



CONSEIL ECONOMIQUE
ET SOCIAL REGIONAL
DE LA GUADELOUPE

Le Service public de l'Eau en Guadeloupe : *Analyse et Propositions*

Juin 2015

Commission Eau • Rapport d'Autosaisine • CESR Guadeloupe

AUTO SAISINE DU CESR SUR L'EAU

CONTEXTE REGIONAL :

- La population de la Guadeloupe, les entreprises, les ménages et les agriculteurs, depuis plusieurs années, ont eu à supporter en période de carême, des interruptions répétées plus ou moins longues de leur approvisionnement en eau.
- Un habitant consomme en moyenne 175 litres d'eau par jour. Pour satisfaire ce besoin de consommation, il est nécessaire de produire et d'injecter 170 000 m³ d'eau traitée dans les réseaux.
- Or à peine 60 % de cette production est utilisée par les usagers, à cause d'un mauvais rendement des réseaux.
- Il y a 7 Collectivités compétentes en matière de gestion de la ressource en eau potable qui sont : Le Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau et d'Assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) / Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT) / Communauté d'Agglomération de Cap Excellence / Communauté de Communes de Marie-Galante (CCMG) / Communauté d'Agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT) / Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT) / Producteur d'eau brute destinée à l'eau potable et à l'irrigation : Conseil Général.
- Actuellement 85% des 180 000 abonnés sont desservis par un opérateur privé (Contrat d'affermage, de gérance, de prestation de service passé avec la collectivité) et 15% sont desservis directement par la Collectivité (Régie Directe). Des modes de gestion distincts pouvant être utilisés par la même collectivité.
- Il y a 52 usines de production sur le territoire. 150 réservoirs d'eau traitée en service pouvant contenir un volume correspondant à environ 65% du besoin journalier. Le linéaire de la distribution d'eau représente 4250km / 4 canalisations assurent le transfert d'eau brute de la Basse-Terre vers Pointe-à-Pitre, le Nord Grande-Terre et Sainte-Anne / 2 canalisations assurent le transfert d'eau traitée depuis la Basse-Terre vers la Grande-Terre / 2 canalisations sous-marines permettent le transfert d'eau traitée vers la Désirade et les îles des Saintes.

LES PROBLEMES D'ALIMENTATION EN EAU SUR LE TERRITOIRE : UNE SITUATION RECCURENTE ET PREOCCUPANTE

Ces problèmes d'alimentation sont la conséquence de la conjonction de plusieurs facteurs :

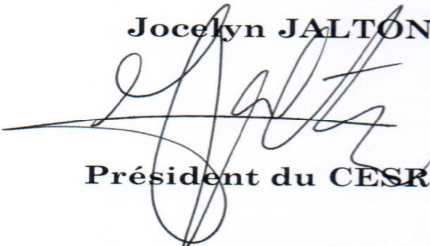
- Un réseau de distribution peu performant et marqué par d'importantes pertes physiques (fuites) et commerciales (sous-comptage)
- Une capacité de production au maximum des équipements existants
- Une augmentation de la consommation saisonnière lors de la saison touristique
- Une augmentation des besoins des abonnés et une baisse des ressources lors du Carême

Les membres du Conseil Economique et Social Régional de la Guadeloupe sensibilisés par leurs mandants et soucieux de contribuer à la recherche de solutions pertinentes, décident de s'autosaisir de cette question en vue de procéder à une analyse de la situation, et proposer des pistes de progrès visant à l'amélioration de l'alimentation et de la gestion de l'eau sur tout le territoire de l'archipel.

Ils désignent Monsieur Jean-Marie BRISSAC, Vice-Président, en qualité de rapporteur

Les thèmes ciblés sont les suivants :

- Le prix de l'eau
- L'Etat des équipements
- La Gouvernance
- Les perspectives d'évolution de la situation actuelle

Jocelyn JALTON

Président du CESR

Remerciement des personnes auditionnées

Les Membres du Conseil économique et social régional de la Guadeloupe remercient tous les acteurs intervenant dans la gestion du service de public de l'eau sur le territoire qui ont été auditionnés dans le cadre de cette étude.

Monsieur Jérôme BACCI, Directeur des Services techniques du SIAEAG

Madame Claudine BAJAZET, Maire de la Commune de Saint-Rose

Madame Chantal COLARD, Directrice du Service EAU à Cap Excellence

Madame Christelle GILLES, Déléguée communautaire à Trois-Rivières

Madame Natasha GIRARD, Directrice générale adjointe de la Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre

Monsieur Amélius HERNANDEZ, Ancien Président du SIAEAG,

Monsieur Guillaume LIEVEN, ingénieur à l'Office de l'eau

Madame Jeanny MARC, Maire de la Commune de Deshaies

Madame Lucette MICHAUX-CHEVRY, Présidente de la Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre

Monsieur Jean-Marc PASBEAU, Directeur général des services de la Communauté de Commune de Marie-Galante

Madame Catherine POLIFONTE, Régie des Eaux de Trois-Rivières

Monsieur Jocelyn SAPOTILLE, Maire de la Commune du Lamentin et Président de la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre

Monsieur Marcel SIGISCAR, Président délégué à l'Office de l'eau

Rapport présenté par les membres de la Commission eau du CESR

Président – Jean-Marie BRISSAC

ALIDOR Gérard
AUBERY Philippe
CAZIMIR Guy
CLAUDE Alain
CHICOT Maurille Serge
COLLOMB Louis
DAVILLE Myrlin
EVARISTE Max
FLORO Jacques
JABOL André
JALTON Jocelyn
JEAN-LOUIS Maryse
KALIL Philippe
LETAN Eric
LETAPIN Michel
MATHURIN Alexis
MICHAUX Philippe
NICOLAS Aristide
NOMERTIN Jean-Marie
OZIER-LAFONTAINE Harry
PAYEN Didier
PIETRUS Alain
PROMENEUR Richard
RAMASSAMY Jean-Yves
RAMILLON Annick
ROMAIN Laurette
ROYAN Patrick
RUILIER René
SOUPRAYEN Franck
THEOPHILE Eric
WACHTER Christophe

SOMMAIRE

AUTO SAISINE DU CESR SUR L'EAU	2
I) Le service public de l'eau en Guadeloupe : une gestion territoriale trop complexe, une gouvernance en difficulté	2
1- La gestion du Service Public de l'eau : une compétence communale	2
1.1 La gestion du service public de l'eau à l'échelon communal en Guadeloupe	2
1.2 La gestion du service public de l'eau par les syndicats intercommunaux	3
1.3 Les intercommunalités	3
1.4 Tableau récapitulatif : Mode de gestion par commune au 1 ^{er} Janvier 2014	4
2- Le nombre important d'acteurs sur le territoire nuit à la bonne gouvernance du service public de l'eau	5
2.1 Des périmètres de gestion de l'eau inégaux face à la ressource	5
PRECONISATION 1	5
2.2 Le recours à des délégataires de service public	5
PRECONISATION 2	6
PRECONISATION 3	6
PRECONISATION 4	6
II) Le service public de l'eau en Guadeloupe : les difficultés d'ordre technique	7
1- Une capacité de production insuffisante en l'état des réseaux	7
1.1 Les ressources sont disponibles mais difficilement mobilisables :	7
PRECONISATION 5	7
PRECONISATION 6	8
PRECONISATION 7	8
1.2 Les étapes de la production d'eau potable	8
PRECONISATION 8	8
2- Le faible rendement des réseaux	9
2.1 Les fuites physiques	9
PRECONISATION 9	9
PRECONISATION 10	9
PRECONISATION 11	10
PRECONISATION 12	10
2.2 Les fuites commerciales	10
PRECONISATION 13	10
III) Le service public de l'eau en Guadeloupe : les difficultés d'ordre financier	11
1- La maîtrise des investissements	11
PRECONISATION 14	11
PRECONISATION 15	12
PRECONISATION 16	12
PRECONISATION 17	12
1.1 En Guadeloupe l'eau ne paie pas l'eau	12
1.2 L'assistance technique	12
PRECONISATION 18	12
2- La disparité des prix sur le territoire	13
2.1 Tableau estimatif sous réserve de changement	13
2.2 Détails d'une facture d'eau – Tableau d'analyse sur 1 trimestre	14
2.3 Détails d'une facture d'eau : Comparaison sur 3 factures s'étalant sur une période d'environ 2 ans	14
PRECONISATION 18	15
2.5 L'assainissement, une prestation facturée mais très peu mise en pratique	15
PRECONISATION 19	15
PRECONISATION 20	15
IV) La proposition de la Commission eau du CESR : la mise en place d'une entité collégiale unique de gestion du service public de l'eau	16
PRECONISATION GENERALE	16

I) Le service public de l'eau en Guadeloupe : une gestion territoriale trop complexe, une gouvernance en difficulté

1- La gestion du Service Public de l'eau : une compétence communale

La loi du 30 Décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques confie aux communes la compétence eau potable. Cette obligation est codifiée dans le Code Général des Collectivités Territoriale comme suit « **Art. L. 2224-7-1. - Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. »**

Dans le cadre de cette compétence, trois possibilités s'offrent aux communes :

- Gérer le service public de l'eau à l'échelon communal
- Se regrouper dans le cadre d'un syndicat intercommunal dédié à la gestion de l'eau
- Transférer la compétence eau à la communauté de communes ou communauté d'agglomération à laquelle elles appartiennent.

1.1 La gestion du service public de l'eau à l'échelon communal en Guadeloupe

La commune décidant de conserver la compétence eau potable peut choisir de gérer directement ou indirectement ce service.

Dans le cadre d'une **gestion directe**, la commune peut intégrer totalement le « service eau » au budget de la collectivité (Régie directe) ou mettre en place un budget annexe et des moyens particuliers, dédiés exclusivement à la gestion du service eau (régie autonome).

★ *Les villes de Sainte-Rose et de Trois-Rivières ont mis en place des régies autonomes pour la gestion du service eau.*

La **gestion communale indirecte** suppose que la commune **confie à un délégataire** la gestion de tout ou partie du service public de l'eau (Production, stockage, distribution). La délégation de service public (DSP) peut prendre différentes formes selon le degré d'implication du délégataire (Affermage, gérance, régie intéressée, concession).

Dans le cadre d'une DSP prenant la forme d'un **contrat d'affermage**, la commune met à disposition de l'opérateur choisit (le fermier) les équipements indispensables à l'exécution de la prestation. Le fermier gère le service à ses risques et périls, se rémunère sur le prix facturé aux usagers et reverse une partie de la somme à la commune pour couvrir ses travaux d'entretiens et ses investissements.

★ *Les villes du Lamentin et de Deshaies ont passé un contrat d'affermage avec la Générale des eaux.*

Dans le cadre d'une DSP prenant la forme d'un **contrat de gérance**, le gérant n'a pas vocation à assumer les risques de l'exploitation du service. La gérance se distingue fondamentalement de l'affermage par le fait que la collectivité demeure chargée de la direction du service. Le gérant exploite le service pour le compte de la collectivité, qui, elle,

assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. Le gérant est rémunéré directement par la collectivité.

1.2 La gestion du service public de l'eau par les syndicats intercommunaux

Les communes peuvent opter pour la mutualisation de leurs moyens techniques et financiers dans le cadre d'un syndicat de coopération intercommunale ayant pour unique vocation la gestion du service public de l'eau. Après un transfert de compétence, ces syndicats intercommunaux exercent pour le compte des communes la gestion de tout ou partie du service.

Comme les communes, les syndicats intercommunaux peuvent choisir de gérer directement ou indirectement le service de l'eau.

✦ *Le SIAEAG est désormais le seul syndicat intercommunal ayant pour mission la gestion de l'eau potable sur le territoire. Il regroupait jusqu'au 17 Décembre 2014, les communes du Gosier, de Saint-Anne, de Saint-François, de La Désirade, de Petit-Bourg et de Goyave. Depuis cette date, la Communauté d'Agglomération du Nord Basse-Terre a pris la compétence eau. L'alimentation en eau des Communes de Petit-Bourg et Goyave sera de ce fait gérée au niveau de la Communauté d'agglomération.*

*Depuis 2008, le service est géré par la GDE, par le biais d'un marché de **prestation de services**. Le prestataire est payé par le SIAEAG et non pas par le paiement des usagers.*

1.3 Les intercommunalités

Depuis Janvier 2014, conformément au schéma départemental de coopération intercommunale de la Guadeloupe, toutes les communes font partie d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Les communes peuvent choisir de transférer la compétence eau à ces établissements.

✦ *Actuellement, La Communauté d'agglomération Cap Excellence, La Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre, La Communauté de Communes de Marie-Galante, la Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre et la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre exercent la compétence eau sur leur territoire.*

La Communauté Riviera du Levant n'a pas encore inscrit cette compétence à ses statuts.

Les EPCI peuvent choisir de gérer le service de l'eau de façon directe (Régie) et de façon indirecte (en passant par une DSP).

✦ *La Communauté du Nord Grande-Terre a passé un contrat d'affermage avec la GDE.*

Cap excellence a deux modes de gestion sur son territoire : un contrat de gérance et un contrat d'affermage signés avec la GDE.

La Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre a mis en place une régie autonome pour le service de l'eau sur son territoire. Une convention a cependant été passée avec Trois-Rivières pour que la ville conserve sa régie municipale.

La compétence eau potable et assainissement n'a été transférée à la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre que récemment. (Délibération du 17 Décembre 2014).

1.4 Tableau récapitulatif : Mode de gestion par commune au 1^{er} Janvier 2014

COMMUNE	INTERCOMMUNALITE	SYNDICAT	GESTION DE L'EAU	GESTIONNAIRE	ANTECEDENT
Anse-Bertrand	Communauté d'agglomération du Nord-Grande Terre (CANGT) : Compétence eau et assainissement		Délégation de service public (DSP) : contrat d'affermage	Générale des Eaux (GDE)	Syndicat mixte du Nord Grande Terre
Port-Louis					
Petit-Canal					
Morne-À-L'eau					
Grands-Fonds Moule					Syndicat intercommunal des Gds-Fds
Moule					
Gosier	Communauté de communes du Sud-Est Grande-Terre (CCSEGT)	SIAEAG	Prestation de service	GDE	
Saint-Anne					
Saint-François					
Désirade					
Baie-Mahault	Communauté d'agglomération Cap Excellence : Compétence eau et assainissement		DSP: Gérance	GDE	SIAEAG
Pointe-à-Pitre					
Abymes			DSP : Affermage	GDE	
Grands-Fonds Abymes					
Bouillante	Communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT) : Compétence eau et assainissement		DSP : Affermage	CGSP (Compagnie Guadeloupéenne de Service Public)	SICSV (Syndicat intercommunal de la côte sous le vent)
Vieux-Habitants					
Vieux-Fort			Régie	CASBT	
Baillif					
Basse-Terre					
Saint-Claude					
Gourbeyre					
Capesterre- Belle-Eau	SIAEAG				
Terre de Haut					
Terre de Bas			Régie	Commune	
Trois-Rivières					
Lamentin	Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT) : Compétence eau et assainissement	SIAEAG	Communes	GDE	
Deshaies			DSP : Affermage		
Sainte-Rose			Régie	Commune	SICSV
Pointe-Noire			DSP	CGSP	
Petit-Bourg			Prestation de service	GDE	
Goyave					
Capesterre MG	Communauté de commune de M-Galante : Compétence eau		DSP : Affermage	Nantaise des eaux	GDE
Grand-Bourg					
Saint-Louis					

2- Le nombre important d'acteurs sur le territoire nuit à la bonne gouvernance du service public de l'eau

2.1 Des périmètres de gestion de l'eau inégaux face à la ressource

La délimitation des territoires communaux résulte d'opportunités politiques, géologiques ou encore sociales. Ces périmètres sont devenus les interfaces de gestion de l'eau. Certaines communes sont très riches en eau, d'autres en sont très pauvres. La ressource étant essentiellement disponible en Basse-Terre, un réseau complexe de vente et d'achat d'eau a été mis en place. Le SDMEA (Schéma Départemental Mixte Eau et Assainissement) répertorie 17 échanges de ce type sur le territoire.

Cette situation engendre des inégalités au niveau de la facturation de l'alimentation en eau. Les communes ayant des réseaux performants et une ressource abondante peuvent proposer un prix plus abordable aux administrés.

PRECONISATION 1

Le CESR pense qu'il est nécessaire d'arrêter de concevoir le service public de l'eau à l'échelle communale. Les habitants de la Guadeloupe doivent se montrer solidaires, pour que tout le monde bénéficie d'un service équitable facturé au même prix.

Le transfert de la compétence eau aux EPCI est un premier pas vers la mutualisation des moyens et la réduction des intervenants dans la gestion de l'eau. Il convient que la Communauté Riviera du Levant intègre au plus vite cette compétence dans ses statuts.

★ *Le transfert de la compétence eau aux intercommunalités pose la question de l'avenir du SIAEAG, de la volonté de ces EPCI de lui confier la gestion du service public de l'eau pour leur compte. Ce syndicat connaît aujourd'hui des difficultés d'ordre financier. Il est créancier et débiteur de sommes importantes.*

Il est envisagé actuellement, dans le cadre d'un protocole associant les Collectivités majeures, l'Etat, le fermier Générale des eaux et certains EPCI que ces derniers confient la gestion de l'eau au SIAEAG. Le SIAEAG doit devenir un syndicat mixte ouvert.

Pour assurer cette nouvelle mission, la majorité des salariés de la GDE sera progressivement transférée vers le SIAEAG durant l'année 2015.

Les membres de la Commission s'interrogent sur les capacités techniques du SIAEAG pour pallier rapidement les carences et difficultés observées chez la GDE ces dernières années.

2.2 Le recours à des délégataires de service public

Le recours à des opérateurs privés pour assurer l'alimentation en eau des usagers suscite un vif débat en ce moment en Guadeloupe. Les associations de consommateurs et certaines collectivités contestent les pratiques de la Générale des Eaux.

Sont mis en avant, le manque de transparence dans la fixation des prix, la facturation jugée malhonnête car ne respectant pas la progressivité par tranches de consommation, l'absence totale de facturation due à la mise en place d'un nouveau logiciel ou les passe-droits accordés à certains usagers.

Dans le cadre d'une délégation de service public, la tarification n'est pas librement fixée par le délégataire. Le prix de la prestation fournie aux usagers du service est fixé par le contrat. La fixation du tarif se fait de manière proportionnelle en contrepartie de la prestation fournie à l'utilisateur dans le respect du principe d'égalité. Le prix payé doit trouver une contrepartie directe dans le service qui lui est rendu. La tarification du service ne peut pas ignorer le

principe de l'équilibre financier du contrat, qui s'impose à l'ensemble des conventions de délégation de service public. Les recettes doivent être calculées de manière à couvrir les dépenses d'exploitation. Elles doivent permettre au délégataire de dégager une marge suffisante, tout en offrant aux usagers une prestation de qualité.

PRECONISATION 2


La marge dégagée par les délégataires est inconnue car on ne peut estimer le montant des dépenses. Pour mesurer l'ampleur de cette marge et son caractère raisonnable, il faudrait procéder à des audits très détaillés des offres. Le CESR pense que les collectivités doivent se donner les moyens de diligenter les investigations nécessaires pour maîtriser toutes les données lors de la négociation des prix.

Le même soin doit être apporté au respect de ce caractère raisonnable, lors de fixation du prix de l'eau dans le cadre d'une gestion en régie.

PRECONISATION 3

Il convient de veiller à la transparence dans les marchés publics et les appels d'offres visant à mettre en place une gestion déléguée du service eau. Les décisions d'attribution des marchés ne doivent pas être influencées par des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Les appels d'offres doivent être accompagnés d'une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage définissant un cahier des charges précis. Ce cahier des charges doit être respecté.

Une fois que l'entreprise attributaire a signé le contrat, elle doit l'exécuter et en respecter toutes les dispositions, qu'elles soient administratives, techniques ou financières. A défaut, sa responsabilité pourrait être engagée par la commune délégante. Par exemple, le titulaire du contrat ne peut, de manière unilatérale, modifier les tarifs du service rendu aux usagers, puisque la politique de tarification du service public, même déléguée, ne peut être décidée que par les collectivités publiques.

 *Depuis 2011, la Générale des Eaux connaît des difficultés dans la facturation du service d'alimentation en eau. La mise en œuvre d'un nouveau logiciel de facturation serait à l'origine de ces perturbations.*

En 2013, l'entreprise s'est engagée envers le SIAEAG à rétablir un niveau minimum de facturation de 90% des usagers et des volumes. Un comité de suivi financier a été chargé du contrôle de service fait.

L'absence de facturation régulière est lourde de conséquences pour les usagers et pour les collectivités délégantes. Rappel : Article L137-2 du code de la consommation - Créé par LOI n°2008-561 du 17 juin 2008 - art. 4 L'action des professionnels, pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs, se prescrit par deux ans.

Les tarifs de l'eau sont progressifs et calculés en fonction du volume d'eau consommé. La relève des compteurs n'étant pas régulière, la consommation réelle se cumule sur plusieurs périodes. En conséquence, les usagers sont automatiquement facturés en tranche 3, tranche la plus onéreuse.

Le CESR considère que cette pratique s'apparente à de la fraude.

Les collectivités ont aussi fait les frais des difficultés de facturation de cette entreprise. L'absence de facturation et les passe-droits accordés à certains usagers impactent le montant versé à la collectivité et donc la capacité à financer les investissements nécessaires à l'alimentation en eau.

PRECONISATION 4

Le CESR rappelle aux autorités délégantes qu'elles disposent de prérogatives leur permettant de conserver la maîtrise de l'exécution des contrats de DSP. Les Conseils municipaux, Conseils communautaires, Conseils

d'administration sont responsables de la bonne exécution des engagements pris dans le cadre des DSP par les opérateurs privés.

Il convient de renforcer la compétence des collectivités territoriales et l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance pour éviter toutes dérives dans la gestion du service public de l'eau en Guadeloupe.

En outre, le CESR précise que le délégataire ne remplissant pas ses obligations s'expose à des sanctions pécuniaires et/ou à la résiliation pour non-exécution du contrat.

II) Le service public de l'eau en Guadeloupe : les difficultés d'ordre technique

1- Une capacité de production insuffisante en l'état des réseaux

1.1 Les ressources sont disponibles mais difficilement mobilisables :

En Guadeloupe, la ressource potentielle en eau brute par habitant est estimée à 7000 m³. En France métropolitaine elle est de 3000 m³.

La pluviométrie est dense, elle est évaluée, en moyenne, entre 3 et 4 milliards de m³ par an.

La production est de 170 000 m³ par jour, soit 60 millions de m³ par an, ce qui représente 2% de la pluviométrie reçue. 30 millions sont alors perdus, la limite acceptable serait de l'ordre de 10 millions de perte.

La consommation annuelle moyenne par habitant est de 65 m³. Pour une grande partie de cette consommation (WC, arrosage, nettoyage divers, béton domestique, etc.) la potabilisation de l'eau ne s'impose pas.

PRECONISATION 5

Il conviendrait d'améliorer le taux d'utilisation de la ressource pluviométrique. L'utilisation de l'eau de pluie pour les usages domestiques ne nécessitant pas une potabilisation est une piste à privilégier.

Le manque d'eau suscite l'incompréhension de la population Guadeloupéenne car sur l'île aux Belles-Eaux, il pleut, il y a des rivières, des sources, de l'eau partout. Il ressort des auditions menées que la ressource existe mais que le processus pour aboutir à la distribution est très long et très coûteux.

L'eau du service public qui coule de nos robinets a été captée à l'état brut dans un cours d'eau ou dans une nappe souterraine. Avant de pouvoir exploiter cette ressource, de nombreuses études doivent être menées. Cette étape s'étale sur environ 4 ans. Les élus se disent submergés par les exigences de sécurité toujours plus fortes, des normes toujours plus contraignantes et des moyens en constante diminution.

✦ En Guadeloupe, 70% de l'eau provient des rivières de la Basse-Terre, 20% des sources de Basse-Terre et 10% des nappes souterraines de Grande-Terre et de Marie-Galante.

PRECONISATION 6

En période de sécheresse, le débit des rivières diminue et la législation impose de préserver un débit minimum dans les cours d'eau pour protéger la biodiversité. Il convient alors d'améliorer la capacité de stockage de l'eau. La ressource stockée pourra ainsi être restituée en cas de pénurie.

Les Maires et Présidents d'EPCI doivent anticiper et prévoir l'évolution de la population sur leur territoire, l'évolution de leurs besoins en eau pour commencer en temps opportun les études et la réalisation des ouvrages.

PRECONISATION 7

Le CESR souhaite attirer l'attention sur les effets du manque d'eau sur 2 secteurs économiques importants en Guadeloupe : l'agriculture et le tourisme.

En période de sécheresse, l'eau d'irrigation destinée à l'agriculture est utilisée pour faire face aux besoins de consommation de la population. Cela se traduit par d'importants dommages pour les exploitants agricoles tant au niveau de l'élevage que des cultures maraichères.

Il convient que les agriculteurs de la Guadeloupe bénéficient de l'assurance perte de récolte dans ces circonstances. Actuellement, le manque à gagner constitue des pertes sèches.

Les Hôtels, résidences touristiques, gîtes subissent d'importantes pertes pendant les tours d'eau. De nombreuses réservations sont écourtées ou annulées. Les professionnels du tourisme doivent consentir à de lourdes dépenses pour tenter de préserver le confort de leur clientèle. Il convient que chaque hôtel s'équipe de citernes afin de limiter les impacts du manque d'eau sur l'activité.

1.2 Les étapes de la production d'eau potable

Une fois que le préfet donne autorisation au maître d'ouvrage, l'eau captée est acheminée vers une usine de production. Commence alors un long processus de potabilisation complet en fonction de la nature de l'eau. Dans le cas le plus complexe, celle-ci doit être dégrillée, tamisée, décantée, filtrée au sable, mélangée à de l'ozone, filtrée au charbon actif et chlorée.

En Guadeloupe, il existe 52 usines de production. Cet équipement ne suffit plus à répondre aux besoins de la population. Les usines sont au maximum de leur capacité et produisent à flux tendu.


La présence de fuites sur le réseau induit la nécessité de produire et d'injecter beaucoup plus d'eau dans les réseaux que le volume consommé in fine.

(Volume consommé 81 000 m³/ Volume injecté 170 000 m³)

PRECONISATION 8

Les collectivités en charge de la gestion de l'eau doivent se donner les moyens d'augmenter la production pour que le distributeur puisse fournir sa prestation sans avoir à mettre en place des tours d'eau ; mais celles-ci doivent principalement améliorer le rendement du réseau en mettant en place un plan pluriannuel de renouvellement.

Dans le cadre de l'augmentation de la production, des efforts ont déjà été consentis. **Un plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable** a été défini par les services de l'Etat, les collectivités et les autres acteurs intervenant dans la gestion de l'eau.

 *Construction d'une usine de traitement au Moule / Volonté du Maire de Lamentin de réhabiliter une usine d'eau / Lancement d'un deuxième captage par le Maire de Deshaies / Construction de barrage de stockage.*

Le 21 Septembre 2014, les acteurs intervenant dans la gestion de l'eau se prononcent sur la mise en place d'un **syndicat unique de production en Guadeloupe**. Une délibération pour la mise en place de cette structure a été prise par le Conseil Général. Ce projet répond à la volonté de mettre fin aux tours d'eau et d'améliorer la qualité de l'eau. Le prix de la production d'eau pourra faire l'objet d'une péréquation, mais pas celui du prix global de l'eau car la distribution n'est pas envisagée dans la gestion de ce syndicat. Ce scénario nécessitera la mise en commun des usines de production (Belle-Eau Cadeau, La Digue, Moustique, Vernou..) et la mise en commun des outils de production (forages, captage...).

2- Le faible rendement des réseaux

On peut définir le rendement d'un réseau d'eau par le ratio entre le volume consommé et facturé et le volume d'eau mis en distribution.

Un décret du 27 Janvier 2012 exige des Collectivités qu'un descriptif détaillé des réseaux d'eau soit réalisé au 31 décembre 2013. L'inventaire doit indiquer le linéaire de canalisation ; l'année ou, à défaut, la période de pose ; la catégorie de l'ouvrage (eau potable ou assainissement) ; des informations géographiques et enfin les matériaux et diamètres des canalisations recensées. Ces descriptifs devront être mis à jour et complétés chaque année.

Au-delà de cet inventaire, les collectivités sont tenues d'atteindre des seuils minimaux de rendement, fixés à 85 % pour les zones urbaines et à 65 % en zones rurales. Si ce n'est pas le cas, la collectivité doit engager un plan d'actions pour atteindre ces seuils.

En Guadeloupe, ce rendement est actuellement estimé à environ 50%. Ce chiffre traduit un écart d'environ 50% entre l'usine de production et le robinet du consommateur.

2.1 Les fuites physiques

Le linéaire de réseau de distribution est d'environ 4250 km. Les ouvrages d'adduction permettant le transfert de gros volume comptent 4 canalisations assurant le transfert d'eau brute de la Basse-Terre vers la Grande-Terre, 2 canalisations assurant le transfert d'eau traitée de la Basse-Terre vers la Grande-Terre et 2 canalisations sous-marines permettant le transfert d'eau traitée vers la Désirade et les îles des Saintes.

PRECONISATION 9

Le CESR souhaite attirer l'attention sur l'importante fuite présente sur la canalisation sous-marine desservant les Saintes et sur l'urgence à intervenir compte tenu des incidences économiques liées des pertes d'eau.

Les fuites physiques résultent de pertes d'exploitation (vannes non étanches ou ouvertes), de casses ou de la détérioration des canalisations. Il ressort des auditions menées que ces fuites sont en grandes parties dues à la calcification des réseaux de canalisation majoritairement en amiante ciment.

Les membres de la Commission s'interrogent quant au choix de ce matériau pour la construction des réseaux d'eau en Guadeloupe. Le métal ou le plastique semblent plus adaptés. Ils présentent moins de risques de casse en cas de séisme par exemple.

PRECONISATION 10

Pour approfondir ce sujet, il serait nécessaire de pouvoir remonter aux années 1960, à l'installation de ces réseaux sur le territoire pour déterminer avec exactitude les responsabilités en jeu. Dans ce cadre, il serait opportun de procéder à l'audition de la DAAF (Ex DDE), conseiller technique sur l'eau, intervenant auprès des collectivités à cette époque. La démonstration d'un préjudice peut être un préalable à une demande de compensation.

L'entretien des réseaux d'adduction et de distribution est de la responsabilité des propriétaires. La question de la propriété des réseaux d'adduction doit faire l'objet d'un éclaircissement en Guadeloupe. La plupart des réseaux de distribution appartiennent aux communes.

PRECONISATION 11

Le CESR souhaite que les Maires, ou en cas de transfert les EPCI, prennent leur responsabilité concernant l'état des réseaux sur leur territoire.

Les maitres d'ouvrage évoquent certaines difficultés dans l'entretien des réseaux.

- La difficulté à repérer les fuites dans un réseau souterrain
- Le protocole à mettre en place pour l'amiante volatile

PRECONISATION 12

Le CESR invite ceux-ci à mettre en œuvre des procédés performants de recherche des fuites par acoustique.

L'amiante volatile étant très dangereux, un protocole lourd devra être mis en place pour procéder aux travaux sur ces canalisations. Dans ce cadre, le CESR préconise de former des jeunes au désamiantage dès aujourd'hui car cette activité peut constituer une niche d'emplois.

2.2 Les fuites commerciales

Les fuites commerciales regroupent le comptage défaillant et les branchements frauduleux. Le sous-comptage peut résulter de la vétusté des compteurs. Des actions de remplacement peuvent alors être rapidement et simplement mises en place.

L'absence de facturation peut également faire baisser le taux de rendement. Cette problématique a été abordée dans les développements relatifs au contrôle sur les délégataires de service public. Des cas de branchements frauduleux ont été rapportés lors des auditions. Certaines personnes, physiques ou morales, bénéficient frauduleusement du service de l'eau sur le territoire.

PRECONISATION 13

Le CESR pense qu'il est nécessaire de renforcer le contrôle pour diminuer le nombre de branchements frauduleux.

III) Le service public de l'eau en Guadeloupe : les difficultés d'ordre financier

VOLET RECETTES DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU EN GUADELOUPE POUR L'ANNEE 2011		VOLET DEPENSES DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU EN GUADELOUPE POUR L'ANNEE 2011	
Subventions d'exploitation	514 257	Coûts d'exploitation (Collectivités et délégataires)	62 434 085
Subventions d'investissement	6 972 643	Dépenses d'investissement	21 808 861
Recettes d'exploitation (Collectivités et délégataires)	67 428 693	Total des Dépenses	84 242 946
Total des recettes	74 915 593		
		SOLDE : - 9 327 353	

Tableau réalisé à partir des chiffres d'une étude réalisée en 2011 par l'Office de l'eau (Etude économique relative à la récupération des coûts et services liés à l'eau).

Les coûts d'exploitation représentent 74% des dépenses totales.

Les dépenses d'investissement ne représentent que 26% des dépenses totales.

Le SDMEA estime qu'à l'horizon 2030, il faudra investir environ 1 Milliards d'euros pour améliorer la connaissance, maîtriser les pertes, renouveler les réseaux, renforcer sécuriser et préserver la ressource en eau et en améliorer la qualité.

1- La maîtrise des investissements

Les acteurs de l'eau sont et seront confrontés à de nombreuses dépenses pour assurer l'alimentation en eau des usagers. Il est nécessaire que ceux-ci fassent preuve d'un bon niveau d'ingénierie financière pour mettre en place un plan d'action priorisé et faisant appel à des financements croisés.

PRECONISATION 14

A partir de la ressource financière appréhendée et bonifiée par les subventions des Collectivités, de l'état, ou de l'Union européenne, il convient de sécuriser la part gestion/fonctionnement et d'en déduire la part maintenance/investissement pour la capitaliser sur 20 ans ou plus. Le CESR préconise de mettre en place un programme de grands travaux en commençant par les urgences.

PRECONISATION 15

Le CESR attire l'attention des élus sur le fait que l'extension de réseau n'est pas financée par les fonds européens. Il est nécessaire de se pencher dès maintenant sur un plan de financement pour anticiper les besoins en développement du territoire.

Le schéma d'alimentation en eau mis en place par les communes et les intercommunalités doit être cohérent avec les objectifs de développement des collectivités (PLU), et être complétés d'un Plan Pluri annuel d'investissement.

PRECONISATION 16

Il convient de préciser qu'il arrive que des permis de construire des immeubles d'habitation soient accordés sans que le raccordement à l'eau soit possible. (Exemple du retard dans la livraison de logements sociaux faute de branchement aux réseaux d'eau). Lors de l'instruction d'un permis de construire, le service instructeur doit pouvoir vérifier que le terrain sur lequel est projetée la construction est desservi ou peut être desservi par les différents réseaux publics. Les collectivités doivent mettre en place un circuit interne cohérent pour éviter ce genre de situation. Avant d'accorder un permis, une demande doit être adressée au service eau de la collectivité.

PRECONISATION 17

Le CESR se demande pourquoi les infrastructures d'eau n'ont pas été amorties. L'amortissement des infrastructures d'eau a pour base de calcul le coût d'acquisition ou de réalisation des infrastructures d'eau augmenté des dépenses de grosses réparations. Cette charge doit être étalée sur une période de temps déterminée. Cette pratique permet d'assurer le remboursement des emprunts et dans un second temps apparaît comme un moyen d'autofinancement.

1.1 En Guadeloupe l'eau ne paie pas l'eau

L'eau a un coût. Elle est prélevée, traitée, stockée et distribuée. Selon le principe de l'eau paie l'eau, sur lequel repose le financement du secteur en France, l'utilisateur doit supporter l'essentiel des dépenses liées à la gestion de l'eau qu'il consomme. Les budgets eau doivent être équilibrés, les recettes couvrant les dépenses. Il convient d'observer que certaines régions sont déficitaires en Guadeloupe. Compte tenu des sommes importantes investies et à investir sur le territoire, l'utilisateur ne peut pas supporter l'ensemble des dépenses liées à l'eau. D'autres sources de financement doivent être mobilisées.

1.2 L'assistance technique

L'Office de l'eau est un établissement public local à caractère administratif. Le Président du Conseil Départemental est le Président de cette structure. Elle est dotée de la personnalité civile et d'une autonomie financière. L'Office de l'eau accompagne les collectivités territoriales dans la mise en place de leur schéma d'eau et d'assainissement. Il intervient dans la programmation et le financement des travaux. Il exerce un contrôle sur la qualité de l'eau, protège et recherche la ressource. Les acteurs interrogés sont unanimes quant à l'utilité de l'office de l'eau. Cet organisme est financé par plusieurs redevances levées sur la consommation d'eau des usagers pour un montant de 5 874 702 euros en 2014. Le montant total de l'enveloppe de l'Office s'élève à environ 46 000 000 euros entre 2008 et 2018.

PRECONISATION 18

Il convient dès lors que l'Office renforce sa communication envers les usagers et justifie de l'utilisation de ces fonds publics.

L'association des Maires de Guadeloupe a mis à disposition des élus une **cellule d'appui technique**. Composée d'ingénieurs, d'une juriste et d'une assistante administrative, cette structure porte assistance aux maîtres d'ouvrages communaux pour le montage des dossiers de financement dans le cadre du FEDER.

2- La disparité des prix sur le territoire

Le tableau ci-dessous démontre la grande hétérogénéité des prix de l'eau. Près de 8 tarifs sont pratiqués sur le territoire.

2.1 Tableau estimatif sous réserve de changement

Territoire	Commune	Prix de l'eau (€/m3)
Cap Excellence	Baie-Mahault	1.74
	Pointe-à-Pitre et Aymes	1.69
CANBT	Lamentin	2.09*2011
	Sainte-Rose	1.03-1.89
	Deshaies	1.74
CANGT	Moule	1.70
	Anse-Bertrand, Port-Louis, Petit-Canal, Morne à L'eau	3.40
CAMG	Capesterre, Saint-Louis, Grand-Bourg,	3.00
SIAEAG	Petit-Bourg, Goyave, Gosier, Sainte-Anne, Saint-François, Désirade	1.74 (Grds fonds 2.13 - 2.88)
CASBT	Trois-Rivières	1.36
		1.44*2011

2.2 Détails d'une facture d'eau – Tableau d'analyse sur 1 trimestre

PRESTATIONS	PERIODES	Volumes	Prix	Montants	TVA	Montants	% des
			unitaires	H.T.	H.T.	2,10	TTC
			H.T.	H.T.	2,10	TTC	sur total
							TTC
Abonnement Eau	1 ^{er} trimestre 2014			11,00 €	0,231 €	11,231 €	6,098
Consommation Eau (jours)	91	40	1,15 €	46,00 €	0,966 €	46,966 €	25,499
du 6/11/2013 au 5/02/2014		5	2,02 €	10,10 €	0,212 €	10,312 €	5,599
Sous total Eau		45		67,10 €		68,509 €	37,195
Traitement Eaux usées	1 ^{er} trimestre 2014			9,00 €	0,189 €	9,189 €	4,989
Consommation Eaux usées		40	1,75 €	70,00 €	1,470 €	71,470 €	38,802
		5	1,91 €	9,55 €	0,201 €	9,751 €	5,294
Sous total assainissement		45		88,55 €		90,410 €	49,085
Lutte contre pollution (office de l'eau)	91	45	0,2000 €	9,00 €	0,1890 €	9,189 €	4,989
Modernisation des réseaux (off de l'eau)	91	45	0,0902 €	4,06 €	0,0852 €	4,144 €	2,250
Préservation des ressources en eau (Off.)	91	45	0,2422 €	10,90 €	0,2289 €	11,128 €	6,042
Sous total organismes publics		45		23,96 €		24,461 €	13,280
Octroi de mer régional				0,81 €		0,810 €	0,440
TOTAL GENERAL TTC						184,190 €	100,000

2.3 Détails d'une facture d'eau : Comparaison sur 3 factures s'étalant sur une période d'environ 2 ans.

Cout total : En deux ans celui-ci évolue " moyennement " passant de 164,76€ pour 46 M3 à 184,19€ pour 45 M3.

Il évolue de + 19,43 € soit 11,79 %.

Composition des variations de couts : L'abonnement à l'eau reste inchangé à 11 € par trimestre depuis deux ans.

Prix au m3 d'eau : Egalement inchangé depuis deux ans.

Abonnement à l'assainissement : Il passe de 8 € à 9 € soit 12,5 % d'augmentation en deux ans.

Le prix au M3 pour l'assainissement est passé de 1,65€ à 1,75€ sur la base de 40 M3. Il augmente à 1,91 € au-delà de 40 M3 ce qui est nouveau puisqu'il n'y avait qu'un prix unique quelle que soit la consommation. Sur 45 M3 l'augmentation se chiffre à 5,30 € soit +7 %.

Office de l'eau : Il est perçu sur chaque facture trois contributions pour l'office de l'eau : Lutte contre la pollution, Modernisation des réseaux, et Préservations des ressources en eaux.

Pour le total des 3 postes on est passé de 0,1654 €/ M3 à 0,5324 €/ M3 soit + 0,3670 € / M3 ce qui représente une augmentation de 222 %. C'est très important, même si cela porte sur des sommes faibles.

Parts respectives des différents postes constituant une facture :

Conséquence de ce qui précède on observe que la part relative des différentes prestations évolue de la façon suivante :

Le poste eau potable passe de 42,83 % à 37,195 % sur deux ans (par rapport à la facture globale)

Le poste assainissement passe de 51,99 % à 49,08 % sur deux ans (par rapport à la facture globale)

Le poste office de l'eau passe de 4,715 % à 13,28 % sur deux ans. A l'intérieur de ce poste celui consacré à la modernisation des réseaux passe de 0,542 % à 2,250 %.

PRECONISATION 18

Le CESR propose qu'une plus grande partie des taxes soit affectée à la modernisation des réseaux et qu'un coefficient d'accroissement soit recherché par l'utilisation de subventions européennes, de subvention de l'Etat et des collectivités contributrices.

2.5 L'assainissement, une prestation facturée mais très peu mise en pratique

L'utilisateur paye en assainissement le traitement de la quantité d'eau usées qui est évaluée en fonction du nombre de m3 d'eau qu'il consomme. Si l'utilisateur habite dans une zone d'assainissement non collectif, il doit s'acquitter d'une taxe liée au contrôle de l'assainissement rendue obligatoire par la loi pour éviter la pollution de nappes phréatiques.

Il ressort des auditions menées que peu de collectivités assurent un service efficace d'assainissement. Beaucoup de stations d'épurations ne sont pas aux normes, sont sous dimensionnées ou/et mal entretenues.

Les collectivités fixent le prix de l'assainissement en fonction de son coût de revient et de ses investissements.

PRECONISATION 19

Le CESR considère que dès lors que la prestation d'assainissement n'est pas effectuée son paiement est indu.

Dans l'état actuel des choses, le prix de l'assainissement dépend du volume d'eau consommé par l'utilisateur. Pourtant, la totalité de l'eau utilisée par ce dernier ne sera pas assainie (Fuites, eau ne s'écoulant pas dans les réseaux...).

PRECONISATION 20

Le CESR préconise que des études soient menées concernant les utilisations possibles des boues d'épuration. Le plan d'assainissement Guadeloupe 2012-2018 prévoit la réalisation d'un schéma directeur départemental de gestion des sous-produits de traitement des eaux usées, la poursuite de l'agrément des vidangeurs et l'organisation de la filière. Pour l'instant en Guadeloupe, 3 filières d'élimination des boues sont envisagées.

L'épandage agricole, le compostage et l'enfouissement technique. Les membres du CESR ne sont pas favorables à l'utilisation des boues d'épuration dans l'agriculture. Il convient dès lors de privilégier les pistes de recyclage industriel.

IV) La proposition de la Commission eau du CESR : la mise en place d'une entité collégiale unique de gestion du service public de l'eau

PRECONISATION GENERALE

Le CESR demande la mise en place d'une entité collégiale unique pour la gestion du service public de l'eau sur le territoire.

Cette entité doit répondre aux objectifs de transparence et de technicité. En ce sens, elle devra regrouper les politiques, les organismes d'assistance technique tels que l'office de l'eau, les représentants de la société civile et les représentants des consommateurs.

Il est important de préciser que cette proposition a été appuyée par l'Office de l'eau et préconisée dans le cadre du SDMEA.

Certains acteurs intervenant dans la gestion de l'eau évoquent des obstacles à la mise en place d'une structure unique.

★ « Les collectivités et EPCI ayant fait d'importants investissements rechignent à mettre en commun leurs équipements ».

A cet argument, Le CESR répond que la mise en commun des investissements va donner lieu à une compensation, un retour sur investissement. **Le droit de suite permettra aux communes d'être dédommagées, d'avoir une ristourne, correspondant à la part utilisée par les autres, au moment du transfert de compétence. Cette méthode a été utilisée pour mettre en place la péréquation du prix de l'électricité.**

★ « Les collectivités n'ont pas le même niveau d'équipement, pas le même niveau d'entretien des réseaux. Pour les territoires où l'eau est moins chère, la mise en place d'une structure unique aboutira à l'augmentation du tarif de l'eau ».

Cet argument pose une question d'ordre moral. Le CESR considère que le peuple de Guadeloupe se doit d'être solidaire.

Le CESR demande que la proposition visant à mettre en place une entité collégiale unique pour la gestion du service public de l'eau soit soumise à l'avis des citoyens dans le cadre de consultations locales organisées par les EPCI de la Guadeloupe.



Conseil Économique et Social Régional de la Guadeloupe
16 rue Peynier • 97100 BASSE-TERRE
Email : cesr-guadeloupe@wanadoo.fr
Tél. : 0590 41 05 23