

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences

– Audition des institutions bancaires finançant les investissements des collectivités territoriales et groupements de collectivités en Guadeloupe, réunissant :

- M. Christophe Laurent, directeur régional Antilles-Guyane de la Banque des territoires, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Philippe La Cognata, directeur régional Atlantique, et Mme Laura Collin, responsable des relations avec le parlement, de l'Agence française de développement..... 2

Vendredi
11 juin 2021
Séance de 20 heures 10

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Mathilde Panot,
présidente de la commission**



COMMISSION D'ENQUÊTE RELATIVE À LA MAINMISE SUR LA RESSOURCE EN EAU PAR LES INTÉRÊTS PRIVÉS ET SES CONSÉQUENCES

Vendredi 11 juin 2021

La séance est ouverte à vingt heures dix.

(Présidence de Mme Mathilde Panot, présidente de la commission)

La commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, procède à l'audition des institutions bancaires finançant les investissements des collectivités territoriales et groupements de collectivités en Guadeloupe

Mme la Présidente Mathilde Panot. Nous allons tenir une table ronde des institutions bancaires pouvant financer les investissements dans les réseaux d'eau et d'assainissement en Guadeloupe, réunissant :

– M. Christophe Laurent, directeur régional Antilles-Guyane de la Banque des Territoires de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné par M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts ;

– M. Philippe La Cognata, directeur régional Atlantique de l'Agence française de développement.

Je vous remercie de nous déclarer tout intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure. »

Les personnes auditionnées prêtent serment.

M. Christophe Laurent, directeur régional Antilles-Guyane de la Banque des territoires. La Banque des territoires a pour vocation d'accompagner l'ensemble des projets de développement économique structurants des territoires, portés aussi bien par des acteurs publics que privés. De tels projets concernent les infrastructures numériques, le tourisme, les problématiques relatives à la santé et au vieillissement, ainsi que la transition écologique et énergétique, qui touche elle-même à la gestion des déchets, à la production d'énergie renouvelable et aux réseaux d'eau et d'assainissement.

La Banque des territoires intervient en amont des projets par des appuis à l'ingénierie et au financement. Elle fournit ensuite des outils d'investissement en fonds propres ou accorde des prêts.

En 2020, le plan de relance de 26 milliards d'euros engagé par la Caisse des dépôts a été pleinement utilisé dans les Antilles et en Guyane, dès les premiers jours du confinement.

Nous avons apporté un soutien sans faille aux acteurs publics et privés, notamment en tant que banquiers du service public de la justice. Notaires et huissiers ont en effet beaucoup souffert du confinement. En 2020, nous avons engagé plus de 28 millions d'euros d'investissements, contre 5 à 8 millions d'euros les années précédentes.

Nous avons par exemple contribué à l'enfouissement des réseaux de fibre optique sur l'île de Saint-Martin, pour qu'ils résistent mieux aux cyclones. Nous avons consenti 45 millions d'euros de prêts aux collectivités. Enfin, nous avons octroyé des prêts d'un montant de 300 millions d'euros en vue de construire 2 300 logements sociaux et d'en réhabiliter 1 500 autres.

Nous avons financé ou cofinancé des études d'ingénierie pour les collectivités, dans le cadre des programmes Action cœur de ville ou Petites villes de demain, ainsi qu'une étude, réalisée par le cabinet Espelia, sur le modèle économique de l'eau.

Nous soutenons les collectivités en matière d'investissement via des outils d'économie mixte. Suite à la crise financière de 2008, à l'origine d'un tarissement de la liquidité sur les marchés, nous accordons de nouveau, depuis le début des années 2010, des prêts aux collectivités, comme le faisait jadis le Crédit local de France, devenu depuis Dexia.

Nos prêts, réglementés par le ministère de l'Économie et des finances, s'étendent sur des durées minimales de vingt-cinq ans. De fait, les sommes que nous octroyons, et qui proviennent du livret A, financent des infrastructures aux durées de vie extrêmement longues, comme la fibre optique ou les réseaux d'eau et d'assainissement.

L'Aqua prêt, lancé voici deux ans, permet de financer la totalité des besoins des collectivités dans le domaine de l'eau, à un taux équivalent à celui du livret A, majoré de 60 points de base.

M. Philippe La Cognata, directeur régional Atlantique de l'Agence française de développement. L'Agence française de développement (AFD) est une banque publique de développement, soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Elle compte parmi les principaux prêteurs aux collectivités territoriales nécessitant d'investir, et sert de relais aux subventions européennes ou d'État.

Nous assurons des appuis aux budgets ou aux projets et accompagnons les acteurs du secteur privé ultra-marin dans leurs investissements à long terme, que nous cofinançons avec les banques locales, en cohérence avec des objectifs de développement économique et de transition écologique.

L'AFD subventionne des prestations d'appui et de conseil aux collectivités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et réalise de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Nous contribuons au renforcement des capacités des collectivités, les assistons techniquement, et valorisons des programmes de recherche.

Nous assurons la promotion des acteurs français ultra-marins de manière à ce qu'ils contribuent au rayonnement de la France et de l'Europe dans le bassin Atlantique.

Le financement de l'eau potable et de l'assainissement outre-mer s'inscrit dans le cadre du plan Eau DOM et de la trajectoire 5.0 du ministère des Outre-mer. Nous assurons ainsi :

– des prêts budgétaires aux collectivités locales, bonifiés par l'État et réservés aux investissements éligibles aux contrats de progrès,

– des prêts dits « zéro vulnérabilité », surbonifiés par l'État, afin d'accompagner des projets environnementaux visant l'adaptation aux changements climatiques, et enfin,

– des prêts d'une durée maximale de trente-six mois, encore que nous envisagions de la rallonger, destinés au préfinancement de subventions européennes et d'État (PS2E), utilisés par les collectivités qui ne perçoivent ces subventions qu'au terme de la mise en place des investissements.

L'appui aux collectivités prend également la forme de subventions, mobilisées sur les fonds propres de l'AFD dans le cadre du plan Eau DOM, et plus récemment, sur le fonds outre-mer, dans l'idée d'un accompagnement méthodologique des collectivités.

Enfin, durant les cinq dernières années du plan Eau DOM, la situation financière des collectivités, ne leur permettant pas de mobiliser de ressources significatives, a limité nos financements.

Mme la Présidente Mathilde Panot. À quel montant se sont élevés les investissements consacrés à l'eau en Guadeloupe ? À quels taux ont été consentis les prêts ? Quels projets ont-ils financés ?

M. Philippe La Cognata. Les investissements réalisés à long terme, entre 2016 et 2020, se montent à environ 5 millions d'euros, ceux à très long terme, à 4 millions d'euros et ceux à très court terme, à près d'un million d'euros. Deux cent mille euros ont financé l'accompagnement technique des collectivités.

Nous avons financé :

– des prestations d'appui et de conseil et un mandat d'assistance technique pour Cap excellence,

– l'assistance à l'élaboration du contrat de transition pour le Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et la région,

– une mission d'appui stratégique et administratif auprès du conseil départemental de la Guadeloupe pour la mise en place d'un syndicat unique,

– l'assistance juridique et stratégique en vue de la création de ce syndicat unique.

Le montant, modeste, de ces prestations s'échelonne de 20 000 à 72 000 euros. De fait, nous payons, à la demande des collectivités, des cabinets de consultants qui les assistent dans l'élaboration de documents stratégiques.

Nous avons consacré, depuis 2017, 40 000 euros, et l'office de l'eau, 160 000 euros, par l'intermédiaire d'Espelia et d'Artelia, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de Guadeloupe, dans le cadre de l'élaboration des contrats de progrès et de la réalisation d'un diagnostic sectoriel territorial.

Nous avons accordé :

– un prêt de près de 500 000 euros à très long terme, en 2019, à la commune de Trois-Rivières, pour financer l’extension du réseau d’assainissement de Grande-Anse,

– en 2016, un prêt à la communauté d’agglomération de Basse-Terre, de 3 millions d’euros, pour financer en partie un plan pluriannuel d’investissement (PPI) dans l’assainissement,

– un appui budgétaire, de 800 000 euros, à la commune de Trois-Rivières en vue de travaux de renforcement de l’alimentation en eau.

Nous avons préfinancé :

– à hauteur d’1 350 000 euros, dans la commune de Trois-Rivières, des travaux d’extension du réseau de Grande-Anse,

– des subventions, d’un million d’euros, à la mise en œuvre du schéma directeur du service d’eau potable et de sécurisation de l’alimentation en eau dans la communauté de communes de Marie-Galante,

– en 2017, des subventions de 500 000 euros à l’amélioration du réseau de distribution, toujours à Marie-Galante,

– dans la commune de Trois-Rivières, en 2016, des travaux de renforcement de l’alimentation en eau, d’un montant de 2 millions d’euros.

Les taux, variables, des prêts à long terme dépendent de la nature des investissements. Les ressources du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » permettent d’en bonifier certains, voire de surbonifier d’autour de 90 points de base les prêts verts, au taux dès lors quasi-nul. Ces prêts verts financent des investissements à la forte composante environnementale.

M. Christophe Laurent. Nous avons accordé 30 000 euros en vue de la réalisation, par le cabinet Espelia, de l’étude d’ingénierie sur le modèle économique de l’eau.

En 2013, nous avons consenti un prêt de 9,2 millions d’euros, à taux fixe d’1,76 %, sur une durée de trente ans, au SIAEAG, pour financer la construction de stations d’épuration.

Le ministère de l’Économie et des finances décide des conditions des prêts et des financements que nous accordons. Plus les projets s’inscrivent dans des objectifs de transition écologique, moins les taux sont élevés. Actuellement, nous prêtons au taux du livret A majoré de 60 points de base.

Mme la Présidente Mathilde Panot. Avez-vous déjà refusé des crédits à certaines collectivités, du fait de craintes sur la rentabilité de l’investissement ou leurs capacités de remboursement ?

M. Philippe La Cognata. L’AFD n’octroie pas automatiquement de financements. Nous analysons au préalable la situation des collectivités, à l’instar de tout établissement de crédit.

Il ne me semble pas que nous ayons refusé de demandes relatives à l’eau. Les acteurs du secteur les ont limitées de leur propre chef, compte tenu de leur situation financière.

M. Christophe Laurent. La caisse des dépôts, soumise au contrôle de l'ACPR, suit la même logique d'évaluation préalable que l'AFD. Nous n'avons pas refusé de crédits concernant l'eau. À la différence de l'AFD, qui accorde beaucoup de financements budgétaires, nous finançons des projets. Nous en vérifions l'équilibre et la soutenabilité économique, en prenant en compte le risque de contrepartie de la collectivité.

Mme la Présidente Mathilde Panot. Quels fonds pourraient financer un éventuel plan massif d'investissement dans la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement en Guadeloupe, et sous quelle forme ?

M. Philippe La Cognata. Les financements pourraient provenir de fonds européens comme celui de développement régional (FEDER), dans le cadre du programme opérationnel (PO) 2021-2027, et du plan de relance.

En fonction du modèle économique du futur syndicat mixte, l'AFD pourrait intervenir au côté de banques commerciales et de la caisse des dépôts.

Pour peu que les conditions, en train de se préfigurer, soient réunies, nous accompagnerons, en tant que banquiers publics, le secteur de l'eau en Guadeloupe.

M. Christophe Laurent. Je rejoins M. La Cognata. Nous souhaitons œuvrer à la mise en place d'un service d'exploitation équilibré, en mesure de financer lui-même le programme pluriannuel d'investissement qui s'impose et de rembourser la dette à lever. Si les conditions sont réunies, la caisse des dépôts utilisera l'enveloppe de l'Aqua prêt.

M. Olivier Serva, rapporteur. Avez-vous pris connaissance de l'étude du cabinet Espelia sur le modèle économique de l'eau ?

M. Philippe La Cognata. Non. Mes équipes en Guadeloupe sont en contact avec Espelia, que nous sollicitons régulièrement pour assurer un appui technique aux collectivités. Il me semble que cette étude se poursuit dans le cadre de la préfiguration de la future structure de gestion de l'eau.

M. Christophe Laurent. Cette étude a été présentée lors d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) aux élus en août 2019.

M. Olivier Serva rapporteur. De nombreuses inquiétudes s'expriment à propos de la mise en place du syndicat mixte ouvert (SMO). Lors du vote de la loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, M. Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer, a promis un accompagnement des EPCI, cas par cas, relatif aux dettes fournisseurs, en lien avec l'AFD et la caisse des dépôts. Le ministère des outre-mer s'est-il déjà rapproché de vous ? En quoi consistent les solutions envisagées ?

M. Christophe Laurent. Le ministère des Outre-mer ne s'est pas encore rapproché de la Caisse des dépôts. L'Aqua prêt ne peut financer que des investissements sur des durées de vingt-cinq à quarante ans, non des dettes. Le chantier de la préfiguration du SMO et de la résorption de ses dettes est piloté par la direction régionale des finances publiques.

M. Philippe La Cognata. Dans le cadre du fonds outre-mer, nous avons mis en place, pour le compte de l'État, des contrats de redressement en outre-mer (CoROM), destinés aux collectivités. Nous n'en avons pour l'instant signé qu'un avec Cayenne. Ces contrats

permettent à l'État d'assurer une assistance technique aux collectivités retenues, à leur demande. La liste des collectivités ultra-marines susceptibles d'en bénéficier inclut, en Guadeloupe, Pointe-à-Pitre, Basse-Terre et Saint-François. Aucun EPCI n'est concerné à ce stade.

Aucune solution concrète n'a donc été mise en place, bien que la possibilité d'accorder un appui spécifique aux EPCI ait été évoquée, lors de discussions au ministère.

M. Olivier Serva, rapporteur. La caisse des dépôts n'envisage donc pas de transformer des dettes fournisseurs en dettes à long terme.

M. Christophe Laurent. Nous réfléchissons, au côté de l'AFD, à la restructuration de la dette, via la restructuration d'un prêt, à Basse-Terre notamment.

Nous ne disposons à ce jour que d'un seul outil de financement dans le domaine de l'eau : l'Aqua prêt, dédié à des investissements à long terme.

M. Olivier Serva, rapporteur. D'autres outils à la disposition de la Banque des territoires pourraient-ils voir le jour ?

M. Christophe Laurent. L'utilisation du fonds constitué par l'épargne populaire des Français, historiquement consacré au logement social, et depuis une dizaine d'années, au financement des collectivités, est encadrée par le ministère de l'économie et des finances.

M. Olivier Serva, rapporteur. De quand date la création du dernier outil fondé sur le livret A ?

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, de la Caisse des dépôts et consignations. De l'été dernier. Il s'agit du Prêt tourisme.

M. Christophe Laurent. Les conditions de l'Aqua prêt ont par ailleurs été assouplies. Le plan de relance a instauré le prêt tourisme pour accompagner les collectivités et les hôteliers dans la réhabilitation, la construction et le développement de projets touristiques. En somme, la gamme d'outils à notre disposition évolue.

M. Olivier Serva, rapporteur. Le CoROM de Cayenne a-t-il transformé des dettes fournisseurs, sociales ou fiscales à court terme, en dettes à long ou très long terme ?

M. Philippe La Cognata. Non. L'un des principaux problèmes actuels porte sur le moyen, pour les grandes collectivités en difficulté, de régler rapidement leurs fournisseurs. Les solutions retenues à ce stade consistent principalement en la restructuration de leur dette afin de libérer une part de leur trésorerie. La transformation de dettes fournisseurs en prêt à long terme n'a pas été retenue. Assez peu orthodoxe, elle dérogerait aux principes des finances publiques, et endetterait encore plus les collectivités sans libérer suffisamment de trésorerie dans l'immédiat. Des discussions régulières l'évoquent toutefois.

M. Olivier Serva, rapporteur. En somme, les CoROM transforment des prêts à moyen terme en prêts à long terme.

M. Philippe La Cognata. Nous n'avons pas restructuré grand-chose à Cayenne, aux comptes à présent quasiment équilibrés. Sa situation s'est améliorée depuis le début des discussions sur les mesures d'aide aux collectivités en difficulté, voici deux ans.

L'AFD n'accorde pas de prêt dans le cadre des CoROM. Elle assure une assistance technique aux collectivités et relaie une subvention d'État, au montant établi d'un commun accord entre les collectivités et le préfet, à partir d'indicateurs en vue d'atteindre des objectifs définis collégialement.

M. Olivier Serva, rapporteur. Vous accordez donc de l'argent non remboursable à Cayenne.

M. Philippe La Cognata. Selon la complexité de la situation, nous pouvons aussi fournir de l'ingénierie. Restructurer la dette d'une collectivité qui doit surtout de l'argent au secteur privé nous est toutefois plus difficile que lorsqu'elle est surtout redevable à l'AFD. Quoiqu'il en soit, les restructurations ont un coût que l'AFD n'assumera pas seule.

M. Olivier Serva, rapporteur. À quel montant s'élève la subvention accordée à Cayenne ?

M. Philippe La Cognata. Je ne sais pas, mais Fort-de-France bénéficiera, dans le cadre du CoROM, d'1,2 million d'euros par an pendant trois ans.

M. Olivier Serva, rapporteur. Le gouvernement compte s'appuyer sur vous dans la mise en place du SMO. D'ici à sa création en septembre, vos outils ne prévoient toutefois pas de transformer de dette en court terme en dette à long terme. Quels outils pourraient être mobilisés ?

M. Philippe La Cognata. Notre rôle ne s'étend pas à la préfiguration du SMO. Au mieux, nous pourrions assurer, via nos experts, un appui aux collectivités et les conseiller sur les plans techniques, voire financier.

Si l'État nous le demande, nous examinerons les outils mobilisables pour répondre aux différents enjeux.

L'AFD constitue, en tant que telle, un outil assez souple, capable de s'adapter. Nous restons ouverts aux discussions avec le ministère de l'outre-mer. Nous ne demandons qu'à mettre en œuvre les outils dont le système de l'eau aura besoin pour fonctionner, sous réserve de ne pas prendre de risques que nous reprocherait l'ACPR.

M. Olivier Serva, rapporteur. Combien de temps vous faudra-t-il pour, une fois consultés par l'État, proposer une trajectoire au SMO ?

M. Philippe La Cognata. L'AFD peut financer un audit financier ou technique qui servira de base de travail aux experts. Sitôt sollicités par l'État, en quelques mois, nous pourrions proposer des pistes, le temps de mobiliser les équipes et de dresser des rapports.

La région pilote déjà un comité de préfiguration du SMO. Les services de l'État aussi sont mobilisés. L'AFD se cantonne à un rôle d'observateur, participant aux réunions où elle est conviée.

M. Olivier Serva, rapporteur. Ne pensez-vous que votre expertise aurait pu éclairer cette préfiguration ?

M. Philippe La Cognata. En tant que contributeurs à un certain nombre de travaux d'appui et de conseil, nous prenons part à la réflexion d'ensemble. Les cabinets de conseil que nous mandatons nous adressent leurs rapports.

M. Olivier Serva, rapporteur. Supposons le SMO mis en place et les dettes à court terme transformées en dettes à long terme. Reste à financer la réfection des réseaux d'eau et d'assainissement.

M. Christophe Laurent. Dès lors que le contrat de progrès aura validé la trajectoire du SMO, donc la soutenabilité de son modèle, l'Aqua prêt pourra cofinancer, avec l'AFD, les travaux au taux du livret A majoré de 60 points de base sur une durée allant de vingt-cinq ans à soixante ans.

M. Olivier Serva, rapporteur. La Banque des territoires est-elle prête à financer le SMO ?

M. Christophe Laurent. Oui, à condition que l'ACPR ne trouve rien à y redire, donc si les ressources du SMO couvrent ses charges financières.

M. Olivier Serva, rapporteur. Quel outil de financement l'AFD peut-elle proposer ?

M. Philippe La Cognata. Une partie des subventions proviendra de fonds européens dans le cadre du PO 2021-2027, une autre, de l'État dans le cadre du plan de relance. Nous disposons de produits adaptés pour les relayer. Nous pourrions rapidement mettre en place des PS2E de manière à engager les travaux, sachant que le versement des subventions n'intervient qu'une fois les chantiers réalisés.

Sous réserve que les conditions financières de l'organisation du SMO le permettent, nous pourrions aussi lui accorder un prêt à long terme à des conditions très avantageuses, puisque le domaine de l'eau et de l'assainissement entre dans le champ du programme budgétaire 123 du ministère des Outre-mer.

M. Olivier Serva, rapporteur. Quels sont le taux et la durée d'un tel prêt ?

M. Philippe La Cognata. Son taux varie entre 0 et 90 points de base selon qu'il s'inscrit plus ou moins dans une logique écologique. Il s'étend sur au moins vingt ans.

M. Olivier Serva, rapporteur. La banque européenne d'investissement (BEI) pourrait-elle également intervenir dans le financement du SMO ?

M. Christophe Laurent. Je n'y vois aucun obstacle. Sans doute appliquera-t-elle à l'octroi d'un prêt les mêmes critères de soutenabilité que nous.

M. Philippe La Cognata. La BEI intervient déjà auprès de la région Guadeloupe. Je ne vois pas pourquoi elle n'interviendrait pas aussi dans le secteur de l'eau.

Mme la Présidente Mathilde Panot. La régie de Trois-Rivières a bénéficié de plusieurs financements de l'AFD. Pour quelle raison ?

M. Philippe La Cognata. Peut-être sa situation financière lui permettait-elle de contracter des emprunts pour réaliser les investissements dont elle avait besoin.

La réunion se termine à vingt et une heures.