

N° 394

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 mars 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, rénovant la **gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe,***

Par Mme Françoise DUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3669, 3780 et T.A. 556

Sénat : 318 et 395 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI APPELLE UNE RÉPONSE FORTE	5
A. LE PARADOXE D'UNE RESSOURCE ABONDANTE INACCESSIBLE AUX USAGERS	5
1. <i>Une ressource abondante mais concentrée, dont le bon acheminement est primordial pour les usagers</i>	5
2. <i>Un approvisionnement structurellement défaillant des usagers</i>	7
a) Le défaut d'accès à l'eau potable par les Guadeloupéens, une situation inacceptable.....	7
b) Une qualité des services d'assainissement préoccupante	8
c) Un mécontentement légitime des usagers face à un service rendu insuffisant au regard du prix de l'eau.....	9
3. <i>Une succession d'initiatives qui n'offre pas de solution pérenne au problème structurel d'une gestion défaillante</i>	12
a) Face à un problème identifié, une multiplication d'initiatives	12
b) Le défaut d'une solution pérenne.....	12
B. L'UNIFICATION DE LA GESTION, UNE INITIATIVE CONSENSUELLE	16
1. <i>Une initiative lancée de longue date</i>	16
2. <i>Une mutualisation dont le principe fait consensus, qui n'a que trop tardé</i>	18
II. UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE MAIS PERFECTIBLE SUR LE PLAN TECHNIQUE.....	19
A. UNE SOLUTION PRAGMATIQUE AUX PROBLÈMES POSÉS PAR LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN GUADELOUPE	19
1. <i>Garantir une gouvernance efficace du syndicat mixte ouvert</i>	19
a) La proposition de loi prévoit une solution pragmatique au défaut de pilotage des services publics de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe	19
b) L'efficacité du syndicat mixte ouvert doit être garantie	20
c) Une structure contrôlée par une commission de surveillance permettant d'associer largement les usagers à la gouvernance du syndicat mixte	21
(1) Une commission de surveillance originale, dont l'instauration fait consensus parmi les acteurs locaux	21
(2) Des améliorations apportées par l'Assemblée nationale.....	23
(a) <i>Une composition originale largement étoffée afin de répondre aux attentes des différentes catégories d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement</i>	23
(b) <i>Des prérogatives renforcées en comparaison de celles dévolues aux CCSPL afin d'assurer une meilleure association des acteurs locaux</i>	24
2. <i>Un premier pas vers la résolution d'une situation complexe</i>	25
a) La question du transfert des ressources humaines : un levier majeur d'amélioration de la gestion.....	26
b) Des dispositions financières dont la bonne application par les acteurs de terrain garantira la pertinence	27
(1) Un nécessaire dialogue sur le transfert des dettes.....	27
(2) La mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences du syndicat mixte : une procédure <i>ad hoc</i> dont les acteurs de terrain doivent s'emparer	29

B. ASSURER L'EFFICACITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI EN GARANTISSANT SA SOLIDITÉ JURIDIQUE	31
1. <i>Consolider la solidité juridique du dispositif en simplifiant la rédaction de la proposition de loi</i>	31
2. <i>Apporter des assouplissements nécessaires</i>	32
a) Prévoir la possibilité d'une dérogation à la clé de répartition des contributions financières aux investissements du syndicat mixte	32
b) Prévoir l'éventualité d'un élargissement consensuel de la composition du syndicat mixte	34
c) Fluidifier le fonctionnement de la commission de surveillance	34
(1) Compléter la composition de la commission de surveillance sans fragiliser son opérationnalité	34
(2) Assurer une relation d'écoute mutuelle entre le comité syndical et la commission de surveillance	35
(3) Renforcer le rôle du président de la commission de surveillance en contrepartie d'un meilleur encadrement procédural des prérogatives de la commission	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	53
LA LOI EN CONSTRUCTION	57

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

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

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

I. UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI APPELLE UNE RÉPONSE FORTE

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

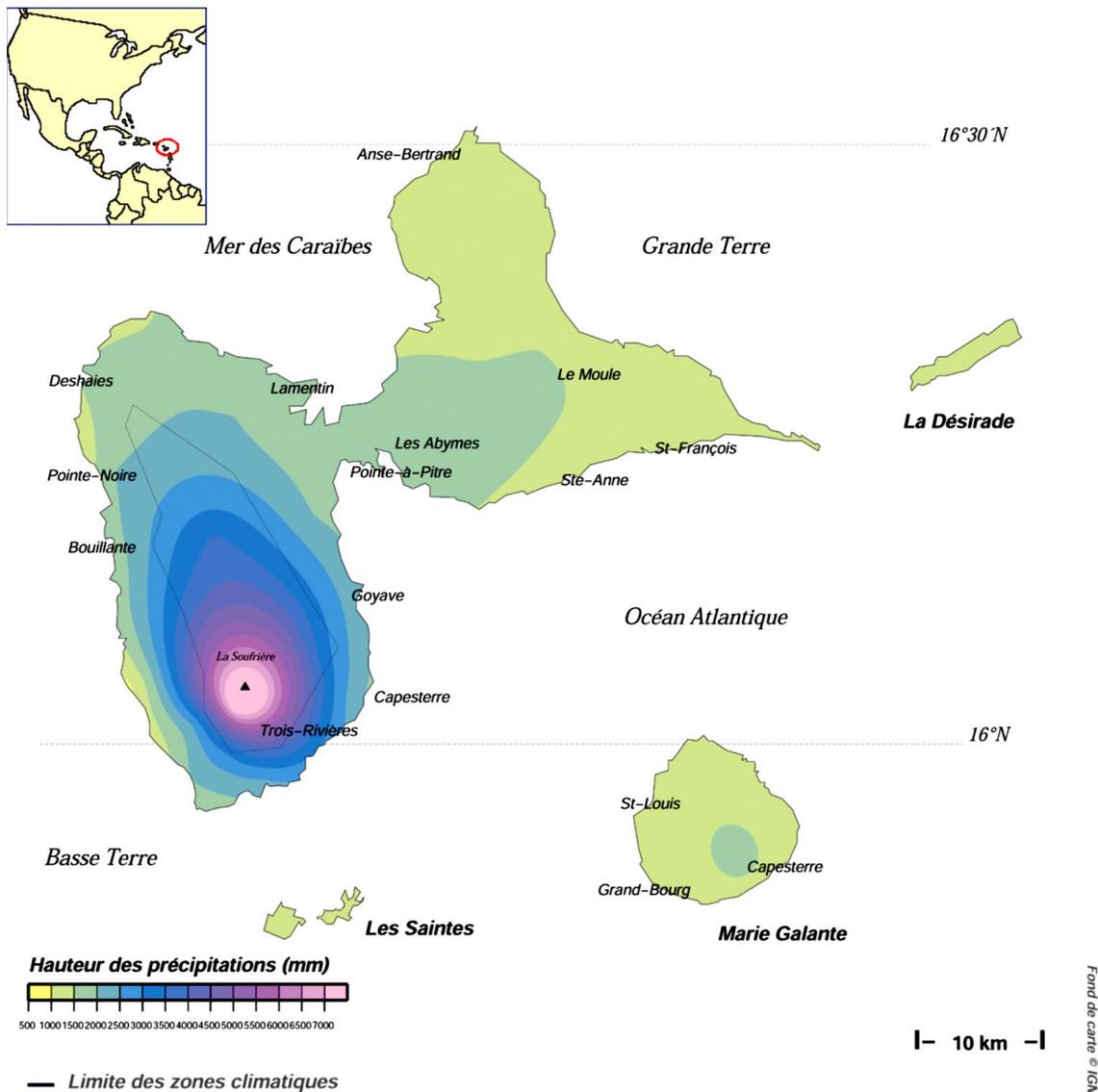
1. Une ressource abondante mais concentrée, dont le bon acheminement est primordial pour les usagers

La Guadeloupe se caractérise par l'**abondance de sa ressource en eau**. Comme le notait un audit interministériel de 2018¹, « *la Guadeloupe dispose d'une ressource en eau conséquente, parmi les plus élevées au monde, avec un potentiel disponible de 7 000 m³ par habitant et par an (3 000 dans l'Hexagone)*. »

¹ « *Audit sur l'eau en Guadeloupe* », rapport inter-inspections du conseil général de l'environnement et du développement durable (Aline Baguet et Alby Schmitt), de l'inspection générale de l'administration (Marc-René Bayle) et de l'inspection générale des finances (François Werner), 2018, p. 14.

Cette abondance n'est néanmoins **pas répartie équitablement sur l'ensemble du territoire**. La ressource est ainsi concentrée sur Basse-Terre, en particulier sur la « Côte-au-Vent », alimentée par un niveau élevé de précipitations comme le montre la carte ci-dessous.

Représentation cartographique de la hauteur moyenne annuelle des cumuls de précipitation sur la période 1981-2010



La répartition inégale de la ressource en eau sur le territoire fait donc de son adduction, du « château d'eau » de Basse-Terre vers les autres portions du territoire guadeloupéen, un enjeu majeur. **De l'organisation et**

¹ Cette carte est consultable dans le rapport « Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020 » publié par l'Office de l'eau, p. 8, consultable à l'adresse suivante : <http://www.observatoire-eau-guadeloupe.fr/outils/base-documentaire/documents-de-planification/plan-eau-dom/chiffres-cles/publication-2020/rapport-chiffres-cles-2020/view>.

de la bonne gestion du réseau dépend le bon approvisionnement des Guadeloupéens en eau potable.

La structuration du réseau reflète logiquement cette concentration de la ressource. Le réseau est ainsi organisé autour du « *feeder* »¹ de Belle-Eau-Cadeau, qui achemine l'eau de Basse-Terre vers les îles de la Désirade et des Saintes en passant par l'agglomération, plus densément peuplée, de Pointe-à-Pitre.

2. Un approvisionnement structurellement défaillant des usagers

Les difficultés rencontrées par les Guadeloupéens dans leur accès à une ressource en eau de qualité sont patentes aussi bien dans le service d'eau potable que dans celui d'assainissement.

a) Le défaut d'accès à l'eau potable par les Guadeloupéens, une situation inacceptable

Malgré la ressource abondante dont dispose le territoire guadeloupéen, les usagers sont régulièrement confrontés à des **restrictions dans leur accès à l'eau potable**.

Indépendamment des pénuries qui peuvent survenir (notamment lors de la saison sèche dite du « *Carême* »), ces **restrictions tendent à devenir le mode normal de gestion de la ressource en eau en Guadeloupe**. Il se traduit concrètement pour les usagers par la pratique des « *tours d'eau* ». Celle-ci consiste à n'assurer l'alimentation en eau de certaines portions du territoire que de façon intermittente, en alternant les phases d'approvisionnement et de pénurie entre les différentes communes dans un objectif de solidarité. Une telle pratique devrait être employée en principe en dernier recours mais l'est, dans les faits, comme une « *solution à tout faire* »² à laquelle il est fait un recours systématique depuis plusieurs années. Auditionné par le rapporteur, le préfet de Guadeloupe a indiqué qu'au quotidien **un quart des Guadeloupéens étaient confrontés à des tours d'eau ou à des pénuries**. La gestion du service public de l'eau devient alors celle d'une urgence permanente, d'autant plus inacceptable et indigne pour les usagers que la ressource est abondante.

Cette pénurie permanente et difficilement compréhensible produit, outre un mécontentement des usagers, des **conséquences particulièrement dommageables pour le tissu économique local** dont l'activité dépend de l'accès à une ressource aussi essentielle que l'eau et éprouvent en conséquence « *de réelles difficultés à travailler dans de bonnes conditions* »³,

¹ Ce terme, difficilement traduisible, désigne une canalisation d'adduction d'eau de gros diamètre reliant directement le centre de production aux réseaux de production d'eau.

² « *Audit sur l'eau en Guadeloupe* », rapport inter-inspections précité, p. 31.

³ Selon les termes du représentant Union des entreprises – Mouvement des entreprises de France (UDE-MEDEF) de Guadeloupe auditionné par le rapporteur.

notamment dans le secteur du tourisme. Par ailleurs, cette situation rend délicat le **bon exercice par certains acteurs de leurs missions de service public**. Comme le relevait le rapport d'audit de 2018 précité, les « *coupures d'eau constituent également une contrainte sévère pour certains établissements sensibles (hôpitaux, cliniques, EHPAD...)* »¹ dont l'approvisionnement régulier en eau est vital.

Le recours à la pratique des tours d'eau est d'autant plus inacceptable qu'il **ne peut être à long terme un mode de gestion efficace de la pénurie**, l'efficacité de la pratique des tours d'eau étant conditionnée à son caractère ponctuel. En s'institutionnalisant, la pratique tend à perdre en efficacité, « *la population [s'adaptant] et la consommation [rejoignant], voire [dépassant] la consommation en fonctionnement normal (création de réserves qui couvrent les besoins, mais avec des problèmes de qualité, et des surconsommations, les quantités d'eau surstockées étant rejetées)* »². En plus d'être particulièrement éprouvante pour les usagers, **la pratique des tours d'eau est donc potentiellement contre-productive...**

b) Une qualité des services d'assainissement préoccupante

Au surplus, la mauvaise gestion du service public de l'assainissement pourrait représenter à terme un **enjeu environnemental et sanitaire**. Ce constat est valable aussi bien pour l'assainissement collectif³ que non-collectif⁴ :

- en ce qui concerne **l'assainissement non-collectif**, les représentants de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe auditionnés par le rapporteur ont indiqué que 40 % des installations d'assainissement que compte le territoire guadeloupéen ne sont pas conformes aux réglementations en vigueur ;

- en matière **d'assainissement collectif**, en 2018, ce taux de non-conformité atteignait 67 % des stations de traitement.

Qu'elles soient dues à la vétusté des installations⁵, à des infrastructures hors d'usage ou à une exploitation défailante, ces entorses à la réglementation se traduisent par des **rejets polluants**, dont les conséquences environnementales et sanitaires sont prévisibles à terme.

¹ « *Audit sur l'eau en Guadeloupe* », rapport inter-inspections précité, p. 31.

² Ibidem, p. 39.

³ *L'assainissement collectif désigne la situation dans laquelle les eaux usées des foyers collectées rejoignent un réseau public de collecte et sont acheminées vers une station de traitement des eaux usées, où elles sont traitées avant rejet dans le milieu naturel.*

⁴ *L'assainissement non-collectif désigne, par définition, toute forme d'assainissement qui ne soit pas collective. Il inclut l'assainissement individuel (habitations disposant de leur propre système de traitement des eaux usées) et les systèmes d'assainissement privés dont certaines résidences peuvent être dotées.*

⁵ *Sur les 18 principales stations de traitement des eaux usées que compte le territoire de la Guadeloupe continentale, 4 sont âgées de plus de 30 ans.*

Sur un territoire marqué par les conséquences sanitaires de l'usage du chlordécone, dont il peut occasionnellement être trouvé des traces dans l'eau de consommation¹, une **telle sous-conformité apparaît particulièrement préoccupante.**

c) Un mécontentement légitime des usagers face à un service rendu insuffisant au regard du prix de l'eau

Auditionnés par le rapporteur, plusieurs représentants des diverses catégories d'usagers ont exprimé leur **vif mécontentement quant à la gestion des services publics d'eau et d'assainissement en Guadeloupe**. La gestion actuelle de ces services publics a ainsi été jugée « *catastrophique* » par plusieurs associations d'usagers. Celles-ci constatent une « *crise systémique* » et mettent en cause la responsabilité de l'ensemble des personnes publiques concernées.

La forte volonté de changement exprimée par les usagers, qui n'est vraisemblablement pas étrangère au taux élevé de factures impayées que déplorent les gestionnaires, est notamment liée au **prix de l'eau**. Celui-ci varie largement entre les différentes portions du territoire guadeloupéen : au sein de la seule Guadeloupe « *continentale* », le prix du service d'eau potable était ainsi au 1^{er} janvier 2019 de 3,88 euros par mètre cube dans les communes du nord de Grande-Terre² contre seulement 2,20 euros par mètre cube pour la commune de Deshaies³.

Au-delà de ces disparités, **le prix moyen de l'eau en Guadeloupe s'avère particulièrement élevé pour les usagers**. Comme le montre le tableau ci-dessous, le prix moyen total⁴ de l'eau en Guadeloupe s'élevait en 2017 à 6,19 euros par mètre cube, soit le prix le plus élevé des bassins hydrographiques français, supérieur de 2,11 euros au prix moyen national, qui s'élève à 4,08 euros par mètre cube d'eau.

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

² Anse-Bertrand, Port-Louis et Petit-Canal.

³ « Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020 », *rapport précité*, p. 41.

⁴ Ce prix moyen tient à la fois compte du prix des services d'eau potable et des services d'assainissement.

Tableau des prix moyens totaux par bassins hydrographiques
en 2017

Bassins hydrographiques	Prix moyen du service de l'eau potable par bassin (en euros)	Prix moyen du service de l'assainissement collectif par bassin (en euros)	Prix moyen total du service de l'eau par bassin (en euros)
Adour Garonne	2,17	2,18	4,35
Artois Picardie	2,10	2,40	4,50
Loire Bretagne	2,14	2,07	4,21
Martinique	2,75	2,43	5,18
Rhin Meuse	2,05	1,80	3,85
Rhône Méditerranée Corse	1,93	1,76	3,69
Seine Normandie	2,05	2,15	4,20
Guadeloupe	3,18	3,01	6,19
Guyane	1,80	-	-
Réunion	1,14	1,38	2,52
Mayotte*	1,78	1,93	3,71

* Mayotte ne constitue pas un bassin au sens de la directive cadre européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000. Il n'est pas géré par un office de l'eau et est desservi par une collectivité unique qui dispose d'un service d'eau et un service d'assainissement

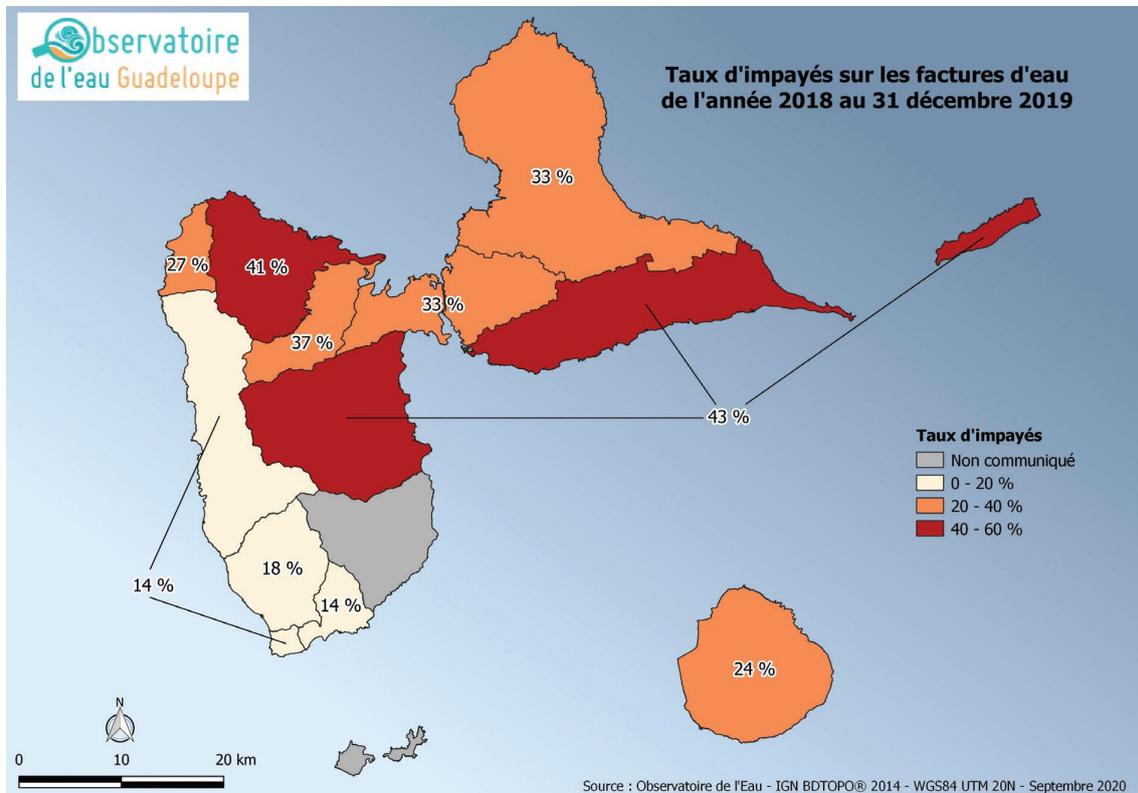
Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement¹

Le prix élevé de l'eau semble par ailleurs être corrélé au **taux d'impayés élevé des factures d'eau**. Ce taux d'impayés s'élevait en moyenne à 33 % en 2018, très nettement supérieur au taux national, qui s'élève à 1,61 % pour les services en délégation et 1,92 % pour les services en régie². Le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et la communauté d'agglomération de Nord Basse-Terre paraissent particulièrement affectés par ce phénomène, comme le montre la carte ci-après.

¹ « Panorama des services et de leur performance en 2017 », rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, juin 2020, p. 47.

² Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, rapport précité, p. 51.

Carte des taux d'impayés en Guadeloupe au 31 décembre 2019



Source : Observatoire de l'eau en Guadeloupe

Globalement élevé, le prix de l'eau en Guadeloupe apparaît ainsi **dépourvu de tout lien avec la qualité visiblement médiocre du service rendu**, ce qui peut augmenter le taux d'impayés, diminuant d'autant les ressources à disposition des gestionnaires pour fournir un service correct aux usagers. Auditionnée par la délégation aux outre-mer du Sénat le 14 mai 2020, Annick Girardin, alors ministre des outre-mer, avait déjà reconnu que « *la dégradation des services rendus aux usagers, les fuites, les pannes conduisent à une perte de confiance, donc à des impayés et à des difficultés d'investissement* », appelant à sortir d'une dynamique qu'elle qualifiait de « *spirale* »¹.

Enfin, ce prix élevé ne permet pas une pleine couverture des coûts de gestion : excessifs, ces coûts seraient couverts, pour ce qui concerne le service d'eau potable, par un tarif de 4,3 euros le mètre cube, soit presque le double du tarif moyen pratiqué, de 2,3 euros le mètre cube².

¹ « Urgence économique outre-mer à la suite de la crise du Covid-19 », rapport d'information n° 620 (2019-2020) de Stéphane Artano, Viviane Artigalas et Nassimah Dindar, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 9 juillet 2020, p. 95, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r19-620/r19-620.html>.

² « Audit sur l'eau en Guadeloupe », rapport inter-inspections précité.

Dans ces conditions, le mécontentement compréhensible des Guadeloupéens, « *qui font preuve d'une résignation étonnante* »¹ face à une situation qui ne peut qu'être qualifiée d'inacceptable doit trouver une solution rapide.

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

a) Face à un problème identifié, une multiplication d'initiatives

Les difficultés rencontrées par les services publics d'eau et d'assainissement de Guadeloupe ont justifié l'intervention de **mesures de soutien**, souvent dans une relative urgence, à l'initiative de l'État :

- début 2018, un **plan d'investissements sur des actions prioritaires**, financé à hauteur de 71 millions d'euros, a été déployé pour assister les EPCI à fiscalité propre concernés dans la conduite de travaux sur les installations ;

- le **plan « Eau DOM »**, fruit d'un rapport interministériel de 2015 proposant un « *plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin* »², prévoit un accompagnement financier de long terme des autorités organisatrices dans le cadre de « *contrats de progrès* » ;

- enfin, les services de l'État sont souvent impliqués dans la **gestion de la pénurie**. Lors de la saison sèche, il est ainsi courant qu'ils procèdent à des réquisitions ou à la distribution d'eau en bouteilles pour subvenir aux besoins de la population³.

L'on ne peut que se féliciter de voir l'État, trop souvent à la remorque de l'initiative des collectivités territoriales, s'emparer d'une situation aussi problématique. De telles interventions doivent donc être saluées, mais il est impossible de s'en satisfaire : si ces initiatives sont nécessaires et permettent de gérer l'urgence, elles ne sont pas conçues pour apporter une solution pérenne à un problème structurel.

b) Le défaut d'une solution pérenne

La situation de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe résulte ainsi d'une **multiplicité de facteurs profonds**, qui ne sauraient trouver de résolution autre que structurelle.

En premier lieu, la qualité du réseau conduit à des pertes importantes. Ce problème est redoublé par la méconnaissance du **réseau et**

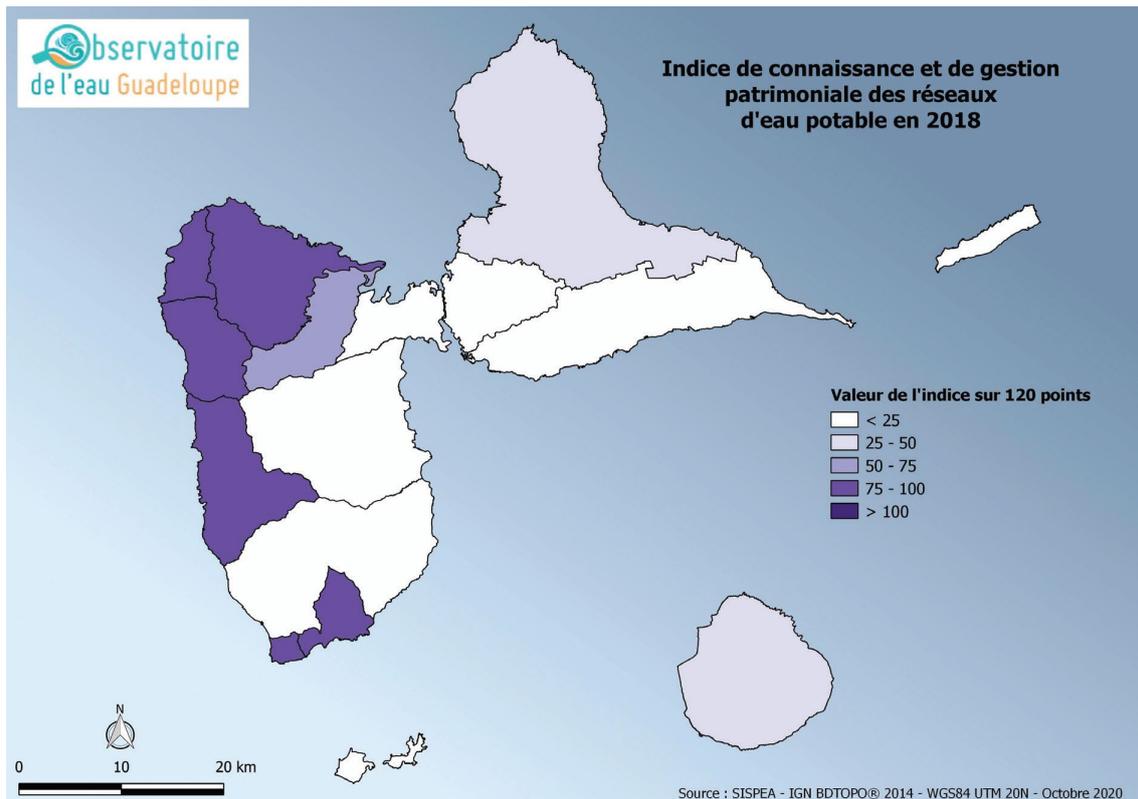
¹ Ibidem.

² « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin », *rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale de l'administration (IGA), 2015.*

³ À titre d'exemple, la Désirade a été concernée par de telles actions ciblées au mois de mai 2020.

du patrimoine des autorités gestionnaires. L'état et la complexité actuels du réseau semblent ainsi résulter d'un état de fait, issu d'une sédimentation de décisions dont il est difficile de retracer la logique. Malgré des disparités territoriales, dont il est fait état dans la carte présentée ci-après, l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux s'élève en moyenne à 31 points sur 120 en Guadeloupe. Un tel taux est à comparer avec la moyenne nationale, qui s'élève à 96 points¹.

Carte de l'indice de connaissance du réseau en 2018



Source : Observatoire de l'eau

Cette méconnaissance rend en tout état de cause délicate toute opération tendant à améliorer la qualité d'un réseau qui présente un **taux de perte de 61 %**².

En deuxième lieu, **la situation financière des autorités gestionnaires est particulièrement préoccupante**, en raison d'une gestion défaillante. En ce qui concerne les recettes, **l'important taux d'impayés** et la dégradation - volontaire ou non - ou l'absence de compteurs grèvent structurellement les recettes de certains exploitants. En ce qui concerne les dépenses, les pertes de ressources dues aux défaillances du réseau conduisent à un **surcoût mécanique de l'exploitation**. Par ailleurs, la gestion

¹ « Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020 », rapport précité, p. 22.

² Ibidem., p. 24.

de leurs ressources humaines par les acteurs existants est régulièrement avancée comme étant l'une des raisons de la gestion inefficace ayant conduit à la situation actuelle.

Les difficultés de gestion du personnel des services publics d'eau et d'assainissement de Guadeloupe : l'exemple du SIAEAG

En ce qui concerne le SIAEAG, le constat d'une gestion structurellement défaillante a été étayé à plusieurs reprises par la chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe. Celle-ci a pointé dans divers avis non seulement l'augmentation des dépenses de personnel, qui viennent gonfler artificiellement les dépenses de fonctionnement de la structure, mais aussi l'organisation déficiente des services.

Dans un rapport d'observations définitives en date du 18 décembre 2012¹, la CRC soulignait ainsi le doublement des dépenses de personnel de la structure et les « *dysfonctionnements importants au regard des principes d'une gestion performante, comme l'absence, ou, à tout le moins, l'insuffisante diffusion de fiches de poste ou d'organigramme officiels* » dont faisait montre la structure.

Dans un avis de contrôle budgétaire en date du 5 juillet 2016², la CRC soulignait l'insincérité de la prévision budgétaire fournie par le SIAEAG sur les dépenses de personnel inscrites à son budget primitif.

Enfin, un nouvel avis de contrôle budgétaire rendu en décembre 2019³ par la CRC pointait le défaut de redressement de la situation, mettant l'accent sur le fait que « *les engagements conventionnels pris par le SIAEAG sur ses charges de personnels à la fin de l'année 2017 renchérissent un régime particulièrement généreux de salaire et de primes* » et que « *les mesures demandées par la chambre sur la gestion des ressources humaines n'ont pas été mises en œuvre, s'agissant de la vérification du service fait justifiant le versement des rémunérations, de l'avancement des agents en fonction de leur compétence et de leur engagement professionnel, du non-remplacement des agents partant à la retraite et de l'arrêt de tout nouveau recrutement* ».

Enfin, dans un dernier avis rendu en janvier 2021 sur le compte administratif pour 2019 du SIAEAG, la CRC estimait à 17,264 millions d'euros le déficit du SIAEAG, tout en déplorant l'insincérité du budget primitif de la structure pour 2020.

En troisième lieu, **le mode de gouvernance des services publics de l'eau et de l'assainissement apparaît complexe et structurellement défaillant**. À l'heure actuelle, cinq autorités organisatrices sont chargées des services publics de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe :

- le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), dont le périmètre d'intervention couvre les communautés d'agglomération de Nord Grande-Terre et de la Riviera du Levant ainsi que les communes de Goyave

¹ Rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe, Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, 18 décembre 2012, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/24529>.

² Avis de contrôle budgétaire n° 2016-00101 rendu par la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32831>.

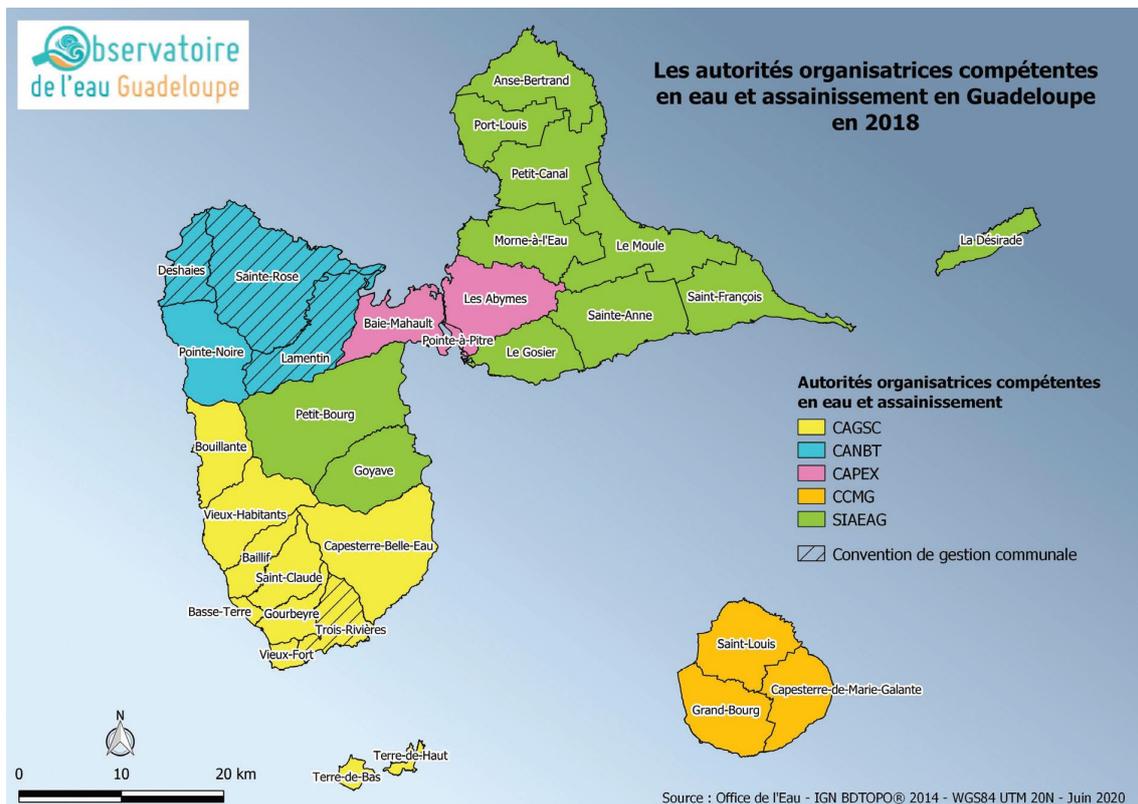
³ Avis de contrôle budgétaire n° 2019-0126 rectifié rendu le 11 décembre 2019 par la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/51077>.

et de Petit-Bourg au sein de la communauté d'agglomération de Nord Basse-Terre ;

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

Si l'on excepte la situation de Marie-Galante, dont la situation géographique et la nature des ressources¹ justifie aujourd'hui un mode de gestion distinct, les services publics de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe « continentale » sont donc gérés par le SIAEAG ou l'une des communautés d'agglomération de Grand Sud-Caraïbe, Nord Basse-Terre ou CAP Excellence.

Carte des autorités organisatrices en eau et assainissement en Guadeloupe



Source : Observatoire de l'eau

À ce panorama relativement complexe des autorités organisatrices vient s'ajouter celui non moins intriqué des modes de gestion, qui incluent selon le périmètre géographique et l'autorité organisatrice des régies à personnalité propre, des régies autonomes et des délégations de service public.

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

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

- d'une part, elle **ne permet pas de bénéficier d'éventuelles économies d'échelle** permises par la mutualisation des coûts. En particulier, les investissements nécessaires à la remise en état du réseau pourraient voir leur coût diminué par de telles mutualisations ;

- d'autre part, **cette organisation ne répond ni à une logique de bassin hydrographique, ni à celle d'une organisation optimisée du réseau, ni à celle d'une gestion efficace du service.** À cet égard, le périmètre géographique du SIAEAG, éclaté et morcelé, paraît particulièrement problématique.

Sans une organisation pensée et revue en profondeur, la connaissance et la gestion du réseau demeureront – au mieux – inégales à l'échelle du territoire et les finances de chacune des autorités organisatrices resteront confrontées à des difficultés d'investissement.

En conséquence, les divers plans d'aide ne sauraient constituer des solutions pérennes à une situation dont les facteurs sont structurels. À l'inverse, **l'unification de la gestion semble constituer le « nœud »**¹ des difficultés rencontrées par les services publics d'eau et d'assainissement, dont le dénouement serait à même de créer le déclenchement attendu d'une logique vertueuse.

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

1. Une initiative lancée de longue date

Depuis 2014, des discussions ont régulièrement lieu *« entre les différents acteurs du territoire sur la faisabilité de la mise en place d'une structure unique de l'eau en Guadeloupe »*². Afin d'impliquer le plus grand nombre d'acteurs locaux, la forme retenue pour cette structure unique était systématiquement celle du syndicat mixte dit *« ouvert »*.

¹ Selon l'expression du préfet de Guadeloupe, Alexandre Rochatte, auditionné par le rapporteur.

² « Les chiffres clés de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe pour 2020 » publié par l'Office de l'eau, p. 19.

Les syndicats mixtes

Les syndicats mixtes sont des établissements de coopération locale distincts des EPCI, puisqu'ils ne se bornent pas à l'association de communes. Ils sont principalement de deux types :

- les syndicats mixtes fermés, qui regroupent exclusivement des communes et EPCI, dont le régime relève largement des syndicats intercommunaux (SIVOM ou SIVU) ;
- les syndicats mixtes ouverts, qui associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, qui sont soumis à un régime juridique *ad hoc* (articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du code général des collectivités territoriales).

Faiblement détaillé dans la loi, ce dernier régime repose largement, en conséquence, sur les statuts dont se dotent les syndicats mixtes concernés. Leur objet est la réalisation d'œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales les constituant. **Ils ne peuvent donc être constitués qu'avec l'accord unanime de leurs membres.**

Cette initiative, lancée de longue date, permettait d'accompagner la prise par les EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière d'eau et d'assainissement¹. Une première ébauche de concrétisation de cette structure avait pris forme, à l'initiative d'un groupe de travail mené par le sous-préfet de Pointe-à-Pitre en 2015. Les travaux de ce groupe avaient permis l'élaboration de projets de statuts présentés à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) au mois d'octobre 2015.

L'ébauche d'une unification de la gestion : le projet « *Eaux de Guadeloupe* »

Proposés aux collectivités territoriales et groupements concernés par le préfet de Guadeloupe le 18 septembre 2015, les projets de statuts du syndicat mixte ouvert « *Eaux de Guadeloupe* » prévoyaient une gouvernance particulièrement ouverte. Les membres dont l'adhésion au syndicat mixte était prévue étaient ainsi les suivants :

- les « *collectivités territoriales majeures* » que sont la région de Guadeloupe et le département de la Guadeloupe ;
- l'intégralité des établissements publics de coopération intercommunale que compte le territoire guadeloupéen, soit les cinq communautés d'agglomération de Guadeloupe « *continentale* » et la communauté de communes de Marie-Galante ;
- les « *organismes publics associés au titre de leur représentativité* », soit l'Office de l'eau de Guadeloupe, la chambre de commerce et d'industrie des îles de la Guadeloupe et la chambre d'agriculture de la Guadeloupe.

Les compétences du syndicat mixte étaient réparties entre les compétences « *socle* » (extraction, transport, traitement, stockage et fourniture de la ressource aux autorités organisatrices, assistance technique à la rénovation des réseaux et organisations

¹ Transférées aux communautés d'agglomération par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », les compétences en matière d'eau et d'assainissement ont été saisies par les communautés d'agglomération du territoire dès 2016.

des secours aux populations en cas d'urgence ou de crise grave), dont l'exercice incombait à l'ensemble des adhérents, et de compétences optionnelles ou « à la carte », « au choix de chacune des collectivités adhérentes ».

La gouvernance du syndicat mixte était assurée par un comité syndical doté de 18 membres (2 pour chaque collectivité territoriale ou communauté d'agglomération, 1 pour la communauté de communes de Marie-Galante et 1 pour chaque « organisme public associé »). Le nombre de voix de chaque délégué était par ailleurs pondéré, en fonction notamment d'un critère démographique.

Enfin, les statuts prévoyaient la création d'une commission consultative du service de l'eau, aux attributions néanmoins limitées.

Cette initiative n'ayant pas prospéré, **la pertinence d'une unification de la gestion n'en est pas moins restée un objet de discussion** entre les acteurs concernés. La CTAP du 28 mai 2019 a ainsi été l'occasion pour les élus locaux de renouveler leur accord de principe à la création « d'une autorité organisatrice unique en charge de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire guadeloupéen, sous la forme d'un syndicat mixte ouvert ». Les compétences du syndicat mixte lui auraient été transférées en deux temps par les membres :

- dans un premier temps, les blocs de compétences relatifs aux actions pour la préservation de la ressource en eau, la production, adduction et distribution de l'eau potable, et l'assainissement collectif et non-collectif auraient été transférés au syndicat mixte dès sa création :

- les compétences de « gestion des eaux pluviales urbaines » (GEPU) et « gestion des eaux et des milieux aquatiques et protection des inondations » (GEMAPI) auraient été transférées « dans un second temps ».

La création de ce syndicat mixte ouvert, initialement prévue au 1^{er} janvier 2020, n'a néanmoins jamais eu lieu.

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

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

- **pratique**, en favorisant les économies d'échelle et les mutualisations de coût ;

- **politique**, en organisant la solidarité entre les territoires et en envoyant un signal politique fort aux usagers sur la reprise en main des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Auditionnés par le rapporteur, les parlementaires et élus locaux guadeloupéens ont donc logiquement manifesté leur **accord sur le principe d'une telle unification de la gestion** face à une situation qui, de l'avis général, n'a que trop duré. Comme l'a indiqué le ministre des outre-mer, Sébastien Lecornu, lors de son audition le 14 janvier 2021 par la délégation aux outre-mer du Sénat, « *on a déjà laissé passer beaucoup de temps. Voilà trois ans et demi que je suis ministre et que j'entends parler de ce problème... (...) Il y a urgence à avancer sur ces questions de l'eau. (...) Je suis attentif à ne pas laisser ce dossier à mes successeurs, parce que la situation dure depuis trop longtemps.* »

Les modalités concrètes d'une telle unification n'ont néanmoins jamais emporté de consensus sur le terrain. Un nouveau projet de statuts a ainsi été établi au mois de décembre 2020 et adopté par le conseil régional, le conseil départemental et seulement quatre des cinq communautés d'agglomération que compte la Guadeloupe « *continentale* »¹, **échouant à créer un accord suffisamment large sur ses termes.**

À défaut d'une adoption des statuts à l'unanimité des membres, la **concrétisation du projet de syndicat mixte ouvert dont le principe est si consensuel est ainsi perpétuellement repoussée...** C'est à cette difficulté que la présente proposition de loi entend apporter une réponse ferme et définitive.

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

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

1. Garantir une gouvernance efficace du syndicat mixte ouvert

a) La proposition de loi prévoit une solution pragmatique au défaut de pilotage des services publics de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit la **création d'un établissement public régi pour l'essentiel par les dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts.** Ses membres comprendraient, outre les cinq communautés d'agglomération de Guadeloupe « *continentale* » (CAP Excellence, Grand Sud Caraïbe, Nord Grande-Terre, Riviera du Levant et Nord Basse-Terre), le conseil départemental et le conseil régional.

¹ La communauté d'agglomération de CAP Excellence n'a pas adopté ce projet de statuts.

Dans sa rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, les **compétences et missions attribuées au syndicat mixte** seraient les suivantes :

- la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement des eaux usées, du service de défense extérieure contre l'incendie et des eaux pluviales urbaines ;

- une mission de fourniture « *d'études générales* », dont le but semble être de placer le syndicat mixte dans une position d'anticipation et de prospective¹ ;

- une mission d'approvisionnement d'urgence : « *en cas de rupture de l'approvisionnement des usagers* », le syndicat mixte serait tenu de prendre « *toute mesure propre à garantir un droit d'accès normal et régulier à l'eau potable* »² ;

- enfin, des compétences « *d'étude, d'exécution et d'exploitation de tous les travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence* » pour l'aménagement du bassin hydrographique, dont peuvent se prévaloir actuellement les conseils départementaux et régionaux, seraient transférées au syndicat mixte.

Ce syndicat mixte serait administré par un **comité syndical doté de 28 délégués, soit 4 par membre**. Conformément à l'impératif de solidarité, entre les différents membres, la répartition égalitaire du pouvoir de décision au sein du comité syndical permet une **représentation adéquate des intérêts de tous les Guadeloupéens**. Au regard de sa gouvernance et des missions qui lui sont attribuées, le syndicat mixte ouvert constituerait ainsi une **réponse pragmatique aux difficultés récurrentes rencontrées sur le terrain et permettrait la représentation de l'ensemble des élus locaux**.

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

b) L'efficacité du syndicat mixte ouvert doit être garantie

Au regard de l'urgence de mettre un terme à une solution qui n'a que trop duré, **l'efficacité de la structure nouvellement créée doit guider les efforts du législateur**. Plusieurs dispositions de la présente proposition

¹ Cet ajout par rapport au texte initial procède de l'adoption d'un amendement n° CL1 de Mme Vainqueur-Christophe lors de l'examen du texte en commission des lois à l'Assemblée nationale.

² Cet ajout résulte de l'adoption, à l'initiative de la rapporteure Mme Bénin, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'un amendement n° CL42 rectifié.

de loi tendent ainsi à garantir l'efficacité de la gouvernance du syndicat mixte ouvert.

En premier lieu, **l'échéance de la création du syndicat mixte ouvert serait fixée au 1^{er} septembre 2021**. Interrogées par le rapporteur sur la pertinence d'un tel délai, la plupart des personnes auditionnées ont estimé qu'il constituait un point d'équilibre satisfaisant entre l'exigence de célérité pour une structure trop longtemps attendue et le temps nécessaire à la mission de préfiguration pour procéder aux préparatifs nécessaires. **Il a donc paru souhaitable au rapporteur de conserver cette échéance, conciliant pragmatisme et efficacité.**

En deuxième lieu, **les statuts du syndicat mixte ouvert seraient établis par le préfet après avis des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés**. Par opposition à celle déposée par Justine Bénin, députée de Guadeloupe, la proposition de loi déposée au Sénat par Dominique Théophile prévoyait que les statuts du syndicat mixte ouvert étaient arrêtés non par le représentant de l'État en Guadeloupe, mais par les deux tiers des membres du syndicat mixte ouvert. Au regard du caractère peu opérationnel d'une telle disposition et de l'urgence qui caractérise la situation sur le terrain, **le rapporteur a estimé préférable, en accord avec Dominique Théophile, de conserver les modalités de création prévues par la proposition de loi dans sa rédaction résultant des délibérations de l'Assemblée nationale.**

La nécessaire impulsion de l'État en la matière, seule à même de surmonter la difficile mise en place d'une telle structure, ne doit néanmoins pas se traduire par un **défaut d'association des élus locaux** aux travaux de la mission de préfiguration et à la rédaction des statuts : quelles qu'aient été les difficultés de mise en œuvre de la structure, les élus concernés en demeureront, *in fine*, les gestionnaires principaux. Ceux-ci doivent à cet égard faire un plein usage de la possibilité qui leur sera offerte d'exprimer leur avis sur la future structure¹.

c) Une structure contrôlée par une commission de surveillance permettant d'associer largement les usagers à la gouvernance du syndicat mixte

L'article 2 de la proposition de loi prévoit la constitution d'une **commission de surveillance auprès du syndicat mixte**, chargée de l'organisation des procédures de transparence et d'association des usagers aux mesures prises par le service public de l'eau en Guadeloupe.

(1) Une commission de surveillance originale, dont l'instauration fait consensus parmi les acteurs locaux

La mise en place d'une commission de surveillance contrôlant le comité syndical du syndicat mixte nouvellement créé **répond à une attente**

¹ La proposition de loi prévoit en effet que les statuts du syndicat mixte ouvert sont arrêtés après avis des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés.

formulée par de nombreux acteurs locaux. Elle doit apporter une réponse claire au climat de confiance dégradé entre les usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement et les autorités organisatrices. Les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi s'inspirent ainsi de différents rapports et audits en prévoyant **une nouvelle obligation de mise en place d'une commission de surveillance du comité syndical** du syndicat mixte ouvert.

En effet, le rapport interministériel dont est issu le plan « *Eau DOM* » proposait dès 2015, à l'échelle de l'ensemble des territoires ultramarins concernés, de « *renforcer auprès de la population les efforts d'information, de participation, de communication et d'éducation indispensables au succès des services* »¹. Plus récemment, la proposition d'une meilleure association de la société civile à la gouvernance des services publics de l'eau et de l'assainissement a été réitérée dans l'audit interministériel précité publié en 2018².

Le rapporteur a pu mesurer, tant lors des auditions des associations d'usagers que de celles des syndicats et acteurs économiques locaux, **le besoin de rétablissement d'un dialogue apaisé et empreint de confiance entre les opérateurs, les autorités organisatrices et les citoyens, justifiant la création d'une commission de surveillance spécifique** dans la gouvernance du syndicat mixte nouvellement créé.

Les acteurs financiers consultés se sont également montrés favorables à l'instauration de ce dispositif et ont souligné que les bénéfices attendus de la mise en place de cette nouvelle commission de surveillance étaient nombreux. Ainsi que l'a rappelé l'Agence française du développement, « *elle doit permettre à terme i) de restaurer [la] confiance [des usagers] dans un outil capable d'exercer les compétences dédiées grâce à un droit de regard et de contrôle sur les activités de la structure et ii) d'améliorer leur consentement à payer les factures d'eau à un juste prix et ainsi améliorer le taux de recouvrement*³. »

Dès lors, **la commission des lois partage la volonté de faire évoluer la gouvernance du syndicat mixte nouvellement créé à la lumière des spécificités locales** et approuve les modifications adoptées par l'Assemblée nationale visant à **introduire une instance dédiée à la participation et au contrôle de la société civile**.

¹ « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin », rapport précité, p. 86.

² Ce rapport rappelait, un double besoin, propre à la Guadeloupe, de participation de la société civile et de transparence en raison tant de l'ancienneté que de l'ampleur des difficultés rencontrés par la population dans leur accès à ces services publics. En conséquence, l'une des recommandations de l'audit était que « soient mises en places les instances consultatives prévues par les textes ». Il plaidait notamment « pour la généralisation [des commissions consultatives des services publics locaux], au moins dans les autorités organisatrices qui en sont aujourd'hui dépourvues ».

³ Source : réponse à un questionnaire adressé par le rapporteur.

(2) Des améliorations apportées par l'Assemblée nationale

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi prévoyait une **obligation de création d'une commission consultative sur les services publics locaux** régie par les dispositions de droit commun en vigueur.

Les commissions consultatives des services publics locaux

Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) doivent être créées dans les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Elles ont pour objectif de permettre aux citoyens d'être mieux informés sur le fonctionnement des services publics que les collectivités confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qui sont exploités en régie.

Les CCSPL sont composées d'un président, de membres issus de l'organe délibérant et de représentants d'associations locales, tous disposant d'une voix délibérative. La présidence de la commission est assurée, en fonction des situations, par le président du conseil départemental, le président de l'EPCI, le maire ou le président du syndicat mixte.

Les prérogatives des CCSPL sont limitativement énumérées à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales. Elles sont relativement larges puisqu'elles peuvent être consultées et peuvent formuler des avis sur toute question qui a une incidence directe sur les usagers du service concerné.

Au surplus, certains documents relatifs aux services publics locaux de l'eau et de l'assainissement leur sont obligatoirement soumis pour avis, notamment les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur les services d'assainissement mais aussi le rapport annuel établi par le délégataire de service public.

Enfin, il convient de noter que la consultation des CCSPL sur tout projet de délégation de service public, de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, de partenariat ou de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et développement, par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant constitue une formalité substantielle. Dès lors, sa méconnaissance entraînerait l'annulation de la procédure.

Toutefois, à l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale, **cette commission de surveillance a été renforcée, tant dans ses prérogatives que sa composition**, s'inscrivant dans une logique d'adaptation des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) aux particularités du contexte et des problèmes structurels spécifiques des services publics d'eau et d'assainissement en Guadeloupe.

- (a) Une composition originale largement étoffée afin de répondre aux attentes des différentes catégories d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement

Conçu pour pallier les insuffisances des dispositifs de participation des usagers au fonctionnement des services publics existants, le dispositif issu des débats de l'Assemblée nationale tend à **établir une commission de surveillance composée majoritairement de représentants d'usagers qui**

seraient associés *a priori* comme *a posteriori* aux décisions en matière d'eau et d'assainissement.

La composition de cette commission de surveillance a été élargie lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, à l'initiative de la rapporteure mais également par la voie d'amendements en séance publique. En l'état de la rédaction de l'article 2, **seraient associées et représentées** à la commission de surveillance **six catégories d'acteurs** :

- des associations d'**usagers** ;
- des associations de **protection de l'environnement** ;
- les **chambres consulaires** ;
- des **représentants du comité syndical** ;
- les **parlementaires** de Guadeloupe ;
- le président de l'**association des maires de Guadeloupe**.

Aussi, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, **le contrôle de la commission de surveillance par les représentants des associations d'usagers est doublement garanti** : d'une part, puisque la moitié des sièges à la commission leurs sont réservés, et d'autre part, car **le président de la commission est obligatoirement issu de ces représentants** et dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité lors des votes.

Ainsi, cette commission de surveillance présidée par un représentant des associations d'usagers est de nature à **associer pleinement les usagers aux décisions du syndicat mixte ouvert**. Elle permet de **poser les bases d'une gouvernance plus transparente pour les acteurs locaux**.

(b) *Des prérogatives renforcées en comparaison de celles dévolues aux CCSPL afin d'assurer une meilleure association des acteurs locaux*

Bien que **le rôle de la commission de surveillance soit consultatif**, l'Assemblée nationale a souhaité lui **confier des prérogatives renforcées**. Ainsi, **la commission de surveillance serait compétente sur l'ensemble des compétences du syndicat mixte nouvellement créé**. En d'autres termes, elle pourrait être consultée et formuler des avis sur toute question qui a une incidence directe sur les usagers du service public de l'eau comme de l'assainissement, notamment en matière d'organisation et d'exécution, de desserte, de qualité du service, de politique tarifaire ou de gestion de la ressource.

À l'instar des compétences des CCSPL, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale prévoit **la liste des documents que la commission de surveillance aurait pour mission d'examiner, chaque année, sur le rapport de son président**. La proposition de loi prévoit ainsi que la commission de surveillance se prononcerait, de la même manière que les CCSPL, sur :

- **le rapport d'activité que le délégataire de service public** doit remettre en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales ;

- **le rapport sur le prix et la qualité du service public** de distribution de l'eau, des services d'assainissement, de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères ;

- **le bilan d'activité** des services exploités en régie ;

- **le rapport établi** par le cocontractant dans le cadre d'un contrat de partenariat.

De la même manière, la proposition de loi a prévu de **rendre obligatoire la consultation pour avis de la commission de surveillance dans certaines situations**, plus précisément en cas de projet de délégation de service public, de création d'une régie ou de partenariat, ainsi que sur tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et développement proposé par le comité syndical du syndicat mixte ouvert.

En outre, à l'initiative de sa rapporteure, l'Assemblée nationale a prévu **la possibilité pour cette dernière de solliciter l'inscription à l'ordre du jour du comité syndical de toute question**, à la demande de la majorité de ses membres. Aussi, la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale prévoit, sur le modèle des prérogatives des CCSPL, **un pouvoir d'audition large à la commission de surveillance afin d'associer toute personne de son choix à ses travaux**, avec une voix consultative uniquement.

Dans ce contexte, **la commission de surveillance** créée par l'article 2 de la proposition de loi **paraît bienvenue : elle permet l'expression des différents usagers des services publics sans empiéter sur la responsabilité des autorités organisatrices**, et s'inscrit dans l'objectif de garantir une gouvernance renouvelée des services publics de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe. Aussi, **la commission des lois ne peut-elle qu'être favorable dans son principe au dispositif de la proposition de loi.**

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

La présente proposition de loi n'a malheureusement pas vocation à régler l'intégralité des difficultés posées par la gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe. Cette situation, qui résulte d'une multiplicité de facteurs ne se résumant pas à la seule question de la gouvernance, ne saurait trouver un règlement définitif dans un véhicule législatif dont l'examen est de surcroît soumis aux règles d'irrecevabilité financière qui enserrant l'initiative parlementaire. À plusieurs égards, la présente proposition de loi pose ainsi les **bases d'un consensus qu'il incombe aux acteurs locaux de construire.**

a) La question du transfert des ressources humaines : un levier majeur d'amélioration de la gestion

Au regard des difficultés posées par la gestion des ressources humaines par les différents gestionnaires des services publics d'eau et d'assainissement, le transfert des ressources humaines au nouveau syndicat mixte constitue un **enjeu majeur** : il est primordial que la nouvelle structure ne souffre pas des mêmes défauts que celles qu'elle remplace.

Il semble que la nouvelle structure ne puisse se voir transférer l'intégralité de la masse salariale concentrée par les précédents gestionnaires, généralement jugée supérieure aux besoins effectifs du fonctionnement des services concernés. Si de nouvelles missions, relatives au recouvrement des créances impayées, peuvent permettre le reclassement des personnels concernés dans les communautés d'agglomération, la diminution de la masse salariale du futur syndicat mixte nécessitera très certainement des échanges nourris et une planification entre les différents acteurs.

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

En l'état, **la commission des lois se borne donc à rappeler sa vigilance sur deux points** :

- la garantie, par les conditions du transfert, de la **bonne santé financière** de la nouvelle structure, dont dépend l'indispensable approvisionnement en eau des Guadeloupéens ;

- le bon déroulement, dans un contexte potentiellement tendu, du **dialogue social** permettant ce transfert.

b) Des dispositions financières dont la bonne application par les acteurs de terrain garantira la pertinence

(1) Un nécessaire dialogue sur le transfert des dettes

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit une solution pragmatique à **l'épineuse question du transfert des dettes au nouveau syndicat mixte ouvert**. En 2018, la charge totale de la dette résultant de l'exploitation des services publics d'eau et d'assainissement était **estimée à 273 millions d'euros**¹.

Par un amendement du Gouvernement adopté en séance², l'Assemblée nationale a fait le **choix d'un transfert partiel**. Seraient transférées au syndicat mixte nouvellement créé **les seules dettes en lien avec les investissements que la structure devra réaliser** ; en conséquence, les cinq communautés d'agglomération membres du syndicat mixte ouvert conserveraient un **volume important de dettes issues de la gestion passée**, sans que les recettes liées à l'exploitation des services publics de l'eau et de l'assainissement permettent d'en alléger – au moins partiellement – le poids.

La solution adoptée par l'Assemblée nationale a le mérite de garantir la mise en place rapide d'une **structure aux finances saines**. Elle **laisse néanmoins entière la question de l'accompagnement financier des communautés d'agglomération membres du syndicat mixte ouvert**³. Par ailleurs, **toutes les dettes ne sont pas d'une nature égale**. Or, la nature de ces dettes influe sur le caractère impératif et les modalités de leur remboursement. À la fin de l'année 2018, le montant total de dette pouvait ainsi être ventilé selon la répartition suivante :

- **les dettes bancaires**, qui ont pour objet de financer l'investissement - et feraient donc l'objet d'un transfert au nouveau syndicat mixte ouvert - représenteraient environ 80 millions d'euros ;

- **les dettes entre entités publiques**, qui représenteraient un total de 56 millions d'euros, résultent de prêts entre collectivités territoriales (34 millions d'euros) ou entre EPCI (22 millions d'euros) : il échoira aux communautés d'agglomération concernées de rembourser ces dettes croisées, qui ne seront pas transférées au nouveau syndicat mixte et qui nécessiteront vraisemblablement un dialogue nourri entre les entités concernées ;

¹ Estimation fournie par le ministère des outre-mer.

² Amendement n° 32, adopté par l'Assemblée nationale en séance avec avis favorable de la commission.

³ Après répartition entre les membres du SIAEAG (qui a vocation à disparaître), la charge des dettes transférées porterait à titre principal sur deux communautés d'agglomération : la communauté d'agglomération de CAP Excellence, qui pourrait reprendre jusqu'à 29 % du total des dettes et celle de la Riviera du Levant, qui se verrait transférer jusqu'à 26 % de ce total selon des projections préliminaires fournies par les représentants du ministère des outre-mer.

- les **dettes dues aux fournisseurs**, qui sont concrètement des entreprises guadeloupéennes, souvent des petites et moyennes entreprises¹, représenteraient un total de 44 millions d'euros et ne seraient pas transférées au nouveau syndicat mixte ouvert.

Ce dernier agrégat concentre en conséquence les difficultés puisqu'il est prévu que la charge financière en soit assumée par les communautés d'agglomération concernées sans que des recettes tirées de l'exploitation des services publics d'eau et d'assainissement puissent en alléger la charge. Lors de l'examen de la présente proposition de loi en séance publique à l'Assemblée nationale, le ministre des outre-mer, Sébastien Lecornu, s'est néanmoins engagé à accompagner les communautés d'agglomération concernées :

« Le nouveau syndicat unique doit repartir sur des bases saines et solides, ce qui exclut la reprise des dettes – à l'exception, bien sûr, des dettes bancaires. Cela signifie que les EPCI concernés reprendront leurs dettes ainsi que les créances qui n'ont pas encore été recouvrées ; mais nous sommes tous conscients que certaines de ces créances seront difficiles à recouvrer et que cette solution ne permettra pas de répondre complètement aux difficultés des EPCI face à cette dette. (...) Un dialogue doit, avec cette proposition de loi, s'engager dès maintenant avec les collectivités et tous les acteurs utiles, les partenaires financiers, publics comme privés, mais aussi l'État, afin de rendre le remboursement de ces dettes soit soutenable, soit absorbable. Je vous propose donc de faire un tour de table rapide avec l'ensemble des EPCI pour chiffrer tout cela et avoir une stratégie ad hoc pour chacune d'entre elles. »

Les termes concrets de ce soutien ne sont cependant pas précisés par le ministre. Auditionnés par le rapporteur à ce sujet, les représentants du ministère des outre-mer ont présenté une stratégie en deux temps :

- dans un premier temps, la **reprise par les communautés d'agglomération concernées du bilan des structures existantes**, dont le SIAEAG, se traduira par une reprise aussi bien du passif que de l'actif : en d'autres termes, les communautés d'agglomération hériteront de créances conséquentes détenues sur les usagers des services, que les représentants du ministère des outre-mer ont estimées à hauteur de 150 millions d'euros. Théoriquement, le recouvrement de ces créances devrait donc permettre le remboursement des dettes dues aux fournisseurs, dont le montant s'élève à 44 millions d'euros environ. Dans les faits, il semble néanmoins que le recouvrement d'une telle somme auprès d'usagers qui ont perdu toute confiance en leurs services publics d'eau et d'assainissement et dans une situation économique et sociale tendue, s'avère une opération délicate ;

- dans un second temps et dans le cas probable où ces opérations de recouvrement ne suffiraient pas à s'acquitter des dettes concernées, les représentants du ministère des outre-mer ont indiqué au rapporteur

¹ À titre d'exemple, ces entreprises assurent l'approvisionnement des services publics d'eau et d'assainissement en chlore et autres substances les nécessaires à leur bon fonctionnement.

envisager de « *mettre autour de la table l'Agence française de développement, la Caisse des dépôts et consignations et les EPCI à fiscalité propre pour accompagner ces derniers, au cas par cas, dans la recherche d'une solution permettant que le remboursement par les EPCI des dettes fournisseurs antérieures à la création du syndicat mixte ouvert soit soutenable et absorbable* »¹.

Les financeurs publics sont déjà mobilisés et connaissent la problématique de l'eau en Guadeloupe². Néanmoins, malgré le soutien manifeste et l'implication indubitable dont font preuve ces acteurs, le **rapporteur déplore qu'un plan de financement et d'accompagnement n'ait pas été établi en concertation avec les communautés d'agglomération concernées préalablement à l'examen de la présente proposition de loi** : une telle mesure aurait sûrement été de nature à rassurer les acteurs du dossier sur leur équilibre financier.

Nécessité fait loi et ce défaut d'accompagnement ne saurait justifier une opposition à la présente proposition de loi, attendue par les Guadeloupéens. **La méthode n'en laisse pas moins songeur** : le traitement de cette question, connue de longue date, aurait pu avantageusement être entamé avant l'examen de la présente proposition de loi, dont il aurait grandement amélioré l'acceptabilité sur le terrain. **La commission des lois se montrera donc attentive à ce que la piste de solution dressée par la présente proposition de loi ne reste pas lettre morte**, faute d'un engagement fort de l'État.

(2) La mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences du syndicat mixte : une procédure *ad hoc* dont les acteurs de terrain doivent s'emparer

Afin que le nouveau syndicat mixte ait les moyens d'exercer dans de bonnes conditions les compétences qui lui sont transférées par les communautés d'agglomération qui en étaient précédemment les attributaires, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit en son VI le **transfert des biens attachés à ces compétences**. Pour l'essentiel, le régime de ce transfert s'avère similaire au régime de droit commun de la mise à disposition.

¹ Réponse écrite du ministère des outre-mer.

² Sollicitée par le rapporteur, l'Agence française de développement (AFD) a ainsi indiqué avoir mobilisé environ 9,37 millions d'euros² en accompagnement et prêts divers aux secteurs de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe sur les années 2016-2020. Dans le détail, la réponse écrite de l'AFD précisait la répartition de ces fonds : 197 000 euros environ étaient versés sous forme d'accompagnement des collectivités et groupements concernés ; 4,25 millions d'euros environ étaient constitués de prêts de long terme ; 4,92 millions d'euros environ étaient constitués de prêts de court terme. De façon analogue, la Caisse des dépôts et consignations met son expertise financière au service des acteurs concernés ; elle est ainsi co-signataire du plan « Eau DOM » et des « contrats de progrès » ou « de transition » qui en ont découlé avec certaines des communautés d'agglomération concernées.

Le régime de la mise à disposition

Comme le rappelle une fiche pratique éditée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur le sujet¹, lorsqu'un syndicat mixte, y compris ouvert, est créé, le régime de transfert des biens nécessaires à l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par ses membres est fondé sur celui applicable en cas de création d'un EPCI :

« La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a posé comme principe, respectivement dans les articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre), L. 5711-1 et L.5721-6-1 (syndicats mixtes) du CGCT, que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés. En effet, les articles précités entraînent l'application de plein droit des trois premiers alinéas de l'article L.1321-1, qui rendent obligatoire la mise à disposition de l'EPCI ou du syndicat mixte des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert, pour l'exercice des compétences concernées. »

Ce mode de transfert, qui constitue donc « le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité » n'entraîne pas un transfert en pleine propriété, « mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire, qui sont un démembrement du droit de propriété »².

Enfin, comme le rappelle la DGCL dans la fiche pratique précitée, « la mise à disposition, sans transfert de propriété, ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire : elle a lieu à titre gratuit. »

En conséquence, les principaux apports de la présente proposition de loi tiennent, d'une part, à **l'instauration d'un délai d'un an** à l'échéance duquel l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition du nouveau syndicat mixte nouvellement créé seraient définitivement transférés et, d'autre part, à la **définition d'une procédure ad hoc prévue dans le cas où aucun accord** ne serait trouvé entre les parties sur les modalités du transfert³.

Le droit commun applicable prévoit en effet le transfert de l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition à la date du transfert au syndicat mixte des compétences à l'exercice desquelles ces biens sont nécessaires. Dans le cas où un consensus, manifesté par un procès-verbal établi entre les parties, n'émergerait pas sur la nature et la consistance juridique des biens transférés, le droit commun applicable prévoit que les parties peuvent solliciter l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes. Les dérogations prévues par la proposition de loi sur ces deux points se justifient par deux impératifs :

¹ « Les conséquences patrimoniales des transferts de compétences », fiche pratique éditée par la direction générale des collectivités locales relative à la mise à disposition des biens, équipements et services, p. 3.

² En conséquence, le bénéficiaire d'une mise à disposition ne dispose pas du droit d'aliéner le bien transféré, ni de droits réels sur les constructions qu'il édifie sur ce bien.

³ Le transfert serait prononcé « par décret en Conseil d'État pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et des outre-mer et qui comprend notamment des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

- un **impératif pratique** : la mauvaise connaissance du réseau et l'éclatement des autorités organisatrices rendent fastidieux le recensement des biens dont le transfert devrait être prononcé. Un délai dérogatoire d'un an permettrait de mener à bien ce travail avec davantage de sérénité ;

- un **impératif politique** : la sensibilité du sujet pour les acteurs concernés requiert une durée de concertation suffisante et, si celle-ci échoue, un arbitrage de l'État associant pleinement les élus locaux.

Bien que lourde, la procédure prévue par la présente proposition de loi semble donc nécessaire et **le rapporteur n'a en conséquence pas entendu la modifier**. Il appartient néanmoins aux acteurs concernés de faire le meilleur usage du délai qui leur est laissé pour procéder à la nécessaire répartition des biens dans un esprit de consensus.

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

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

Dans sa rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, la présente proposition de loi présentait des **risques juridiques liés à la répétition, parfois imparfaite, de dispositions auxquelles le syndicat mixte ouvert serait déjà soumis** : l'alinéa 2 de son article 1^{er} prévoit en effet que le syndicat mixte ouvert nouvellement créé serait régi par les dispositions de droit commun applicables aux syndicats mixtes.

En conséquence, **la commission des lois a adopté, à l'article 1^{er}, sur proposition de son rapporteur, six amendements¹** apportant des modifications de nature purement rédactionnelle². Outre ces améliorations formelles, **la commission des lois a également adopté, sur proposition du rapporteur, des amendements COM-19 et COM-20** tendant à :

- **supprimer les précisions relatives à l'élection du président du syndicat mixte** : ces dispositions étant déjà prévues par le droit commun applicable aux syndicats mixtes « ouverts »³, il apparaît superfétatoire de les faire figurer dans la loi (**amendement COM-19**) ;

- **harmoniser les dispositions de la proposition de loi relatives au transfert des biens** vers le nouveau syndicat mixte ouvert avec le droit commun applicable en la matière (**amendement COM-20**).

¹ Il s'agit des amendements COM-15, COM-17, COM-18, COM-21, COM-23 et COM-24.

² Elle a notamment apporté une légère modification au titre de la proposition de loi tendant à mieux marquer la distinction entre les services publics de l'eau et ceux de l'assainissement.

³ Article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales.

À l'article 2, la commission s'est attachée à **clarifier les compétences et les prérogatives de la commission de surveillance afin de renforcer la solidité juridique du dispositif**. À l'initiative du rapporteur, elle a, pour ce faire, outre des amendements d'amélioration rédactionnelle, adopté deux amendements COM-30 et COM-34 visant à :

- **harmoniser les compétences de la commission consultative** : la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, si elle a le mérite de la précision, prévoit à deux reprises la même obligation pour la commission consultative du syndicat mixte ouvert de se prononcer par un avis sur le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable produit par le syndicat mixte ouvert nouvellement créé. Par l'adoption d'un **amendement COM-30, la commission a jugé utile de supprimer l'une des mentions du rapport** afin de garantir la sécurité juridique du dispositif ;

- préciser la **procédure d'audition annuelle du président de la commission de surveillance par le comité syndical** : dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, la commission de surveillance, par la voix de son président, s'exprime annuellement, avant le 1^{er} janvier, devant le comité syndical afin de présenter à ce dernier un état des travaux réalisés. Il apparaît cohérent avec les objectifs fixés à la commission de surveillance tels que précédemment mentionnés **de prévoir une opportunité récurrente et formalisée pour la commission de faire valoir ses observations au comité syndical**. Toutefois, la rédaction issue de l'Assemblée nationale apparaît peu claire, justifiant un **amendement COM-34** de précision rédactionnelle.

2. Apporter des assouplissements nécessaires

Si la création du syndicat mixte ouvert par la loi présente certes l'avantage de renforcer la portée politique et symbolique du message adressé aux Guadeloupéens, elle **rend nettement plus délicate la modification ultérieure des modalités de son fonctionnement**. Une telle rigidité pourrait poser des problèmes opérationnels sérieux, qu'une simple modification des statuts ne pourrait pas nécessairement surmonter. Plusieurs assouplissements semblent ainsi nécessaires.

a) Prévoir la possibilité d'une dérogation à la clé de répartition des contributions financières aux investissements du syndicat mixte

En premier lieu, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit une **répartition rigide des contributions financières aux investissements consentis par le syndicat mixte ouvert**. Dans sa rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, cette répartition serait la suivante :

- le conseil régional en supporterait 25 % du montant ;
- le conseil départemental s'acquitterait également de 25 % du montant total de l'investissement ;

- il reviendrait aux communautés d'agglomération membres de s'acquitter des 50 % restants, selon une répartition au *pro rata* du nombre d'abonnés situés dans leurs périmètres géographiques respectifs.

La plupart des personnes auditionnées n'ont pas jugé utile de revenir sur une telle répartition, sur laquelle le législateur ne saurait porter une appréciation aussi fine que celle des acteurs locaux.

L'on peut néanmoins noter que d'autres répartitions auraient pu être envisagées. Dans le projet de statuts adopté en décembre 2020¹ par le conseil départemental, le conseil régional et quatre des communautés d'agglomération concernées, la contribution de chacun des membres à la dotation initiale permettant la mise en route du syndicat mixte prévoyait ainsi une répartition différente². S'il ne semble pas souhaitable de revenir sur une répartition des contributions financières qui semble relativement consensuelle, **il paraît néanmoins surprenant qu'aucun mécanisme de dérogation n'ait été prévu par la présente proposition de loi**. La gestion financière exige au quotidien une **souplesse indispensable à l'expression de l'intelligence territoriale**.

En conséquence, **la commission des lois a adopté un amendement COM-22, sur proposition de son rapporteur**, tendant à prévoir un mécanisme dérogatoire de répartition des contributions financières entre les membres du syndicat mixte ouvert. L'apport de cette souplesse permettrait ainsi de ne pas bloquer des investissements nécessaires mais pour lesquels l'un des membres ne serait pas en mesure de fournir la quote-part prévue par la loi.

Afin de ne pas supprimer un apport majeur de la proposition de loi, **cette procédure dérogatoire ferait néanmoins l'objet d'un strict encadrement**. Le comité syndical ne pourrait déroger à la répartition prévue par la loi qu'à l'unanimité de ses membres, garantissant l'accord de l'ensemble des membres sur le procédé. Concrètement, tout membre disposerait d'un droit de veto sur une telle procédure s'il ne l'estimait pas opportune.

¹ Des délibérations en faveur de la création d'un syndicat mixte ouvert et détaillant des projets de statuts identiques ont été adoptées par le conseil régional, le conseil départemental et les quatre communautés d'agglomération visées dans le tableau au mois de décembre 2020. Pour un exemple d'une telle délibération, voir la « délibération relative à l'adoption des statuts du syndicat mixte ouvert de gestion eau et assainissement » n° CR/20-968 adoptée par le conseil régional.

² Les contributions à une dotation initiale d'amorçage du syndicat mixte de 15 millions d'euros étaient supportées à 33 % par le conseil régional, à 33 % également par le conseil départemental, le reste étant réparti à égalité entre les communautés d'agglomération.

b) Prévoir l'éventualité d'un élargissement consensuel de la composition du syndicat mixte

En deuxième lieu, **la composition du syndicat mixte pourrait, chemin faisant, être amenée à évoluer à long terme.** Si une modification de cette composition n'est aucunement à l'ordre du jour aujourd'hui, l'on peut s'interroger sur la pertinence d'une rédaction qui rendrait, en l'état, impossible toute modification ultérieure sans avoir à nouveau recours à un véhicule législatif. En particulier, il ne semble pas inenvisageable que la communauté de communes de Marie-Galante puisse souhaiter à terme profiter des bénéfices de la mutualisation opérée par la présente proposition de loi. Cette proposition de loi ayant vocation à apporter une solution pérenne au problème structurel de la gouvernance des services publics d'eau et d'assainissement en Guadeloupe, il apparaît nécessaire de prévoir l'éventualité d'une adhésion d'une autre entité au syndicat mixte.

La commission des lois a en conséquence adopté un amendement COM-16, sur proposition du rapporteur, tendant à prévoir la possibilité d'élargir la composition du syndicat mixte. La procédure d'adhésion serait néanmoins très strictement encadrée : elle nécessiterait **l'autorisation expresse du préfet de Guadeloupe et l'accord unanime des membres du syndicat mixte ouvert.** Ce faisant, elle garantirait la possibilité d'élargir la composition du syndicat mixte avec l'accord de l'ensemble des acteurs concernés, sans requérir un véhicule législatif.

c) Fluidifier le fonctionnement de la commission de surveillance

(1) Compléter la composition de la commission de surveillance sans fragiliser son opérationnalité

La commission des lois partage le souci, exprimé par les députés à l'Assemblée nationale, de **prévoir l'association de l'ensemble des acteurs locaux parties prenantes** aux services publics de l'eau et de l'assainissement afin de lutter contre la défiance des acteurs à l'égard de ces services publics. Néanmoins, **la rédaction** de l'article 2 telle qu'elle résulte des travaux de l'Assemblée nationale **apparaît peu opérationnelle.** Ainsi que l'ont indiqué les personnes auditionnées, **la présence des parlementaires** conduit d'une part à diluer la représentation des usagers au sein de ladite commission et d'autre part à entraver la fluidité de ses travaux en multipliant le nombre de ses membres.

La commission des lois a en conséquence adopté **deux amendements identiques COM-25, proposé par son rapporteur, et COM-11, proposé par ses collègues Victoire Jasmin et Victorin Lurel, tendant à supprimer la présence des parlementaires** au sein de cette commission.

La commission des lois a également estimé qu'un **meilleur équilibre dans la composition de la commission pouvait être trouvé.** Elle a tout d'abord adopté, sur proposition de son rapporteur, un

amendement COM-26, qui prévoit la **présence de représentants des élus communaux de Guadeloupe au sein de la commission de surveillance**. Cette modification répond à la volonté de la commission de **renforcer la présence d'élus locaux** au sein de la commission de surveillance, essentielle à la restauration d'un dialogue entre les autorités organisatrices des services publics de l'eau et de l'assainissement et leurs usagers. Aussi, par l'adoption d'un **amendement COM-27 proposé par son rapporteur**, la commission a prévu **l'association de personnalités qualifiées** au sein de la commission de surveillance afin de permettre à cette dernière de bénéficier de l'aide technique nécessaire à l'exercice de ses missions.

(2) Assurer une relation d'écoute mutuelle entre le comité syndical et la commission de surveillance

La commission s'est attachée à **clarifier les conditions d'articulation des prérogatives de la commission de surveillance avec celles du comité syndical** afin d'assurer la fluidité de la gouvernance du syndicat mixte nouvellement créé. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que la commission de surveillance présente annuellement ses travaux au comité syndical.

Toutefois, aucune obligation pesant sur le comité syndical vis-à-vis de la commission de surveillance n'avait été prévue. Ce manque est d'autant plus regrettable que **l'utilité de la commission de surveillance**, notamment en comparaison avec la commission consultative des services publics locaux prévue en droit commun, **réside justement dans la possibilité de prévoir une association en amont comme en aval des différents usagers aux décisions du comité syndical**.

Par l'adoption d'un **amendement COM-33 de son rapporteur**, la **commission** a jugé utile de compléter les obligations du comité syndical vis-à-vis de la commission de surveillance en **prévoyant une audition annuelle et obligatoire du président du comité syndical par la commission de surveillance**. L'obligation ainsi créée permet d'assurer un rendez-vous ponctuel et récurrent de discussion entre les deux instances parties à la gouvernance du syndicat mixte ouvert de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe.

(3) Renforcer le rôle du président de la commission de surveillance en contrepartie d'un meilleur encadrement procédural des prérogatives de la commission

La commission de surveillance créée par l'article 2 a pour objectif de **rétablir la confiance des usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement dans la gouvernance de ces services**. La proposition de loi initiale prévoyait de confier pour seule prérogative au président de la commission de surveillance la possibilité de proposer l'audition de toute personne utile aux travaux de la commission.

Compte tenu des fortes attentes de la société civile concernant la gouvernance du syndicat mixte, l'Assemblée nationale a tenu à placer obligatoirement la commission de surveillance sous l'autorité d'un représentant des usagers. En dépit de ce complément, il ressort des auditions conduites par le rapporteur que **le rôle du président de la commission de surveillance**, en particulier en comparaison avec le président du comité syndical, **gagnerait à être renforcé**.

Aussi, la commission des lois a-t-elle adopté **deux amendements COM-31 et COM-32 proposés par son rapporteur**, tendant à prévoir que le **président de la commission de surveillance** pourrait, **de sa seule initiative**, solliciter l'inscription d'une question à l'ordre du jour du comité syndical et qu'il dispose d'un **pouvoir de proposition d'audition à la commission de surveillance**.

En contrepartie du renforcement des prérogatives du président de la commission de surveillance, **la commission a adopté deux amendements COM-32 et COM-31, sur proposition de son rapporteur**, assurant **un meilleur encadrement des procédures d'audition et d'inscription à l'ordre du jour du comité syndical**.

<p>La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 2 MARS 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en arrivons à l'examen du rapport de notre collègue Françoise Dumont sur la proposition de loi rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – Cette proposition de loi répond à un problème d'une particulière urgence, à savoir les inacceptables difficultés que rencontrent au quotidien nos compatriotes guadeloupéens dans l'accès à une ressource aussi essentielle que l'eau. Le problème est pourtant connu de longue date. La Guadeloupe, territoire arrosé par des pluies abondantes, ne manque pas d'eau, tant s'en faut ; mais cette ressource y est mal répartie. Par conséquent, la structuration et la qualité du réseau conditionnent largement l'accès convenable des Guadeloupéens à l'eau, en qualité comme en quantité. Or cet approvisionnement est structurellement défaillant en raison de la mauvaise qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

En ce qui concerne le service public d'eau potable, la situation à laquelle sont confrontés les Guadeloupéens est proprement inacceptable : la pratique systématique des « tours d'eau », ces restrictions temporaires et localisées de l'accès à la ressource, s'apparente à l'institutionnalisation d'une pénurie permanente, dont les acteurs locaux semblent avoir perdu tout espoir qu'elle se résorbe un jour. En plus de mettre à rude épreuve les nerfs des usagers, cette pratique est contreproductive, puisqu'elle tend à entraîner, *via* la constitution de réserves, une surconsommation d'eau...

En ce qui concerne l'assainissement, la qualité des stations de traitement est notoirement médiocre et les installations guadeloupéennes ne sont pas, pour l'essentiel, conformes aux réglementations en vigueur. Les conséquences environnementales, mais également sanitaires, d'une telle situation doivent être prises particulièrement au sérieux, dans un territoire qui ne connaît que trop bien les scandales sanitaires.

Cette situation aboutit à une défiance et à un mécontentement légitimes des usagers. La colère de ceux-ci est alimentée par le prix élevé qu'ils paient pour accéder à l'eau et qui apparaît déconnecté de la médiocre qualité du service rendu. Ainsi, ce prix n'est probablement pas étranger aux incivilités commises par les usagers sur le réseau ou au très fort taux d'impayés déploré par les autorités organisatrices, qui disposent de recettes insuffisantes pour financer la remise en état du réseau.

Face à ce que l'ancienne ministre des outre-mer, Annick Girardin, appelait elle-même une « spirale », l'État n'est certes pas resté complètement passif : un plan d'investissement, financé à hauteur de 71 millions d'euros, a été mis sur pied en 2018, et le plan Eau Dom a été lancé depuis 2017, avec un succès certes modéré en Guadeloupe. Bien qu'elles doivent être saluées, ces initiatives ont tout d'un pansement sur une jambe de bois : elles ne sauraient constituer qu'un palliatif temporaire à un problème structurel. Sur le terrain, la principale cause de ce problème est connue de tous : une gestion défaillante et éclatée entre une multiplicité d'acteurs des services publics d'eau et d'assainissement. Cet éclatement ne répond à aucune logique apparente et empêche les autorités organisatrices de bénéficier d'économies d'échelle permises par la mutualisation des coûts.

Aussi déconcertant que cela puisse paraître, la solution semble parfaitement identifiée : depuis 2014, la question de l'unification de la gouvernance et de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement revient avec insistance comme une condition *sine qua non* de l'amélioration de la situation. Initiée à plusieurs reprises, une telle unification n'a jamais eu lieu malgré le consensus partagé entre les acteurs locaux sur son principe. Les désaccords persistants sur les modalités de cette unification ne sauraient pourtant constituer une raison valable pour laisser perdurer un problème qui n'a que trop duré.

Cette proposition de loi tend à apporter une solution pragmatique et efficace à cette difficulté au travers de la création d'un syndicat mixte dit « ouvert » associant la région de Guadeloupe, le département de la Guadeloupe et les cinq communautés d'agglomération que compte la Guadeloupe dite « continentale ». Doté de missions étendues et cohérentes, le syndicat mixte serait créé le 1^{er} septembre 2021. Cette échéance constitue un point d'équilibre satisfaisant entre une exigence de célérité, pour une structure si longtemps attendue, et le temps nécessaire aux travaux de préfiguration du syndicat mixte. Les statuts du syndicat mixte seraient arrêtés par le préfet de Guadeloupe après avis des organes délibérants des futurs membres. Cette procédure manifeste la nécessité d'une impulsion de l'État sur ce sujet épineux, mais elle ne doit pas se traduire par un défaut d'association des élus locaux. Nous demeurerons vigilants sur ce point.

La principale originalité de ce texte réside dans la création d'une commission de surveillance ayant pour mission de formuler des avis et des propositions sur l'activité du syndicat mixte nouvellement créé. Lors des auditions que j'ai menées, j'ai pu constater le grave manque de confiance des usagers à l'égard des services publics. Trop longtemps tenus à l'écart d'une situation qui affecte pourtant leur quotidien, les usagers doivent ainsi être associés autant que faire se peut au fonctionnement du nouveau syndicat mixte. La composition de cette commission, dont les usagers détiendraient de droit la majorité et la présidence, permettrait une juste représentation de leurs intérêts.

Cette proposition de loi emporte donc mon accord sur le fond. Je vous proposerai néanmoins d'adopter des amendements, visant deux objectifs. D'une part, la rédaction du texte gagnerait à être simplifiée et rapprochée du droit commun – je vous soumettrai plusieurs amendements de nature rédactionnelle en ce sens. D'autre part, la proposition de loi me semble excessivement rigide sur certains points.

Premièrement, la définition de la clé de répartition des contributions financières aux investissements de la future structure pourrait conduire, pour de simples raisons de trésorerie, à bloquer des investissements nécessaires. Afin d'éviter l'absurdité d'une telle situation, je vous proposerai d'adopter un amendement permettant, à l'unanimité des membres du syndicat mixte, de déroger à cette clé de répartition.

Deuxièmement, si la composition du syndicat mixte ne semble pas poser de difficulté en l'état, il me semble regrettable que nous ne prévoyions pas les modalités de son élargissement. Je pense en particulier au cas de la communauté de communes de Marie-Galante. Afin d'éviter à l'avenir une nouvelle modification législative, je vous proposerai d'adopter un amendement tendant à permettre, avec l'autorisation expresse du préfet et l'accord unanime des membres, l'adhésion d'un nouveau membre au syndicat mixte, dans les conditions prévues par les statuts.

Enfin, le fonctionnement de la commission de surveillance gagnerait à être fluidifié. La présence de parlementaires ne me semble pas pertinente dans un organe dont le but premier est la représentation des usagers. À l'inverse, la représentation d'élus municipaux me semble nécessaire – je vous suggérerai d'adopter un amendement en ce sens. Par ailleurs, les attributions de cette commission et de son président pourraient être utilement renforcées. Je vous proposerai donc des amendements prévoyant, d'une part, l'obligation de procéder à une audition annuelle du président du comité syndical par la commission de surveillance, et, d'autre part, la possibilité pour le président de la commission de surveillance de solliciter l'inscription à l'ordre du jour du comité syndical de toute question de son choix et de proposer à la commission toute audition qu'il jugerait utile.

Ces quelques assouplissements de bon sens permettraient un fonctionnement plus fluide du nouveau syndicat mixte. Je me dois néanmoins d'être franche : malgré ces quelques modifications, la présente proposition de loi ne suffira pas à régler entièrement et définitivement le problème qui nous occupe aujourd'hui. Le transfert au syndicat mixte des dettes, des ressources humaines et des biens nécessaires à l'exercice de ses compétences exigera un dialogue particulièrement nourri entre l'ensemble des parties prenantes. L'ingéniosité du législateur a ses limites, et il reviendra aux acteurs locaux de s'approprier les outils mis à leur disposition, dans un esprit de solidarité et de consensus.

Je déplore particulièrement l'inertie de l'État sur ce sujet. À titre d'exemple, la question des dettes n'est nouvelle pour aucun acteur du dossier. Comment expliquer qu'un plan de financement et d'accompagnement des communautés d'agglomération n'ait pas encore été établi, alors qu'une telle initiative aurait à coup sûr rassuré celles-ci et amélioré l'acceptabilité du syndicat mixte unique ? L'État doit se montrer à la hauteur de l'enjeu et jouer pleinement le rôle de facilitateur qui lui incombe.

Malgré ces remarques de méthode, la présente proposition de loi n'en reste pas moins urgente. Elle résulte d'un large effort de concertation, menée avec les acteurs locaux. C'est dans cette dynamique partenariale, attentive au terrain, que j'ai souhaité inscrire mes travaux. J'ai travaillé en parfaite coopération avec Justine Benin, rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, et Dominique Théophile, signataire d'une proposition de loi similaire au Sénat, dans l'élaboration des amendements que je vous soumettrai. Je les remercie chaleureusement de la qualité du travail réalisé, en Guadeloupe comme à Paris, pour sensibiliser sur la gravité de ce sujet et formuler des pistes de solution.

Le texte que je vous propose d'adopter est donc équilibré, négocié et consensuel. Il me semble à même d'emporter, sur un sujet d'une particulière gravité, une large adhésion, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

M. Jérôme Durain. - La situation du groupe socialiste, écologiste et républicain est particulière, car deux des trois sénateurs qui représentent la Guadeloupe en sont membres : Victoire Jasmin et Victorin Lurel. Nous les avons évidemment consultés sur cette proposition afin de mieux en appréhender les enjeux.

Pour régler ce dossier dramatique, le Gouvernement choisit d'en passer par la loi, niant le principe de libre administration locale, pour créer un syndicat mixte unique de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. Ce précédent législatif tend à discréditer le travail des acteurs locaux et pourrait inquiéter tous ceux qui, comme moi, sont attachés à l'autonomie de gestion locale. Pourtant, si nous déplorons une telle reprise en main par l'État, il faut reconnaître que cette pression gouvernementale met à mal les égoïsmes locaux qui ont souvent fait échouer les tentatives de création d'une autorité unique de gestion de l'eau. Ce texte présente l'intérêt d'inciter les élus à s'entendre.

Nos collègues souhaitent insister fortement sur le fait que, si cette proposition de loi est pavée de bonnes intentions, elle ne réglera qu'une infime partie du problème, à savoir la gouvernance, en faisant l'impasse sur l'essentiel : les dettes. L'État doit prendre ses responsabilités en affirmant que le principe de « l'eau paie l'eau » ne pourra pas s'appliquer durant les cinq premiers exercices du syndicat. Il doit accompagner ce projet et favoriser la rentabilité financière sans que les collectivités ou les usagers

soient trop sollicités. Comme nous l'avons proposé à maintes reprises, il faudrait que le Gouvernement crée des mécanismes exceptionnels de financement, tels que les garanties d'État, sur trente ans, de 500 millions d'euros à destination des collectivités.

Nous allons présenter des amendements en espérant que la présence du Gouvernement en séance publique sera un gage de clarté et de transparence pour que soit offert aux Guadeloupéens un service public de qualité.

Enfin, au moment même où le Gouvernement nous propose de légiférer, il étend les pouvoirs du préfet pour l'approbation des statuts de la nouvelle structure. Nous ne comprenons pas l'articulation entre le texte et cette pratique locale de l'autorité préfectorale.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous souhaitez substituer à la présence au sein de la commission de surveillance de parlementaires celle d'élus locaux. Pourquoi ce choix, alors même que nous représentons les collectivités territoriales ?

M. Mathieu Darnaud. – Je tiens à féliciter comme il se doit notre rapporteur pour le travail compliqué qu'elle a accompli sur ce sujet concernant aussi bien les usagers que les élus locaux.

Ce dossier est un vieux serpent de mer, et il y a urgence à agir. Bien sûr, ce texte ne résoudra pas tout. Mais il faut un commencement, et la question de la gouvernance me semble le bon levier. Nombreux sont les écueils qui relevaient de l'incapacité quasi chronique des élus à s'organiser pour avancer.

L'autre difficulté est la question des ressources financières, compte tenu du montant des passifs et des besoins d'investissements. Il est insupportable de penser que nombre de nos concitoyens guadeloupéens n'ont tout simplement pas accès à l'eau. On peut comprendre leur désarroi et leur colère. Comme l'a souligné notre rapporteur, il est impérieux de ne pas rigidifier cette structure et d'offrir la possibilité d'agrandir le périmètre de ce syndicat mixte au-delà de la Guadeloupe « continentale » – je pense notamment à Marie-Galante. Je rejoins complètement les conclusions de notre rapporteur ; ses amendements donneront plus de souplesse, sur un sujet particulièrement complexe. J'appelle le Gouvernement à prendre toutes ses responsabilités, au-delà de la question de la seule gouvernance sur laquelle porte cette proposition de loi. Je le redis, c'est un premier pas, mais il faut aller plus loin.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Cette proposition de loi est très attendue par les Guadeloupéens. Un accord local, bien sûr, aurait été souhaitable, et, jusqu'au bout du processus législatif, il convient de laisser ouverte la possibilité d'un consensus, mais il importait que le Parlement prenne la main.

La problématique de l'eau concerne le monde entier, puisque, d'ici à 2050, selon les statistiques, la planète aura 25 % d'eau en moins. Eu égard à leur isolement et leur fragilité, les territoires ultramarins seront parmi les premières victimes. Je vous rejoins, madame le rapporteur, cette proposition de loi n'est pas la panacée. Dans les années à venir, nos compatriotes d'outre-mer vont avoir besoin d'un soutien fort de l'État sur cette problématique vitale de l'eau.

M. Guy Benarroche. – Il semble, en effet, un peu regrettable de passer par la voie législative pour régler un problème de gestion locale. Comme nous l'a rappelé récemment le président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Alain Lambert, il arrive que la norme rigidifie un certain nombre de situations, même si nous nous efforçons d'éviter pareil cas. Cependant, au vu de l'urgence de la situation sanitaire, des conditions de vie très dégradées des Guadeloupéens, et du défaut de consensus entre les élus locaux, la proposition de loi me paraît bienvenue.

Quelques points doivent toutefois nous alerter. Je pense, notamment, à la composition du comité syndical, dont les membres sont exclusivement des élus ; nous pourrions proposer une composition alternative, en y intégrant des personnalités qualifiées, des représentants d'associations d'usagers ou de services publics de l'eau et de l'assainissement. De manière générale, il est souhaitable d'intégrer les usagers dans les processus non seulement de consultation, mais aussi de décision. La commission de surveillance pourrait également être dotée de prérogatives renforcées – l'un des amendements, je crois, le prévoit –, lui permettant de solliciter l'inscription de certains thèmes à l'ordre du jour du comité syndical.

Même si ces propositions d'amélioration sont intéressantes, la gouvernance n'est pas, en soi, la panacée. Le financement de la rénovation du service public d'eau potable et, plus largement, l'implication du Gouvernement et de l'État dans le cadre du plan de relance ou d'autres financements me paraissent aujourd'hui très nettement insuffisants. De même, pour le remboursement de la dette ou le coût de la réfection des réseaux, nous n'avancions pas dans la voie d'un dialogue entre les collectivités et l'État.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – Monsieur Durain, j'ai bien noté vos observations. Le problème du règlement financier a été souligné à plusieurs reprises. Dans les auditions, j'ai entendu beaucoup de souffrance et de colère à ce sujet. Certes, les formes prises par l'accompagnement de l'État devront être précisées en la matière, mais cette proposition de loi donne l'impulsion nécessaire pour régler un problème qui n'a que trop duré.

L'absence de parlementaires dans la commission de surveillance ne me semble pas problématique. D'une part, elle me semble être de nature à rassurer les élus locaux, en leur donnant un pouvoir accru dans ce nouveau

dispositif. D'autre part, les députés et sénateurs guadeloupéens, qui seraient les premiers concernés par une telle mesure et que j'ai naturellement consultés, m'ont indiqué leur accord avec la modification de la composition de la commission de surveillance que je propose.

Monsieur Benarroche, je propose, par un amendement, la présence de personnalités qualifiées au sein de la commission de surveillance. Nous souhaitons précisément renforcer les prérogatives de cette commission en lui donnant une liberté d'initiative et en lui permettant également d'accueillir des élus locaux.

M. François-Noël Buffet, président. – Avant d'aborder les amendements, pouvez-vous, madame le rapporteur, nous rappeler le périmètre de la proposition de loi, en application de l'article 45 de la Constitution ?

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Ce périmètre comprend les dispositions relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement d'un syndicat mixte chargé à titre principal de la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-15 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-1** prévoit que l'adhésion au syndicat mixte soit rendue facultative. Si je comprends l'intention de notre collègue Victoire Jasmin, cet amendement me semble néanmoins inopportun. Rendre facultative l'adhésion au syndicat ne ferait que prolonger un *statu quo* que la présente proposition de loi entend précisément dépasser. La création d'un syndicat mixte unique est une réponse pragmatique aux difficultés rencontrées par les Guadeloupéens depuis 2015. Par ailleurs, les assouplissements que je propose me semblent de nature à fluidifier et améliorer le fonctionnement du syndicat. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-16** vise à assouplir les modalités d'adhésion au syndicat. En l'état actuel de sa rédaction, l'article prévoit qu'il serait impossible d'amender la composition du syndicat sans avoir à modifier la loi. Or, la proposition de loi a vocation à apporter une solution pérenne au problème structurel de la gouvernance. Il paraît donc nécessaire de prévoir l'éventualité qu'une autre personne

publique – notamment la communauté de communes de Marie-Galante – souhaite, à l’avenir, adhérer au syndicat mixte. Cette procédure d’adhésion, qui nécessiterait l’accord du préfet de Guadeloupe et l’accord unanime des membres du syndicat mixte, serait néanmoins très encadrée.

L’amendement COM-16 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-2** vise à supprimer le transfert de la compétence de la gestion des eaux pluviales urbaines au syndicat mixte. Toutefois, il ne me semble pas opportun en ce qu’il briserait la logique du transfert d’un bloc de compétences cohérent au syndicat mixte. Il semblerait contre-productif que cette seule compétence continue d’être exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tandis que les compétences en matière d’eau et d’assainissement auraient été transférées. Mon avis est défavorable.

L’amendement COM-2 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

L’amendement rédactionnel COM-18 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-19** apporte diverses améliorations rédactionnelles tout en simplifiant juridiquement le dispositif proposé. Il a notamment pour objet de supprimer les dispositions relatives à l’élection du président du syndicat, déjà prévues par le droit commun applicable. Par ailleurs, il vise à améliorer la rédaction des dispositions relatives à la désignation des membres du bureau.

L’amendement COM-19 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-3** prévoit la répartition des sièges au comité syndical des communautés d’agglomération membres du syndicat mixte en fonction de la population dans leur périmètre géographique respectif. Si j’en comprends l’intention, une telle modification va à l’encontre de la logique de solidarité qui doit prévaloir. La répartition égalitaire du pouvoir de décision au sein du comité syndical, prévue par la proposition de loi, me semble répondre à l’impératif d’une représentation égale de tous les usagers. Avis défavorable.

L’amendement COM-3 n’est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-4** octroie aux associations d’usagers des services publics de l’eau et de l’assainissement 4 sièges au comité syndical du syndicat mixte. L’intention de ses auteurs me semble compréhensible. Au regard de la rupture de confiance entre les autorités gestionnaires et les usagers, il importe d’associer ceux-ci à la gouvernance du syndicat.

Néanmoins, l’amendement me semble excessif et problématique sur le plan juridique. Le comité syndical a pour mission d’administrer le

syndicat et donc d'en représenter les membres. Il semblerait peu compréhensible que des représentants d'usagers, sans être membres du syndicat, puissent siéger au comité syndical. Avis défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-5** dote le président de la commission de surveillance, qui est un représentant des associations d'usagers et siège au comité syndical avec voix consultative, d'une voix délibérative. Par définition, le comité syndical, qui a la charge de l'administration du syndicat unique, doit être composé de délégués des membres. Pour les mêmes raisons évoquées lors de l'examen de l'amendement COM-4, avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-20** harmonise les dispositions de la proposition de loi relatives au transfert des biens vers le nouveau syndicat. Il maintient le délai d'un an prévu par la proposition de loi, à l'échéance duquel le transfert plein et entier des droits et obligations attachés aux biens doit être effectif.

L'amendement COM-20 est adopté.

*L'amendement rédactionnel **COM-21** est adopté.*

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-8** prévoit une procédure *ad hoc* de transfert des personnels et de règlement de l'actif et du passif des structures existantes. À défaut d'un accord amiable avant le 1^{er} septembre 2021, le préfet procèderait au règlement de l'actif et du passif par arrêté. Une telle procédure viendrait s'ajouter aux dispositions déjà prévues par la proposition de loi en matière de transfert des biens et des dettes, créant une contradiction dans les termes de l'article 1^{er}. Il semblerait donc dangereux sur le plan juridique d'adopter cet amendement.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

*L'amendement rédactionnel **COM-22** est adopté.*

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-7** prévoit que les contributions financières des EPCI membres du syndicat mixte soient réparties en fonction de leur population. La rédaction prévoit déjà qu'une telle répartition s'effectue proportionnellement au nombre d'usagers situés sur le territoire de chaque EPCI. Cette rédaction plus précise semble préférable. J'émet en conséquence un avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-6** prévoit que la clé de répartition des contributions financières aux investissements du syndicat puisse faire l'objet d'un réexamen tous les cinq ans, en fonction des programmes d'investissements et de dépenses à réaliser. J'ai moi-même estimé que cette répartition risquait, par sa rigidité, de poser

des difficultés en bloquant certains investissements pour lesquels un membre ne disposerait pas des fonds nécessaires.

Cet amendement semble néanmoins poser des difficultés d'ordre politique et juridique. Il risque de remettre périodiquement sur le métier la question des contributions financières ; il est, au contraire, préférable de proposer un règlement définitif de cette question dans le cadre de la proposition de loi. D'un point de vue juridique, il ne définit pas la procédure par laquelle un tel réexamen serait effectué. Il me semble par ailleurs satisfait dans son intention par le mécanisme de dérogation à la clé de répartition que je vous propose d'adopter. Avis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-9** détaille les ressources que le futur syndicat pourrait percevoir. Le premier alinéa du paragraphe VII de l'article 1^{er} prévoit déjà les modalités de financement du syndicat. La rédaction actuelle de l'article 1^{er} présente au demeurant l'avantage d'aligner ses ressources sur celles qui sont prévues par le droit commun applicable, en les liant directement à la tarification de l'eau. Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » me semble essentiel pour le financement de ce syndicat. Avis défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-23 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-24** supprime la mention selon laquelle la modification des statuts ne pourrait porter sur les dispositions fixées par la loi, à l'exception de la dénomination du syndicat. Le respect du principe de légalité impliquant que les statuts soient conformes à la loi, il serait superflu de prévoir que les modifications des statuts du syndicat ne sauraient aller à l'encontre de la loi.

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 2

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-25** et **COM-11** ont pour objet de modifier la composition de la commission de surveillance en supprimant la présence des parlementaires. La rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale, si elle a le mérite de prévoir la représentation d'un grand nombre d'acteurs locaux, apparaît en effet insuffisamment opérationnelle.

Ces amendements visent ainsi à rationaliser la composition de la commission de surveillance, afin de ne prévoir que la présence des acteurs strictement nécessaires à son fonctionnement.

Les amendements COM-25 et COM-11 sont adoptés.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-26** permet une meilleure représentation des élus locaux au sein de la commission de surveillance. La composition de cette commission prévue par le texte inclut la seule présence du président de l'association des maires de Guadeloupe. Afin de représenter la diversité des maires, il apparaît nécessaire de renforcer la présence des élus municipaux, essentielle à la restauration d'un dialogue entre les usagers et les acteurs locaux.

L'amendement COM-26 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-27** complète la composition de la commission de surveillance du syndicat en permettant à plusieurs personnalités qualifiées d'y siéger. Cela répond à une demande de certains acteurs locaux et permet à d'autres acteurs de l'eau d'être associés aux travaux de la commission.

L'amendement COM-27 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-10** prévoit un avis des présidents des EPCI à fiscalité propre membres du syndicat dans la procédure de nomination de certains membres de la commission de surveillance. Les représentants d'associations d'usagers ainsi que de protection de l'environnement ne sont, dans le dispositif de la proposition de loi, nommés à la commission de surveillance par le préfet, qu'après avis du président du syndicat.

Cette proposition est intéressante, mais doit être retravaillée, car elle n'est pas, en l'état, compatible avec la rédaction que je vous propose afin d'élargir la composition de la commission de surveillance. Avis défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'amendement de clarification COM-28 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-30** vise à clarifier les compétences de la commission consultative ainsi qu'à procéder à des améliorations rédactionnelles.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L'amendement **COM-31** renforce les prérogatives du président de la commission de surveillance et complète la rédaction de l'Assemblée nationale. Ainsi, le président de la commission peut, de sa seule initiative, solliciter l'inscription à l'ordre du jour de toute question en lien avec ses compétences. En effet, il apparaît essentiel de renforcer le rôle du président, élu parmi les représentants des associations d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement.

L'amendement COM-31 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-32** clarifie la procédure d’audition par la commission de surveillance de toute personne utile à l’exercice de ses missions. Il précise que l’audition devra être en lien avec l’ordre du jour de la commission de surveillance et opère un rapprochement avec les procédures prévues pour des commissions similaires préexistantes.

L’amendement COM-32 est adopté.

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-33** complète les obligations du comité syndical à l’égard de la commission de surveillance. De manière à garantir une articulation fluide entre les travaux de la commission et du comité syndical, l’amendement prévoit une audition annuelle et obligatoire du président du comité syndical par la commission. Dès lors, la commission de surveillance serait étroitement associée, en amont comme en aval, aux décisions du comité syndical.

L’amendement COM-33 est adopté.

*L’amendement rédactionnel **COM-34** est adopté ; l’amendement **COM-12** devient sans objet.*

Article additionnel après l’article 2

Mme Françoise Dumont, rapporteur. – L’amendement **COM-13** prévoit la remise par le Gouvernement d’un rapport au Parlement sur le soutien financier de l’État aux organismes chargés des compétences eau et assainissement présents en Guadeloupe. Comme je le souligne dans mon rapport, la question du soutien financier de l’État aux communautés d’agglomération est cruciale. Néanmoins, comme ses auteurs l’indiquent, il s’agit d’un amendement d’appel. D’après la position constante de la commission des lois et du Sénat, les demandes de rapport sont systématiquement rejetées. Avis défavorable.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté.

Intitulé de la proposition de loi

*L’amendement rédactionnel **COM-14** est adopté.*

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme DUMONT, rapporteur	15	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme JASMIN	1 rect.	Suppression de l'obligation d'adhésion des membres au syndicat mixte	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	16	Assouplissement des modalités d'adhésion au syndicat mixte	Adopté
M. LUREL	2	Suppression du transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	17	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	18	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	19	Harmonisation des modalités de fonctionnement du comité syndical avec les dispositions de droit commun	Adopté
M. LUREL	3	Attribution aux EPCI à fiscalité propre membres du syndicat mixte d'un nombre de sièges au comité syndical proportionnel à leur démographie	Rejeté
M. LUREL	4	Octroi de sièges au comité syndical aux associations d'usagers	Rejeté
M. LUREL	5	Voix délibérative au comité syndical du président de la commission de surveillance	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	20	Harmonisation des dispositions relatives au transfert des biens au syndicat mixte avec les dispositions de droit commun	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	21	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUREL	8	Transfert des personnels et répartition entre les membres de l'actif et du passif	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	22	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUREL	7	Répartition des contributions financières au prorata de la population	Rejeté
M. LUREL	6	Réexamen périodique des contributions financières	Rejeté
M. LUREL	9	Ressources du syndicat mixte	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	23	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	24	Amendement de clarification	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme DUMONT, rapporteur	25	Suppression de la présence des parlementaires à la commission de surveillance	Adopté
M. LUREL	11	Suppression de la présence des parlementaires à la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	26	Présence d'élus locaux au sein de la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	27	Présence de personnalités qualifiées au sein de la commission de surveillance	Adopté
M. LUREL	10	Nomination des membres de la commission de surveillance par le préfet après avis des présidents d'EPCI membres	Rejeté
Mme DUMONT, rapporteur	28	Amendement de clarification	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	29	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	30	Clarification des compétences de la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	31	Renforcement des prérogatives du président de la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	32	Encadrement de la procédure d'audition par la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	33	Audition annuelle et obligatoire du président du comité syndical par la commission de surveillance	Adopté
Mme DUMONT, rapporteur	34	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUREL	12	Ajout de la présentation de l'état financier et des projets d'investissement du syndicat mixte ouvert par le président du comité syndical lors de son audition annuelle par la commission de surveillance	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 2			
M. LUREL	13	Rapport relatif à au soutien financier de l'État aux organismes en charge des compétences eau et assainissement	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
Mme DUMONT, rapporteur	14	Amendement rédactionnel	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mardi 2 mars 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 318 (2020-2021).**

Ce périmètre comprend les dispositions relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement d'un syndicat mixte chargé à titre principal de la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Parlementaires

Mme Justine BÉNIN, députée de la Guadeloupe, auteure de la proposition de loi n° 318 (2020-2021)

M. Dominique THÉOPHILE, sénateur de la Guadeloupe, auteur de la proposition de loi n° 180 (2020-2021)

Mme Victoire JASMIN, sénatrice de la Guadeloupe

M. Victorin LUREL, sénateur de la Guadeloupe

Ministère des outre-mer

Cabinet du ministre des outre-mer

Mme Jennifer LORMIER, conseillère parlementaire

M. Baptiste BLANCHARD, conseiller chargé de l'environnement et des transports

M. Hugo LE FLOC'H, conseiller budgétaire et finances locales

Direction générale des outre-mer (DGOM)

M. Jean-Pierre BALCOU, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

M. Christophe DE VIVIE DE REGIE, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

Élus locaux

Conseil départemental de la Guadeloupe

M. Marcel SIGISCAR, vice-président, président de l'Office de l'eau de Guadeloupe

M. Dominique LABAN, directeur général de l'Office de l'eau de Guadeloupe

Conseil régional de Guadeloupe

M. Guy LOSBAR, premier vice-président

Association des maires de Guadeloupe

M. Jocelyn SAPOTILLE, président

Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Guadeloupe

M. Guy BENSAID, directeur régional

M. Stéphane HAMON, directeur du pôle métiers

Chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe

M. Yves COLCOMBET, président des chambres régionales et territoriales des comptes des Antilles et de la Guyane

M. Serge MOGUEROU, président de section

M. Alexandre ABOU, premier conseiller

Grouperments de collectivités et autorités organisatrices

Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG)

M. Ferdy LOUISY, président

Communauté d'Agglomération CAP Excellence

M. Eric JALTON, président

Mme Marlène MELISSE, présidente de la Régie d'eau d'excellence

M. Fabert MICHELY, vice-président de la commission Grand et petit cycle de l'eau

M. Bruno PIERREPONT, directeur général des services

Mme Chantal COLARD, directrice générale des services la Régie d'eau d'excellence

M. Georges BOUCARD, chargé de mission

M. Jocelyn JALTON, directeur général adjoint

Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT)

M. Guy LOSBAR, président

Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT)

M. Jean BARDAIL, président

Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe (CAGSC)

M. Thierry ABELLI, président

Communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL)

M. Cédric CORNET, président

M. Michel ANTOINE, directeur général des services techniques

Administrations et services déconcentrés de l'État

Préfecture de la Guadeloupe

M. Alexandre ROCHATTE, préfet

M. Jérôme BLANCHET, directeur de projet « eau »

Mme Viviane HAMON, chargée de mission « eau »

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

M. Jean-François BOYER, directeur

Mme Catherine PERRAIS, directrice adjointe

Agence régionale de santé (ARS) de la Guadeloupe

M. Didier ROUX, responsable du service santé et sécurité de l'environnement extérieur

M. Olivier ROLLAND, directeur de cabinet de Mme Valérie DENUX, directrice générale de l'ARS de la Guadeloupe

Acteurs économiques

Union des entreprises – Mouvement des entreprises de France (UDE-MEDEF) Guadeloupe

M. Tony MORVAN, vice-président

Union générale des travailleurs de Guadeloupe (UGTG)

M. Eli DOMOTA, secrétaire général

Associations et collectifs d'usagers

Association des usagers « eaux de Guadeloupe »

Mme Flavie DANOIS, présidente

Fédération des associations d'usagers de l'eau de Guadeloupe (FADUEG)

M. Harry OLIVIER, président

Comité de l'Eau et de l'Environnement (C.2.E.)

M. Jacques DAVILA, secrétaire général

M. Daniel MARIANNE, membre du bureau

Kolektif dlo Goubè (KDG)

Mme Marguerite CIVIS, présidente par intérim

balance ton siaeag

M. Patrick DAVID-VERDONCQ, président

M. Christian DELIGAT, trésorier

M. Christophe LEJEUNE, secrétaire

Mouvement citoyen Moun Gwadeloup

MM. Yannis CHIPOTEL et **Ludovic TOLASSY**, porte-paroles

Comité de défense des usagers de l'eau (CDUE)

M. Germain PARAN, président

Sauvez notre entreprise guadeloupéenne (SNEG)

M. Dominique VIRASSAMY, président

Association de défense des consommateurs et usagers, consommation logement et cadre de vie (CLCV)

Représentée par **M. Harry OLIVIER**, président de la FADUEG

Komité Dlo Nowbastè (KDNBT)

M. Ismar OGUENIN, président

Association de protection de l'environnement agréée

Association AEVA Toto bwa

Mme Anne-Marie DEGIOANNI, membre du bureau

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Agence française de développement (AFD)

Caisse des dépôts et consignations - Direction régionale Antilles-Guyane

Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Région Guadeloupe (CMAR)

Association environnementale Verte Vallée

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-318.html>