

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU EN PÉRIODE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Cahier territorial n° 11
Saint- Martin

Rapport public thématique

Juillet 2023

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Synthèse | 5 |
| Introduction..... | 7 |
| Chapitre I La situation de la ressource en eau et l'importance des prélèvements sur le territoire de Saint-Martin | 9 |
| I - La disponibilité et la qualité de la ressource en eau | 9 |
| A - Un territoire marqué par l'absence de ressource en eau douce exploitée..... | 9 |
| B - La satisfaction publique des besoins assurée exclusivement par le dessalement..... | 10 |
| II - La répartition de la consommation entre les différentes activités et les conflits d'usage..... | 11 |
| A - Un usage de l'eau domestique et touristique | 12 |
| B - Des ressources alternatives au service public très présentes | 12 |
| III - L'évaluation des risques liés au changement climatique | 13 |
| Chapitre II La planification de la gestion des eaux face au changement climatique | 15 |
| I - La représentation des différentes parties prenantes dans la gouvernance | 15 |
| A - Une gouvernance inaboutie | 15 |
| B - Une gouvernance territoriale centrée sur l'EEASM..... | 17 |
| II - La couverture territoriale et la cohérence des schémas de gestion des eaux et de leur déclinaison opérationnelle | 18 |
| III - La cohérence entre les documents de planification de la gestion de l'eau et les autres documents de planification territoriale | 19 |
| Chapitre III Les mesures visant à réduire les prélèvements d'eau et à mieux partager la ressource | 21 |
| I - Les mesures de court terme : la délivrance et le contrôle des autorisations de prélèvements..... | 21 |
| II - Les mesures d'urgence : la réduction de la consommation en période de crise | 22 |

| | |
|--|-----------|
| III - Les mesures de long terme visant à sécuriser l'accès à la ressource en eau | 22 |
| A - Les capacités de production devront être renforcées et sécurisées..... | 23 |
| B - Le réseau de distribution nécessite un renforcement et une sécurisation | 24 |
| C - Les problématiques foncières et d'impayés devront être soldées..... | 25 |
| D - Un taux d'impayé qui met en péril l'économie des contrats de délégation de service public | 25 |
| E - La coopération avec la partie néerlandaise du territoire devra être renforcée..... | 26 |
| Chapitre IV La sécurisation de la couverture des besoins en eau et la préservation des milieux aquatiques | 29 |
| I - L'encouragement à la modification des modes de consommation | 29 |
| II - L'augmentation de la capacité technique des infrastructures et du stockage..... | 30 |
| III - Élargir la ressource utilisable..... | 30 |
| IV - La préservation des milieux aquatiques..... | 31 |
| V - L'utilisation de solutions fondées sur la nature | 32 |
| Liste des abréviations | 33 |

Synthèse

Ce cahier territorial s'inscrit dans le cadre de l'enquête sur la gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique conduite par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes.

Saint-Martin, île sèche, constitue un territoire original en matière d'accès et de gestion de la ressource en eau, la totalité de l'eau distribuée par la voie du réseau public étant produite par le dessalement d'eau de mer. Des ressources alternatives fondées sur la nature, historiquement utilisées, telles que l'eau de pluie, y sont toujours largement exploitées.

Appartenant au bassin hydrographique de la Guadeloupe dont elle est pourtant séparée par 260 km de mer, la gouvernance territoriale en matière de gestion de la ressource en eau apparaît inaboutie.

En l'absence de ressource en eau douce utilisée par le réseau public de distribution, Saint-Martin constitue déjà un territoire d'expérimentation du changement climatique. Si, à cet égard le territoire n'est pas concerné par la nécessité de réduire les prélèvements sur cette ressource en eau douce, des mesures doivent toutefois être mises en œuvre afin de permettre l'alimentation de l'ensemble des usagers.

Celles-ci devront, tout en garantissant l'équilibre financier des contrats de délégation de service public, permettre de restaurer la confiance de la population dans l'eau distribuée par le réseau public et desservir de manière fiable de nouveaux abonnés tels que les hôtels qui se sont tournés vers des systèmes privés de dessalement.

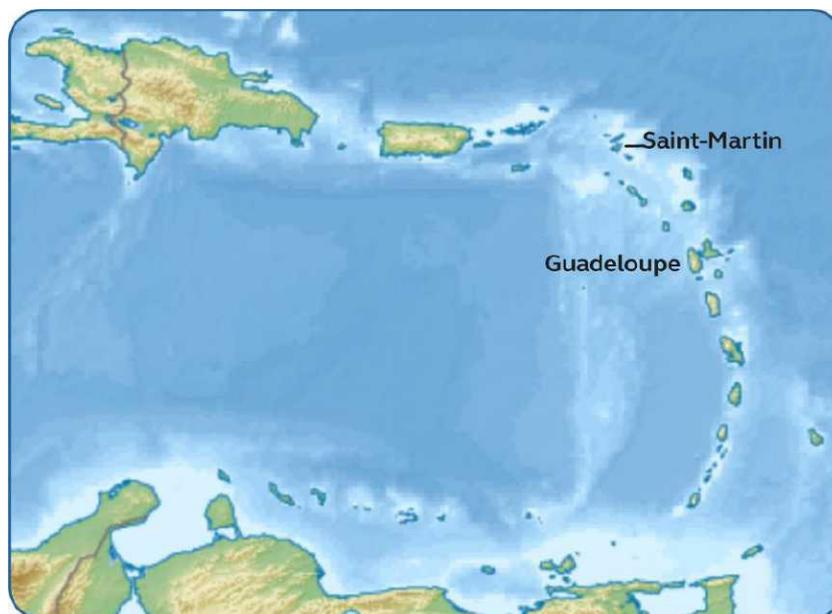
À cet égard, la coopération avec *Sint-Maarten*, la partie néerlandaise de l'île, pourrait être approfondie et renforcée. Mais celle-ci se heurte à des difficultés institutionnelles et aux normes de qualité de l'eau potable distinctes sur les deux territoires.

Enfin la soutenabilité du tarif de l'eau, très élevé à Saint-Martin, devra être assurée. L'électricité nécessaire au fonctionnement de l'usine de *Galisbay* est produite par une centrale diesel dont le surcoût est aujourd'hui pris en charge par la solidarité nationale.

Introduction

L'île de Saint-Martin, d'une superficie totale de 90 km², est située au nord de l'arc antillais. Elle est depuis 1648 un territoire partagé en deux parties, l'une française (Saint-Martin) et l'autre néerlandaise (*Sint-Maarten*). Saint-Martin (53 km² éloigné de la Guadeloupe par 260 km de mer, en a constitué une commune jusqu'en 2007, date à laquelle elle est devenue une collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution. La collectivité de Saint-Martin (CSM) constitue une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne. La partie néerlandaise de l'île relève du statut des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne.

Carte n° 1 : localisation de Saint-Martin



Source : Wikipédia

La coexistence de ces deux territoires de tailles modestes, à la frontière ouverte, aux législations et aux systèmes monétaires distincts, engendre une situation concurrentielle. Elle n'a pas conduit à une coopération véritable.

L'île¹ peuplée de 4 000 habitants en 1962 a d'abord connu une très forte croissance démographique portant la population à 8 072 en 1982, puis à 35 334 en 2017. Dévastée par l'Ouragan Irma en 2017 qui a endommagé près de 95 % du bâti et conduit au départ de nombreux habitants², elle compte en 2019, 32 489 habitants.

Le territoire est marqué par un faible niveau de revenu et un taux de chômage élevé. En 2014, 21 % de la population dépendait du revenu de solidarité active (RSA).

Eu égard à l'absence de ressource suffisante en eau douce, Saint-Martin s'est tournée dès 1966 vers le dessalement de l'eau de mer. Il s'agit de la seule source d'approvisionnement du réseau de distribution publique d'eau.

¹ La présente enquête portera exclusivement sur la gestion quantitative de l'eau sur la partie française de l'île.

² Le nombre de départ consécutifs à l'ouragan IRMA est estimé à 7 000 personnes.

Chapitre I

La situation de la ressource en eau et l'importance des prélèvements sur le territoire de Saint-Martin

I - La disponibilité et la qualité de la ressource en eau

Saint-Martin ne dispose d'aucune ressource en eau douce suffisante permettant d'assurer la satisfaction des besoins en eau de la population. La production d'eau est donc assurée par la voie du dessalement.

A - Un territoire marqué par l'absence de ressource en eau douce exploitée

Île volcanique au climat tropical, marquée par deux saisons, l'une humide dite hivernage s'étendant du mois de juin au mois de novembre, et l'autre sèche dite de « carême » du mois de décembre au mois d'avril, Saint-Martin ne dispose pas de cours d'eau pérenne.

Qualifiée d'île sèche, l'alimentation en eau de la population n'y est pas assurée par des prélèvements sur les cours d'eau. Aucune masse d'eau « cours d'eau » au sens de la directive cadre sur l'eau (DCE) n'y est répertoriée.

S'agissant des masses d'eau souterraines, le contexte géologique est globalement peu favorable à la présence d'aquifères importants. Seuls les secteurs de la vallée du Colombier et de la ravine Loterie ainsi que la zone Bellevue-Saint-Jean ont été définis par le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) comme plus favorables à la présence d'eau douce. Toutefois, l'analyse des 37 points d'eau de l'île révèle que ceux-ci sont impropres à la production d'eau potable en l'état, notamment en raison de teneurs trop élevées en chlorure de sodium vraisemblablement liées à l'influence marine. En outre la contamination bactérienne de ces eaux souterraines est généralisée.

Si le potentiel peut apparaître réel, des investigations complémentaires doivent être conduites afin d'en améliorer la connaissance. L'état de cette masse d'eau n'a ainsi pas pu être déterminé dans le cadre de l'état des lieux réalisé en 2019.

Des ouvrages de prélèvements non autorisés en nappe existent. Mais leur localisation, leur débit et leur usage sont mal connus.

B - La satisfaction publique des besoins assurée exclusivement par le dessalement

La satisfaction publique des besoins en eau de la population est assurée par un procédé de désalinisation de l'eau de mer.

Photo n° 1 : vue aérienne de l'usine de dessalement



Source : SAFEGE

L'usine de dessalement de Saint-Martin

En 1966, la société internationale de dessalement de l'eau de mer (SIDEM) construit et met en service une première usine de dessalement, de faible capacité, et dont le procédé est la distillation.

Depuis 2006, la potabilisation de l'eau est assurée par un procédé d'osmose inverse au sein de l'usine située à *Galibay*. La technique de l'osmose inverse, équivalent d'une hyper filtration, permet une quadruple épuration : physique, chimique, organique et biologique.

Les membranes utilisées pour ce traitement ne disposent pas d'attestation de conformité sanitaire en France. Si une demande d'autorisation de prélèvement, de production et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine a été déposée en 2014 afin de régulariser la situation administrative de l'installation existante, cette autorisation n'a pas encore été accordée.

Les prises d'eau sont situées en mer dans la circonscription de l'établissement du Port de Saint-Martin et elles permettent de produire un volume théorique de 9 000 m³ par jour grâce à trois files de production. En réalité la production maximale est inférieure et s'établit quotidiennement en 2021 entre 7 500 et 8 000 m³.

Le ratio de production s'élève pour chaque m³ d'eau de mer pompé à 0,42 m³ d'eau traitée et à 0,58 m³ de concentrat d'osmose inverse. Ce concentrat chargé en sel est rejeté directement en mer au niveau du rivage.

L'eau produite, contrôlée par l'Agence régionale de santé (ARS) nécessite une reminéralisation à l'issue de son traitement afin d'en diminuer le caractère agressif.

II - La répartition de la consommation entre les différentes activités et les conflits d'usage

L'eau produite à Saint-Martin est principalement destinée à un usage domestique et touristique. Le manque de confiance dans l'eau distribuée, son prix élevé et les fréquentes ruptures d'alimentation ont conduit les usagers à rechercher des ressources alternatives.

A - Un usage de l'eau domestique et touristique

Le premier usage de l'eau à Saint-Martin est domestique. Les abonnés dont la consommation annuelle est inférieure à 100 m³ représentent ainsi 75 % des abonnés et 60 % du volume consommé.

Le second usage est professionnel, notamment touristique. Il représente moins de 1 % des abonnés et 13 % du volume consommé.

L'industrie et l'agriculture³, peu développées à Saint-Martin notamment en raison des difficultés d'accès à la ressource en eau⁴, représentent ainsi une faible part de la consommation.

La consommation effective moyenne par habitant est de 111 litres par jour en 2021. Elle recouvre une diversité importante de situations, les abonnés domestiques ayant une consommation faible, estimée à 68 m³ par an.

Cette situation résulte particulièrement du prix de l'eau qui est un des plus élevés de France. La facture pour un abonné consommant 68 m³ par an s'élève ainsi à 647 € au 1^{er} janvier 2019, soit un prix au mètre cube de 9,50 €.

S'il n'existe pas de tarification sociale, les 30 premiers mètres cubes consommés par trimestre bénéficient d'un tarif deux fois moins élevé que les suivants. Les tarifs qui ont été révisés en 2018 actent une baisse de la part fixe de l'abonnement et prévoient désormais deux tranches variables.

Le manque de confiance des abonnés dans l'eau distribuée explique également cette situation. Si la qualité de l'eau est globalement conforme aux normes⁵, les ménages se déclarent à 18 % « pas du tout satisfaits » par cette qualité. Seuls 11 % d'entre eux l'utilisent comme eau de boisson.

B - Des ressources alternatives au service public très présentes

Les ménages recourent de manière importante à la consommation de ressources alternatives : récupération d'eau de pluie, transports d'eau, systèmes de dessalement privés, eau en bouteille. Cette situation conduit au développement d'une économie alternative de l'eau avec des transporteurs qui assurent la distribution d'une eau, non potable, prélevée dans les eaux souterraines et de producteurs d'eau en bouteille qui disposent de leur propre installation de dessalement.

³ L'agriculture représentait 0,3 % de l'emploi à Saint-Martin en 2016 selon l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee).

⁴ 45 exploitations ont été recensés en 2010 et 90 % d'entre elles sont dédiées à l'élevage.

⁵ En 2019, la présence de bromates a donné lieu à une interdiction de consommation de l'eau entre juin et décembre.

Les entreprises et notamment les hôteliers, dont l'activité nécessite un accès à l'eau fiable et continu, se sont également équipés d'installations de dessalement. Ces volumes, estimés pour les installations hôtelières à 180 000 m³ par an, échappent à la distribution publique. Mais ils sont rejetés dans le réseau d'assainissement collectif sans paiement du service.

L'économie totale de ressource (hors eau de pluie) est estimée à 275 000 m³ par an.

Tableau n° 1 : estimation des ressources alternatives et des volumes échappant au service public

| Ressources alternatives | Volume annuel en m ³ | En % des volumes vendus par le service public |
|--|---------------------------------|---|
| Récupération d'eau de pluie | Inconnu | Inconnu |
| Transporteurs d'eau | 50 à 60 000 | 5 à 6 |
| Puits privés et système d'osmose inverse privé | 200 000 | 20 |
| Eau en bouteille/bonbonnes | 20 000 | 2 |
| Total | 270 à 280 000 | 27 à 28 % |

Source : Espelia, rapport pour la mise en œuvre d'une gestion durable des services

Les contrôles exercés sur ces installations privées n'apparaissent pas suffisants. L'agence régionale de santé (ARS) dispose d'un unique agent à temps plein pour réaliser l'ensemble des prélèvements d'eau potable, de piscine et de baignade en mer. Ainsi, l'ARS pratique des contrôles limités sur les systèmes d'osmose inverse privés, les piscines et les producteurs d'eau en bonbonne, mais aucun sur les systèmes de récupération des eaux de pluie et les transporteurs d'eau.

III - L'évaluation des risques liés au changement climatique

Alors que Saint-Martin est un territoire insulaire tropical exposé au risque cyclonique, Météo France projette deux impacts du changement climatique : d'une part, les saisons pluvieuses considérées comme extrêmes dans le climat actuel deviendraient plus fréquentes et d'autre part, alors que les pluies augmenteraient notamment au cours de la saison des pluies, la période de carême pourrait quant à elle être plus sèche. Cette situation impacterait les niveaux des masses d'eau souterraines.

Si une augmentation du nombre d'évènements climatiques intenses peut être envisagée, de nombreuses incertitudes subsistent toutefois quant à la modélisation de ceux-ci en raison du manque de données de longue durée sur l'archipel. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) 2022-2027 envisage quant à lui une diminution du nombre de cyclones, mais une augmentation de l'intensité de ces phénomènes.

Le changement climatique devrait induire une élévation du niveau de la mer. Mais l'incertitude des données au niveau régional est également importante. Cela aurait des incidences sur les zones humides du littoral et les eaux souterraines à travers une remontée du biseau salé, une augmentation de la salinité, de l'érosion du littoral et une submersion temporaire ou permanente des milieux induisant des conséquences multiples sur les espèces inféodées.

La récurrence des phénomènes extrêmes accentués par l'anthropisation de l'île, le tourisme et le changement climatique conduisent déjà les gestionnaires à adopter une culture du risque et de la résilience.

*

**

Saint-Martin, île sèche, ne dispose d'aucune ressource en eau pérenne suffisante. Elle assure la satisfaction des besoins des usagers par un procédé de désalinisation d'eau de mer permettant de produire environ 7 500 m³ par jour. Son prix est un des plus élevés de France. Les ménages et les entreprises notamment hôtelières recourent de manière importante à des ressources alternatives telles que les systèmes de dessalement privés ou le transport d'eau.

Chapitre II

La planification de la gestion des eaux face au changement climatique

I - La représentation des différentes parties prenantes dans la gouvernance

La gouvernance territoriale de l'eau centrée sur l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin (EEASM) apparaît comme inaboutie.

A - Une gouvernance inaboutie

Saint-Martin fait partie du bassin hydrographique de la Guadeloupe, bien que séparée de celle-ci par la mer et éloignée de 260 km. L'île fait l'objet, avec son accord⁶, d'un Sdage commun à ces deux territoires. Cette situation résulte d'un choix politique en l'absence de justifications hydrographiques.

Par une délibération de son conseil exécutif du 15 novembre 2016, la CSM a manifesté son souhait d'une instance de gouvernance adaptée et propre à son territoire. Toutefois le décret du 2 mars 2017⁷ instituant le comité de l'eau et de la biodiversité (CEB) pour

⁶ Courrier du président de la CSM du 25 octobre 2018.

⁷ Décret n° 2017-401 relatif à la gouvernance de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer.

le bassin de la Guadeloupe n'inclut aucune représentation de la CSM. Le CEB ne comporte ni élus, ni représentants des usagers ou des milieux socioprofessionnels issus de ce territoire.

La CSM a ainsi été associée, pour ce qui la concerne, aux travaux d'élaboration du Sdage à travers des ateliers territoriaux qui se sont déroulés à Saint-Martin.

L'Office de l'eau de la Guadeloupe (ODE), établissement public administratif à caractère départemental, est chargé, en lien avec le CEB, de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Toutefois, la CSM n'appartenant pas au département de la Guadeloupe, l'ODE n'est pas compétent sur son territoire. Il n'y perçoit aucune redevance.

Alors que l'ODE réalise notamment l'état des lieux des masses d'eau nécessaire à l'élaboration du Sdage, une convention a dû être conclue avec la CSM afin de lui permettre de le réaliser à Saint-Martin. La signature d'un partenariat avec l'ODE constitue une mesure du Sdage 2022-2027.

La mission interservices de l'eau et de la nature de Guadeloupe (MISEN) vise à assurer la coordination de l'action de l'État dans les domaines de l'eau et de la nature⁸. Le préfet délégué à Saint-Martin est membre de la MISEN.

C'est également la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe qui est compétente à Saint-Martin. Elle dispose à cet effet au sein d'une unité territoriale⁹ de deux agents assurant la mission relative à l'eau et à la biodiversité.

⁸ La MISEN est composée du directeur de la DEAL, du directeur de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DAAF), du directeur de l'administration générale et de la réglementation de la préfecture, du directeur de l'Agence régionale de santé (ARS), du directeur de la mer, d'un représentant du secteur mixte de la police de l'environnement de Guadeloupe, du Parc national de la Guadeloupe, de l'Office national des forêts (ONF), du conservatoire du littoral et des rivages lacustres, du préfet délégué à Saint-Martin et du directeur de l'ODE.

⁹ L'unité territoriale, placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet délégué, est composée de huit équivalents temps plein (ETP) qui assurent les trois principales missions des DEAL : habitat, construction et urbanisme, risques naturels et pollutions, eau et biodiversité.

Enfin, le plan eau DOM¹⁰ (PEDOM) dont le territoire fait l'objet, a conduit à l'installation d'une conférence territoriale des acteurs¹¹ de l'eau le 4 octobre 2016 et à la signature d'un contrat de progrès le 14 décembre 2021 pour une durée de 5 ans.

B - Une gouvernance territoriale centrée sur l'EEASM

L'EEASM, établissement public industriel et commercial de la CSM créé en 2007, est compétent pour la distribution d'eau, de l'assainissement collectif et non collectif, des eaux pluviales ainsi que toute mission relative au grand cycle de l'eau sur le territoire. Une clarification de ses statuts, actuellement en cours, est nécessaire quant à la gestion du grand cycle de l'eau et notamment aux compétences Gemapi et eaux pluviales urbaines que l'EEASM et le CSM se partagent. Il est prévu que la collectivité exerce les compétences liées au grand cycle de l'eau avec l'appui technique de l'établissement.

Malgré un tarif de l'eau déjà élevé et qui peut difficilement faire l'objet d'une revalorisation, le principe de « l'eau paie l'eau » ne s'applique pas à Saint-Martin. L'EEASM doit nécessairement recourir aux subventions pour assurer le financement des investissements et ce alors que le caractère insulaire de l'île conduit à des coûts de travaux estimés 30 % plus élevés qu'en France métropolitaine par le délégataire de service public.

Jusqu'au 1^{er} décembre 2018, le service de production d'eau potable était exploité séparément du service de distribution par deux prestataires distincts. La situation conduisant à des difficultés importantes, ces deux activités sont désormais rassemblées au sein d'un même contrat de délégation de service public confié pour 10 ans à l'entreprise SAUR.

¹⁰ Ce plan vise depuis le 30 mai 2016 à accompagner pour dix ans les collectivités compétentes dans l'amélioration du service rendu à leurs usagers en matière d'eau potable et d'assainissement.

¹¹ Cette conférence est présidée par le préfet délégué à Saint-Martin et associe les partenaires cosignataires du contrat, le président du conseil territorial de la CSM, le président de l'EEASM, le représentant de l'Office français de la biodiversité (OFB), la directrice de l'Agence française de développement (AFD), le directeur territorial de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ainsi que des experts tels que le directeur de la DEAL de la Guadeloupe ainsi que le chef de l'unité territoriale de Saint-Martin, le directeur de l'Agence régionale de santé (ARS), l'expert de la mission interministérielle « Eau ».

II - La couverture territoriale et la cohérence des schémas de gestion des eaux et de leur déclinaison opérationnelle

Le Sdage, approuvé par arrêté préfectoral du 30 novembre 2015, est composé de cinq orientations fondamentales. Celles-ci se déclinent en 91 dispositions qui concernent tant le territoire de la Guadeloupe que celui de Saint-Martin. Les orientations visent à améliorer la gouvernance et replacer la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire, à assurer la satisfaction quantitative des usages en préservant la ressource en eau, à garantir une meilleure qualité de la ressource vis-à-vis des pesticides et autres polluants dans un souci de santé publique, à réduire les rejets et améliorer l'assainissement et enfin à préserver et restaurer le fonctionnement biologique des milieux aquatiques. 39 dispositions ne concernent pas le territoire de Saint-Martin.

Le coût estimé des mesures pour Saint-Martin s'élève à 66,4 M€, soit 7 % des dépenses prévues pour la mise en œuvre du Sdage du bassin de la Guadeloupe.

Si cette question a été évoquée, notamment par l'autorité environnementale dans son avis du 18 février 2021, le Sdage ne fait pas l'objet d'une déclinaison en Sage sur le territoire de Saint-Martin.

En outre, alors que le territoire est couvert par le PEDOM, les orientations stratégiques de celui-ci visent, pour le service public de l'eau, à renforcer la gouvernance des structures compétentes, à développer les capacités techniques et financières du service, à redéfinir les priorités techniques afin d'offrir un service public de qualité et durable et enfin mieux intégrer les problématiques d'eau potable dans les grands enjeux de développement du territoire. Ce contrat s'appuie sur un programme prévisionnel d'investissement élaboré par l'EEASM pour une période de 10 ans, soit jusqu'en 2030.

III - La cohérence entre les documents de planification de la gestion de l'eau et les autres documents de planification territoriale

Saint-Martin relève de l'article 74 de la Constitution. Le schéma d'aménagement régional (SAR), le schéma départemental des carrières (SDC) et le plan de gestion du risque inondation (PGRI) de la Guadeloupe n'y sont pas opposables.

Après s'être dotée d'un code de l'urbanisme en 2015, la CSM, qui dispose d'un plan d'occupation des sols, travaille à l'élaboration d'un plan d'aménagement et de développement de Saint-Martin.

Le territoire est également couvert par un contrat de développement pour la période 2014-2020 qui comporte notamment des dispositions relatives à l'amélioration de l'infrastructure d'adduction d'eau potable et prévoit un investissement à hauteur de 23 M€ pour la période.

Enfin, le territoire est couvert par un schéma directeur de l'eau potable, réalisé en 2013 et mis plusieurs fois à jour notamment après l'ouragan IRMA, ainsi que par des schémas directeurs d'assainissement et des eaux pluviales.

*

**

La gouvernance, rattachée au bassin hydrographique de la Guadeloupe, apparaît inaboutie. L'exercice de la compétence est à Saint-Martin centrée autour de l'EEASM, établissement public de la CTM, créé en 2007. Ce dernier doit nécessairement recourir à des subventions pour financer les investissements nécessaires. Le principe de « l'eau paie l'eau » ne s'applique pas sur le territoire. Depuis 2018, les activités de production et de distribution d'eau ont été regroupées au sein d'une même délégation de service public.

Chapitre III

Les mesures visant à réduire les prélèvements d'eau et à mieux partager la ressource

I - Les mesures de court terme : la délivrance et le contrôle des autorisations de prélèvements

L'unité territoriale de la DEAL est composée de deux agents. Seul l'un d'entre eux, inspecteur de l'environnement, est assermenté. Il assure à ce titre la police de l'environnement avec l'appui de la DEAL Guadeloupe et celui ponctuel de l'OFB. Les agents assermentés de la réserve naturelle de Saint-Martin participent également à l'exercice de cette mission en dressant entre un et 15 procès-verbaux par an.

Aucune statistique propre au territoire n'était établie par la DEAL avant l'année 2021 au sujet des contrôles réalisés sur place sur les installations ouvrages travaux et activités (IOTA) ayant des impacts sur les milieux aquatiques. En 2021, 24 contrôles ont été réalisés sur place, débouchant sur 18 non conformités, et six sur pièces. Deux contrôles ont donné lieu à mise en demeure, puis à sanctions administratives.

Il ressort de l'enquête que de nombreux prélèvements ont lieu dans les masses d'eau souterraines sans déclaration ni autorisation. Certains donnent même lieu à une activité économique. Un vaste parc d'installations de dessalement a été aménagé. Toutefois aucun inventaire ni suivi de ces forages et équipements n'est réalisé. Aucun contrôle n'est diligenté.

II - Les mesures d'urgence : la réduction de la consommation en période de crise

Saint-Martin qui ne dépend ni des cours d'eau ni des masses d'eau souterraines pour son approvisionnement par le réseau public n'est pas sujette à une tension sur la ressource en eau douce en période de sécheresse. L'île n'est pas incluse dans le périmètre de l'arrêté cadre du préfet de Guadeloupe définissant les zones d'alerte et les mesures de limitation ou de restriction des usages de l'eau en vue de la préservation de la ressource.

Le territoire peut toutefois faire l'objet de restrictions d'eau du réseau public de distribution pour permettre la réalisation de travaux sur l'usine de *Galisbay*. À cet égard, la capacité de production de l'usine n'a longtemps permis que la seule couverture des besoins de la population qui s'élèvent à 6 000 m³ par jour. Pour effectuer des travaux, les ruptures d'alimentation étaient donc fréquentes et des tours d'eau pouvaient être mis en œuvre selon un planning élaboré avec l'EEASM.

Même si désormais la capacité de traitement est supérieure aux besoins journaliers de la population, certains travaux importants nécessitent toujours l'établissement de restrictions d'eau.

Ces restrictions font l'objet de réunions préalables associant le préfet délégué et ses services, la collectivité, l'EEASM ainsi que son délégataire et l'ARS. Ces restrictions sont accompagnées de mesures incitant l'ensemble de la population à réduire sa consommation. Toutefois ces dernières ne font pas l'objet de contrôles ni de suivis permettant d'en mesurer l'efficacité.

III - Les mesures de long terme visant à sécuriser l'accès à la ressource en eau

Saint-Martin n'est pas concernée par la mise en œuvre de mesures de réduction des prélèvements en l'absence d'utilisation des cours d'eau et des masses d'eau souterraines pour son alimentation par le réseau public. Toutefois, afin de sécuriser l'accès à l'eau de la population, les capacités de production et de distribution de l'eau devront être augmentées. La maîtrise des emprises foncières des installations nécessaires au service devra être assurée et la coopération avec *Sint-Maarten* renforcée.

A - Les capacités de production devront être renforcées et sécurisées

L'usine de *Galisbay* nécessite une sécurisation de sa capacité de production afin d'optimiser sa résilience aux ouragans. À titre d'exemple, l'ouragan IRMA a endommagé fortement l'usine, ce qui a conduit à son arrêt total du 6 au 21 septembre 2017 auquel a succédé une phase de remise en service jusqu'au 19 octobre 2017.

La capacité de production de l'usine devra également être augmentée afin de pouvoir supporter une période d'arrêt plus longue d'une file de production pour en assurer la maintenance et l'entretien, sans impacter l'approvisionnement des usagers. Une réflexion est engagée sur une nouvelle prise d'eau en un autre lieu ou l'installation d'une unité de dessalement mobile qui permettrait d'accroître la résilience de la production.

En outre, alors que l'environnement de l'usine de *Galisbay* a connu un développement industriel important avec le port, la centrale EDF et l'urbanisation du bassin versant, les prises d'eau de l'usine sont soumises à un risque potentiel fort de pollution. Deux pollutions aux hydrocarbures ont conduit à l'arrêt total de l'usine en 1996 et 2000 et ce jusqu'à dissipation totale de la pollution. Il est donc nécessaire d'établir les périmètres de protection adéquats et de veiller à la fiabilisation de ceux-ci dans le cadre du développement de l'île, notamment s'agissant du projet d'extension du port de commerce de *Galisbay* ou de la construction d'un terminal de croisière.

L'approvisionnement électrique de l'usine et de son coût devront également être sécurisés.

Le coût de l'électricité à Saint-Martin

La production d'eau par la technique de l'osmose inverse nécessite une forte consommation électrique (3,6 KW pour la production d'1 m³ d'eau) produite par deux centrales thermiques fonctionnant avec un moteur diesel.

Or le coût de l'électricité produite à Saint-Martin est très supérieur (environ quatre fois) à celui de la France métropolitaine. La moyenne du coût de production de l'électricité en outre-mer, zones non interconnectées (ZNI), est de 256 €/MWh.

Le surcoût de production de cette énergie est pris en charge par la solidarité nationale à travers un mécanisme de péréquation permettant aux usagers de l'ensemble du pays de bénéficier d'un tarif identique.

Le statut particulier de la collectivité de Saint-Martin a conduit à la signature en 2021 d'une convention avec l'État afin de garantir la poursuite de ce dispositif de péréquation. La fin de celui-ci aurait nécessairement pour conséquence une augmentation du coût de production de l'eau qui est déjà très élevé.

Enfin, la recherche d'une diversification de la ressource nécessitera de finaliser la connaissance des masses d'eau souterraines afin d'en établir leur potentiel exploitable notamment pour ce qui est des usages agricoles.

B - Le réseau de distribution nécessite un renforcement et une sécurisation

Le réseau de distribution d'eau, qui assure la desserte de 14 563 abonnés en 2021, est d'une longueur de 143 km. Il est composé notamment de six réservoirs d'une capacité de stockage de 15 000 m³. Toutefois, seuls 5 000 m³ d'eau stockée sont utilisables en cas de coupure électrique, ce qui conduit dans ce cas à une autonomie d'alimentation en eau inférieure à 24 heures.

Le réseau est vieillissant. Cette situation est aggravée par le contexte environnemental de Saint-Martin notamment par la chaleur de l'eau, son surtraitement au chlore et son positionnement dans une nappe saumâtre.

Le rendement du réseau tend à s'améliorer alors même que l'ouragan IRMA a occasionné de lourdes dégradations telles que la destruction de 50 % des compteurs (1 300 nourrices et 8 000 compteurs). Il était ainsi de 60,8 % en 2016, de 63,2 % en 2020 et de 70 % en 2021. Le retard structurel de Saint-Martin est donc majoré par le risque cyclonique auquel elle fait face.

Des investissements destinés à favoriser la résilience des installations après le passage d'ouragans sont nécessaires. Ils sont envisagés dans le cadre du schéma directeur de l'eau mis à jour à la suite d'IRMA. L'île a connu de précédents phénomènes cycloniques ayant occasionné des dégâts importants.

Le renforcement de la protection des ouvrages par leur caractère souterrain ou leur protection mécanique devra être engagé ainsi que la surélévation des matériels les plus fragiles notamment électriques et électroniques.

Une campagne de renouvellement des canalisations détruites, fragilisées ou inadaptées aux conditions climatiques et chimiques devra également être menée. Le renouvellement prioritaire des conduites structurantes ou stratégiques est évalué à 3 M€.

Le maillage des différentes parties du réseau et leur rendement devront être améliorés.

Enfin le développement de la sectorisation, des recherches de fuites, de la télésurveillance et de la collecte de données à distance, ainsi que l'installation de réducteurs de pression permettront également de satisfaire à l'objectif d'augmentation du rendement du réseau.

C - Les problématiques foncières et d'impayés devront être soldées

Les autorités administratives ne disposent pas d'une maîtrise des emprises foncières. 98 % des parcelles du territoire sont des propriétés privées. Cela conduit à l'implantation d'ouvrages publics sur des propriétés privées et génère des difficultés d'exploitation et des contentieux.

La question de la propriété des réseaux des lotissements privés et de leur entretien a donné lieu à un important contentieux notamment concernant ceux de la Baie Orientale et des Terres Basses. En effet, les associations syndicales ont contesté la propriété des canalisations pour refuser leur entretien et le paiement des factures d'eau induites par les fuites importantes de ces réseaux défectueux. La perte sur les réseaux des lotissements privés est ainsi estimée entre 10 et 12 % de l'eau distribuée, soit environ 200 000 m³ annuels. Le recouvrement des sommes en cause constitue donc un impératif pour le délégataire.

D - Un taux d'impayé qui met en péril l'économie des contrats de délégation de service public

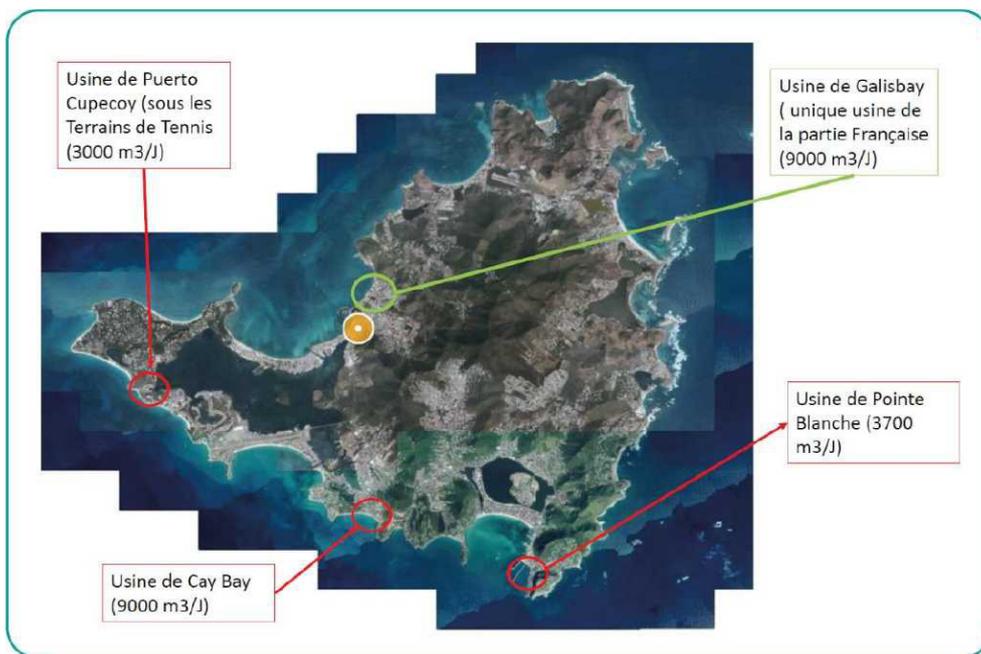
Le taux d'impayés s'élève à près de 30 % en 2016 et de 20 % en 2017. Il est largement supérieur à l'objectif retenu de 2 % en France métropolitaine. En outre, ceux-ci ne sont le fait de particuliers qu'à 55 %. En 2020, la SAUR, délégataire de service public, estime le taux d'impayés entre 12 % et 15 % hors lotissements privés. La société a ainsi réalisé une provision à hauteur de 15 % et s'est fixé un objectif de 8 % à une échéance de 10 ans.

Une telle situation présente un risque majeur de mise en péril de l'économie du contrat de délégation. Or le secteur de la production d'eau par dessalement constituant une activité spécifique, au nombre d'opérateurs limité et dont certains ne sont plus présents aux Antilles, le principe de délégation de l'exploitation du service pourrait être compromis.

E - La coopération avec la partie néerlandaise du territoire devra être renforcée

Compte tenu du nombre et de la répartition des usines de dessalement à *Sint-Maarten*, l'interconnexion du réseau entre les deux parties de l'île présente un intérêt pour sécuriser la distribution d'eau. En effet, *Sint-Maarten* dispose de trois usines réparties sur le territoire et dont la capacité de production est supérieure aux besoins de la population.

Carte n° 2 : implantation des usines de dessalement sur l'île de Saint-Martin (Saint-Martin et *Sint-Maarten*)



Source : EEASM

Une interconnexion en deux points, à Belle Plaine et à Oyster Pond, permettant une distribution dans les deux sens, existe déjà, même si des équipements hydrauliques complémentaires doivent être mis en place afin d'en garantir le caractère satisfaisant. Toutefois cette interconnexion n'est pas mise en service en raison des différences de normes applicables en matière d'eau potable entre les deux territoires et de l'absence de demande d'autorisation de *Sint-Maarten*. Cette dernière n'étant pas soumise à la directive européenne en la matière, l'eau produite ne serait pas déclarée comme propre à la consommation humaine sur le territoire français par l'ARS.

La rigidité de la réglementation française fait donc obstacle à la sécurisation de la ressource par la commercialisation d'une eau qui répond pourtant à la norme définie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Enfin la répartition des compétences entre l'État et la CSM déterminée dans le cadre de la loi organique du 21 février 2007 modifiant le code général des collectivités territoriales (CGCT)¹² rend également complexe le renforcement de la coopération avec *Sint-Maarten*.

*

**

Si les capacités de production devront être renforcées notamment par l'augmentation de la production et la sécurisation du périmètre de l'usine, les difficultés foncières et les impayés, qui mettent en péril l'économie du contrat de délégation de service public, devront également être résolus. La coopération avec la partie néerlandaise du territoire présente des avantages majeurs. Mais elle se heurte actuellement à la rigidité de la réglementation.

¹² Notamment ses articles LO 6351-11, LO 6351-14 et suivants du CGCT.

Chapitre IV

La sécurisation de la couverture des besoins en eau et la préservation des milieux aquatiques

I - L'encouragement à la modification des modes de consommation

Compte tenu des difficultés d'accès à l'eau sur le territoire, les usagers sont déjà sensibilisés à l'optimisation et à la rationalisation de l'usage de l'eau comme le démontre le volume moyen de consommation journalière par habitant. Les comportements peuvent toutefois être améliorés, notamment pour ce qui concerne la rapidité de réparation des fuites après compteurs. Une campagne de communication a ainsi été engagée sur ce thème.

Il apparaît également important de regagner la confiance des usagers dans le réseau de distribution publique. L'EEASM a ainsi procédé au recrutement d'un animateur territorial qui mène notamment des campagnes d'intervention en milieu scolaire. Le délégataire de service public participe à ces actions de sensibilisation ainsi qu'à celles de communication effectuées par voie numérique et de presse notamment dans le cadre des restrictions d'eau.

En outre, le développement des activités agricoles à Saint-Martin nécessite un meilleur accès à la ressource. La collecte, le stockage des eaux de pluie ainsi que la réutilisation des eaux usées traitées (RéUT) sont donc envisagés dans le cadre du plan territorial de l'agriculture durable de Saint-Martin.¹³.

Des partenariats pourraient également être développés dans le cadre du réseau d'innovation et de transfert agricole de Guadeloupe afin de développer des expérimentations agroécologiques.

Enfin la nécessité de produire de l'eau à travers un processus fortement consommateur d'énergie pourrait conduire à reconsidérer le modèle de développement démographique et économique de l'île.

II - L'augmentation de la capacité technique des infrastructures et du stockage

Les capacités de stockage des réservoirs sont actuellement suffisantes pour couvrir les besoins de la population. Toutefois elles ne permettent pas d'assurer l'alimentation en cas de panne électrique. Le volume de stockage doit ainsi être augmenté afin de renforcer et d'accroître l'autonomie de distribution.

III - Élargir la ressource utilisable

Le potentiel d'eau exploitable au titre de la RéUT a été estimé à 685 000 m³. La RéUT serait essentiellement utilisée dans le cadre de l'activité touristique notamment pour l'entretien des espaces verts. La RéUT suscite toutefois des interrogations quant à la nécessité d'opérer un doublement des réseaux ainsi qu'un second traitement en sortie de station, l'eau conservant à ce stade un caractère saumâtre.

La DEAL souhaite conduire une réflexion et déterminer précisément les besoins, établir les filières ainsi que les débouchés. Un groupe de travail s'est réuni pour la première fois sur ce sujet en mars 2022. Un comité de pilotage, chargé de définir le cahier des charges d'une étude exhaustive incluant la RéUT mais également les eaux souterraines, les retenues collinaires et les sources marines secondaires, devrait être proposé avant la fin de l'année 2022.

¹³ Octobre 2021.

S'agissant des masses d'eau souterraines, des investigations complémentaires pourraient être conduites afin d'en améliorer la connaissance et d'en établir le potentiel.

IV - La préservation des milieux aquatiques

Saint-Martin dispose en outre de 17 étangs, propriétés du conservatoire du littoral et de la CSM qui présentent un intérêt environnemental, hydraulique et touristique.

La sauvegarde des récifs coraliens, des mangroves et des herbiers de phanérogames marines doit être assurée. Ces trois écosystèmes sont interdépendants et assurent un rôle protecteur de la côte et des milieux.

La réserve naturelle de Saint-Martin

Une réserve naturelle nationale de 3 060 ha a été créée en 1998. Elle comporte une partie marine d'une surface de 2 900 ha ainsi qu'une partie terrestre littorale et deux zones humides, les salines d'Orient et l'étang aux poissons.

La gestion de la réserve a été confiée à une association « Réserve naturelle de Saint-Martin ». Cette dernière gère également des étangs propriétés du conservatoire du littoral.

L'association dispose de trois grandes missions : maintenir la biodiversité et la fonctionnalité des sites en suivant l'état de santé des écosystèmes et en entretenant les milieux, protéger les espaces naturels et faire découvrir durablement la nature et son fonctionnement.

L'association dispose de sept salariés dont cinq sont commissionnés et assermentés.

Les milieux aquatiques, notamment les 14 étangs, sont soumis à de nombreuses pressions et menaces : dépôts de remblais, déversement de déchets, rejets d'effluents d'assainissement non traités ou défrichements sauvages.

L'aménagement du territoire et la planification de l'urbanisme doivent également intégrer ces problématiques s'agissant en particulier de l'accroissement de l'imperméabilisation des sols et de la gestion des eaux pluviales.

Enfin, s'agissant de l'usine de dessalement, aucun suivi particulier des zones de rejet en mer du concentrat n'est réalisé. Les conséquences éventuelles du fonctionnement de l'usine sur le milieu naturel ne sont donc pas connues.

V - L'utilisation de solutions fondées sur la nature

Historiquement, l'alimentation en eau de la population était assurée par des prélèvements dans les eaux souterraines, mais également à travers l'eau de pluie. 90 % de la population de l'île dépend des eaux pluviales pour son alimentation. Compte tenu des difficultés d'accès à l'eau sur le territoire, cette pratique de réutilisation des eaux de pluie existe encore aujourd'hui. Elle constitue une alternative à la consommation d'eau du réseau public.

**

Compte tenu des difficultés d'accès à l'eau sur le territoire, la population est déjà sensibilisée à l'optimisation et la rationalisation de l'usage de l'eau. Cette situation pourrait conduire, compte tenu de l'insuffisance de ressources en eau et du coût du processus de dessalement de l'eau, à interroger le modèle de développement démographique et économique de l'île.

Liste des abréviations

| | |
|--------------|---|
| AFD..... | Agence française de développement |
| ARS..... | Agence régionale de santé |
| BRGM..... | Bureau de recherches géologiques et minières |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CEB..... | Comité de l'eau et de la biodiversité |
| CGCT..... | Code général des collectivités territoriales |
| COFIL..... | Comité de pilotage |
| CSM | Collectivité de Saint-Martin |
| DAAF..... | Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| DCE..... | Directive cadre sur l'eau |
| DEAL..... | Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| EEASM | Établissement de l'eau et de l'assainissement de Saint-Martin |
| EDF | Électricité de France |
| GEMAPI | Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations |
| INSEE | Institut national des statistiques et des études économiques |
| MISEN | Mission interservices de l'eau et de la nature |
| ODE | Office de l'eau |
| OFB..... | Office français de la biodiversité |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONF..... | Office national de la forêt |
| PEDOM..... | Plan eau DOM |
| PGRI | Plan de gestion des risques inondations |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PPI..... | Plan pluriannuel d'intervention |
| REUT | Réutilisation des eaux usées traitées |
| RSA..... | Revenu de solidarité active |
| RUP..... | Région ultrapériphérique |
| SAR..... | Schéma d'aménagement régional |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDC..... | Schéma départemental de carrières |
| ZNI..... | Zones non interconnectées |