usagers. Il assume donc le risque lié au recouvrement sur sa part de la redevance. Toutefois, certains types de contrats pratiqués en outre-mer pour trouver des entreprises candidates (contrat de prestation, ou contrat de régie intéressée) laissent le risque d'impayé reposer sur la collectivité. En matière de recouvrement des recettes, l'insuffisance des contrôles et les types de contrats établis par les collectivités délégantes permettent souvent aux délégataires de ne pas assumer leurs obligations, et conduit à des taux d'impayés importants.

Contrairement à la délégation de service public, le fonctionnement en régie (20 % des territoires) bénéficie de l'appui du comptable public pour les mises en recouvrement d'impayés. Ceci constitue un gage d'exigence budgétaire et comptable, en permettant notamment de mettre en œuvre la phase du recouvrement forcé. Elle nécessite toutefois un suivi par la collectivité ainsi qu'une bonne coordination afin d'optimiser le recouvrement des impayés. En outre, l'implication du comptable public peut alourdir le circuit de la recette en cas de mauvaise articulation, et le coût apparent du recouvrement n'intègre pas les services de le DGFIP.

Les rapports d'enquête des juridictions financières relèvent des insuffisances de la gestion des services en régie (cf. partie I-III-B) dont le mauvais état des réseaux et l'absence de rigueur

¹⁴⁵ Exemples très généralisés des stations d'épurations calibrées pour un fonctionnement nominal à partir d'un seuil quantitatif d'effluents reçus, et qui sont chroniquement sous-alimentées.

des procédures de facturation, de recouvrement et de remise gracieuse contribuent à des rendements médiocres. L'implication des services locaux de la DGFIP en matière de coordination avec les collectivités gestionnaires et de lutte contre les impayés est également inégale selon les territoires. Elle mériterait d'être accrue et mieux harmonisée.

À La Réunion un exemple de convention entre la régie La créole et la DGFIP

La régie communautaire d'eau et d'assainissement La Créole a passé une convention avec le poste comptable du Port afin de dresser les actions à mettre en œuvre pour améliorer le recouvrement des créances locales. Cet accord donne au comptable public l'autorisation d'engager toutes les poursuites qu'il jugera nécessaires pour le recouvrement des titres et articles de rôles émis par la régie.

Pour améliorer la célérité du recouvrement¹⁴⁶, la régie émet les titres individuels tout au long de l'année selon un flux régulier. Pour en améliorer la pertinence, elle doit veiller à la qualité des informations portées sur les titres de recettes (notamment les mentions obligatoires relatives à leur caractère exécutoire, la désignation précise et complète des débiteurs et les informations permettant à ces derniers de s'acquitter de leurs dettes par des moyens modernes de paiement). Ces mesures ont permis une nette amélioration du taux de recouvrement par la régie de recettes (dit « recouvrement amont »), à hauteur d'environ 85 %. La phase aval du dispositif fait l'objet d'une procédure désormais établie avec le comptable public. Au final, c'est-à-dire les dispositifs amont et aval du recouvrement confondus, le taux des impayés s'est amélioré pour se situer désormais à environ 5 %.

L'amélioration du recouvrement et la lutte contre les impayés constituent un axe majeur de rétablissement des trajectoires financières des autorités gestionnaires et des services exploitants. Au-delà de la seule question des non-paiements, la réflexion sur l'optimisation et les méthodes de recouvrement apparaît toutefois embryonnaire. Alors que dans certains pays en développement se déploient par exemple le prépaiement par carte, le paiement sur téléphones portables ou une réflexion sur la fréquence et les modalités de paiement des factures, ces alternatives sont encore peu développées en outre-mer.

Tant le travail sur la tarification des services, intégrant les enjeux d'inégalités sociales et de réduction des consommations, que les questions de lutte contre les impayés et d'optimisation des méthodes de recouvrement doivent être plus investis par les gestionnaires pour garantir la part d'autofinancement qui leur incombe. Ces enjeux sont peu intégrés dans le soutien en ingénierie, alors qu'il s'agit d'un pan d'action déterminant pour garantir la réussite des autres volets du Pedom, ce que reconnaissent la DEB et la DGOM. Mais celles-ci ne précisent pas les moyens ou les méthodes qu'elles pourraient y être consacrées, si ce n'est la seule mention par la DEB du sujet de la tarification sociale dans la nouvelle instruction interministérielle du 12 juillet 2024.

Les moyens du Pedom visent à soutenir en investissement l'amorçage de projets d'équipements structurants nécessaires aux territoires, tout en assurant la montée en compétence technique des équipes locales. Mais ces moyens ne seront efficacement mobilisés qu'en garantissant la capacité d'autofinancement et de fonctionnement des services. Un renforcement conséquent des moyens du plan sur la gestion financière, la tarification du service et le recouvrement des factures en apparaît le complément indispensable.

¹⁴⁶ *La Régie communautaire d'eau et d'assainissement La Créole*, chambre régionale des comptes La Réunion, février 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le plan « eau Dom » met en évidence la nécessité d'adapter, et de territorialiser les réponses de l'État à des problématiques qui, bien que marquées de traits communs aux différents outre-mer, demandent des réponses spécifiques et différenciées par rapport à celles qui sont proposées dans l'Hexagone.

En matière de dispositif d'appui et de soutien, la faible capacité d'ingénierie des services d'eau et d'assainissement ultra-marins justifie l'effort national que représente le Pedom, qui compense la réduction drastique des effectifs de l'ingénierie publique de l'État et le défaut de prise en main par les autorités locales. Cet effort mérite d'être mieux cadré, s'agissant notamment du renfort en assistants techniques. L'investissement doit également se porter plus résolument sur la formation initiale et continue des professionnels du secteur. Mais le soutien des services, s'il peut concerner à la fois les services territoriaux de l'État et les collectivités compétentes, doit se garder de constituer une forme de tutelle de l'État. La dynamique du Pedom qui mise, à moyen terme, sur le rétablissement de la pleine responsabilité des collectivités compétentes, dans le cadre d'un schéma contractuel respectueux de la place de chacun, apparaît pertinente.

L'expérimentation de dispositifs techniques ou juridique innovants et parfois dérogatoires, mieux adaptés aux particularismes ultra-marins, peut aussi permettre de remédier aux difficultés des territoires concernés. Des initiatives locales se développent. Elles méritent d'être encouragées et d'être mutualisées si elles s'inscrivent dans un cadre régulé, fiable et cohérent. La coordination nationale du Pedom apparaît comme une instance appropriée à l'animation de ces démarches.

Les déséquilibres des services d'eau et d'assainissement ultra-marins imposent également que soient apportées des réponses adaptées en matière financière. Ainsi le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », à l'échelle de chaque territoire, reçoit-il déjà une forme de réponse dérogatoire au travers de subventions, concrétisant une péréquation entre l'hexagone et les outre-mer dans le cadre du Pedom. Mais ces soutiens à l'investissement ne peuvent avoir de pertinence qu'articulés avec une démarche résolue des collectivités de reconstituer l'autofinancement et d'améliorer la gestion du service. C'est notamment par la réflexion menée sur la tarification, la lutte contre les impayés et de méthodes de recouvrement que cet objectif peut être atteint. Les juridictions financières constatent que ces enjeux sont trop peu développés dans la dynamique du Pedom, plus axé sur les aspects d'ingénierie technique, et mériteraient une mobilisation nouvelle.

Les juridictions financières relèvent ainsi plusieurs thématiques insuffisamment développées dans le cadre du soutien apporté par le Pedom, alors qu'elles apparaissent déterminantes pour le rétablissement du bon fonctionnement et financement des services de gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer : expertise juridique, notamment en matière de contrôle des entreprises délégataires et de passation de marchés publics, accompagnement des logiques d'expérimentations et de dérogation, expertise financière en matière de tarification et de recouvrement des factures. L'analyse détaillée de la fonction de coordination du Pedom a en outre montré la nécessité d'un ajustement de ses moyens humains. Les trois administrations chargées du pilotage national du plan, direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), direction générale de la Santé (DGS) et direction générale des outre-mer

(DGOM), ainsi que l'office français de la biodiversité (OFB), acteur central du plan, valident dans leurs réponses faites aux juridictions financières au cours de leur enquête l'ensemble de ces orientations. Elles ne donnent toutefois pas d'élément sur les modalités de déploiement ou la quantification de ces nécessaires ajustements ou renforcements.

Les juridictions financières formulent dès lors les recommandations suivantes :

- 4 organiser un retour d'expérience sur la mise en œuvre des dispositifs d'assistants technique, simplifier leurs procédures de recrutement, privilégier leur pleine intégration au sein des services accueillants (État ou collectivité), et ne pas exclure le renforcement direct des services des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DEAL (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministre des outre-mer, Agence française de développement (AFD) - 2025) ;
 - 5 favoriser et accompagner l'expérimentation, la recherche et le partage d'expériences sur les innovations techniques, ainsi que les solutions fondées sur les dispositifs spécifiquement adaptés aux contextes ultra-marins (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministre des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025) ;
 - 6 utiliser pleinement les possibilités offertes par le cadre législatif et réglementaire pour adapter les procédures administratives aux contraintes et caractéristiques des DROM et de Saint-Martin (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministre des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025) ;
 - 7 en relation avec les collectivités locales et les services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), intégrer dans le pilotage du Pedom l'appui aux travaux sur la tarification, la gestion des impayés et le recouvrement des factures (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, - 2025) ;
 - 8 renforcer le pilotage national du Pedom pour lui permettre de poursuivre et étendre la dynamique engagée, et mieux y intégrer les thématiques de soutien juridique, technique et financier (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministre des outre-mer, ministère de la santé et de l'accès aux soins - 2025).
-

Conclusion générale

Dans des territoires où la question de l'eau et de l'assainissement est de toute première importance, où un mécontentement général se conjugue à des crises successives, où des parties importantes de la population n'ont pas accès quotidiennement à une eau potable de qualité, et où plus de la moitié des ouvrages d'assainissement sont défectueux, l'adoption en 2016 du Pedom a représenté un changement profond dans le pilotage et la gestion de cette politique publique.

Des financements conséquents ont été déployés, appuyés sur une méthodologie novatrice fondée d'une part sur une logique de rapprochement de l'ensemble des acteurs, locaux comme nationaux, et d'autre part sur un principe d'exigence, de transparence et de dialogue vis-à-vis des autorités organisatrices.

Ce plan a enclenché une transformation progressive des cinq DROM et de Saint-Martin. Un diagnostic partagé a été établi pour chacun, des projets d'envergure ont été contractualisés et partiellement financés, même si pour certains d'entre eux à un rythme trop lent. Une restructuration des autorités gestionnaires a parfois été opérée, avec une plus ou moins grande efficacité.

Les résultats, mêmes inférieurs aux attentes et aux besoins, sont toutefois réels et devraient se mesurer à moyen et long terme. Toutefois, la mise en œuvre effective du principe de conditionnalité des contrats de progrès, le niveau de consommation des crédits d'investissement ou bien l'effort de recouvrement des factures, restent encore insuffisants. L'impact direct pour les usagers se fait également toujours attendre, renforcé par l'insuffisante communication et prise en compte de leurs attentes. La capacité de pilotage et de gestion autonome des collectivités n'est en outre pas encore pleinement avérée dans tous les territoires.

Le Pedom a mis en évidence la nécessité d'un soutien accru des services de l'État, au regard de son rôle plus classique dans l'Hexagone. L'effort national conséquent d'amorçage tant technique que financier, permis par ce plan, est clairement nécessaire, mais doit s'articuler avec les collectivités compétentes, sans confusion des responsabilités des uns et des autres. L'objectif est bien que les autorités organisatrices atteignent, sur la durée d'application du Pedom, des capacités autonomes de gestion et de renouvellement de leurs réseaux et services.

Les importantes différences structurelles entre les territoires d'outre-mer inclinent à trouver un équilibre entre application sans discernement des règles et expérimentations sans encadrement, afin de développer des dispositifs innovants ou simplement mieux adaptés aux besoins ultra-marins. L'intensité des événements climatiques dans ces territoires et leur impact sur des structures d'habitat particulièrement précaire, comme lors du passage du cyclone Chido à Mayotte, démontrent aussi la nécessité de réponses exceptionnelles.

Initialement prévu pour dix ans, le Pedom a été renouvelé en juillet 2024. Sa nouvelle mouture vient corriger certaines insuffisances, comme la rénovation des contrats de progrès, le renforcement de la conditionnalité et l'intégration du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon dans son périmètre. Il confirme l'objectif d'autonomie de ces services locaux et celui de

responsabilisation des décideurs ultramarins entourés de cadres et intervenants techniques en pleine compétence.

Il devra surtout rétablir l'équilibre et l'efficacité des services d'eau potable et d'assainissement, maîtriser les enjeux sanitaires liés à la consommation d'une eau de qualité en quantité suffisante, permettre l'accès à un service d'assainissement performant assurant l'hygiène de chacun et la sécurité de tous. Au-delà, le fonctionnement pérenne de ces services suppose une attention particulière à la prise en compte du changement climatique dans la gestion des ressources en eau au sein de territoires particulièrement exposés à ce phénomène.

Liste des abréviations

ACS.....	Attestation de conformité sanitaire
AE.....	Autorisation d'engagement
AFD.....	Agence française de développement
ANC.....	Assainissement non-collectif
ANSES.....	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARS.....	Agence régionale de santé
AT.....	Assistant technique
ATMOA.....	Assistance technique à maîtrise d'ouvrage
BDT.....	Banque des territoires
CACL.....	Communauté d'agglomération du Centre Littoral (Guyane)
CCAS.....	Centre Communal d'Action Sociale
CCMG.....	Communauté de commune de Marie-Galante
CCT.....	Contrats de convergence et de transformation
CdC.....	Caisse des dépôts et consignations
CEB.....	Comité de l'eau et de la biodiversité
CEREMA.....	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE.....	Conseil économique social et environnemental
CGAEER.....	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD.....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIOM.....	Comité interministériel des outre-mer
CIREST.....	Communauté intercommunale Réunion Est
COM.....	Collectivité d'outre-mer
COROM.....	Contrats de Redressement en outre-Mer
CP.....	Crédits de paiement
CRAE.....	Conférence régionale ou territoriale des acteurs de l'eau
CSTB.....	Centre scientifique et technique du bâtiment
DCE.....	Directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000
DDAF.....	Direction départementale de l'agriculture, de l'eau et de la forêt
DDI.....	Direction départementales interministérielles
DDTM.....	Direction départementale des territoires et de la Mer
DEAL.....	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DERU.....	Directive européenne « eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991
DGFIP.....	Direction générale des Finances publiques
DGOM.....	Direction générale des outre-mer
DROM.....	Départements et régions d'outre-mer
DSP.....	Délégation de service public

EH	Équivalent-habitant
ENGEES	École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP.....	Équivalent temps plein
FCTVA.....	Fonds de compensation de la TVA
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI.....	Fonds exceptionnel d'investissement
FNCCR.....	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FOM	Fonds outre-mer
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
IGA.....	Inspection générale de l'administration
ILP	Indice linéaire de perte
INRAE.....	Institut national de la recherche agronomique
LEMA	Les eaux de Mayotte
Loi NOTRé....	Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015
METCT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
MIOM	Ministère de l'intérieur et des outre-mer
MTSS	Ministère du travail, de la santé et des solidarités
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OFB.....	Office français de la biodiversité
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONU	Organisation des Nations unies
Pedom.....	Plan « eau départements d'outre-mer »
PGSSE.....	Plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux
PPI.....	Programmes pluriannuels d'investissement
RPQS.....	Rapport sur le prix et la qualité de service
RUP	Région ultrapériphérique
SDAGE	Schémas directeurs d'alimentation et de gestion des eaux
SDDEA	Schémas directeurs d'alimentation en eau potable ou d'assainissement
SFN	Solutions fondées sur la nature
SIAEG	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et assainissement de la Guadeloupe
SIB	Solidarité interbassins
SICSM.....	Syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique
Sispea	Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement
SMA	Service militaire adapté
SMGEAG.....	Syndicat Mixte de Gestion de l'Eau et de l'Assainissement de Guadeloupe
SPIC	Service public industriel et commercial
STEP	Station d'épuration des eaux usées
STEU.....	Station de traitement des eaux usées

Annexes

Annexe n° 1 : courrier du Premier président au Président de la commission de finances du Sénat	104
Annexe n° 2 : fiche territoire – Guadeloupe	106
Annexe n° 3 : fiche territoire – Guyane	112
Annexe n° 4 : fiche territoire – La Réunion.....	117
Annexe n° 5 : fiche territoire – Martinique.....	124
Annexe n° 6 : fiche territoire – Mayotte.....	130
Annexe n° 7 : fiche territoire – Saint-Martin.....	136
Annexe n° 8 : tableaux synthétiques des dispositifs d’assistance technique déployés	141
Annexe n° 9 : le programme pluriannuel d’investissement pour l’ensemble des territoires du Pedom	143
Annexe n° 10 : la part de la facture d’eau sur les revenus des ménages précaires	145

Annexe n° 1 : courrier du Premier président au Président de la commission de finances du Sénat

Cour des comptes



Le Premier président

Le 20 MARS 2024

Monsieur le Président, *Claude*,

Par lettre du 16 janvier 2024, vous avez sollicité la Cour des comptes, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle réalise notamment une enquête sur la gestion de l'eau et de l'assainissement outre-mer.

Le rapport sera préparé au sein d'une formation inter-juridictions qui rassemblera les deuxième et cinquième chambres de la Cour ainsi que les chambres régionales des comptes Antilles - Guyane et La Réunion - Mayotte. Elle sera présidée par Mme Catherine DÉMIER, présidente de la cinquième chambre. L'enquête a été confiée à Mme Marie LAJUS, conseillère maître, et M. Julien OGER, conseiller référendaire, en qualité de rapporteurs, assistés de M. Benoît ZACCARON, vérificateur. M. LALANDE, conseiller maître en service extraordinaire, assurera la fonction de contre - rapporteur.

Une réunion s'est tenue le lundi 12 février 2024 avec MM. Georges PATIENT, sénateur de la Guyane, et Teva ROHFRIEDT, sénateur de la Polynésie française, désignés par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin de préciser le périmètre et le calendrier des travaux.

Cette enquête intervient dans un contexte où le droit à des services fiables d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement connaît des difficultés majeures de mise en œuvre dans une part notable des territoires d'outre-mer, bien qu'il s'agisse d'enjeux vitaux, rappelés par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, et consacrés le 28 juillet 2010 par l'Assemblée générale des Nations-Unies comme un droit de l'homme essentiel à la pleine jouissance de la vie.

Compte tenu de la mise en œuvre d'un « plan eau-Dom », signé le 30 mai 2016 par les ministres en charge de la transition écologique, de la santé et des outre-mer, il a été convenu de se concentrer sur le périmètre de ce plan. Prévu pour une durée de dix ans, il s'applique sur les territoires de La Réunion, Mayotte, Martinique, Guadeloupe, Guyane et Saint-Martin, et porte sur le « petit cycle de l'eau », de sa captation, en passant par sa distribution comme eau potable, jusqu'à son assainissement.

1/2

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances,
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

L'enquête proposera un état des lieux transversal de la gestion de l'eau et de l'assainissement pour ces six territoires, et s'attachera à un approfondissement particulier des investigations pour trois départements qui connaissent les plus grandes difficultés : la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte.

Il a également été proposé d'orienter les travaux sur deux thématiques particulières :

- La question du financement des services, de la tarification, et du recouvrement des factures. Un état des lieux des moyens contractualisés dans le cadre du « plan eau-Dom » et de ses déclinaisons (les contrats de progrès signés localement) sera réalisé, intégrant le suivi des engagements de l'État, mais aussi des opérateurs tels que l'Agence française de développement, l'Office français de la biodiversité et la Banque des territoires. Les modalités de tarification et de perception, ainsi que les perspectives de développement d'une tarification sociale, seront également examinées ;
- La répartition et les conditions d'exercice des responsabilités en matière d'eau et d'assainissement entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités territoriales.

L'enquête comportera un éclairage juridique sur la question du droit d'accès à l'eau, appuyé par des éléments de comparaison avec les zones géographiques adjacentes.

Les travaux donneront lieu à une série de questionnaires et d'entretiens, notamment auprès des services centraux de l'État, des collectivités territoriales, établissements publics et syndicats compétents. Deux déplacements seront organisés, l'un dans la zone Guyane-Caraïbe, l'autre dans l'océan indien, afin de mieux appréhender les enjeux et recueillir la perception des acteurs locaux.

Les départements concernés par le « plan eau DOM » ne sont plus les seuls territoires ultramarins subissant des contraintes de gestion de l'eau. Les thématiques transversales traitées dans le présent rapport devront permettre d'envisager que les juridictions financières puissent décliner ces éléments à d'autres zones géographiques lors de prochains travaux.

Un point d'étape sera fait avec MM. les sénateurs ROHFRITSCH et PATIENT en juin 2024. Il a été convenu que la Cour vous remette son rapport à l'échéance du mois de décembre 2024.

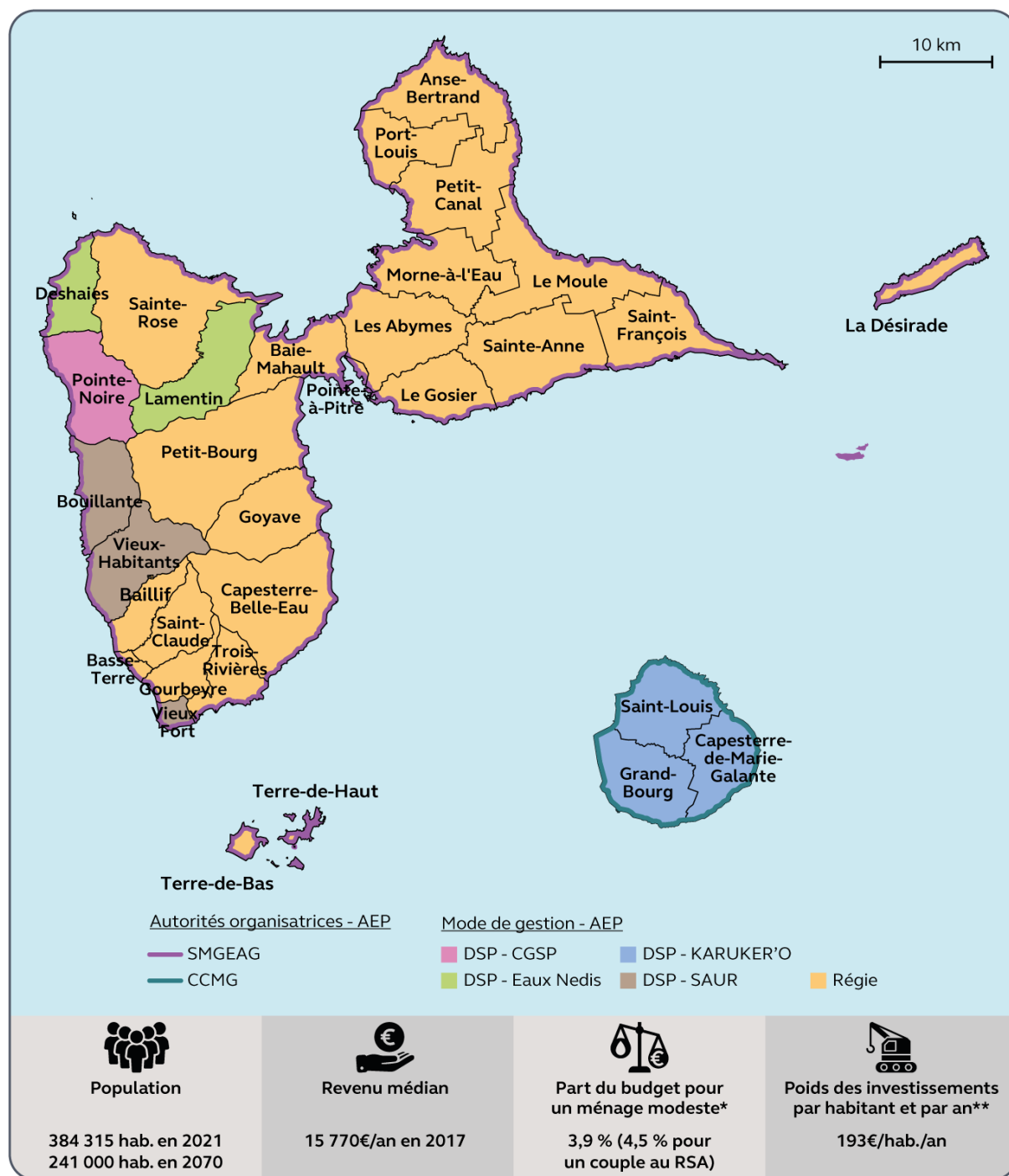
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Provi,

P. Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : fiche territoire – Guadeloupe



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m³/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2023-2027 (EP+EU) (€/hab./an)

NB : part du budget = taux d'effort pour un ménage du deuxième décile consommant 80 m³/an

Actualités dans le domaine de l'eau

La crise de l'eau en Guadeloupe est marquée par une discontinuité du service public d'alimentation en eau potable. Celle-ci se manifeste par des « tours d'eau » fréquents (coupures alternées de l'alimentation en eau potable). Face à ces difficultés d'accès à l'eau, les habitants consomment en grande partie de l'eau en bouteille (50 millions de bouteilles vendues chaque année).

La réquisition préfectorale réalisée en période de crise aggravée pendant 8 mois à partir d'avril 2020 (5,8 M€ en AE) sous maîtrise d'ouvrage Suez, et la phase de transition portée par la Région (financée à 70 % par l'OFB pour 3,2 M€), sous maîtrise d'ouvrage Suez-Karuker'o, de mai à décembre 2021, n'ont permis d'améliorer que temporairement une situation toujours plus préoccupante.

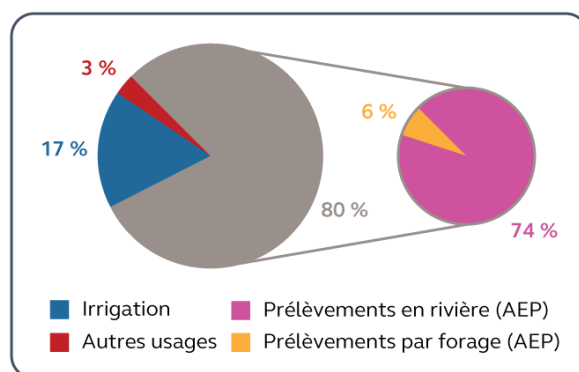
Évolution de la demande en eau

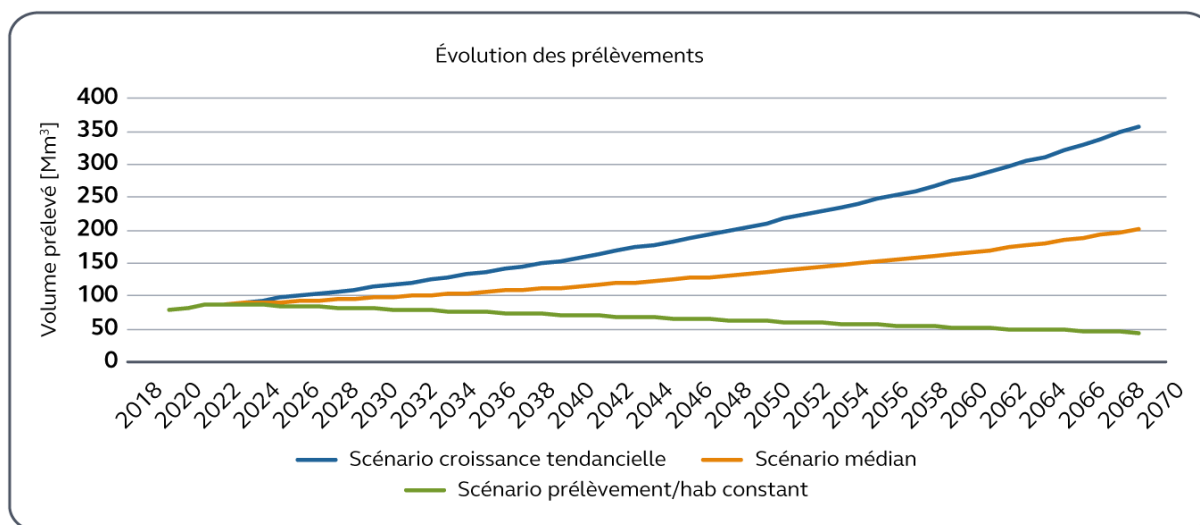
Au 1^{er} janvier 2021, 384 315 personnes vivent en Guadeloupe. Depuis 2015, la population de l'archipel diminue de 0,6 % par an en moyenne. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies pour atteindre 241 000 habitants en 2070. On dénombre un total de 209 903 logements (2019) sur le territoire guadeloupéen dont 77 462 logements informels et 34 594 logements indigènes.

En 2021, le volume total prélevé dans les milieux est de 110,2 M m³. 80 % sont destinés à l'alimentation en eau potable dont l'essentiel provient des rivières (92 %). Marie Galante fait office d'exception, l'île étant essentiellement alimentée en eau grâce à des forages.

Le volume prélevé par habitant destiné à la consommation (235 m³/hab en 2021) suit une croissance annuelle moyenne de + 4,3 % sur les trois dernières années alors même que la population décroît sur la même période. La dégradation du réseau de distribution peut pour partie expliquer ce constat.

Graphique n° 7 : usages de l'eau potable et scénarios d'évolution en Guadeloupe





Source : Cour des comptes

État des masses d'eau et qualité de l'eau distribuée

Sur 47 masses d'eau cours d'eau répertoriées sur le territoire guadeloupéen, seules 36 % des masses d'eau sont en bon ou très bon état (du fait de la présence de chlordécone, cuivre et zinc notamment). Sur les 6 masses d'eau souterraines, 83 % des masses d'eau sont en bon état, les 17 % restant étant en état médiocre du fait d'intrusions salines. Depuis 2016, l'ARS mesure en outre une dégradation de la qualité des eaux de baignade avec un impact sur le quotidien des populations résidentes ainsi que l'attractivité du tourisme balnéaire.

Une diminution des précipitations notamment en période sèche ainsi qu'un accroissement général des épisodes de sécheresse sont attendus à l'horizon 2050 du fait du changement climatique. La qualité des eaux pourrait également être impactée avec une aggravation de la turbidité des eaux, une hausse du risque d'intrusions marines, l'augmentation des pollutions, etc...

Historique des services publics EP/EU (compris CP)

Dans les années 2000 la gestion de l'eau potable et de l'assainissement est aux mains de cinq syndicats intercommunaux, dont une ébauche de syndicat unique, le SIAEAG. La gestion est assurée en DSP auprès de la GDE (VEOLIA) pour quatre d'entre eux, de la SAUR pour le cinquième) et de quelques communes exerçant leurs compétences en leur nom. Entre 2005 et 2015, le retrait de l'ingénierie publique d'État d'une part, la réforme de l'intercommunalité, et les difficultés et incuries du SIAEAG, complexifient la gouvernance en place et accentuent les conflits entre EPCI autour de la ressource, alors que les investissements sont en grande part abandonnés. Avec le retrait de la GDE en 2014 la situation se dégrade encore et les « tours d'eau » s'imposent progressivement comme un mode de gestion à part entière. La reprise des services en régie s'effectue alors en urgence. Face à l'impéritie globale des autorités organisatrices, les services de l'État se refusent toutefois à la signature des contrats de progrès. Seule la CCMG est signataire d'un contrat de progrès (2018-2024).

Dans l'espoir de réformer la gouvernance en place, le législateur créé par la loi du 29 avril 2021 le SMGEAG qui vient remplacer l'ensemble des collectivités gestionnaires (à l'exception

de Marie-Galante) dès le 1^{er} septembre 2021. Dans l'attente de la signature d'un contrat de progrès, toujours en préparation à date, un « Contrat d'accompagnement renforcé du SMGEAG », allouant une subvention exceptionnelle d'exploitation de 47 M€ au titre de l'exercice 2024, est signé (2023-2025). Le suivi de sa bonne exécution est placé sous l'égide d'une comitologie ad hoc, la « Gouvernance à quatre » qui réunit le SMGEAG, l'État, le département et la région.

Performance et connaissance des réseaux EP/EU

Eau potable

La majorité de l'eau destinée à l'AEP est prélevée sur la Basse Terre. Cette eau sert à alimenter une grande partie du territoire guadeloupéen (notamment la Grande Terre pauvre en eau), via d'importantes infrastructures de transfert d'eau potable appelées « *feeders* ». Ces infrastructures sont complétées par des conduites d'adduction d'eau brute agricole du Conseil Départemental et du SMGEAG, qui alimentent des usines de production d'eau. Au global, près de 70 % de l'eau prélevée pour l'AEP en Guadeloupe transite par ces grandes infrastructures.

Long de 2 800 km à 3 119 km de canalisations, le réseau d'eau potable guadeloupéen est vétuste et fuyard en raison d'une absence d'entretien des infrastructures. Les usines ne sont pas entretenues et impactent la qualité de l'eau.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est très mauvaise (39 points sur 120 points en 2021 contre 102 points au niveau national pour l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale). Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est de 0,62 % (2022) pour le SMGEAG (en régie) et de 0,21 % (2022) pour Marie Galante, approchant ainsi l'objectif fixé par la coordination nationale de 0,5 %/an, sans pour autant qu'aucune véritable amélioration de la qualité du service ne soit perceptible.

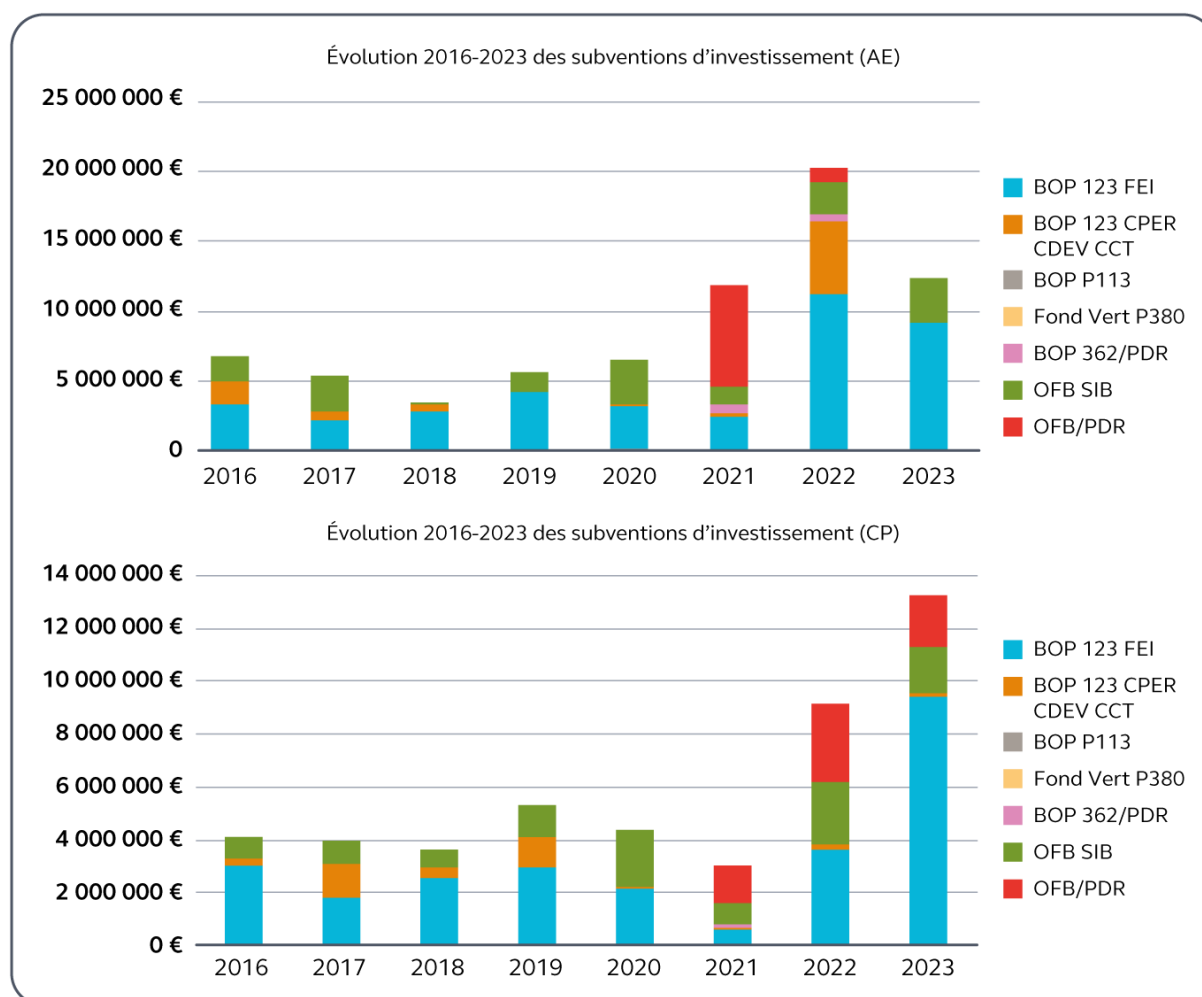
Assainissement

En moyenne, 44 % des guadeloupéens vivent au sein d'une zone raccordée à un système d'assainissement collectif. On dénombre 18 STEU d'une capacité supérieure à 2000 équivalents-habitants (ainsi qu'une station de traitement des eaux usées (STEU) de 1 500 équivalents-habitants aux Saintes).

78 % des STEU continentales sont non-conformes (à des degrés divers). Ce constat s'explique par l'obsolescence et le dysfonctionnement d'un grand nombre d'entre elles.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est également très mauvaise (35 points en 2021 sur 120 points contre 64 en moyenne au niveau national). Cette note est fortement impactée par un manque de connaissance de l'âge des canalisations d'eaux usées.

Toutes les communes de Guadeloupe sont couvertes par un SPANC depuis le 1er septembre 2021. Les taux de conformité sur l'assainissement non-collectif ne sont pas connus à date mais sont selon toute vraisemblance et au vu des constats effectués sur le terrain, très mauvais. Les mini STEU (qui équivalent à environ 43 000 EH) sont globalement dysfonctionnelles. Quelques stations à filtres plantés de végétaux ont été mises en service et fonctionnent correctement.

Graphique n° 8 : évolution des financements par le Pedom en Guadeloupe

Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le Pedom

L'État met à disposition du SMGEAG, pour un montant de 1,5 M€ à 1,8 M€ par an, une assistance technique de haut niveau constituée de 11 experts placés en binôme auprès de responsables du syndicat pour la durée du contrat d'accompagnement renforcé :

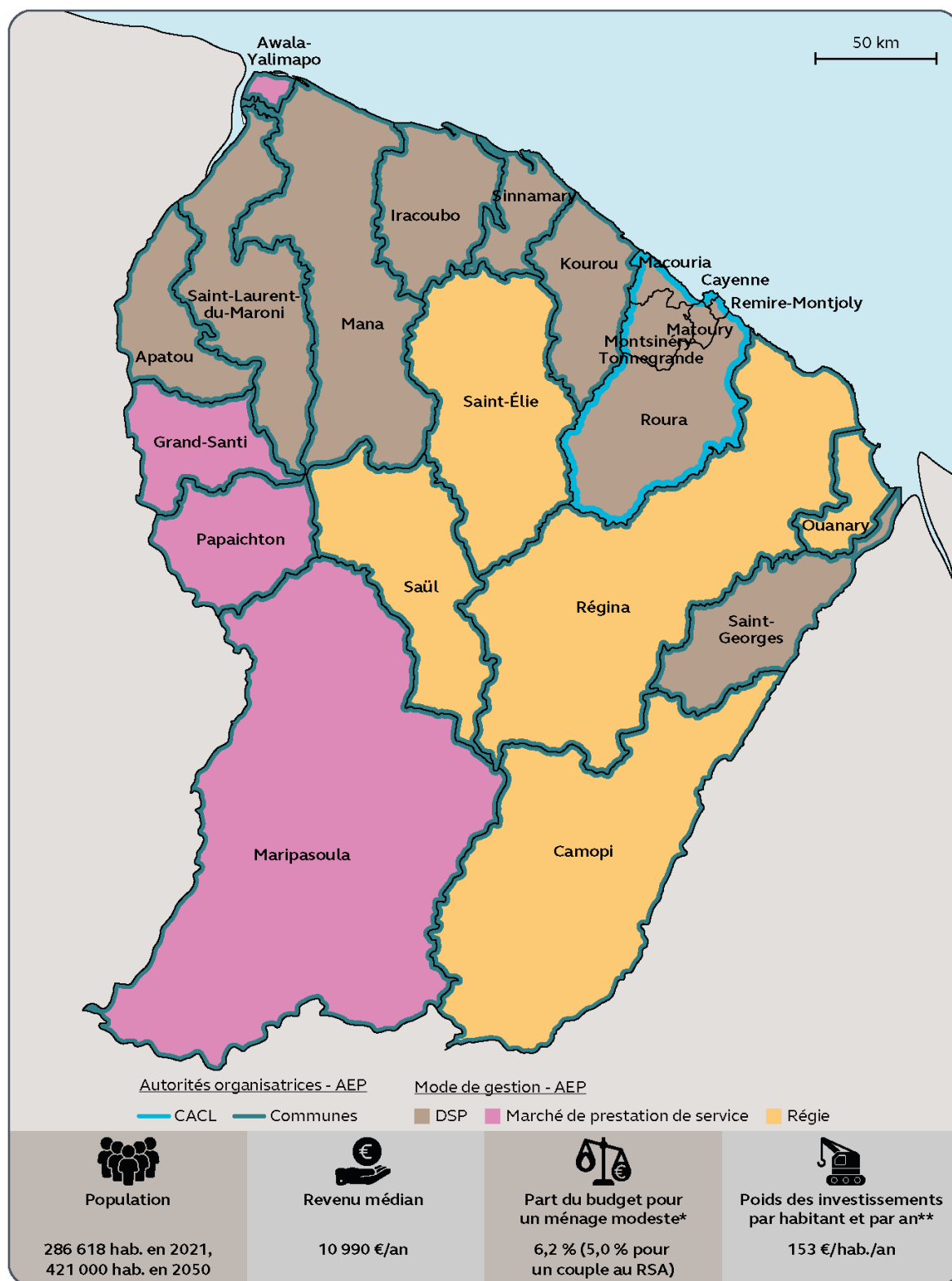
- 6 assistants techniques (AT) sont déjà en poste au printemps 2024 : AT en chef (120 000 €/an), AT finance IPEF (100 000 €/an), AT Clientèle IPEF (100 000 €/an), AT ingénierie IPEF (100 000 €/an), AT RH marché (186 000 €/an), AT Compteur contrat droit public (60 000 €/an) ;

- 5 AT doivent les rejoindre prochainement : cadres intermédiaires d'exploitation (200 000 €/an).

Tableau n° 8 : chiffres clés

<i>Guadeloupe</i>		
<i>Eau potable</i>	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (en % en 2022)	99,7 %, 98,6 % (SISPEA)
	Volume prélevé destiné à l'AEP par habitant (m³/hab.) et évolution	235 m³/hab. (2021), + 4,3 %/an depuis 2018 (ODE)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1er janvier 2023) (€/m³)	2.76 €/m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (%)	31 % [SMGEAG régie], 6,12 % [CCMG]
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2021)	39 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2022) et évolution	0,62 % (- 0,09 pts) [SMGEAG, régie, 2022] 0,21 % (+ 0,05 pts) [CCMG, 2022]
	Rendement (en % en 2022) et évolution	29,2 % (- 9,3 pts) [SMGEAG, régie, 2022] > 44 % [SMGEAG, DSP, 2022] 62,0 % (- 3,3 pts) [CCMG, 2022]
	Indice linéaire de perte (m³/j/km en 2022) et évolution	52,3 m³/j/km (+ 30 %) [SMGEAG, régie, 2022] <25 m³/j/km [SMGEAG, DSP, 2022] 4,5 m³/j/km (+ 18%) [CCMG, 2022]
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1000 abonnés en 2022)	62,3 nb/1000 abonnés [SMGEAG, régie, 2021] <6,8 nb/1000 abonnés [SMGEAG, DSP, 2022] 3,87 nb/1000 abonnés (+24%) [CCMG, 2022]
<i>Assainissement</i>	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1er janvier 2023) (€/m³)	2,42 €/ m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	9,02 % (-3,5 pts) [CCMG, 2022]
	Proportion population AC/TOTAL (% en 2023)	44 % de la pop. en zone raccordable
	Nb de raccordés/raccordables (% en 2021)	44 % des guadeloupéens vivent au sein d'une zone raccordée à un système d'assainissement collectif
	Taux de conformité (% en 2023)	22 % (4/18 STEU) (ODE, préfecture)
<i>PEDOM</i>	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	0,4 ETP
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (% en 2021 et 2022)	23 % (2021, 2022) [SMGEAG, régie] 25 % (2021), 29 % (2022) [SMGEAG, moyenne DSP] 81 % (2021), 77 % (2022) [CCMG]
	Montant total subvention AE/CP (€, période 2016-2023)	71,6 M€ (AE), 51,0 M€ (CP)
	Montant total prêts (€, période 2016-2023)	28,3 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (en %)	3,4 M€ (AE) 3,1 M€ (CP)

Annexe n° 3 : fiche territoire – Guyane



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m²/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2024-2027 (EP+EU) (€/hab./an)

NB : *part du budget* = *taux d'effort pour un ménage du deuxième décile consommant 80m²/an*

Actualités dans le domaine de l'eau

Le département de la Guyane connaît d'importantes inégalités d'accès à l'eau potable et au traitement des eaux usées. La ressource en eau y est abondante mais des retards de raccordement importants sont constatés du fait de la forte croissance démographique, du développement de l'habitat informel et du contexte géographiques (territoire de 84 000 km² avec une densité de 3,4 hab./km²).

Pendant la crise sanitaire, des dessertes en eau potable (rampes de distribution, bornes fontaines) ont été mises en œuvre pour les populations les plus précaires. La compétence eau potable et assainissement est majoritairement exercée à l'échelle communale, sauf pour la communauté d'agglomération du Centre Littoral. Le transfert effectif des compétences en faveur des 3 autres EPCI (CCOG, CCDS, CCEG) doit intervenir au plus tard en 2026.

Évolution de la demande en eau

Au 1^{er} janvier 2021, 286 618 personnes habitent en Guyane. En dix ans la population a gagné 56 400 habitants, soit une hausse annuelle de 2,1 %. Cette croissance devrait se poursuivre pour atteindre près de 421 000 habitants en 2050. Corollaire de cette dynamique démographique, l'habitat informel et spontané se développe de façon très importante sur le territoire. On dénombre 37 445 habitations spontanées, 8 700 logements potentiellement insalubres et 5 300 logements insalubres (pour 100 000 logements environs).

15 à 25 % de la population n'a pas accès à l'eau potable. Les écarts du Haut Maroni sont particulièrement concernés (en 2015, 45 000 habitants se trouvaient à plus d'un kilomètre d'un point d'eau public).

État des masses d'eau et qualité de l'eau distribuée

Sur les 851 masses d'eau cours d'eau répertoriées sur le territoire guyanais, 75 % des masses d'eau cours d'eau sont en bon état ou très bon état écologique en 2019. Essentiellement localisées dans l'extrême sud du pays, les masses d'eau en très bon état écologique sont néanmoins exposées à des risques de dégradation liées à l'orpaillage illégal. Les masses d'eau des principaux fleuves ont globalement un état écologique dégradé (Maroni, Mana, Comté). Les deux masses d'eau souterraines de Guyane présentent quant à elle un bon état quantitatif et en bon état chimique en 2019. Entre 2019 et 2021, 99 % de la population guyanaise était alimentée par une eau de bonne à très bonne qualité (taux de conformité > 90 %).

Les projections climatiques disponibles indiquent une augmentation des températures maximales de plus de 1° C à l'horizon 2070, et prévoient des périodes de sécheresses plus importantes et des épisodes de précipitations extrêmes plus intenses et plus fréquents sur la partie est de la région amazonienne (plateau des Guyanes). Le niveau de la mer va continuer d'augmenter, et cette élévation pourrait atteindre plus de 80 cm d'ici la fin du XXI^{ème} siècle, par rapport à la situation à la fin du XX^{ème} siècle. Dans ces conditions, les impacts prévisibles sont : une augmentation des risques liés aux submersions marines, aux crues et aux inondations ainsi notamment qu'une vulnérabilité accrue des captages d'eau superficielle ou souterraine aux phénomènes d'intrusion salines sur la bande côtière. Cette situation est d'autant plus alarmante qu'à ce jour 20 % des captages en surface sont déjà soumis au risque de remontée du biseau salé (dont celui de la Comté alimentant plus de 100 000 habitants) avec un impact potentiel pour près de 70 % de la population guyanaise.

Historique des services publics d'eau et assainissement

La Guyane comprend quatre EPCI : une communauté d'agglomération (CACL : Cayenne et cinq autres communes) et trois communautés de communes regroupant 16 communes (CCDS : Kourou ; CCOG : Saint Laurent du Maroni ; CCEG : Saint Georges de l'Oyapock). La compétence eau potable et assainissement est exercée à l'échelle communale à l'exception de la CACL qui exerce la compétence AEP depuis 1997 et AEU depuis 2005 ainsi que de la CCDS pour l'assainissement non collectif. 16 communes ont donc la compétence eau et assainissement. Le transfert effectif des compétences en faveur des trois autres EPCI (CCOG, CCDS, CCEG), initialement prévu en 2020, a été repoussé à 2026.

L'exploitation des services d'eau potable est majoritairement confiée par affermage ou prestation de services à un exploitant privé, la SGDE, filiale de Suez. Seules quatre communes isolées exploitent leur service en régie. Dans les communes de la CACL et dans quatre autres communes dont les plus peuplées (Saint Laurent du Maroni et Kourou), les services d'assainissement sont exploités par deux entreprises privées (SGDE et CIE filiale de Vinci). Dans les autres communes le service est en régie communale ou il n'y a pas de service (Camopi, Papaïchton).

18 contrats de progrès ont été signés en Guyane. L'objectif affiché par la coordination nationale est désormais de passer, conformément à la nouvelle instruction interministérielle du 12 juillet 2024 (et à l'application Loi NOTRé), à quatre contrats sur le territoire, soit un par EPCI.

Performance et connaissance des réseaux

Eau potable

Le réseau Guyanais comprend 55 stations de potabilisation et 98 unités de distribution dont 36 pompes à motricité humaine (avec une qualité de l'eau incertaine, 14 % de la population s'alimentant par cet intermédiaire étant exposé à des contaminations bactériologiques chroniques).

L'éloignement de certaines habitations (écarts) rend le raccordement au réseau d'eau potable particulièrement difficile, qui plus est en l'absence d'infrastructures de transport permettant de les rejoindre (à noter que dans certaines cas la livraison des matériaux de construction par hélicoptère s'impose).

Les données de rendement font état d'un réseau peu fuyard (82,8 % en 2022) mais la qualité de la donnée peut être remise en question sur la base d'erreur manifestes de remplissage de la base de données SISPEA.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est très faible avec un indice de connaissance et de gestion patrimoniale de 43 points sur 120 (contre 103 au niveau national en 2022). Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est d'environ 0,17 %, inférieur à l'objectif fixé par la coordination nationale de 0,5 %/an.

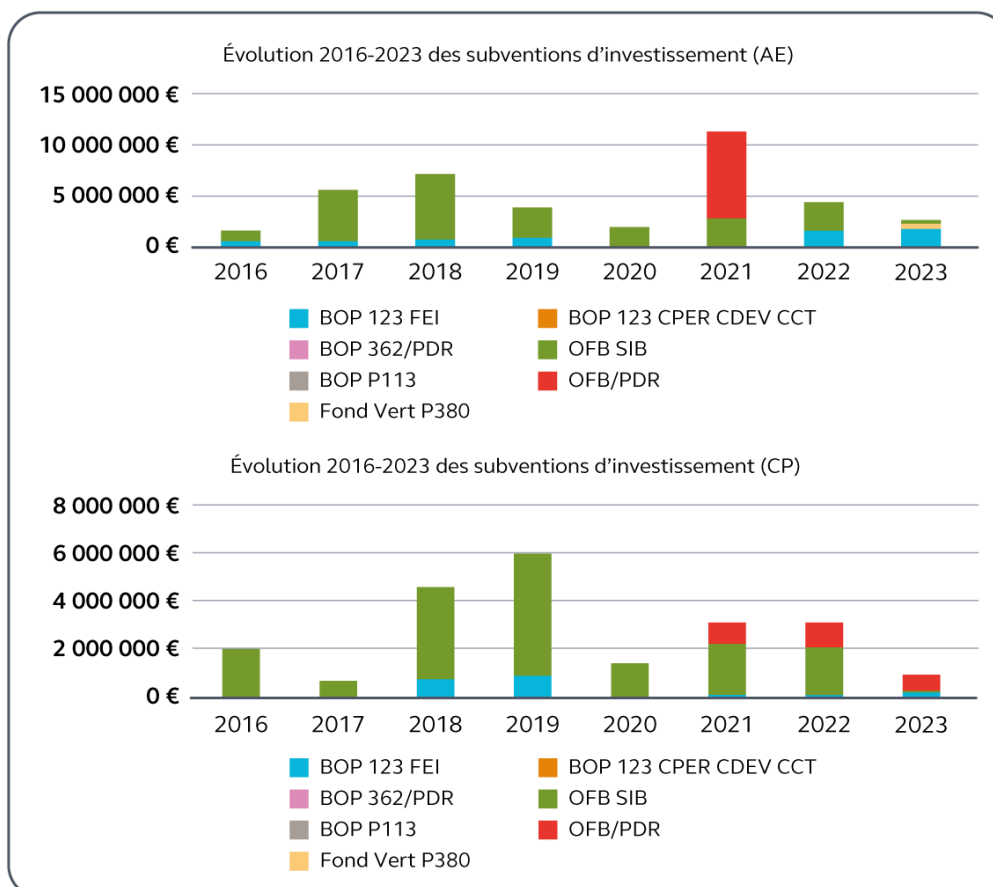
Assainissement

Seul 45 % de la population a accès au réseau d'assainissement collectif. Des situations de non conformités à la DERU sont constatées pour quatre agglomérations (Apatou, Awala, Regina, Sinnamary), avec deux mises en demeure.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est très faible (15 points en 2022 sur 120 points contre 67 en moyenne au niveau national).

Plus de 80 % des installations d'assainissements non collectifs sont en non-conformité. Les systèmes d'assainissement semi-collectif comme d'assainissement individuel, souvent très dégradés voire à l'état d'abandon, ne disposent généralement pas des équipements minimaux, même non conformes. Neuf communes sur les 12 ayant la compétence ANC n'ont pas encore créé de SPANC.

Graphique n° 9 : évolution du financement par le Pedom en Guyane



Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le Pedom

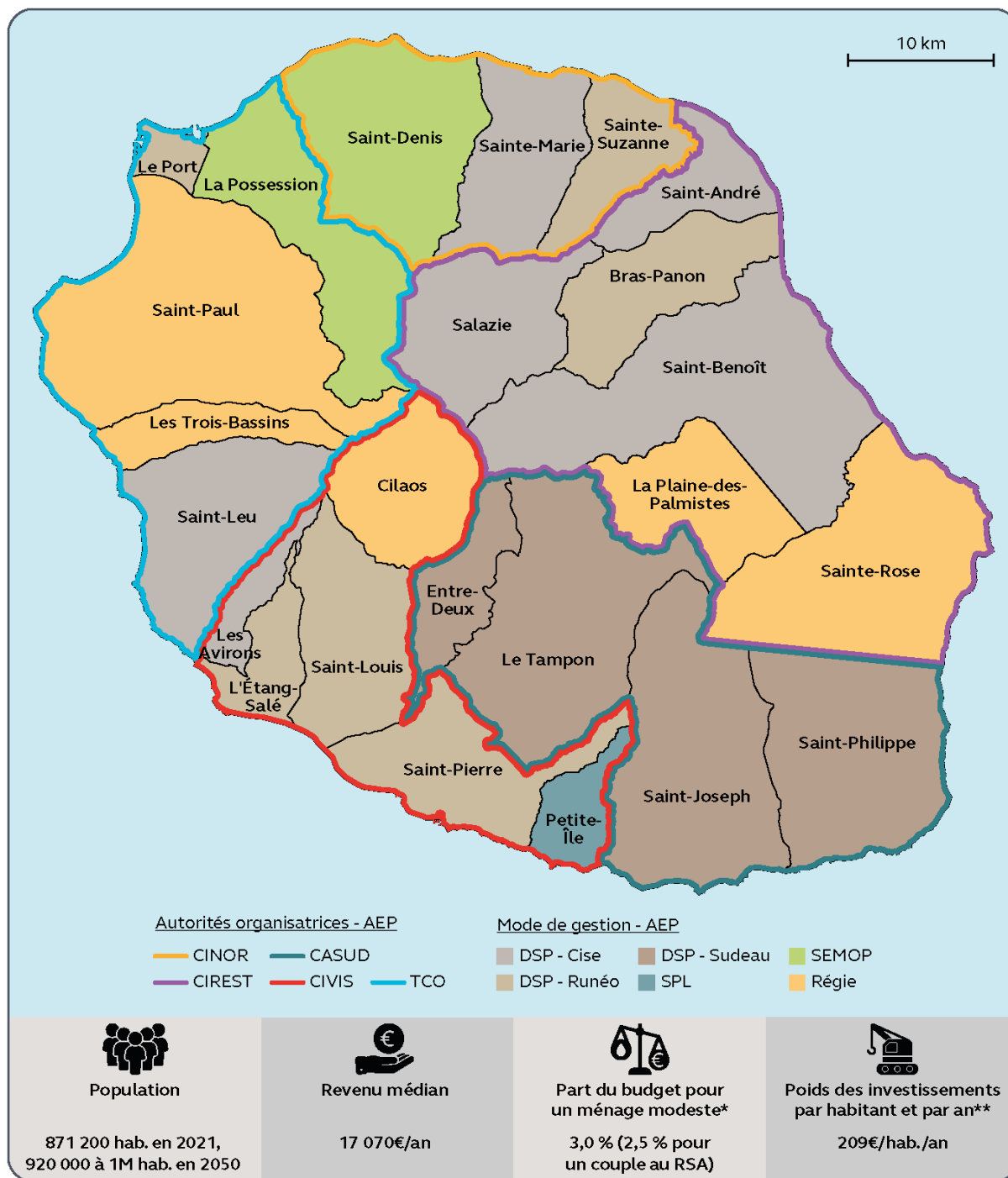
Une assistance technique est déployée au sein de deux collectivités afin de les épauler dans le transfert des compétences eau potable et assainissement. Trois assistants techniques sont ainsi dépêchés au sein de la CCOG (un seul poste est pourvu à ce jour) et un assistant technique au sein de la CCDS (poste pourvu). Le financement de cet accompagnement technique est

assuré par l'État (via le Bop 113) pour un montant de 300 000 €/an. Des discussions sont en cours afin de déployer un dispositif similaire au sein de la CCEG (+1 AT). On notera le maintien d'une assistance à l'ingénierie publique (héritée des DAAF) au sein de la DGTM pour le portage des projets liés à l'eau et à l'assainissement.

Tableau n° 9 : chiffres clés

Guyane		
Eau potable	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (% en 2022)	99,8 %, 99,3 % (SISPEA)
	Volume prélevé facturé destiné à l'AEP par habitant (m ³ /hab.)	42,6 m ³ /hab. (2016) (SDAGE)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m ³)	2,86 €/m ³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	16,3 % (SISPEA)
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2022)	43 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2022)	0,17 % (SISPEA)
	Rendement (en % en 2022) et évolution	82,8 % (SISPEA)
	Indice linéaire de perte (m ³ /j/km en 2022) et évolution	Inconnu
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1 000 abonnés en 2022)	Inconnu
Assainissement	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m ³)	2,49 €/ m ³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	24,4 % (SISPEA)
	Proportion population AC/TOTAL (en % en 2023)	45 % de la pop. (DGTM, préfecture)
	Taux de desserte par des réseaux de collecte EU (raccordés et raccordables / pop. en zone AC) (en % en 2022)	Inconnu
	Taux de conformité (% en 2019)	Inconnu
PEDOM	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	3,2 ETP (DGTM)
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (en % en 2021 et 2022)	15,8 % (2021), 14,3 % (2022)
	Montant total subvention AE/CP (€, période 2016-2023)	38,6 M€ (AE), 30,9 M€ (CP)
	Montant total prêts (en €, période 2016-2023)	30,6 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (en %)	1,34 M€ (AE) 0,95 M€ (CP)

Annexe n° 4 : fiche territoire – La Réunion



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m³/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2024-2027 (EP+EU) (€/hab./an)

NB : part du budget = taux d'effort pour un ménage du deuxième décile consommant 80m³/an

Actualités dans le domaine de l'eau

La Réunion bénéficie de précipitations très importantes mais d'une répartition inégale de la ressource. Des investissements considérables ont été entrepris depuis 40 ans afin de sécuriser l'approvisionnement en eau. Les services publics d'alimentation en eau potable accusent toutefois toujours des retards en matière de potabilisation et des coupures d'eau sont encore constatées sur les Hauts de l'île.

Initié par l'ARS et validé par la préfecture en juin 2016, un « Plan eau potable » a été mis en place en amont du Pedom avec pour ambition d'améliorer la qualité de l'eau à La Réunion. Il comprend trois axes majeurs : la structuration de l'encadrement réglementaire (accompagnement administratif et technique des collectivités en non-conformité), l'incitation financière à la construction d'usines de potabilisation (mobilisation d'aides européennes, de l'office de l'eau et de l'État) et la communication et sensibilisation de la population (site internet).

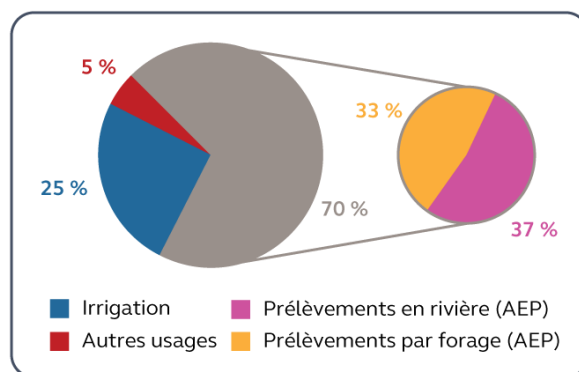
Évolution de la demande en eau

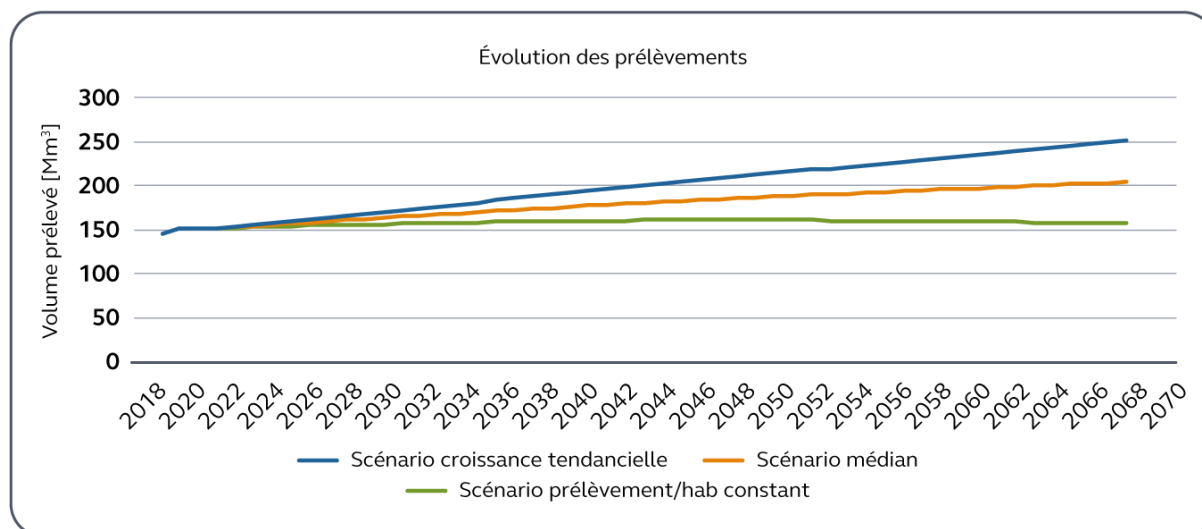
Au 1^{er} janvier 2021, 871 200 personnes habitent à La Réunion. La population réunionnaise devrait poursuivre sa croissance pour atteindre 900 000 à 1 million d'habitants à l'horizon 2050. La Réunion compte 376 048 logements en 2018. 18 000 logements indignes étaient recensés en 2023.

En 2021, le volume total prélevé dans les milieux est de 219 M m³ (dont 64 % provient des rivières). 69 % sont dédiés à l'alimentation en eau potable.

Le volume prélevé par habitant destiné à la consommation, de 174 m³/hab. En 2021, est en légère diminution (- 0,7 %) par rapport à 2020 après avoir subi une légère augmentation entre 2018 et 2020 (+ 4,4 %).

Graphique n° 10 : usages de l'eau potable et scenarios d'évolution à La Réunion





Source : Cour des comptes

État des masses d'eau et qualité de l'eau distribuée

Sur les 24 masses d'eau cours d'eau répertoriées sur le territoire réunionnais, 8 % des masses d'eau sont en bon état écologique et 79 % en bon état chimique en 2019 (les déclassements étant notamment dus à la dégradation de la continuité écologique, aux prélèvements, au braconnage, etc.). Sur les 27 masses d'eau souterraines, 70 % sont en bon état quantitatif et 78 % des masses d'eau sont en bon état chimique. L'eau distribuée présente une conformité physico-chimique de 97,7 % et microbiologique de 95 % selon les données SISPEA. Toutefois, en 2022, 55 % de la population réunionnaise se situe encore dans un secteur avec un risque microbiologique potentiel ou avéré. La qualité des eaux de baignade est quant à elle bonne à excellente pour 91 % des sites suivis en 2021.

Le changement climatique pourrait avoir pour conséquence une hausse des températures comprise entre 1,7 et 2,6 °C d'ici la fin du siècle. Annuellement, des précipitations moins fréquentes mais plus intenses sont attendues. La région sud-ouest pourrait connaître une baisse de la pluviométrie entre 6 % et 8 % par décennie. En outre, à l'horizon 2 100 le niveau de la mer va continuer de monter à un rythme d'environ 2 à 6 mm par an soit une élévation de 20 à 60 centimètres en un siècle, aggravant le risque de pollution saline des aquifères.

Historique des services publics d'eau et assainissement

Suite à la loi NOTRé, les compétences en eau et assainissement ont été transférées de 24 communes à cinq EPCI : la CASUD, la CIVIS, la CINOR, la CIREST et la TCO. Chacune des cinq intercommunalités réunionnaises est signataire d'un contrat de progrès.

Le mode de gestion adopté à La Réunion est principalement la DSP à des opérateurs privés (59 % des abonnés dépendent d'une DSP et 41 % des abonnés sont concernés par une gestion publique ou mixte à partir de 2023). Deux entreprises françaises et leurs différentes filiales locales sont présentes : Veolia et la SAUR.

Outre la gestion en régie (qui concerne la CIVIS, la TCO et la CIREST), on compte également une Société Publique Locale, (SPL « Sources et Eaux » à Petite-Île) et des Sociétés d'économie mixte à opération unique, (SEMOP « Eaux de la Possession » et « Dionéo »).

Performance et connaissance des réseaux

Eau potable

On compte 34 unités de production d'eau potable en fonctionnement ou en cours de mise en route. Une quinzaine sont encore en projet. Long de 7000 km (hors branchements), le réseau d'eau réunionnais est fuyard (rendement de 64,4 % en moyenne en 2022) avec des disparités locales (51,3 % en 2020 pour la CIREST).

17 % des volumes prélevés pour l'alimentation en eau potable transite par les infrastructures départementales (eau brute) et notamment par le « basculement des eaux », un aqueduc construit par le Conseil départemental dans les années 1980 initialement destiné à irriguer les terres agricoles par un transfert de l'eau du versant oriental du massif du Piton des Neiges à son versant occidental.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est comparable au niveau national avec un indice de connaissance et de gestion patrimoniale de 102 points sur 120. Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable varie fortement selon les collectivités (de 0,37 % pour la CINOR à 1,05 % pour la CIVIS). En moyenne sur le territoire, il avoisine l'objectif standard fixé par la coordination nationale de 0,5 %/an.

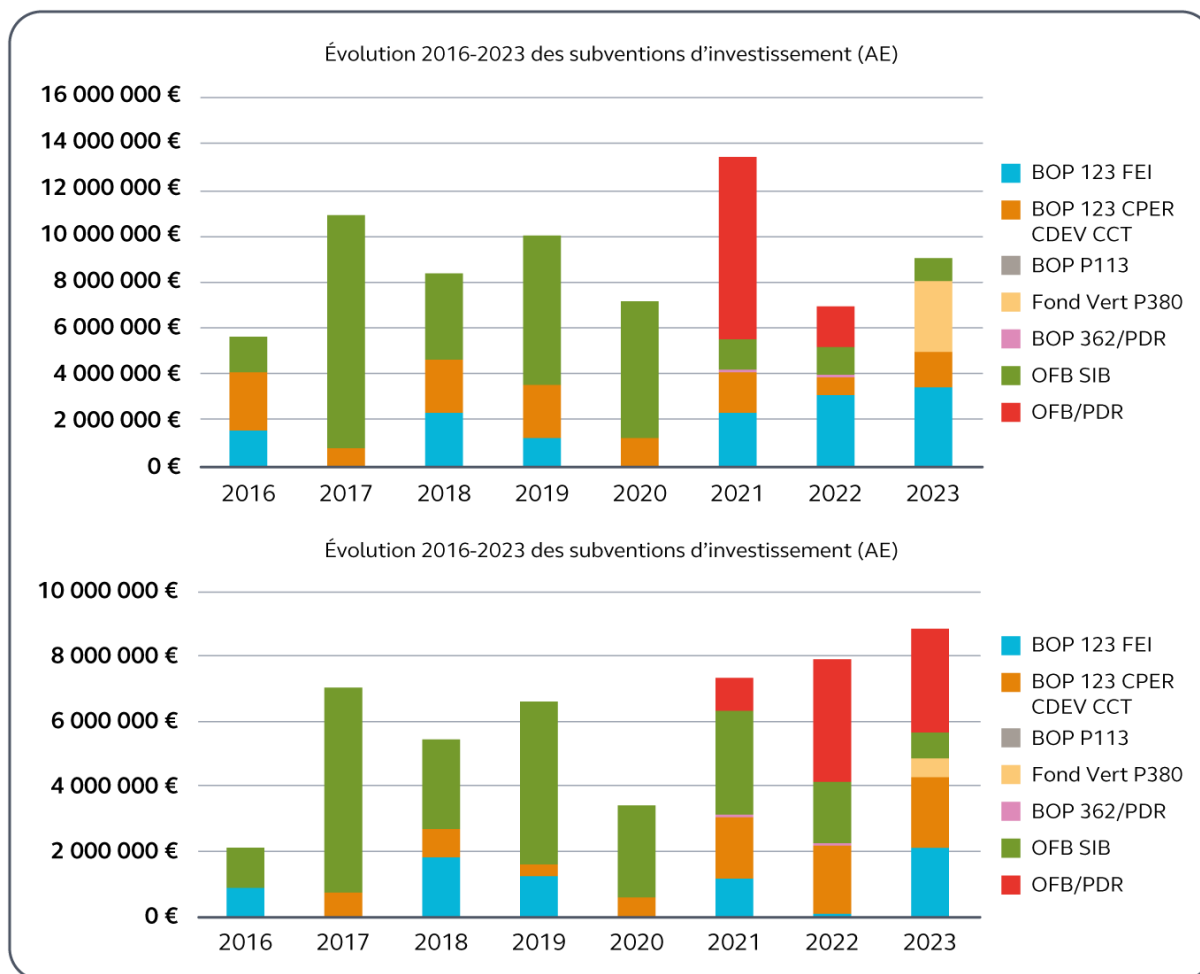
Assainissement

La Réunion compte 16 stations de traitement des eaux usées, pour environ 225 000 abonnés (soit 55 % de la population réunionnaise). En 2023, 100 % des STEU sont conformes en performances mais deux STEU (soit 12,5 %) sont non-conformes en équipement : Entre-Deux et Saint-Leu.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est supérieure au niveau national (95 points en 2022 sur 120 points contre 67 en moyenne au niveau national).

En matière d'assainissement non collectif, 177 700 installations ANC sont répertoriées, ce qui équivaut à 45 % de la population réunionnaise. On estime que 80 % des installations ANC ne sont pas conformes.

Graphique n° 11 : évolution du financement par le Pedom à La Réunion



Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le PEDOM

Aucune assistance technique par mise à disposition de personnel n'est recensée à La Réunion. L'accompagnement technique s'effectue à travers des prestations ponctuelles d'ATMOA (via l'AFD), et par la formation continue (des agents et élus) comme par la formation initiale à travers la mise en place d'un master « métiers de l'eau » à l'Université de La Réunion.

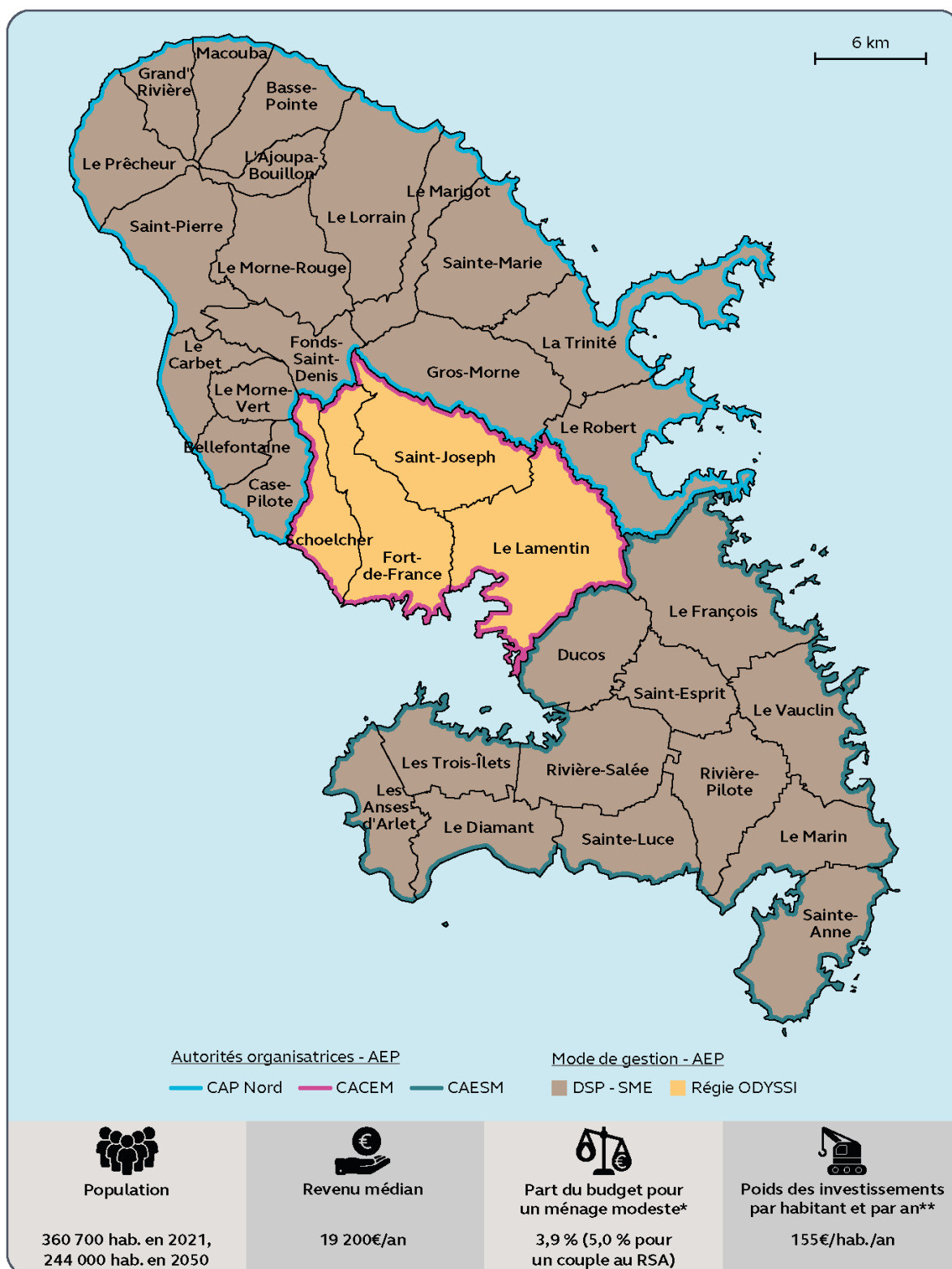
Tableau n° 10 : chiffres clés

<i>La Réunion</i>		
<i>Eau potable</i>	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (en % en 2022)	97,7 %, 95 % (SISPEA)
	Volume prélevé destiné à l'AEP par habitant (m³/hab.)	174 m³/hab. (2021) (ODE)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m³)	1,32 €/ m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice N sur les factures d'eau de l'année N-1) (en %)	7,0 % (- 0,8 pts) [CASUD, 2021] 5,17 % (+ 0,42 pts) [CIVIS, 2022] 5,03 % (+ 0,43 pts) [CINOR, 2022] 14,3 % [CIREST, 2020] 5,4 % (- 1,0 pts) [TCO, 2022]
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2022)	102 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2022) et évolution	0,9 % [CASUD, 2020] 1,05 % (- 0,03 pts) [CIVIS, 2022] 0,37 % (- 0,15 pts) [CINOR, 2022] 0,7 % [CIREST, 2020] 0,6 % (+ 0,2 pts) [TCO, 2022]
	Rendement (en % en 2022) et évolution	60,0 % (- 0,08 pts) [CASUD, 2022] 65,2 % (+ 0,95 pts) [CIVIS, 2022] 69,0 % (+ 0,5 pts) [CINOR, 2022] 51,3 % [CIREST, 2020] 62,4 % (+ 2,3 pts) [TCO, 2022]
	Indice linéaire de perte (m³/j/km en 2022) et évolution	18,74 m³/j/km (+ 6,4 %) [CASUD, 2021] 18,38 m³/j/km (+ 1,1 %) [CIVIS, 2022] 23,22 m³/j/km (-4 ,3 %) [CINOR, 2022] 37,7 m³/j/km [CIREST, 2020] 29 m³/j/km (+ 3,4 %) [TCO, 2022]
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1 000 abonnés en 2022)	1,29 nb/1 000 abonnés [CASUD, 2020] 1,27 nb/1 000 abonnés [CIVIS, 2022] 2,39 nb/1 000 abonnés [CINOR, 2022] 0,2 nb/1 000 abonnés [CIREST, 2022] 0,92 nb/1 000 abonnés [TCO, 2022]
<i>Assainissement</i>	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m³)	1,6 €/ m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2021 sur les factures d'eau de l'année 2020) (en %)	6,5 % (+ 0,9 pts) [CASUD, 2021] 5,2 % (+ 1,0 pts) [CIVIS, 2022] 5,5 % (+ 0,5 pts) [CINOR, 2022] 14,5 % [CIREST, 2020] 5,4 % (+ 0,3 pts) [TCO, 2022]
	Proportion population AC/TOTAL (en % en 2019)	55 % de la pop. (DEAL, préfecture)
	Taux de desserte par des réseaux de collecte EU (raccordés et raccordables / pop. en zone AC) (% en 2022)	89,93 % (SISPEA)

La Réunion		
	Taux de conformité (en % en 2019)	100 % des STEU conformes en performance, 12,5 % non-conformes en équipement (DEAL, préfecture)
PEDOM	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	1,2 ETP
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (en % en 2021 et 2022)	65,4 % (2021), 7,7 % (2022) [CASUD] 80,8 % (2021), 84,6 % (2022) [CIVIS] 88,5 % (2021), 88,5 % (2022) [CINOR] 19,2 % (2021), 3,8 % (2022) [CIREST] 88,5 % (2021), 88,5 % (2022) [TCO]
	Montant total subvention AE/CP (en €, période 2016-2023)	71,4 M€ (AE), 55,4 M€ (CP)
	Montant total prêts (€, période 2016-2023)	285 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (%)	2,9 M€ (AE) 1,6 M€ (CP)

Sources : Cour des comptes

Annexe n° 5 : fiche territoire – Martinique



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m³/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2024-2027 (EP+EU) (€/hab./an)

NB : part du budget = taux d'effort pour un ménage du deuxième décile consommant 80m³/an

Actualités dans le domaine de l'eau

L'année 2023 s'est déroulée sans crise majeure dans le domaine de l'alimentation en eau potable malgré une période de sécheresse imposant la mise en place de mesures de restriction des usages de l'eau qui s'est étendue du 16 mars 2023 au 23 juin 2023. Le système d'alimentation en eau potable est cependant très fragile et montre régulièrement ses limites pendant les saisons sèches comme ce fut le cas en 2019, 2020 et comme c'est à nouveau le cas en 2024.

Des conflits entre EPCI concernant les ventes d'eau en gros sont toujours prégnants sur le territoire. Par ailleurs, un nouvel arrêté préfectoral a été pris en 2023 concernant la répartition des usines de production d'eau potable de Rivière Blanche et de Directoire à la suite d'une décision de justice.

En matière de gouvernance, l'assemblée de la collectivité territoriale de Martinique a voté une délibération, à l'unanimité, lors de sa séance publique des 30 novembre et 1^{er} décembre 2023, approuvant le principe de la création d'une autorité unique de l'eau en Martinique et engageant le portage des études juridiques préalables à sa mise en œuvre par la CTM. Cette orientation n'est toutefois pas approuvée par les trois intercommunalités actuellement compétentes.

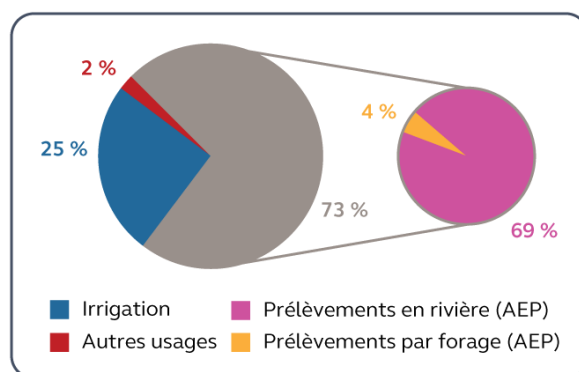
Évolution de la demande en eau

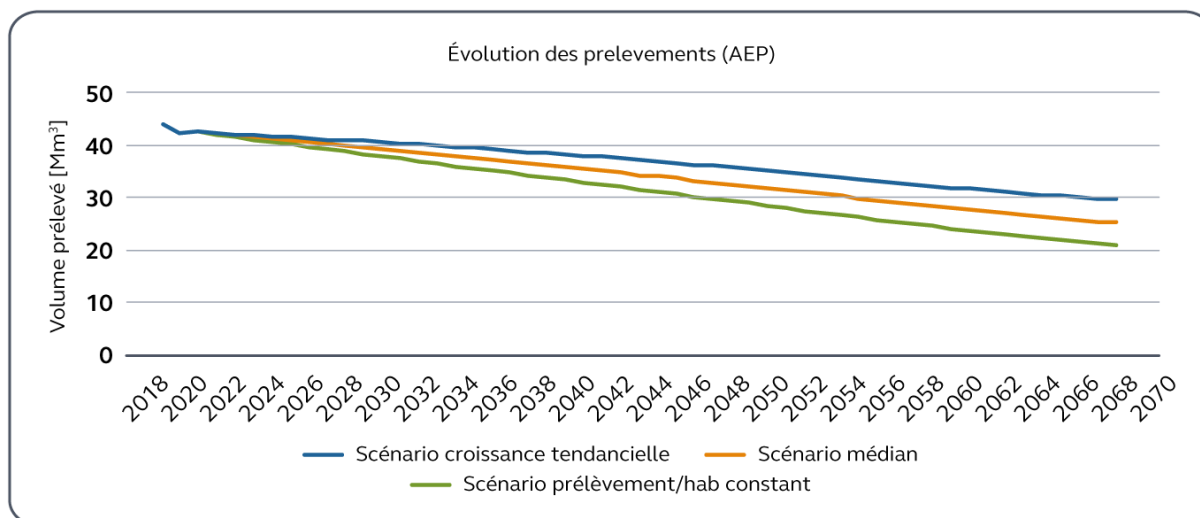
Au 1er janvier 2021, 360 700 personnes habitent en Martinique. Depuis 2015 la population martiniquaise diminue en moyenne de 0,9 % par an. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies pour atteindre 244 000 habitants en 2050 (scenario central de l'Insee). On dénombre un total de 213 708 logements (2018) dont 24 419 logements dégradés (2019) et 7 409 logements très dégradés (2019).

En 2020, le volume total prélevé dans les milieux est de 58,1 M m³. 73,4 % sont dédiés à l'alimentation en eau potable dont l'essentiel provient des rivières (94,8 %).

Selon l'observatoire de l'eau de Martinique, le volume prélevé par habitant destiné à la consommation (118 m³/hab) est en croissance de +0,9 % par rapport à 2019 après avoir subi une baisse de 4 % entre 2018 et 2019. Localement de grandes disparités de consommation moyenne annuelle sont observées entre les territoires (liée pour partie à la présence touristique).

Graphique n° 12 : usages de l'eau potable et scénarios d'évolution à la Martinique





Source : Cour des comptes

État des masses d'eau et qualité de l'eau distribuée

Sur les 20 masses d'eau cours d'eau répertoriées sur le territoire martiniquais, 30 % des masses d'eau sont en bon état écologique et 90 % en bon état chimique en 2017 (les déclassements étant notamment dus à la présence de chlordécone). Sur les 6 masses d'eau souterraines, toutes sont en bon état quantitatif et 50 % des masses d'eau sont en bon état chimique. L'eau distribuée est de très bonne qualité bactériologique et chimique (> 99 % de conformité selon les données de l'ARS). La qualité des eaux de baignade est bonne à excellente pour 95 % des sites suivis en 2020.

Une diminution des précipitations est attendue à l'horizon 2050 du fait du changement climatique. En période de basses eaux, les modélisations hydrologiques projettent une baisse quasi-systématique des débits mensuels moyens des cours d'eau à l'horizon 2081-2100. La moitié nord de la Martinique, où se situent la totalité des captages AEP, serait plus particulièrement impactée. Des tensions croissantes sur les usages de la ressource pourraient par conséquent s'observer sous l'effet du changement climatique en période de carême futur (production en eau potable provenant majoritairement des rivières). La ressource en eau souterraine serait moins sensiblement impactée par le changement climatique principalement en raison d'une recharge des aquifères plus intense pendant la saison des pluies. La qualité des eaux pourrait également être impactée avec une aggravation de la turbidité des eaux, une hausse du risque d'intrusions marines, l'augmentation des pollutions, etc.

Historique des services publics EP/EU

Jusqu'en 2016, quatre structures intercommunales exerçaient les compétences eau potable et assainissement : la CACEM et sa régie communautaire ODYSSI ainsi que trois syndicats : le SICSM, le SCCNO, et le SCNA. Depuis 2017, Les trois communautés d'agglomération (CAP Nord, CAESM et CACEM) de Martinique sont compétentes et signataires de contrats de progrès. CAP Nord et CAESM ont pour opérateur la SME (filiale de Suez). Si la collectivité territoriale de Martinique (CTM) ne dispose pas de ces compétences, elle intervient néanmoins en appui technique et financier aux communes et pour la production d'eau potable (via l'exploitation de l'usine d'eau potable de Vivé au Lorrain).

La dissolution du SICSM est à l'origine d'un conflit sur la propriété des usines de Rivière Blanche et de Directoire entre les communes du Lamentin et de Saint-Joseph. Ce conflit est toujours d'actualité, les arrêtés préfectoraux pris en novembre 2018 et 2023 devant acter du transfert/mise à disposition des ouvrages à la CAESM ayant été annulés par la cour administrative d'appel de Bordeaux pour l'un et faisant l'objet de trois recours gracieux de la part de la CACEM, des communes de Saint-Joseph et du Lamentin pour l'autre. Parallèlement, un conflit sur le prix de vente en gros oppose la CAESM et son opérateur SME d'une part et la CACEM et sa régie ODYSSI d'autre part. Conséquence de ce conflit, depuis le mois de septembre 2022, ODYSSI ne paierait plus sa facture à la SME avec un arriéré qui s'élevait à 3 890 405 € au 4 octobre 2023.

Face au constat des difficultés actuelles, l'idée s'est faite jour de la création d'une autorité unique de l'eau en Martinique. L'assemblée de la CTM a délibéré fin 2023 à l'unanimité pour la création d'une telle autorité. Les incertitudes demeurent sur la forme que pourrait prendre cette instance. Le calendrier de création d'une autorité unique pourrait prendre plusieurs années si des dispositions législatives devaient être prises.

Performance et connaissance des réseaux EP/EU

Eau potable

L'ensemble des usines de production est réparti dans le nord et le centre du territoire, alors que l'essentiel de la consommation se situe dans le centre et le sud. L'île est équipée de 26 usines de production d'eau potable mais cinq usines principales représentent près de 90 % de la production. Les unités de production ont pour la plupart été construites il y a une cinquantaine d'années. Elles sont de conception simple mais robuste (traitement par filtres à sables), sauf l'usine de Vivé qui est plus récente et équipée d'un système moderne d'ultrafiltration et d'un traitement par charbon actif.

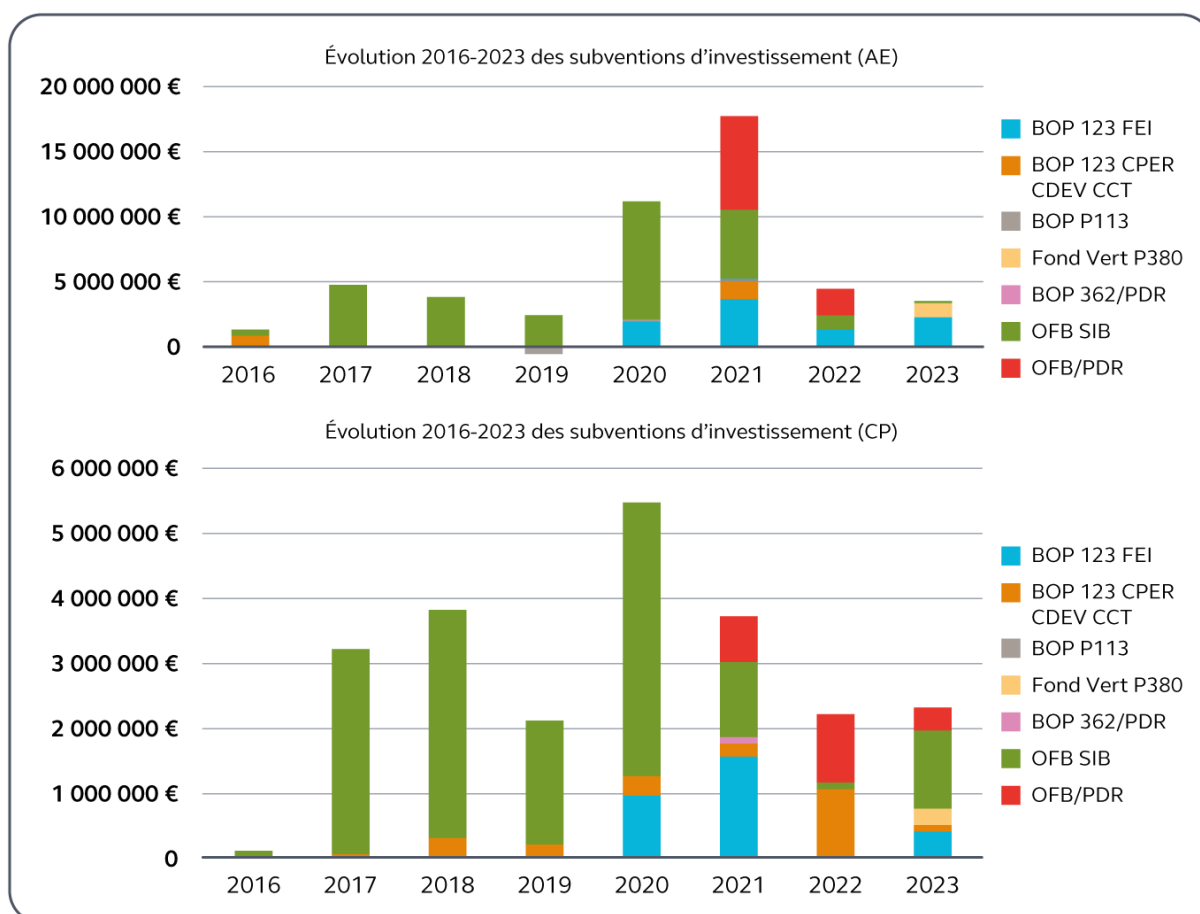
Le réseau, vieillissant, constitué de 3 800 km de canalisations, est par ailleurs fuyard : la production annuelle d'eau potable est de 40 millions de m³ pour une consommation (déclarée) de 23 millions de m³ soit un taux de perte global dans les réseaux de distribution d'environ 42 %. Les rendements déclarés sont toutefois très différents selon les EPCI.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est comparable au niveau national avec un indice de connaissance et de gestion patrimoniale de 102 points sur 120. Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est d'environ 0,2 % soit inférieur à l'objectif standard fixé par la coordination nationale de 0,5 % par an.

Assainissement

Seul 45 % de la population est raccordée à l'assainissement collectif. La Martinique compte 30 STEU de plus de 2 000 EH. Au titre de la directive ERU, les deux tiers sont non conformes (équipement et/ou performance) ainsi que 124 STEU de moins de 2000 EH dont un tiers non conformes en équipement et trois quarts non conformes en performance. Quatre agglomérations d'assainissement sont visées par la saisine de la cour de justice européenne (CJUE).

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est supérieure au niveau national (92 points en 2022 sur 120 points contre 67 en moyenne au niveau national). Environ 55 % de la population dispose d'un assainissement non collectif. Les installations sont considérées comme non conformes à environ 90 %.

Graphique n° 13 : évolution du financement par le Pedom à la Martinique

Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le PEDOM

L'État met à disposition de Cap Nord, pour un montant 100 k€/an (Bop 113), une assistance technique constituée de deux chargés d'appui à la commande publique et à la réalisation des travaux (un seul poste pourvu à date). Ces équivalents temps plein (ETP) sont intégrés à la collectivité.

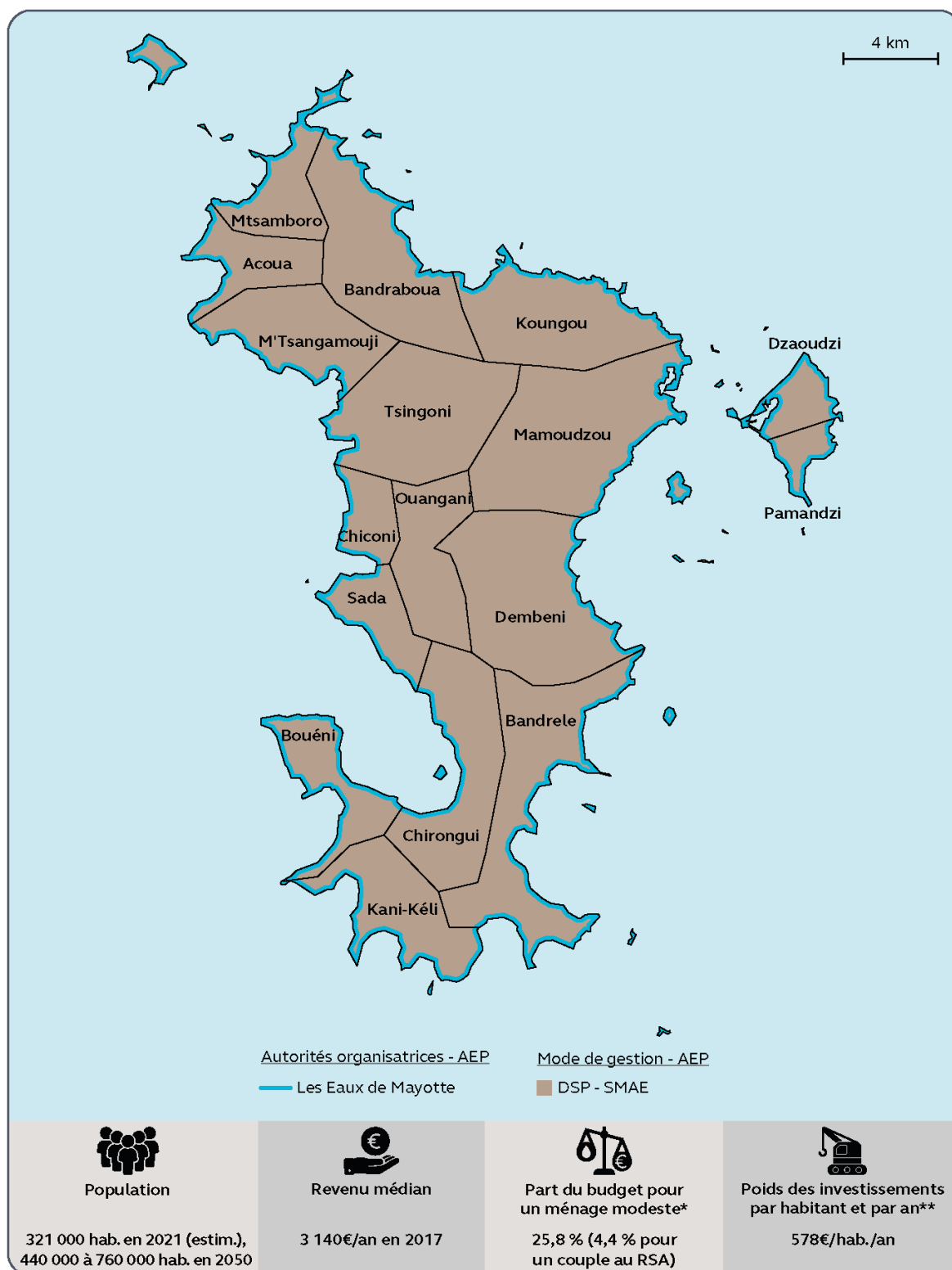
Tableau n° 11 : chiffres clés

Martinique		
Eau potable	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (en % en 2022)	99,7 %, 98,6 % (SISPEA)
	Volume prélevé destiné à l'AEP par habitant (m³/hab.) et évolution	118 m³/hab. (2020), + 0,9% par rapport à 2019 (ODE)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1 ^{er} janvier 2023) (en €/m³)	2,84 € m³ (SISPEA)

Martinique		
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	14,1 % (- 1,1 pts) [CACEM, 2022] 14,2 % (+ 5,9 pts) [CAPNM, 2022] 10,2 % (+ 0,7 pts) [CAESM, 2022]
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2022)	102 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2022) et évolution	0,19 % (+ 0,05 pts) [CACEM, 2022] 0,28 % (- 0,1 pts) [CAPNM, 2022] 0,18 % (+ 0,16 pts) [CAESM, 2022]
	Rendement (% en 2022) et évolution	64,5 % (+ 0,2 pts) [CACEM, 2022] 52,4% (- 0,1 pts) [CAPNM, 2022] 81,8 % (-1,2 pts) [CAESM, 2022]
	Indice linéaire de perte (m³/j/km en 2022) et évolution	31,9 m³/j/km (+72%) [CACEM, 2022] 10,2 m³/j/km (+3,0%) [CAPNM, 2022] 6,3 m³/j/km (+24%) [CAESM, 2022]
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1 000 abonnés en 2022)	4.91 nb/1 000 abonnés [CACEM, 2022] 17.2 nb/1 000 abonnés [CAPNM, 2022] 10.34 nb/1 000 abonnés [CAESM, 2022]
Assainissement	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m³)	2,98 €/m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	16,8 % (- 6,8 pts) [CACEM, 2022] 13,1 % [CAPNM, 2022] 11,0 % (+ 4,2 pts) [CAESM, 2022]
	Proportion population AC/TOTAL (% en 2019)	42,5 % de la pop. (ODE)
	Taux de desserte par des réseaux de collecte EU (raccordés et raccordables / pop. en zone AC) (en % en 2022)	58,84 % (SISPEA)
	Taux de conformité (% en 2019)	33 % (37/112 STEU) (ODE)
PEDOM	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	1,1 ETP
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (en % en 2021 et 2022)	57,7 % (2021), 53,8 % (2022) [CACEM, 2022] 53,8 % (2021), 57,7 % (2022) [CAPNM, 2022] 53,8 % (2021), 57,7 % (2022) [CAESM, 2022]
	Montant total subvention AE/CP (€, période 2016-2023)	48,3 M€ (AE), 24,4 M€ (CP)
	Montant total prêts (€, période 2016-2023)	26,3 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (%)	0,40 M€ (AE) 0,38 M€ (CP)

Sources : Cour des comptes

Annexe n° 6 : fiche territoire – Mayotte



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m³/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2022-2026 (EP+EU) (€/hab./an)

NB : $\text{part du budget} = \text{taux d'effort pour un ménage du deuxième décile consommant } 80 \text{ m}^3/\text{an}$

Actualités dans le domaine de l'eau

Mayotte est confronté depuis fin 2022 à une grave crise de disponibilité et d'accès à la ressource en eau. Les origines de cette crise sont notamment conjoncturelles, en raison d'une saison sèche particulièrement longue et de mauvaise saison des pluies. Cette situation se trouve aggravée par la forte croissance de la population et la faiblesse des investissements réalisés pour diversifier la ressource.

Nomination d'un préfet coordinateur de crise et d'un préfet eau, fourniture de bouteilles (350 000 litres/jour) assurée par l'État avec l'appui des communes, mise en place de bornes fontaines monétiques et de 170 rampes à eau (pilotage ARS), renfort d'unité de potabilisation de la Sécurité civile, gel des prix par décret suivi de la gratuité des factures d'eau pour les usagers pour les mois de septembre à décembre dans un premier temps, étendue jusqu'à février dans 2024 dans un second temps, date de la fin administrative des mesures de crise de l'eau.

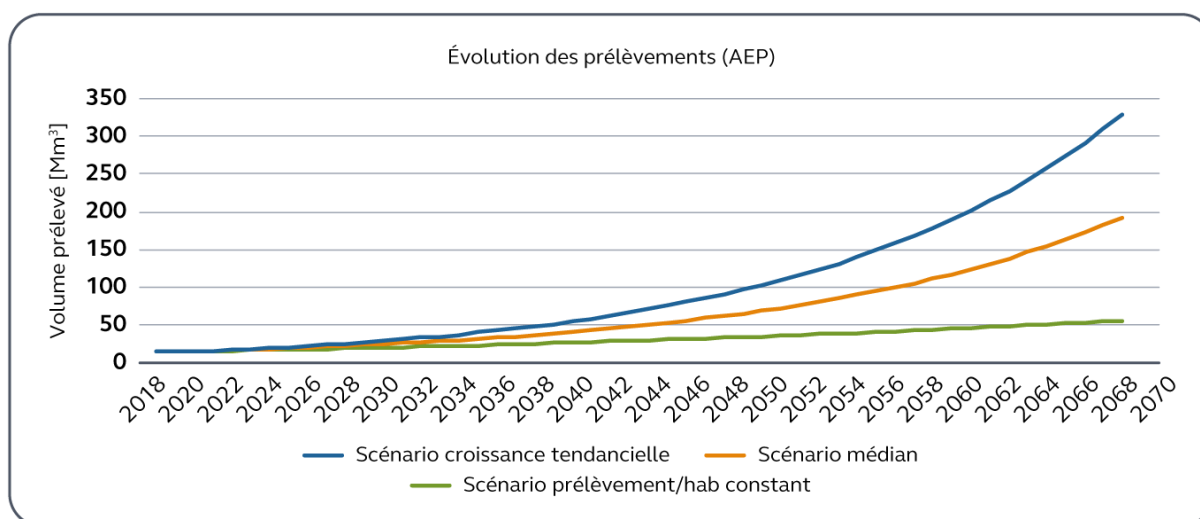
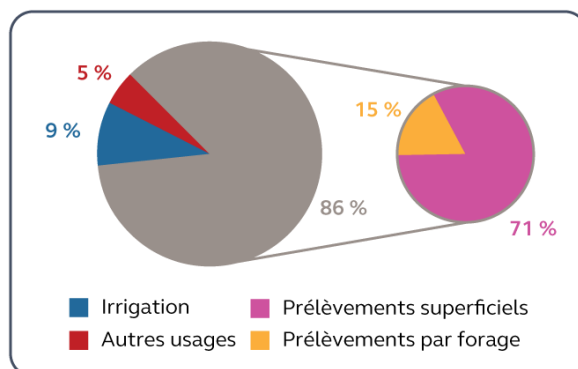
Dans ce contexte, un « Plan Eau Mayotte 2024-2026 » venant renforcer le contrat de progrès existant a également été lancé. Placé sous la direction d'une directrice de projet (IGEDD), qui doit être relayée par un expert de haut niveau, ce plan doit permettre la mise en œuvre rapide de travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et l'engagement de mesures de long terme sur l'économie et la protection de la ressource (diversification de la ressource via l'usine de dessalement, campagne de forages et 3^{ième} retenu collinaire, valorisation des eaux non-conventionnelles, remise à niveau des infrastructures existantes, sobriété des usages, etc.)

Évolution de la demande en eau

Au 1^{er} janvier 2021, 321 000 personnes environ habitent à Mayotte. La croissance démographique du territoire est phénoménale. Sa population devrait atteindre entre 440 000 et 760 000 habitants à l'horizon 2050. 60 % des logements de l'île ne disposent pas de tout le confort de base et une part importante de ce parc de logements indignes (33 %) se regroupe dans de véritables bidonvilles. 29 % de la population n'a pas d'accès direct à l'eau potable.

En 2021, le volume total prélevé dans les milieux (masses d'eau superficielles et forages) dédié à l'alimentation en eau potable est de 15,2M m³ (auquel s'ajoute 2,2 M m³ faisant l'objet d'un dessalement). 72 % des prélèvements proviennent des rivières et plans d'eau.

Le volume prélevé par habitant destiné à la consommation (54,1 m³/hab, hors dessalement) est en croissance de + 3,7 % par rapport à 2019 (ARS). La forte augmentation de la population attendue fait craindre une pression supplémentaire sur la ressource et des difficultés d'approvisionnement de la population, alors que la production d'eau potable actuelle de 39 300 m³/jour est d'ores et déjà inférieure aux besoins évalués (44 à 45 000 m³/jour) [préfecture].

Graphique n° 14 : usages de l’eau potable et scenarios d’évolution à Mayotte

Source : Cour des comptes

État des masses d’eau et qualité de l’eau distribuée

Sur les 26 masses d’eau cours d’eau répertoriées sur le territoire mahorais, en 2017, 58 % sont dans un état écologique médiocre à mauvais, et 88 % des masses d’eau sont en bon état chimique en 2017. L’ensemble des 6 masses d’eau souterraines présente un bon état quantitatif et chimique en 2017. D’après l’ARS, en 2022, le taux de conformité bactériologique était de 91,7 %, tandis que le taux de conformité physicochimique était de 97,7 %. La discontinuité de la disponibilité et de la distribution d’eau potable sont toutefois génératrices de risque sanitaire selon l’ARS. En outre, les délais d’analyse font peser un risque sur la qualité de l’eau distribuée, ceux-ci sont en effet connus quand l’eau est déjà distribuée. La qualité des eaux de baignade est bonne à excellente pour 73 % des 34 sites suivis en 2022.

Les projections climatiques font état d’une augmentation de la température moyenne entre + 2 °C et + 4 °C d’ici 2030 avec pour effet une baisse éventuelle des précipitations et un renforcement des contrastes saisonniers contribuant à un assèchement plus marqué des sols, à une diminution de la part infiltrée et de la part ruisselée (et diminuant ainsi les apports aux rivières et la recharge des nappes) et à une plus forte évaporation en surface des plans d’eau (dans notre cas, des retenues).

Historique des services publics d'eau potable et assainissement

À Mayotte est créé en 1992, par regroupement de trois syndicats de communes préexistants, le Syndicat Intercommunal d'Eau de Mayotte. Il acquiert la compétence assainissement en 1998, et devient le Sieam, renommé Les Eaux de Mayotte en 2023. Il exerce la compétence pour l'ensemble de l'île. Les trois syndicats intercommunaux puis le Sieam sont à l'origine de l'élaboration et de la gestion des grandes infrastructures de gestion de l'eau à Mayotte, tâche dont ils s'acquittent avec efficacité.

La situation se dégrade dans les années 2000 et 2010 alors que la démographie poursuit une très forte croissance (+ 37 % entre 2007 et 2017), générant des besoins nouveaux exponentiels, alors que les crises de l'eau se succèdent, et que la gestion de la structure cumule dysfonctionnements techniques et politiques. En 2018 est signé un premier contrat de progrès n'ayant conduit à « aucune amélioration ». La chambre régionale des comptes Mayotte relève ces impérities dans son rapport de 2018 pointant de graves irrégularités tant dans les contrats passés par le syndicat avec ses délégataire et prestataires que dans le pilotage exercé par la gouvernance.

La direction fut renouvelée en 2019, puis un nouveau président élu en 2020. La nouvelle équipe, compétente et mobilisée, transforma les pratiques du syndicat, réduisit les effectif (une soixantaine de suppression de postes) et s'attelle à l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle d'investissement actée dans un nouveau contrat de progrès, signé en 2022, et en passe d'être complété et enrichi.

Performance et connaissance des réseaux

Eau potable

Relativement récent, le réseau d'eau potable est constitué de 837 km de canalisations et 245 km de branchements. Celui-ci est, comparativement aux autres DROM, peu fuyard (rendement de 74 %, 2020) mais sa dégradation est accélérée par les « tours d'eau » notamment.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est excessivement faible avec un indice de connaissance et de gestion patrimoniale de 15 points sur 120. Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est d'environ 0,06 % loin de l'objectif fixé par la coordination nationale à 0,5 %/an.

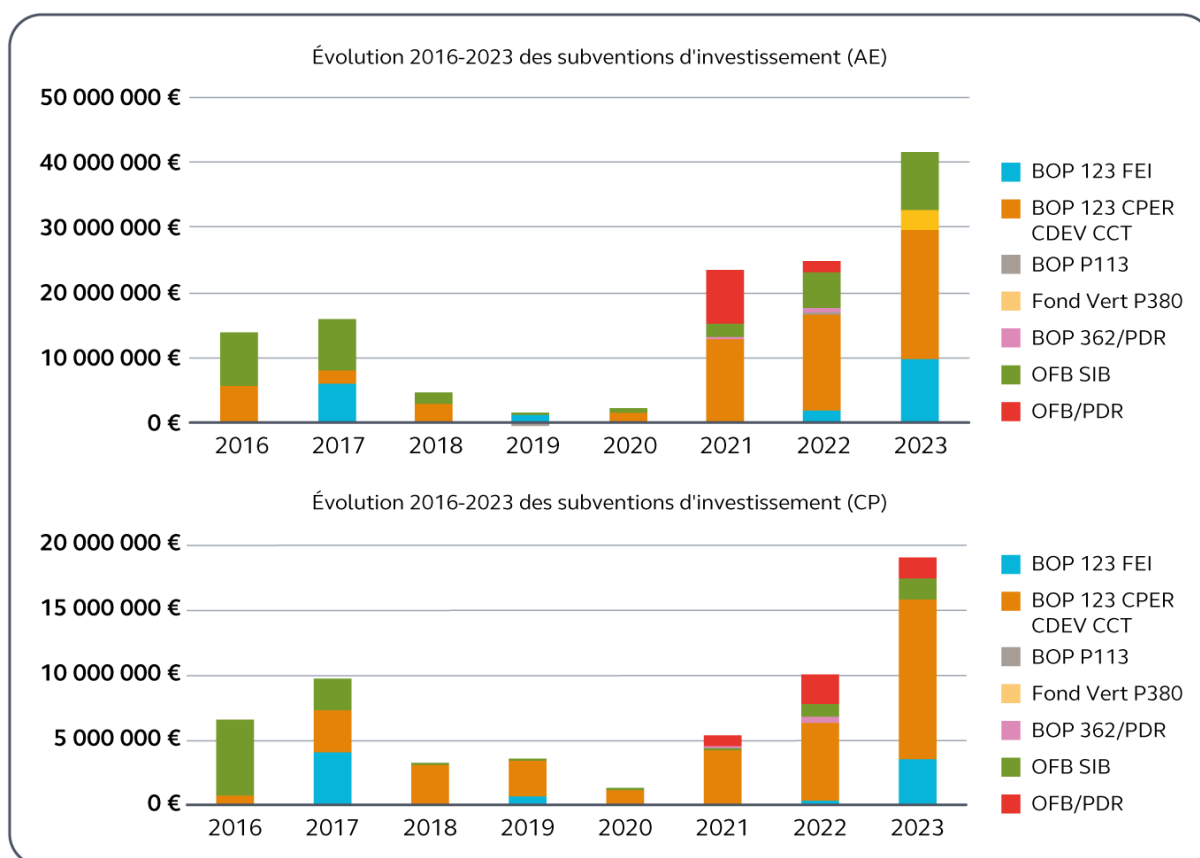
Assainissement

L'assainissement collectif couvre environ 40 % du territoire mais seuls 18 % de la population bénéficient d'un raccordement à une STEP. Mayotte compte cinq agglomérations de plus de 10 000 habitants relevant de la DERU. Aucune n'est actuellement conforme. La mauvaise conception des ouvrages, leur sous-dimensionnement et des dégradations très avancées sont présentés par le délégataire comme causes des dysfonctionnements observés.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est très faible et inférieure au niveau national (29 points en 2022 sur 120 points contre 67 en moyenne au niveau national).

L'assainissement non collectif concerne 82 % de la population dont seulement 24 % est contrôlé par un SPANC. Les différents services d'assainissement non collectif sont en cours de structuration dans les EPCI compétents. Seules la CADEMA et la CCPT disposent d'un service SPANC. L'actuelle épidémie de choléra est venue souligner les enjeux liés à l'assainissement (205 cas confirmé entre le 18/03/2024 et le 25/06/2024).

Graphique n° 15 : évolution du financement par le Pedom à Mayotte



Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le PEDOM

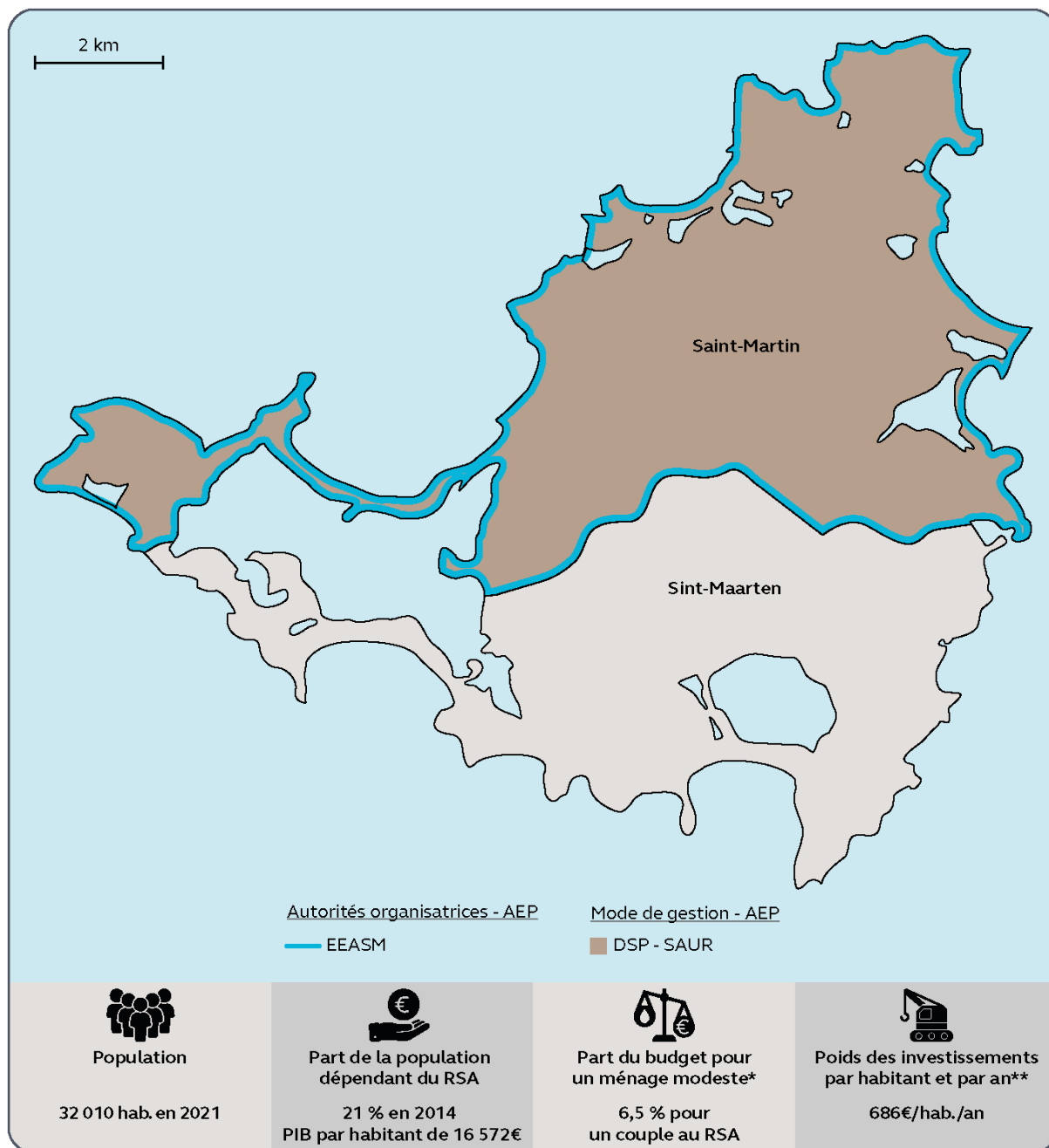
Afin d'accompagner la mise en œuvre de ces travaux l'État finance 4 postes d'ingénieurs au sein du syndicat pour un montant de 300 000 €/an (Bop 113) ainsi que 5 postes de conducteurs d'opérations en portage salarial au sein de la DEAL en appui du Lema. S'y ajoute une assistance technique proposée par le Cerema en cours de structuration qui doit mobiliser à terme 6 ETP. Une assistance technique résidente est enfin proposée par le cabinet ESPELIA (0,5 ETP). D'autres opérateurs de l'État sont également renforcés dans le cadre du plan eau Mayotte (RIM du 8 mars 2024) : 3 ETP au BRGM, 1 ETP à l'ONF, 1 ETP à Météo France.

Tableau n° 12 : chiffres clés

<i>Mayotte</i>		
<i>Eau potable</i>	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (en % en 2022)	97,7 %, 91,7 % (ARS)
	Volume prélevé destiné à l'AEP par habitant (m ³ /hab.) et évolution	54,1 m ³ /hab. (2021, hors dessalement), + 3,7 % par rapport à 2019 (ARS)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1 ^{er} janvier 2023) (€/m ³)	2,28 €/m ³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice N sur les factures d'eau de l'année N-1) (en %)	15,6 % (2020), 16,4 % (2021, SISPEA), 17,6 % (2022, SISPEA)
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2022)	15 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2020)	0,06 % [SMEAM, 2020]
	Rendement (en % en 2020)	74,30 % [SMEAM, 2020]
	Indice linéaire de perte (m ³ /j/km en 2022)	12,7 m ³ /j/km [SMAE, 2022]
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1 000 abonnés en 2020)	7,38 nb/1000 abonnés [SMEAM, 2020]
<i>Assainissement</i>	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1 ^{er} janvier 2021) (€/m ³)	2,85 €/ m ³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (%)	Inconnu.
	Part des habitants desservis par un réseau EU (% en 2022)	21,1 % (2022, préfecture/INSEE)
	Taux d'abonnés raccordés à l'assainissement collectif sur raccordables (agglomération > 10 000 EH) (% en 2021)	35 %
	Taux de conformité (en % en 2021)	0 %
<i>PEDOM</i>	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	0,65 ETP
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (% en 2021 pour la dernière année disponible - 38 indicateurs CP)	51,4 % (2021)
	Montant total subvention AE/CP (€, période 2016-2023)	128 M€ (AE), 68 M€ (CP)
	Montant total prêts (€, période 2016-2023)	141 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (%)	4,1 M€ (AE) 3,9 M€ (CP)

Sources : Cour des comptes

Annexe n° 7 : fiche territoire – Saint-Martin



*Taux d'effort (EP + EU) pour le 2^e décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes et une consommation de 80 m³/an

**Montant prévisionnel des investissements de la PPI 2022-2026 (EP+EU) (€/hab./an)

Actualités dans le domaine de l'eau

L'ouragan IRMA qui a frappé l'île en 2017 a gravement endommagé et mis hors service les équipements de production et de distribution d'eau potable. L'usine de dessalement a elle-même subi de graves dégâts qui se sont traduits par des ruptures de l'approvisionnement de la population en eau courante. La collectivité ainsi que l'Établissement des eaux et de

l'assainissement de Saint-Martin (EEASM) ont pris en charge la réhabilitation de l'unité de production et des stations d'épuration qui sont aujourd'hui fonctionnelles.

La sécurisation de l'accès à l'eau potable reste une priorité sur cette « île sans eau ». La construction d'une usine de dessalement supplémentaire est en projet afin d'augmenter la capacité de production de 40 à 50 % afin faire face à l'augmentation de la demande en eau liée à l'afflux touristique.

La coopération transfrontalière entre Saint-Martin et de Sint-Maarten (partie néerlandaise), est également en projet afin d'améliorer la résilience de l'île en matière d'accès à l'eau potable. Si l'interconnexion des réseaux est techniquement réalisable et si un arrêté préfectoral du 13 juin 2023 autorise théoriquement l'importation d'eau depuis le réseau de Sint-Maarten, la mise en œuvre effective de cette interconnexion se heurte encore à des enjeux sanitaires et normatifs (l'eau produite ne serait pas déclarée comme propre à la consommation humaine sur le territoire français par l'ARS) ainsi qu'à des problématiques juridiques (répartition des compétences entre l'État et la Collectivité de Saint-Martin) .

Évolution de la demande en eau

La population de Saint-Martin diminue depuis 2012. Étroitement liée aux flux migratoires, la démographie a chuté de 9,3 % en cinq ans. La population de Sint-Maarten, souveraineté des Pays-Bas, conserve quant à elle une dynamique orientée à la hausse depuis 2012. En 2020, elle atteint 42 044 habitants (+ 2,1 % en moyenne annuelle depuis 2014).

En 2012, à Saint-Martin, 60 % des 13 400 résidences principales étaient raccordées au réseau de tout-à-l'égout, seuls 39 % des ménages disposaient de l'eau chaude (contre 65 % en Guadeloupe), et 3,1 % des logements ne disposaient ni de douche ni de baignoire. Par ailleurs, 28 % des résidences principales étaient en situation de surpeuplement.

Le volume d'eau produit destiné à la consommation est de 77,2 m³/habitant en 2023. Les ménages saint-martinois ont en outre recours à des ressources alternatives (récupération d'eau de pluie, systèmes privés de dessalement, eau en bouteille, etc.). 11 % environ s'alimentent exclusivement par ce biais. Le coût de production de l'eau par dessalement et par suite le prix de l'eau est parmi les plus élevés de France (plus de 9 €/m³) concourent au développement de ces ressources alternatives.

État des masses d'eau et qualité de l'eau distribuée

Saint-Martin est une île sèche, l'alimentation en eau de la population n'y est pas assurée par des prélèvements sur les cours d'eau. Aucune masse d'eau cours d'eau au sens de la directive cadre sur l'eau (DCE) n'y est répertoriée.

L'analyse des 37 points d'eau de l'île révèle que ceux-ci sont impropres à la production d'eau potable en l'état, notamment en raison de teneurs trop élevées en chlorure de sodium vraisemblablement liées à l'influence marine. En outre la contamination bactérienne de ces eaux souterraines est généralisée. L'état quantitatif des masses d'eau souterraine est inconnu.

La qualité de l'eau distribuée est bonne : 98,5 % des analyses bactériologiques et 100 % des analyses physico-chimiques sont conformes. La qualité des eaux de baignade est excellente pour 92 % des sites suivis en 2023.

Le changement climatique pourrait avoir une incidence sur les zones humides du littoral et les eaux souterraines à travers une remontée du biseau salé, une augmentation de la salinité, de l'érosion du littoral et une submersion temporaire ou permanente des milieux.

Historique des services publics EP/EU

L'EEASM, établissement public industriel et commercial de la CTM créé en 2007, est compétent pour la distribution d'eau, l'assainissement collectif et non collectif, les eaux pluviales ainsi que toute mission relative au grand cycle de l'eau sur le territoire.

La collectivité a délégué l'exploitation du service de production et de distribution d'eau potable ainsi que d'assainissement à la SAUR (contrat de 10 ans entré en vigueur au 1^{er} décembre 2018).

Le contrat de progrès 2021-2026, signé en décembre 2021, a permis à l'EEASM de réaliser sa programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) mise à jour début 2024 pour réajuster les besoins.

Performance et connaissance des réseaux

Eau potable

Saint-Martin ne dispose d'aucune ressource en eau douce suffisante permettant d'assurer la satisfaction des besoins en eau de la population. La production d'eau est assurée par une unique usine de production d'eau potable créée en 1966, reposant sur une technologie de dessalement d'eau de mer par osmose inverse, et dont l'état est très fragile.

Le réseau de distribution d'eau, qui assure la desserte de 14 563 abonnés en 2021, est d'une longueur de 143 km. Il est composé notamment de six réservoirs d'une capacité de stockage de 15 000 m³. Toutefois, seuls 5 000 m³ d'eau stockée sont utilisables en cas de coupure électrique, ce qui conduit dans ce cas à une autonomie d'alimentation en eau inférieure à 24 heures. Le réseau est vieillissant. Cette situation est aggravée par le contexte environnemental de Saint-Martin, notamment par la chaleur de l'eau, et son surtraitement au chlore, ainsi que le positionnement des réseaux au contact d'une nappe saumâtre. Le rendement du réseau tend à s'améliorer (+ 15 % entre 2016 et 2021).

La connaissance patrimoniale des réseaux d'eau potable est supérieure au niveau national avec un indice de connaissance et de gestion patrimoniale de 110 points sur 120 (contre 103 au niveau national en 2022). Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est d'environ 0,87 %/an, supérieur à l'objectif standard fixé par la coordination nationale de 0,5 %/an.

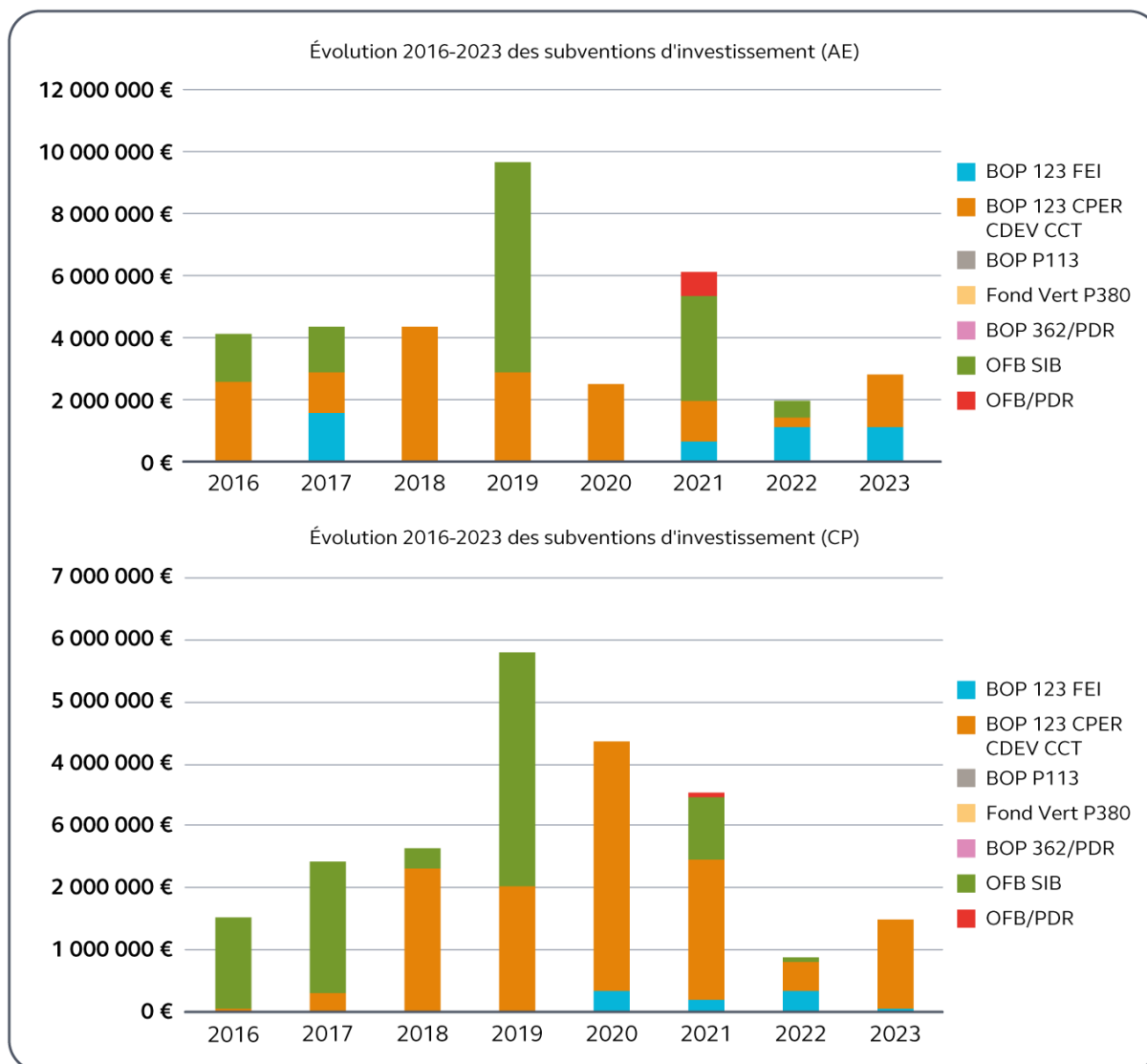
Assainissement

Cinq stations d'épuration dont deux traitant plus de 10 000 équivalents-habitants (EH) sont répertoriées sur le territoire saint-martinois. Avec 86 % des bilans conformes, le service d'assainissement collectif semble fonctionner de manière satisfaisante en première analyse. Cependant, il convient de souligner la présence de nombreuses défaillances sur le réseau.

La connaissance patrimoniale des réseaux d'assainissement sur l'ensemble du territoire est supérieure au niveau national (93 points en 2022 sur 120 points contre 67 en moyenne au niveau national).

3 900 fosses septiques sont comptabilisées sur le territoire. Le service ne dispose à ce jour que d'une faible visibilité sur l'état de conformité des installations.

Graphique n° 16 : évolution du financement par le Pedom à St Martin



Source : Cour des comptes d'après le coordonnateur Pedom

Appui à l'ingénierie déployé par le Pedom

Une assistance technique constituée de deux ingénieurs a été mise à disposition de l'EEASM par l'AFD (sur FOM). Les assistants techniques sont placés au sein de l'EEASM.

Tableau n° 13 : chiffres clés

Saint-Martin		
Eau potable	Qualité de l'eau (physico-chimique / microbiologique) (en % en 2023)	100 %, 98,5 % (DEAL, 2023)
	Volume produit destiné à l'AEP par habitant (m³/hab.)	77,2 m³/hab. (DEAL, 2023)
	Prix moyen du service d'eau potable (au 1er janvier 2023) (€/m³)	5,51 €/m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	27,1 % (- 4,5 pts) *
	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale (sur 120 pts en 2022)	110 pts (SISPEA)
	Taux de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % en 2022) et évolution	0,87 % (- 0,07 pts)
	Rendement (en % en 2022) et évolution	70 % (idem 2021)
	Indice linéaire de perte (m³/j/km en 2022) et évolution	13,8 m³/j/km
	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (nb/1 000 abonnés en 2022)	5,65 nb/1 000 abonnés
Assainissement	Prix moyen du service d'assainissement collectif (au 1 ^{er} janvier 2023) (en €/m³)	3,82 €/ m³ (SISPEA)
	Taux moyen d'impayé (exercice 2022 sur les factures d'eau de l'année 2021) (en %)	15,2 % (- 4,6 pts)
	Proportion population AC/TOTAL (en % en 2019)	74 % (SISPEA)
	Taux de desserte par des réseaux de collecte EU (raccordés et raccordables / pop. en zone AC) (en % en 2022)	Inconnu
	Taux de conformité (en % en 2019)	86 % (DEAL)
PEDOM	ETP services de l'État dédiés au suivi du PEDOM (nb)	1,2 ETP
	Taux de remplissage des tableaux de suivi PEDOM du coordonnateur (en % en 2021 et 2022)	50,0 % (2021), 65,4 % (2022)
	Montant total subvention AE/CP (€, période 2016-2023)	35,8 M€ (AE), 26,1 M€ (CP)
	Montant total prêts (en €, période 2016-2023)	3,59 M€
	Coût global de l'appui à l'ingénierie (€ sur la période 2016-2023) et principaux financeurs (%)	170 000€ (AE) 185 000€ (CP)

* 40% des impayés proviennent d'associations syndicales libres de lotissements et font l'objet de contentieux pour les plus importants d'entre eux, ou de la collectivité elle-même. La somme globale à recouvrir au 1er mai 2024 est d'environ 15 M€.

Sources : Cour des comptes

Annexe n° 8 : tableaux synthétiques des dispositifs d'assistance technique déployés¹⁴⁷

	Assistance	ETP	Profils	Financeurs	Coût	Position	Durée
<i>Guadeloupe</i>	Assistance technique déployée au sein du SMGEAG	11	6 AT support (6 postes pourvus) : 1 AT clientèle, 1 AT RH, 1 AT contrat, 3 AT ingénierie (IPEF, IGPEF) 5 AT exploitation (3 postes pourvus)	AT support financés par le MTE (Bop113) AT exploitation financés par l'AFD sur FOM via Expertise France	1,5 M€/an (à 1,8)	Au sein du SMGEAG sans lien hiérarchique avec les équipes, en binôme avec la direction	1 an renouvelable pour les AT support (AT RH non renouvelé) 2 ans pour les AT exploitation
<i>Martinique</i>	Assistance technique déployée au sein de la collectivité CPNM	2	2 Chargés d'appui à la commande publique et à la réalisation des travaux (1 poste pourvu)	Bop 113	100 000€/an	Au sein de la CAPNM (intégration hiérarchique et fonctionnelle à l'organigramme)	1 an renouvelable 3 fois
<i>Saint-Martin</i>	Assistance technique déployée au sein de l'EEASM	2	2 Ingénieurs (postes pourvus ?)	AFD sur FOM	500 000 €	Au sein de l'EEASM	NC. Début en 2023
<i>Guyane</i>	Assistance technique déployée au sein des collectivités (CCOG, CCDS)	4	3 AT au sein de la CCOG (1 poste pourvu) 1 AT au sein de la CCDS (pourvu)	Bop 113	300 000€/an	Au sein des EPCI (CCOG et CCDS - discussion en cours pour 1 AT de plus au sein de la CCEG)	A priori jusqu'au transfert des compétences EPA aux collectivités au 01/01/2026
	Renfort technique déployé au sein de la DEAL	1	1 Ingénieur cat. B (poste pourvu)	Bop 113	Inconnu	Au sein de la DEAL	Depuis 2021
<i>Mayotte</i>	Renfort technique déployé au sein de la DEAL	5	5 Ingénieurs conducteurs d'opérations (3 postes pourvus)	Bop 113	NC (2 fois moindre que les AT au Lema)	Au sein de la DEAL, employeur privé (DIDAXIS via portage salarial)	Contrat de 3 ans renouvelable Signature début 2022
	Assistance technique déployée au sein du Lema	4	4 Ingénieurs chargés d'opérations	Bop 113	300 000€/an	Au sein du Lema (intégration à l'organigramme)	Contrats d'un an renouvelable, Mise en place fin 2022
	Assistance technique déployée au sein du SMEAM	4	4 Consultants experts (4 postes pourvus)	AFD sur Bop 123	2,3 M€/an	Mise à disposition du SMEAM (mais absence d'intégration effective dans les équipes)	2018-2020 (échec de l'opération)

¹⁴⁷ L'enquête n'a pas permis d'identifier de manière certaine l'ensemble des renforcements ou non-suppression de postes (liés au Pedom) au sein des services de l'État.

	Assistance	ETP	Profils	Financiers	Coût	Position	Durée
			jusqu'en 2020)				
	Assistance technique via prestation Cerema	6	NC (dispositif en cours de montage : ingénieurs)	Financement Etat via le Lema	NC	Au sein du Cerema, production de prestations d'accompagnement au Lema	NC (a priori postes pérennes au sein d'une antenne locale)
	Assistance technique résidente ESPELIA	0,5	Chargé de projet (poste pourvu, roulement des consultants)	AFD sur Bop 123	Reliquat prestation SMEAM	Au sein du cabinet ESPELIA, appuie au DGA chargé des finances du Lema	2021-2024

Source : Cour des comptes

Tableau n° 14 : les modalités d'appui à l'ingénierie déployés dans les territoires

<i>Appui à l'ingénierie</i>	Guadeloupe	Martinique	Saint Martin	Guyane	Mayotte	La Réunion
<i>Assistance technique (renfort par apport de personnel)</i>	X	X	X	X	X	
<i>Audit, prestation ponctuelle d'ATMOA auprès des autorités organisatrices via AFD (et cabinets de conseil)</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Etudes techniques (CEREMA, CSTB : ANC, eau de pluie, etc.)</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Formation continue des agents, des élus, etc. via AFD (et cabinets de conseil)</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Formation initiale (partenariat universitaire)</i>				X		X

Source : Cour des comptes

Annexe n° 9 : le programme pluriannuel d'investissement pour l'ensemble des territoires du Pedom

Contrat de progrès (En M€)			Données issues des Plans Pluriannuels d'investissement					
			Besoins investissement Eau (M€)	Besoins investissement Assainissement (M€)	TOTAL (M€)	Total Eau/territoire	Total Assainissement/territoire	Total/territoire
24/08/2020	Mayotte	Syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte	554,0	189,4	743,4	554,0	189,4	743,4
11/04/18	Martinique	CACEM Communauté d'agglomération Centre Martinique	35,6	29,1	64,7	124,5	83,9	208,4
21/07/2020		CAPNORD Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique	25,0	32,4	57,4			
15/10/19		CAESM Communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique	63,9	22,5	86,3			
09/03/20	La Réunion	CIREST Communauté d'Agglomération Intercommunale de la Réunion Est	44,5	16,0	60,5	472,9	215,4	688,3
09/03/20		CIVIS Communauté Intercommunale des Villes Solidaires	121,1	51,7	172,8			
03/07/19		CASUD Communauté d'Agglomération du Sud	80,7	22,8	103,5			
28/02/20		TCO Territoire de la Côte Ouest	125,8	70,7	196,5			
27/02/20		CINOR Communauté d'agglomération Intercommunale du Nord de la Réunion	56,6	28,2	84,8			
			44,3	26,0	70,3			
3/12/19	Guyane	CACL	50,5	43,4	93,8	154,3	107,2	261,5
03/12/19		Sinnamary (CCDS)	0,2	0,1	0,3			
03/12/19		Saint Elie (CCDS)	0,2	0,0	0,2			

03/12/19		Iracoubo (CCDS)	9,2	3,9	13,1			
03/12/19		Kourou (CCDS)	0,3	0,2	0,5			
03/12/19		CCDS	0,0	0,1	0,1			
01/12/2020		Saint -Georges (CCEG)	7,2	4,5	11,8			
01/12/2020		Camopi (CCEG)	4,3	8,8	13,1			
01/12/2020		Régina (CCEG)	1,2	0,6	1,8			
01/12/2020		Ouanary (CCEG)	1,4	1,9	3,3			
01/12/2020		Apatou (CCOG)	8,9	9,4	18,2			
01/12/2020		Grand-Santi (CCOG)	3,4	4,4	7,8			
01/12/2020		Maripa-Soula (CCOG)	18,8	3,8	22,6			
01/12/2020		Papaïchton (CCOG)	1,4	7,4	8,8			
01/12/2020		Saül (CCOG)	0,4	0,5	0,9			
01/12/2020		Mana (CCOG)	8,3	0,3	8,6			
03/12/19		Awala-Yalimapo (CCOG)	0,3	2,2	2,5			
03/12/19		Saint Laurent du Maroni (CCOG)	38,3	15,7	54,1			
Pas de contrat de progrès	Guadeloupe	SMGEAG	24,4	18,2	42,6	190,0	185,4	375,4
			161,9	164,4	326,3			
03/03/2018		CC Marie Galante	3,8	2,7	6,5			
déc-21	Saint Martin	EEASM	23,3	60,2	83,5	23,3	60,2	83,5
Total			1 519,0	841,5	360,5	1 519,0	841,5	2 360,5

Source : Coordonnateur Pedom

Annexe n° 10 : la part de la facture d'eau sur les revenus des ménages précaires

<i>DOM / métropole</i>	Facture eau + assainissement TTC- 80 m ³ - 2021 *	2ème décile de revenu déclaré pour un ménage de 2 personnes (1,5 UC) - 2021 **	Effort du 2ème décile pour une facture moyenne 80 m ³ TTC ***	Effort RSA couple 2021 (11 176€ / an)
<i>Guadeloupe</i>	458 €	11 736 €	3,90%	4,50%
<i>Martinique</i>	507 €	13 080 €	3,90%	5,00%
<i>Guyane</i>	506 €	8 177 €	6,20%	5,00%
<i>Réunion</i>	252 €	8 385 €	3,00%	2,50%
<i>Mayotte</i>	452 €	1 753 €	25,80%	4,40%
<i>Métropole</i>	369 €	26 190 €	1,40%	3,60%

Source : SISPEA (données 2021 pour les tarifs) – Insee - Citéxia

Note de lecture

* Facture moyenne reconstituée 80 m³ en tenant compte du poids de la part fixe et de la part variable sur 120 m³.

Sur les DOM les tarifs 120 m³ sont plus élevés et la part fixe eau pèse pour 23 % en moyenne (contre 17% en métropole) et pour 18 % en assainissement (contre 10% en métropole).

Les données sont issues de la base de données SISPEA 2021 sur le détail des tarifs, sur les entités de gestion gérant la totalité des compétences, en excluant les tarifs inférieurs à 0,5 €/m³ et supérieurs à 20 €/m³, pondérée par la population desservie par l'entité de gestion sans double compte au sens SISPEA.

** deuxième décile annuel multipliée par 1,5 pour reconstituer un revenu déclaré d'un ménage de 2 personnes. Sur la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte, ce deuxième décile est estimé au regard de l'écart de revenu disponible médian de 2017.

*** La consommation dépend fortement de la taille des ménages. La consommation moyenne des ménages de deux personnes selon les études Citéxia est de 80 m³.

Précisions méthodologiques

L'utilisation des revenus déclarés et non des revenus disponibles pour le calcul de l'effort permet l'intégration dans les revenus disponibles de toutes les aides perçues par les ménages, notamment les aides logements ou accueil du jeune enfant qui permettent de diminuer l'effort généré par ces charges spécifiques. L'effort se calcule donc sur les revenus bruts et non sur la totalité des ressources disponibles.

Le RSA annuel 2021 pour un couple était de 10 176 €. Soit au-dessus du deuxième décile de revenus déclarés pour la Guyane, la Réunion et Mayotte.