



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Office de l'eau Réunion
(Département de La Réunion)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCEDURE	4
1 LES ACTIVITES	5
1.1 Contexte local d'intervention.....	6
1.1.1 Les transferts de compétences	6
1.1.2 Le « plan Eau-DOM » de modernisation de la gestion de l'eau	7
1.1.3 Le plan de potabilisation de l'eau à La Réunion.....	8
1.2 La programmation et le financement d'actions et de travaux.....	8
1.2.1 Le PPI 2010-2015	9
1.2.2 Le PPI 2016-2021	10
1.3 L'expertise dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.....	11
1.3.1 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage	11
1.3.2 L'information et la formation	12
1.3.3 L'étude et le suivi des ressources en eau	13
2 LES RESSOURCES HUMAINES.....	14
2.1 Les effectifs.....	14
2.1.1 Organisation et temps de travail	14
2.1.2 Les mises à disposition de personnel	15
2.1.3 La direction de l'office	15
2.2 Les rémunérations	16
2.2.1 Le RIFSEEP.....	16
2.2.2 La NBI	17
2.2.3 Le versement d'un complément de rémunération aux agents non titulaires.....	18
2.3 L'action sociale	18
3 LES MOYENS FINANCIERS.....	19
3.1 Les redevances	19
3.1.1 Les différentes redevances et leur taux	19
3.1.2 Les recettes générées par les redevances	21
3.1.3 L'absence de majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	23
3.2 Situation financière	24
3.2.1 Les AP/CP	25
3.2.2 Les résultats	26
3.2.3 Le fonds de roulement et la trésorerie	26
ANNEXES	28

SYNTHÈSE

Les offices de l'eau sont des établissements publics locaux à caractère administratif spécifiques à l'Outre-mer qui jouent un rôle proche de celui des agences de l'eau de métropole. Rattachés aux départements, ils ont pour vocation de percevoir des redevances auprès des divers usagers de l'eau pour financer des actions et agir pour la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Depuis sa création en 2003, l'office de l'eau Réunion a développé des activités qui s'inscrivent dans les trois grands axes définis par le code de l'environnement : l'étude et le suivi des ressources en eau et des milieux aquatiques, l'assistance technique et financière aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information.

Avec un effectif de 34 personnes fin 2019, l'établissement est organisé pour accomplir des missions techniques et opérationnelles. Il dispose de moyens humains aux compétences diversifiées et d'un taux élevé d'encadrement : un directeur général, un directeur général adjoint, deux directeurs et six chefs de service, représentant 29 % des personnels.

Son action s'inscrit dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et se décline dans un programme pluriannuel d'intervention (PPI). Pour la période 2016- 2021, l'enveloppe prévisionnelle actualisée est de 76,3 M€, dont 50,4 M€ pour l'attribution d'aides financières et 25,9 M€ pour la réalisation d'actions sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement et pour son fonctionnement.

Même si 55 opérations de renouvellement des réseaux d'eau potable ont été subventionnées dans le cadre du PPI 2010-2015, la performance du réseau d'eau de l'île reste insuffisante. Sur la base des données 2017, les pertes en eau potable permettraient de couvrir les besoins de près de 549 000 personnes. L'absence de contrôle par l'office de l'existence effective de plans d'actions pour les réduire a pu conduire à la non application du doublement automatique du taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour certaines communes.

L'office finance ses activités grâce au prélèvement de redevances, dont 88,8 % proviennent de la tarification des services publics de l'eau et de l'assainissement aux abonnés domestiques ; les redevances liées aux activités industrielles et aux activités agricoles ne représentent respectivement que 6,9 % et 4,3 %. Contrairement aux autres départements d'Outre-mer, les taux des redevances sont pour la plupart éloignés du plafond maximum légal.

Durant la période 2015-2018, le montant moyen annuel des redevances comptabilisées est de 11,3 M€ et celui des charges de gestion de 3,8 M€. En raison de recettes de fonctionnement stables constituées à 92 % de redevances et de dépenses constituées majoritairement de subventions, la situation financière de l'établissement apparaît saine. Avec des taux de redevance dont la plupart sont loin des plafonds réglementaires, l'établissement dispose d'une aisance financière et de marges confortables qui pourraient lui permettre de développer ses interventions auprès des collectivités pour améliorer les équipements en matière d'eau et d'assainissement.

Alors que les besoins en travaux sur le territoire sont importants, les collectivités tardent à mettre en œuvre les projets. L'établissement dispose d'une trésorerie de 23,6 M€ fin 2019 alors même que 91 % de l'enveloppe des aides a été affectée.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine		Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gestion des ressources humaines	Abroger la délibération du 12 juin 2013 créant l'emploi fonctionnel de directeur non prévu par le décret n° 88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	16
2	Gouvernance et organisation interne	Signer les conventions avec les exploitants soumis au versement d'acomptes en dérogation à la déclaration et au versement trimestriels prévus par l'article R. 213-76-4 du code de l'environnement.			X	23

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'office de l'eau Réunion à compter de l'exercice 2015 a été ouvert le 11 avril 2019 par lettre du président de la chambre à M. Gilbert Sam Yin Yang, directeur de l'établissement sur l'ensemble de la période.

En application de l'article L. 243 1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 novembre 2019 avec M. Gilbert Sam Yin Yang.

Lors de sa séance du 2 décembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées le 16 décembre 2019 au directeur de l'établissement, lequel a répondu par courrier enregistré à la chambre le 2 mars 2020.

Des extraits ont été par ailleurs adressés à trois tiers qui n'ont pas répondu.

La chambre, dans sa séance du 16 mars 2020, a arrêté, après avoir examiné la réponse reçue, les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »². La politique de l'eau s'inscrit dans le cadre du droit français et des nombreuses directives européennes, dont la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 qui fixe des objectifs environnementaux portant notamment sur l'atteinte du bon état écologique des eaux souterraines et superficielles vers lequel doivent tendre tous les États membres.

En France, les ressources en eau sont gérées localement au niveau de bassins hydrographiques³. En métropole, l'administration de l'eau au niveau de ces bassins repose sur des comités de bassin et des agences de l'eau. Dans les départements d'Outre-mer, elle repose sur des comités de l'eau et de la biodiversité (CEB) et des offices de l'eau, à l'exception de Mayotte où cet office n'a pas été créé.

Les agences de l'eau et les offices de l'eau collectent notamment les redevances sur les usages de l'eau et financent des projets favorisant la préservation et la reconquête du bon état de la ressource en eau. Alors que les six agences de l'eau⁴ métropolitaines sont des établissements publics nationaux à caractère administratif placés sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, les offices de l'eau⁵ sont des établissements publics locaux à caractère administratif rattachés aux départements ; le président du conseil départemental préside le conseil d'administration et nomme le directeur qui est l'ordonnateur.

Depuis sa création en 2003, l'office de l'eau Réunion a développé ses activités. Conformément à la réglementation⁶, le conseil d'administration dispose d'un règlement intérieur et se réunit au moins deux fois par an pour décider des grandes orientations ; il est composé, outre son président, de 18 membres représentant les collectivités locales, les services de l'État, les usagers, les milieux socio-professionnels, les associations de consommateurs et de protection de l'environnement siégeant au CEB et enfin d'un représentant du personnel siégeant avec voix consultative. Le fonctionnement du conseil d'administration et les procédures institutionnelles de décision n'appellent pas d'observation.

1 LES ACTIVITES

Les missions de l'office de l'eau, dont la vocation est d'agir pour la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, sont définies de manière large par le code de l'environnement⁷ : l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages, le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la programmation et le financement

² Article L. 210-1 du code de l'environnement.

³ Il existe 12 circonscriptions administratives de bassin dont 5 pour l'outre-mer.

⁴ Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

⁵ Créés par la loi n° 2 000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

⁶ Article R. 213-65 du code l'environnement.

⁷ Article L. 213-13 du code l'environnement.

d'actions et de travaux sur proposition du CEB. Il peut aussi mener des actions de coopération internationale dans la limite de 1 % de ses ressources.

1.1 Contexte local d'intervention

L'exercice des missions de l'office de l'eau Réunion s'inscrit notamment dans un contexte de transferts de compétences entre collectivités, de mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin dénommé « plan Eau-DOM » et du plan « eau potable 2016/2020 » spécifique à La Réunion. Même si les missions de l'office de l'eau dépassent le cadre des activités des services publics d'eau et d'assainissement, ces derniers sont les principaux destinataires des aides financières accordées dans le cadre des programmes pluriannuels d'intervention.

1.1.1 Les transferts de compétences

En 2019, on dénombre sur le territoire de La Réunion 21 autorités organisatrices du service d'eau potable, 16 pour le service d'assainissement collectif et 19 pour la gestion du service d'assainissement non collectif. Avec le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération à partir du 1^{er} janvier 2020⁸, il ne restera que 5 opérateurs pour chacun de ces domaines.

Les communautés d'agglomération ont bénéficié d'un soutien financier de l'office⁹ pour les études concernant le transfert des compétences eau et assainissement ainsi que pour la mise en œuvre de la compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations¹⁰. En décembre 2019, le total des subventions attribuées est de 437 882 € et une demande d'aide pour une étude organisationnelle pour le transfert des compétences eau et assainissement est en cours d'instruction.

En plus de ces aides financières et de l'appui de l'équipe projet du « plan Eau-DOM », plusieurs actions d'échanges et de formation ont permis d'accompagner le transfert de compétences auquel l'office de l'eau a participé ou qu'il a organisé en partenariat avec d'autres administrations.

⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁹ Aide de 70 % plafonnée à une assiette de dépenses de 100 000 €.

¹⁰ La loi MAPTAM du 21 avril 2014 a créé une compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations confiée aux EPCI depuis le 1^{er} janvier 2018.

1.1.2 Le « plan Eau-DOM » de modernisation de la gestion de l'eau

Le rapport de juin 2015 « propositions pour un plan d'actions pour l'eau dans les départements et régions d'Outre-mer et à Saint-Martin »¹¹ a été suivi d'un plan d'actions signé en mai 2016. L'objectif est de passer d'un système de financement des investissements au coup par coup à une contractualisation sous la forme de contrats de progrès globaux et pluriannuels.

Le plan d'actions vise à accompagner les collectivités dans l'amélioration du service rendu à l'utilisateur en matière d'eau potable et d'assainissement et à mieux coordonner et mobiliser les capacités financières et d'expertise¹².

La date butoir de contractualisation initialement fixée au 31 décembre 2017 a été reportée au 31 décembre 2019. La signature d'un contrat de progrès ne conditionne cependant que les aides financières de l'État et l'octroi de prêts bonifiés, les autres financeurs, dont l'office de l'eau, accompagnent de la même manière toutes les collectivités indépendamment de cette procédure de contractualisation.

Le « plan Eau-DOM » à La Réunion s'appuie sur une conférence régionale des acteurs de l'eau¹³ qui en assure le pilotage et le suivi en lien avec une équipe projet, composée de l'office de l'eau et de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), qui assure l'animation et la coordination du plan. Un document stratégique définissant les grandes orientations sur cinq ans a été validé en juin 2018.

Si le plan a été lancé au niveau national en juin 2016, il a démarré à La Réunion tardivement avec une première conférence régionale des acteurs de l'eau le 15 décembre 2017. Ce démarrage tardif et le contexte de transfert des compétences eau et assainissement n'ont pas permis de signer des contrats de progrès dans le délai initial. Le premier contrat de progrès n'a été signé qu'en juillet 2019 avec la communauté d'agglomération du Sud (CASUD). Concernant les autres communautés d'agglomération, l'élaboration des contrats de progrès est en cours et se fait parallèlement aux études de préfiguration du transfert des compétences eau et assainissement. Les difficultés pour l'élaboration de ce document sont liées au fait que les intercommunalités ne disposent pas d'informations financières, techniques ou concernant les ressources humaines suffisantes de la part des communes pour faire un diagnostic et élaborer une prospective sur cinq ans.

¹¹ Rapport CGEDD n° 009763-01, CGAAER n° 14065, IGA n° 15-050/14-063/01 rendu public en février 2016.

¹² Le PPI de l'office de l'eau, les subventions d'investissement de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Région et du fonds exceptionnel d'investissement, les financements au titre du programme opérationnel du fonds européen de développement régional (FEDER), les interventions financières du département et de la région, l'engagement financier de l'Agence française de développement (AFD) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les aides de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB).

¹³ La conférence régionale des acteurs de l'eau est co-présidée par le préfet, les présidents de la région et du conseil départemental et associe l'AFB, l'AFD, la CDC, l'ARS OI, l'office de l'eau Réunion et le CEB.

1.1.3 Le plan de potabilisation de l'eau à La Réunion

En vue d'atteindre les objectifs fixés par la directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine¹⁴, la préfecture et l'agence régionale de santé océan Indien (ARS OI) ont initié en 2016 un plan « eau potable 2016/2020 ». Alors que seulement 48 % de la population bénéficie d'une qualité de l'eau maîtrisée en permanence en 2016, l'objectif de ce plan est de porter le taux à 84 % en 2020. Sa mise en œuvre repose notamment sur des arrêtés préfectoraux de mise en demeure des communes pour la mise en service d'usines de potabilisation, des aides aux collectivités pour le financement d'unités de potabilisation avec une articulation des interventions des différents partenaires en fonction de la taille des projets : les réseaux de plus de 5 000 habitants peuvent être subventionnés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) avec un cofinancement de l'État et de la région Réunion, les réseaux de moins de 5 000 habitants peuvent être subventionnés par l'office de l'eau avec un cofinancement de l'État.

Treize communes et la CASUD¹⁵ ont fait l'objet d'une mise en demeure¹⁶. En septembre 2019, les travaux de potabilisation engagés permettront à 73 % de la population de bénéficier d'une qualité de l'eau maîtrisée en permanence ; les projets en cours porteront ce taux à 85 % d'ici 2022, nouvelle échéance de ce plan.

L'office de l'eau a cofinancé huit unités de potabilisation desservant environ 12 500 abonnés à hauteur de 6,4 M€ pour un coût total des travaux de 16,2 M€. Au-delà des aides pour la potabilisation des réseaux desservant moins de 5 000 habitants, qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de ce plan, l'office contribue à la politique d'amélioration de l'eau domestique au travers de son programme pluriannuel d'intervention (PPI)¹⁷ et l'accompagnement des différents maîtres d'ouvrage pour le développement des services publics d'eau potable.

1.2 La programmation et le financement d'actions et de travaux

Le CEB a confié la programmation et le financement d'actions et de travaux à l'office de l'eau qui a arrêté un programme pluriannuel d'intervention (PPI) qui constitue un des outils de mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Le PPI détermine pour une période de six ans les domaines et les conditions d'intervention. Il prévoit les recettes et les dépenses prévisionnelles pour sa mise en œuvre, y compris celles nécessaires au fonctionnement de l'office de l'eau. Il doit permettre le financement d'actions, d'études et de travaux ayant pour objectif l'amélioration et la préservation de l'environnement, des milieux aquatiques et de la ressource en eau. Au travers de la mise en œuvre du PPI, l'office de l'eau exerce ses missions, soit par l'accompagnement financier des porteurs de projets à travers le programme d'aides, soit par la réalisation d'actions qu'il assure en maîtrise d'ouvrage.

¹⁴ Directive du 3 novembre 1998.

¹⁵ Pour trois communes.

¹⁶ Bilan ARS OI de juin 2019.

¹⁷ Selon les données arrêtées en février 2019, 71 % des aides financières attribuées dans le cadre du PPI 2016-2021 ; par exemple, 5 M€ ont été consacrés au renouvellement et à la création de 56 000 mètres de canalisation d'eau domestique.

En 2019, il subsiste des subventions engagées et non versées au titre du premier programme qui concernait la période 2006-2009 à hauteur de 360 205 € pour cinq dossiers, dont l'un est soldé et devra être retiré des restes à réaliser. Pour deux opérations de montants non significatifs, les travaux ont été partiellement réalisés et devraient conduire à l'émission d'un titre pour obtenir le remboursement du trop versé. Enfin, s'agissant des deux derniers dossiers qui concernent les communes de Saint-Pierre¹⁸ et de Saint-Leu¹⁹, la chambre invite l'établissement, compte tenu de l'ancienneté des opérations, à engager les mesures nécessaires afin de déterminer le montant définitif des subventions et procéder le cas échéant à des régularisations.

1.2.1 Le PPI 2010-2015

La mise en œuvre du PPI 2010-2015 s'est faite parallèlement à l'instauration de l'ensemble des redevances d'usage de l'eau et le développement des missions de l'établissement. Il s'articulait autour de quatre objectifs : gérer durablement la ressource en eau, lutter contre les pollutions, préserver, restaurer et gérer les milieux aquatiques, et enfin renforcer la gouvernance.

Sur l'enveloppe de 64,6 M€, 49 M€ ont été affectés aux aides et 15,6 M€ à la maîtrise d'ouvrage de l'office. Les dépenses relatives aux missions assurées en régie par l'établissement ont représenté finalement 18,5 M€ : l'écart avec le montant inscrit au PPI s'explique par la croissance des missions. Il a été financé notamment par des subventions de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.

S'agissant des subventions, 91 % de l'enveloppe a été engagée et près de 260 projets ont été accompagnés²⁰. Les collectivités locales au travers des services publics d'eau et d'assainissement ont bénéficié de 97,3 % des crédits. Les 2,7 % restants se répartissant entre les agriculteurs (0,1 %), les entreprises (0,5 %), les associations (0,9 %) et les établissements publics (1,2 %).

Les principales actions aidées ont concerné la préservation de la ressource en eau avec 17,6 M€ consacrés au renouvellement des réseaux d'eau potable²¹, la lutte contre les pollutions de l'eau avec 13 M€ affectés aux réseaux de collecte des eaux usées²², la dépollution des eaux avec 8,8 M€ destinés aux stations d'épuration et enfin 1,03 M€ ont été consacrés à une quarantaine de projets pour préserver les milieux aquatiques.

S'agissant des actions en régie, l'office a développé dans le cadre de son fonctionnement des activités qui s'inscrivent dans chacun des objectifs du PPI précédent et actuellement en cours.

¹⁸ Mise en œuvre du séchage des boues solaires de la station d'épuration de Pierrefonds, convention de 2007, aide de 640 000 €, solde à verser de 160 000 €.

¹⁹ Mise en place de la télégestion pour les stations du Plate et de Maduran, convention de 2009, aide de 184 000 €, solde à verser de 147 200 €.

²⁰ Répartition entre les 4 objectifs : 45,8 % pour l'objectif 1-gérer durablement la ressource en eau, 51,5 % pour l'objectif 2-lutter contre les pollutions, 2,3 % pour l'objectif 3-préserver, restaurer et gérer les milieux aquatiques, 0,4 % pour l'objectif 4-renforcer la gouvernance.

²¹ 55 opérations représentant 193 kilomètres de réseau.

²² 31 opérations représentant 97 kilomètres de réseau.

1.2.2 Le PPI 2016-2021

Le PPI relatif à la programmation des actions et des travaux du bassin Réunion pour la période 2016-2021 s'articule autour de 5 objectifs²³ qui se déclinent en 39 actions. Dans sa version initiale, il portait sur une enveloppe financière de 67,1 M€, dont 42,2 M€ pour le programme d'aides financières et 24,9 M€ pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'office. Ces dernières s'orientent principalement vers les actions de reconquête et de préservation des milieux aquatiques et de promotion des enjeux de l'eau.

Le montant du PPI a été ajusté en 2016, 2018 et 2019 en raison du désengagement de crédits sur les anciens programmes. Dans sa dernière version²⁴, l'enveloppe a été portée à 76,32 M€, dont 50,42 M€ au titre du programme d'aides financières et 25,90 M€ au titre des opérations assurées par l'office. Il est ainsi prévu de consacrer 66 % des enveloppes aux aides aux porteurs de projet et 34 % aux actions réalisées par l'office. Le détail par objectifs du montant du PPI est retracé en annexe n°3.

Au 31 décembre 2018, soit à mi-parcours de l'exécution du PPI, les crédits prévus pour les actions sous maîtrise d'ouvrage de l'office sont consommés à 47 %. Les actions mises en œuvre concernent principalement trois domaines : l'évaluation de l'état des masses d'eau pour orienter les actions, l'appui aux services publics d'eau et d'assainissement, le développement des connaissances et leur partage au travers des systèmes d'information et des interventions. Par contre, à la même date, le taux d'engagement des aides n'était que de 31 % (15,5 M€).

En raison d'un niveau d'engagement des aides financières inférieur aux prévisions, et afin d'optimiser la programmation des actions et travaux et mieux accompagner les porteurs de projet, le conseil d'administration a relevé en février 2018 le taux minimal d'aide de 15 % à 25 %. En février 2019, il a porté ce taux à 50 % et retenu plusieurs autres mesures comme la prise en compte des projets devant être réalisés dans le cadre de l'urgence suite à des événements exceptionnels, l'éligibilité de la création de réservoirs d'eau potable ou encore la révision des mécanismes de plafonnement de certaines assiettes d'actions. En décembre 2019, le niveau d'engagement des aides financières est de 91 % ; 46,1 M€ d'aides ont été attribués pour 143 M€ de travaux et études, dont 102 M€ de dépenses éligibles²⁵.

Dans le cadre de sa mission de programmation et de financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau a développé un observatoire des coûts²⁶ qui travaille sur trois types d'informations : les coûts et le prix de l'eau, le financement des projets et enfin les coûts des projets dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques avec sept indicateurs publiés dans le système d'information sur l'eau du Bassin Réunion. Ces données établies à partir des actions aidées s'adressent à l'ensemble des acteurs de l'eau et ont vocation à améliorer la connaissance des coûts des grands types de travaux afin de faciliter leur programmation.

²³ Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques, préserver durablement la ressource en eau, satisfaire durablement à tous les usages de l'eau, lutter contre les pollutions et promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous.

²⁴ Mai 2019.

²⁵ Le taux moyen d'intervention représente 45 % des dépenses éligibles et un tiers du coût des projets.

²⁶ Ou observatoire de la socio-économie de l'eau.

1.3 L'expertise dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

1.3.1 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage

L'office de l'eau est chargé d'apporter conseil et assistance technique aux maîtres d'ouvrage. Au-delà de la mise en place ou de la participation à des actions d'information à destination des professionnels, cela se traduit notamment par l'expertise des dispositifs d'assainissement et par des prestations d'assistance technique facultatives.

L'expertise des dispositifs d'assainissement

En application de la réglementation²⁷, l'office de l'eau expertise chaque année les dispositifs et les données d'autosurveillance des 16 stations d'épuration de La Réunion en terme de métrologie des réseaux de collecte, de stratégie de surveillance, d'équipements de contrôle et de gestion des boues. Huit stations font par ailleurs l'objet de travaux d'analyse complémentaires dans le cadre des prestations d'assistance technique prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT)²⁸.

Depuis 2016, plus d'une centaine d'audits et bilans de fonctionnement de stations d'épuration ont été fournis aux collectivités et exploitants pour contribuer à l'optimisation de leurs réglages. S'agissant de l'assainissement non collectif, l'office a réalisé en 2018 une étude afin d'établir un diagnostic du fonctionnement des services et identifier les enjeux liés à la modernisation de ce service public.

Prestations d'assistance technique facultatives

Le CGCT²⁸ prévoit que l'office de l'eau met à disposition des communes ou intercommunalités, qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, une assistance technique dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Pour l'exercice de cette mission, il peut recouvrer des redevances pour services rendus²⁹ ; les tarifs fixés par le conseil d'administration sont compris selon la nature de la mission entre 0.01 € et 0.05 € par habitant. Les recettes d'assistance technique sont limitées ; en 2018, elles ont représenté 19 683 €.

Selon les critères fixés par la réglementation³⁰, en 2019, 17 communes sont éligibles selon les thématiques³¹ et huit d'entre elles disposent d'une convention. Si les prestations proposées par l'office se déclinent en neuf catégories, les communes ont sollicité durant les exercices 2015 et

²⁷ Arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, à l'exception des installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

²⁸ Article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

²⁹ Article L. 213-13 du code de l'environnement.

³⁰ Article R. 3232-1 du code général des collectivités territoriales.

³¹ 9 pour l'assainissement collectif, 15 pour l'assainissement non collectif et 17 pour la protection de la ressource en eau.

suyvants une mission d'accompagnement uniquement sur la thématique assainissement collectif et sur deux actions. En moyenne, chaque année, huit missions d'expertise des ouvrages d'assainissement collectif³² et sept missions d'assistance à l'autosurveillance³³ ont été réalisées.

Suite à la parution du décret du 14 juin 2019³⁴ qui rend éligibles à l'assistance technique les EPCI dont au moins la moitié des communes est située en zone de montagne, les cinq communautés d'agglomération de La Réunion seront éligibles à l'assistance technique fournie par l'office qui a engagé une réflexion pour définir de nouvelles modalités d'intervention à partir de 2020.

1.3.2 L'information et la formation

La mission de formation et d'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est mise en œuvre notamment au travers du développement des systèmes d'information et des interventions auprès des usagers et des professionnels. En partenariat avec d'autres services, l'office réalise des actions de formation pour les professionnels de l'eau et de l'assainissement³⁵.

Dans le cadre du PPI 2010-2015, 270 interventions pédagogiques ont été réalisées, et plus de 13 000 supports pédagogiques distribués. Le portail internet de l'office, <https://www.eaureunion.fr/accueil/>, a accueilli 130 000 visiteurs.

Au travers de son site internet et du portail numérique du système d'information sur l'eau à La Réunion, <https://donnees.eaureunion.fr/>, l'office de l'eau met en ligne de nombreuses données et informations. Les pages « eau et bonnes pratiques » proposent une offre pédagogique. Il a aussi mis en ligne « L'école H2O », <https://lecoleh2o.eaureunion.fr/>, site ludique et pédagogique qui s'adresse en priorité au jeune public.

L'office participe à diverses manifestations organisées sur la thématiques de l'eau sur le territoire ; il dispose de supports pédagogiques et d'une offre d'animation par des médiateurs

³² Apporter un regard extérieur sur le fonctionnement des ouvrages et des conseils pour l'amélioration des performances.

³³ Concourir à la fiabilité des dispositifs et des données.

³⁴ Décret n° 2019-589 du 14 juin 2019 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements et modifiant des dispositions du code général des collectivités territoriales.

³⁵ Exemples : en février 2016, les « Ateliers des territoires » consacrés au transfert des services publics de l'eau et de l'assainissement à l'intercommunalité sous l'égide du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) auxquels ont participé les 5 intercommunalités et des représentants de la DEAL et de l'office de l'eau Réunion. En novembre 2017, un séminaire en collaboration avec le CNFPT sur le transfert des compétences eau et milieux aquatiques. En février 2018, sous l'égide de l'AFD, une présentation à destination des agents territoriaux de la démarche « contrat de progrès ». Enfin, l'office de l'eau, en association avec le CNFPT et la DEAL, a mis en place des cycles de formation : en octobre 2018, une action à destination des agents portant sur l'ingénierie de programmation et la prospective financière et une action à destination des élus pour rappeler les objectifs du plan eau Dom et la démarche « contrat de progrès » ; en novembre 2018, un module concernant les différents modes de gestion relatifs au service d'eau et d'assainissement ; en mars 2019, des rencontres territoriales professionnelles organisées par le CNFPT, la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies) et l'office de l'eau pour l'accompagnement des collectivités territoriales en matière de gestion des milieux aquatiques et des eaux pluviales.

scientifiques³⁶. En 2018, l'établissement a réalisé 42 interventions en milieu scolaire et participations à des évènements.

Il a mis en place des réseaux d'observation, qui collectent et valorisent les données, et dispose d'un observatoire de l'eau qui assure la diffusion d'informations d'intérêt local et dont l'activité s'inscrit à la fois dans sa mission d'information et dans celle d'étude et de suivi des ressources en eau.

1.3.3 L'étude et le suivi des ressources en eau

Pour assurer le suivi et l'étude de la ressource en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages, l'établissement a déployé un réseau de mesure et développé un travail d'études en partenariat notamment avec la DEAL, des bureaux d'études et des organismes de recherche. Cette mission vise notamment à connaître la qualité des eaux et définir les mesures à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés dans la directive cadre sur l'eau.

Dans le cadre du PPI 2010-2015, l'office a par exemple consacré 1,1 M€ à l'observation quantitative des masses d'eau au travers du suivi de 19 cours d'eau et de 17 nappes phréatiques et mis en place un réseau de surveillance des intrusions salines avec le suivi de 45 forages. Il a aussi porté une étude pour un montant de 1,5 M€ qui a permis de valider trois indicateurs biologiques adaptés à l'évaluation de la qualité des rivières de l'île³⁷. Il a aussi amélioré le suivi des micropolluants dans les cours d'eau passant de 13 stations de suivi aux embouchures à 25 pour un coût de 2 M€ et participé à améliorer la connaissance des cours d'eau pérennes avec la réalisation de deux atlas.

L'office de l'eau a mis en place un réseau de surveillance lui permettant d'appréhender l'état général des eaux dans de nombreux domaines³⁸ reposant sur un peu plus de 450 stations qui sont suivies toute l'année. S'agissant de la surveillance des rivières, le nombre de paramètres contrôlés est passé de 257 en 2015 à 682 en 2017. Selon le rapport annuel de gestion 2017, le taux de surveillance des masses d'eau sur l'île dans le cadre de la DCE est de 100 % pour les plans d'eau et les eaux littorales, de 92 % pour les cours d'eau et de 78 % pour les eaux souterraines³⁹.

Ces actions ne présentent pas un caractère exhaustif mais illustrent la diversité des activités développées par l'office. Celui-ci dispose d'un service « observatoire de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques » dont l'activité contribue à améliorer la connaissance sur la ressource en eau et qui mobilise des compétences variées.

De nombreuses données collectées sont diffusées sur le portail du système d'information sur l'eau sous leur format d'origine ou au travers de rapports ou de chroniques de l'eau publiés par l'office et gratuitement mis à disposition de tous les usagers.

L'office travaille actuellement notamment à mieux caractériser le grand cycle de l'eau et participe conjointement avec la DEAL à la réalisation de l'état des lieux 2019 qui sera soumis à la consultation du public et constituera la base pour l'élaboration du SDAGE 2022-2027 et du programme de mesures associé.

³⁶ Exemples : conférence-débat sur la ressource en eau de 45min/1h pour 30 personnes et plus ; initiation à l'analyse de l'eau d'une durée de 30min/1h pour 15 personnes.

³⁷ À partir des poissons, des diatomées et des invertébrés benthiques.

³⁸ Sur la biologie, la physico chimie, la chimie et l'hydrométrie.

³⁹ Taux déterminé à partir du nombre de masses d'eau disposant d'au moins un site de mesure : 12/12 pour les eaux littorales, 3/3 pour les plans d'eau, 22/24 pour les cours d'eau et 21/27 pour les eaux souterraines.

2 LES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel de l'office est recruté et géré dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires applicables à la fonction publique territoriale⁴⁰.

2.1 Les effectifs

2.1.1 Organisation et temps de travail

L'établissement dispose d'un projet de service et d'un organigramme organisés autour de trois directions : la direction de la gouvernance de l'eau et des ressources humaines, la direction du développement durable des territoires et la direction de l'information et de la modernisation des services.

Le conseil d'administration procède régulièrement à l'actualisation du tableau des effectifs avec des créations et suppressions d'emplois ou des modifications de grades pour certains postes. Les effectifs, qui étaient de 22 agents en 2009, ont progressé parallèlement au développement des activités. Le tableau des emplois approuvé par le conseil d'administration en février 2018 fait état de 43 emplois et deux contrats aidés. En septembre 2019, l'effectif est de 36 personnes⁴¹. Le projet de construction d'un nouveau siège prévu pour un effectif cible de 58 personnes est en cohérence avec le projet de service.

Les effectifs de l'office de l'eau présentent une double spécificité : un fort taux de personnels de catégorie A (53 % des effectifs) et une part importante de personnels techniques (76 % des effectifs). L'établissement qui est structuré afin d'accomplir des missions techniques et opérationnelles dispose de moyens humains aux compétences diversifiées⁴² et d'un taux élevé d'encadrement : un directeur général, un directeur général adjoint, deux directeurs et six chefs de service, représentant 29 % des effectifs.

Actuellement l'office est ouvert au public de 7 h à 12 h du lundi au vendredi et de 13 h à 16h30 du lundi au jeudi. La durée annuelle de travail est respectée. La pause déjeuner n'est pas décomptée comme du temps de travail. Il n'existe pas de jours de congés exceptionnels. Les fêtes religieuses peuvent donner lieu à une autorisation d'absence d'un ou deux jours avec en contrepartie une déduction des jours de congés ou d'aménagement et réduction du temps de travail ou un aménagement d'horaires. Les autorisations d'absence sont celles classiquement admises dans la fonction publique et sont soumises à deux régimes : celles qui sont assorties de jours ou d'heures d'absence rémunérés et celles devant faire l'objet d'un aménagement ou d'une récupération des heures ou jours accordés.

Depuis 2017, l'établissement a mis en place un système d'horodatage géré par internet permettant aux personnes qui sont à l'extérieur de pointer également.

⁴⁰Article L. 213-13 du code de l'environnement.

⁴¹ Dont un agent en détachement et un en disponibilité soit un effectif réel présent de 34 personnes dont 28 titulaires et 6 agents en CDD.

⁴² Administratives, techniques et scientifiques.

2.1.2 Les mises à disposition de personnel

En 2017 et 2018, trois agents ont été recrutés pour une durée déterminée pour être mis à disposition de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), service déconcentré de l'État.

L'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984⁴³ prévoit la possibilité pour une collectivité locale de mettre à disposition un agent auprès de l'État. S'agissant des agents contractuels, il résulte des articles 136 de cette loi et 35-1 du décret du 15 février 1988⁴⁴ que seuls ceux qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée peuvent faire l'objet d'une mise à disposition. En conséquence, le recrutement par un établissement public local d'agents en contrats à durée déterminée pour les mettre à disposition d'un service de l'État n'est juridiquement pas possible.

En application des articles 61 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et 2 du décret du 18 juin 2008⁴⁵, une convention doit être conclue entre la collectivité d'origine et l'organisme d'accueil. Ce n'est qu'en mars 2018, soit à l'échéance du dernier arrêté de mise à disposition, qu'une convention de partenariat entre la DAAF et l'office de l'eau a été signée. Celle-ci prévoit la mise à disposition de personnels et le reversement de l'aide à l'établissement.

Au-delà de la mise à disposition de personnels en contrats à durée déterminée en contradiction avec la réglementation, le dispositif mis en place avait vocation à permettre le recrutement d'agents au-delà des plafonds d'emplois des services de l'État au travers d'une opération partenariale entre la DAAF et l'établissement qui a supporté le coût financier de ces recrutements (181 809 €). Afin de bénéficier d'un taux maximum d'aides au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le porteur de projet est resté la DAAF qui a sollicité les subventions européennes alors que l'office de l'eau a fait les recrutements.

La chambre observe que l'office n'a tiré aucun bénéfice de ce montage qui présente des risques juridiques. En février 2020, il était en attente du paiement de la subvention FEADER à la DAAF et de son reversement par celle-ci à son profit.

2.1.3 La direction de l'office

Par délibération du 12 juin 2013, le conseil d'administration a décidé d'assimiler le poste de directeur de l'office de l'eau à celui de directeur général des services d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants, ou de directeur général adjoint d'un département, et de créer l'emploi fonctionnel de directeur.

Les emplois fonctionnels existent dans les régions, départements, communes et établissements publics, dans les cas limitativement énumérés par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précitée parmi lesquels figurent les emplois de directeur général et de directeur

⁴³ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁴ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁴⁵ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

général adjoint des établissements publics. La liste des catégories d'établissements dotés d'emplois fonctionnels est fixée par l'article 1^{er} du décret du 6 mai 1988⁴⁶.

Malgré son statut d'établissement public local, l'office de l'eau n'entre dans aucune de ces catégories. Son conseil d'administration n'avait donc pas le pouvoir de créer un emploi fonctionnel.

Par ailleurs, le décret du 22 septembre 2000⁴⁷ précise que l'assimilation des établissements publics locaux à des communes se fait au regard de leurs compétences, de l'importance de leur budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer. Pour la chambre, ces trois critères, qui sont cumulatifs, ne sont pas réunis pour permettre l'assimilation de l'établissement à une commune de plus de 40 000 habitants. Avec 12,5 M€ de recettes de fonctionnement en 2018, le budget de l'office n'a pas l'importance de celui d'une commune de plus de 40 000 habitants ; il est proche de celui des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants⁴⁸ ; les communes dont la population est proche de 40 000 habitants ont toutes un budget de fonctionnement supérieur à 40 M€⁴⁹. S'agissant du nombre d'agents à encadrer, l'effectif moyen des communes de 20 000 à 50 000 habitants est de 644 agents⁵⁰; avec un effectif théorique au dernier tableau des emplois de 45 personnes, l'office est plus proche d'une commune relevant de la strate démographique comprise entre 3 500 et 5 000 habitants dont l'effectif moyen est de 59 agents.

Aucun emploi fonctionnel ne pouvait être créé à l'office de l'eau qui, d'une part, ne figure pas dans la liste réglementaire des établissements publics pouvant créer ce type d'emploi et, d'autre part, ne remplit pas les conditions lui permettant d'être assimilé à une commune de plus de 40 000 habitants. La chambre, qui a recommandé d'abroger la délibération de juin 2013, prend acte de l'engagement du directeur de soumettre cette proposition au prochain conseil d'administration.

2.2 Les rémunérations

En 2018, les dépenses de personnel représentent 2,24 M€, soit 56,2 % des charges de gestion. La hausse de 8,8 % entre 2015 et 2018 s'explique par des recrutements sur de nouveaux emplois permanents et sur des emplois occasionnels créés pour des études ponctuelles et pour l'instruction de dossiers de subventions liés aux fonds européens. Différents points du régime indemnitaire appellent des observations.

2.2.1 Le RIFSEEP

Par délibération du 25 octobre 2017, le conseil d'administration a décidé la mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expérience, et de

⁴⁶ Décret n° 88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁷ Décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux.

⁴⁸ Trois-Bassins : 10,4 M€/7 294 habitants, Sainte-Rose : 12,7 M€/6 804 habitants, Saint-Philippe : 11,7 M€/5 153 habitants, La Plaine des Palmistes : 12 M€/6 040 habitants.

⁴⁹ Le Port : 72,4 M€/35 963 habitants, La Possession : 43,4 M€/32 608 habitants, Saint-Benoît : 60,1M€/38 070 habitants, Saint-Joseph : 52,7 M€/37 917 habitants, Saint-Leu : 42,4 M€/34099 habitants.

⁵⁰ Données DGCL-Les collectivités locales en chiffres 2018.

l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cette délibération s'inscrit dans les dispositions du décret du 20 mai 2014⁵¹. Les agents relevant des cadres d'emplois techniques d'ingénieurs et techniciens continuent de percevoir l'ancien régime indemnitaire dans l'attente de la parution des arrêtés ministériels portant application du RIFSEEP aux différents corps de l'État auxquels ces cadres d'emplois territoriaux sont assimilés. En septembre 2019, près de 53 % du personnel ne bénéficie pas du RIFSEEP.

La prime de service et de rendement (PSR) instituée en 2009⁵² est une des composantes du régime indemnitaire de certains agents de la filière technique qui continue à s'appliquer dans l'attente de la parution des arrêtés ministériels. Si son montant individuel peut être porté au maximum au double du montant annuel de base, sa détermination doit s'effectuer à l'intérieur du crédit global du grade de l'agent concerné qui est égal au taux de base multiplié par le nombre potentiel de bénéficiaires de chaque grade. À l'examen des données de paie, la chambre observe que chaque année l'office de l'eau a dépassé le crédit global qui pouvait être versé aux ingénieurs principaux⁵³.

2.2.2 La NBI

En septembre 2019, 29 % des personnels titulaires ou stagiaires bénéficient du versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Une NBI de 30 points d'indice majoré est attribuée au directeur général adjoint au titre du domaine 4 point 37 du décret du 3 juillet 2006⁵⁴. Cette rubrique ne vise pas les fonctions de directeur adjoint mais celles de directeur dans certains établissements publics locaux. La chambre prend acte de l'engagement pris par l'établissement de régulariser la situation en réduisant la NBI de l'intéressé à 15 points.

Le chef du service de la gouvernance et de la prospective bénéficie d'une NBI de 25 points au titre de la rubrique 11 de l'annexe du décret précité au titre des fonctions d'« encadrement d'un service administratif requérant une technicité ». La chambre rappelle que la condition tenant à la technicité et celle tenant à l'encadrement sont cumulatives⁵⁵ et relève que celle-ci n'est remplie que depuis septembre 2019.

⁵¹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁵² Décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et arrêté du 15 décembre 2009 fixant les montants des primes de service et de rendement allouées à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

⁵³ Calcul pour l'année 2018 : 5 ingénieurs principaux durant 12 mois soit une enveloppe globale de 5 X 2 817 € = 14 085 €, montant total de la PSR versée aux ingénieurs principaux : 17 522 € soit un dépassement de 3 437 €.

⁵⁴ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

⁵⁵ CAA Marseille, 22 novembre 2016.

2.2.3 Le versement d'un complément de rémunération aux agents non titulaires

L'office de l'eau verse aux agents non titulaires un complément de rémunération dont l'attribution est prévue au contrat de travail mais qui ne repose sur aucun fondement juridique. En 2018, le total versé représente 74 169 €.

Les conditions de rémunération des agents non titulaires sont fixées par le décret précité du 15 février 1988 dont l'article 1-2 précise que « le montant de la rémunération est fixé par l'autorité territoriale en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience ».

Si l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, par un renvoi à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ouvre aux contractuels la possibilité de bénéficier d'indemnités, celles-ci doivent avoir été instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'agissant des autres éléments de rémunération, les contractuels ont droit à un traitement, à l'indemnité de résidence et au supplément familial de traitement. Aucune disposition ne prévoit le versement d'un complément de rémunération à leur profit.

Si ces dispositions laissent une liberté à l'autorité territoriale pour fixer la rémunération des agents contractuels qui doit être mentionnée au contrat, l'attribution d'un régime indemnitaire doit se faire dans la limite du respect du principe de parité. La chambre prend acte de l'engagement pris par l'établissement de mettre fin au versement aux agents contractuels d'un complément de rémunération sans base juridique et de fixer de manière forfaitaire leur rémunération.

2.3 L'action sociale

Jusqu'en décembre 2018, les personnels pouvaient bénéficier de deux prestations d'action sociale : l'attribution de titres restaurant et la participation de l'office au financement de la protection sociale complémentaire dans le cadre des dispositions réglementaires⁵⁶. En 2019, plusieurs délibérations sont venues compléter ces actions justifiant l'intervention du préfet dans le cadre du contrôle de légalité.

En février 2019, le conseil d'administration a validé la création d'une prime exceptionnelle de départ des agents faisant valoir leur droit à la retraite d'un montant de 1 500 € assortie d'un repas offert par l'établissement auquel est convié l'ensemble du personnel dans la limite de 50 € par couvert. Suite au recours introduit par le préfet, cette délibération a été annulée en novembre 2019 par le juge administratif au motif que ces prestations ne sont pas subordonnées au versement d'une participation de leurs bénéficiaires et doivent être regardées comme des compléments de rémunération ne reposant sur aucun fondement juridique.

En mai 2019, le conseil d'administration a approuvé de nouvelles mesures en faveur des agents applicables à partir du 1^{er} juillet 2019 : la revalorisation de la valeur faciale du titre restaurant (7 €), le versement d'une allocation solidaire sociale lors du départ à la retraite pour un montant de 1 500 €, le versement d'une allocation solidaire sociale lors de la remise de la médaille d'honneur du travail ou de la médaille d'honneur régionale, départementale, et communale pour un montant de 150 €, l'attribution d'un chèque cadeau pour les fêtes de fin d'année pour un montant de 100 €, le

⁵⁶ Décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

versement d'une prime pour naissance ou adoption avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 pour un montant de 150 €.

Dans le cadre d'un recours gracieux, le service de la préfecture en charge du contrôle de légalité a demandé en juillet 2019 à l'office d'abroger cette délibération aux motifs que l'octroi des titres restaurant ne prend pas en compte les revenus ou la situation familiale des bénéficiaires, qu'aucun critère social ni aucune participation n'est prévu s'agissant des autres prestations et enfin que le caractère rétroactif du versement de la prime pour une naissance ou adoption n'est pas possible. Si en septembre 2019, le conseil d'administration a mis fin au caractère rétroactif de la prime pour une naissance ou une adoption, aucune mesure n'a été prise concernant les autres actions conduisant le préfet à engager une nouvelle procédure auprès de la juridiction administrative.

Sans préjuger des décisions qui pourraient être prises par le juge administratif, la chambre observe que les prestations mises en place ressemblent à celles récemment censurées par celui-ci. Elle rappelle que, si aux termes de l'article 88-1 de la loi n° 84-53⁴³, chaque assemblée délibérante détermine le type des actions et le montant des dépenses que la collectivité entend engager pour la réalisation des prestations d'action sociale, l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et le cas échéant, de sa situation familiale ». Les juridictions administratives ont précisé ces dispositions et requalifient en complément de rémunération soumis au principe de parité toutes les prestations qui ne remplissent pas ces conditions. La chambre prend acte de l'engagement du directeur de mettre en place un dispositif d'action sociale qui soit en conformité avec la réglementation.

3 LES MOYENS FINANCIERS

3.1 Les redevances

3.1.1 Les différentes redevances et leur taux

En application du code de l'environnement⁵⁷, les offices de l'eau établissent et perçoivent auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique. À La Réunion, les redevances ont été mises en place progressivement entre 2004 et 2011⁵⁸ selon le détail figurant dans le tableau n° 1 de l'annexe n° 4.

⁵⁷ Article L. 213-14.

⁵⁸ À l'exception de la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage en l'absence de redevable. 2004 : redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (eau potable, irrigation, utilisation économique) ; 2008 : redevances pour protection du milieu aquatique et pollutions diffuses ; 2011 : redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux, pollution liées aux activités d'élevage, obstacles sur les cours d'eau.

Ces redevances perçues auprès des utilisateurs de l'eau ont une double finalité : inciter les usagers à avoir un comportement plus vertueux et permettre aux offices de l'eau de disposer de moyens pour financer des actions concernant l'eau, soit par redistribution sous forme de subventions soit pour la mise en œuvre directe d'actions.

Le taux des redevances est fixé par délibération du conseil d'administration de l'office de l'eau sur avis conforme du CEB⁵⁹. À l'exception des redevances agricoles et des redevances pour pollutions diffuses, dont l'assiette et les taux sont fixés par la loi (ces deux catégories représentent moins de 5 % du total des redevances perçues par l'office), le code de l'environnement ne prévoit que des plafonds laissant ainsi une latitude importante pour fixer les taux.

Les différences de situation entre bassins rendent difficiles les comparaisons entre la métropole et les DOM et aussi entre DOM. Le niveau des taux doit être déterminé en tenant compte de l'ensemble des paramètres locaux⁶⁰. Pour la majorité des redevances, les taux à La Réunion sont éloignés des plafonds réglementaires, contrairement aux autres départements d'outre-mer⁶¹, comme le montre le tableau n° 2 en annexe n°4. À l'exception de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour un usage économique, ils représentent entre 13,3 % et 22 % du plafond. Le CEB et l'office de l'eau disposent d'une marge pour augmenter les taux des principales redevances.

S'agissant par exemple de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique, son taux est actuellement de 0,11 €/m³ soit 22 % du taux plafond. Sur la base de la consommation d'eau potable sur l'île en 2017 qui est de 82,79 millions de m³, une hausse de seulement 0,01€/m³ génèrerait une recette supplémentaire de 827 900 €/an ou de 4,97 M€ sur la durée d'un PPI et permettrait de financer des travaux supplémentaires dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Pour une consommation annuelle de 120 m³, cette hausse ne représenterait pour l'utilisateur que 1,2 €/an. En augmentant de 0,05 €/m³ cette redevance, l'office pourrait par exemple disposer d'une ressource supplémentaire de près de 25 M€ sur la durée d'un PPI alors que le coût supplémentaire pour l'utilisateur ne représenterait que 6 €/an sur la base d'une consommation de 120 m³.

Alors que la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau constituait la principale recette de l'office de l'eau (76 %), il a été décidé en 2014 de modifier les taux des redevances applicables à partir de l'assiette 2015. La redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique constitue désormais la première recette (72 %). Cette décision a été prise notamment dans un souci d'équité. En effet, la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est due par l'exploitant pour toute l'eau prélevée même si elle n'est pas distribuée, notamment en raison des fuites sur les réseaux. Celui-ci la répercute sur le prix de l'eau payé par l'utilisateur alors que les redevances pour pollution sont dues par les utilisateurs et calculées uniquement sur le volume de leur consommation d'eau.

La modification des taux n'a eu toutefois qu'un impact limité sur le prix de l'eau payé par l'utilisateur domestique qui est le premier contributeur. Pour les utilisateurs des 21 communes qui disposent d'un service d'assainissement collectif, le poids des redevances dans le prix de l'eau est de 0,1575 €/m³ (contre 0,09 € jusqu'en 2014) et pour les trois communes qui ne disposent pas d'un service d'assainissement collectif, il est de 0,1175 €/m³ (contre 0,07 € jusqu'en 2014). Pour une consommation de 120 m³ par an, un ménage raccordé au réseau d'assainissement collectif acquitte en moyenne 18,30 € par an pour l'ensemble des redevances d'usage de l'eau contre 10,8 € en 2014,

⁵⁹ Articles L. 213-14-1 et L. 213-14-2 du code de l'environnement.

⁶⁰ Par exemple le taux de pauvreté, la qualité des infrastructures, la fragilité des masses d'eau.

⁶¹ À l'exception de Mayotte où il n'existe pas d'office de l'eau.

cette hausse étant en partie compensée par une baisse de la part de la redevance pour usage de l'eau répartie entre tous les usagers par les exploitants⁶².

En 2018, la moyenne départementale du prix de l'eau est de 2,33 € TTC/m³. Il existe cependant de grandes disparités entre communes et trois d'entre elles ne disposent pas de système d'assainissement collectif⁶³ ; les tarifs varient de 1,33 € TTC /m³ à 3,36 € TTC/m³ ⁶⁴. Si le tarif moyen à La Réunion est le plus bas de France (moyenne nationale de 4,03 € TTC/m³ au 1^{er} janvier 2017), le poids de la facture d'eau sur les revenus des ménages reste important en raison de consommations parmi les plus élevées de France⁶⁵.

3.1.2 Les recettes générées par les redevances

Si entre 2015 et 2018, les recettes de redevances comptabilisées ont progressé de 1,3 %, elles ont connu une évolution irrégulière : baisse de 17,5 % en 2016 et hausse de 26,7 % en 2017. Ces variations s'expliquent par la modification des taux qui a conduit à un changement dans le régime de versement des acomptes. Le montant moyen annuel des redevances comptabilisées est de 11,3 M€.

Les recettes de redevances proviennent essentiellement de la tarification des services publics de l'eau et de l'assainissement aux abonnés domestiques⁶⁶. En 2017-2018, 88,8 % des redevances perçues par l'office étaient ainsi liées aux activités domestiques et assimilées, 4,3 % aux activités agricoles et assimilées et 6,9 % aux activités industrielles et assimilées.

Pour l'ensemble des offices de l'eau, la redevance pour pollution de l'eau constitue la principale redevance, mais la part de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau ne représente plus que 12 % à La Réunion alors qu'elle est d'au moins 30 % dans les autres DOM.

Le nombre de redevables est limité car la majeure partie des redevances est perçue au travers de la facture d'eau payée par les abonnés aux services des eaux⁶⁷. Les redevances sont ainsi facturées à l'usager et versées à l'office par les exploitants des services d'eau qui les collectent.

La redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est due par l'exploitant du service qui est autorisé à la répartir sur l'ensemble des volumes d'eau facturés aux usagers du service d'eau potable⁶² ; le taux de cette charge d'exploitation qui est répercutée par l'exploitant varie d'une commune à l'autre.

Les redevances pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte sont dues par les usagers ; les gestionnaires des services d'eau et d'assainissement collectif déclarent les volumes facturés au titre des deux redevances mais ne règlent à l'office que les montants réellement encaissés. Le total des redevances non versées à l'office de l'eau en raison de factures impayées par

⁶²Article L. 213-14-1 du code de l'environnement : « Lorsque les prélèvements sont destinés à une distribution publique, les personnes effectuant le prélèvement sont tenues de répartir équitablement le coût de cette redevance sur tous les consommateurs. ».

⁶³ Salazie, Petite-Ile et la Plaine des Palmistes.

⁶⁴ La tarification moyenne du service d'alimentation en eau potable s'élève à 1,25 € TTC/m³ (tarif compris entre 0,63 € TTC/m³ et 2,25 € TTC/m³) et la tarification moyenne du service public d'assainissement collectif s'élève à 1,23 € TTC/m³ (tarif compris entre 0,37 € TTC/m³ et 1,36 € TTC/m³)

⁶⁵ Source : Panorama des services publics et de leur performance en 2016, septembre 2019, eaufrance, service public d'information sur l'eau.

⁶⁶ Redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, pour prélèvement sur la ressource en eau et pour modernisation des réseaux de collecte.

⁶⁷ En 2017, le nombre de redevables est d'environ 60.

les usagers représente 2,23 M€ pour les années 2015 à 2018, soit l'équivalent de 5 % des redevances perçues pour la même période⁶⁸.

L'office de l'eau verse une rémunération aux exploitants publics et privés qui à travers les factures qu'ils émettent perçoivent pour son compte les redevances pour pollution d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte⁶⁹. Sur la période 2015-2017, le coût moyen annuel a été de 300 000 €, soit 3,4 % des montants dus au titre de ces deux redevances sur la même période.

Il n'existe pas de convention spécifique pour le reversement des redevances dont les modalités sont fixées par une délibération de 2010. S'agissant des redevances pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte dues par les usagers domestiques, le versement d'acomptes prévu par cette délibération déroge à l'article R. 213-76-4 du code de l'environnement qui prévoit pour les redevables les plus importants une déclaration et un paiement trimestriels. Selon cet article, il ne peut être dérogé à cette règle que lorsqu'une convention est conclue entre l'office et l'exploitant. L'article R. 213-76-6 du même code précise que les opérations de reversement peuvent suivre des modalités fixées par des conventions conformes à des conventions types approuvées par le conseil d'administration, qui peuvent également prévoir le versement d'acomptes selon une périodicité qu'elles définissent.

⁶⁸ Situation arrêtée en mai 2019.

⁶⁹ Article D.213-48-39-1 du code de l'environnement.

La chambre, qui a recommandé à l'office de signer les conventions avec les exploitants soumis au versement d'acomptes en dérogation à la déclaration et au versement trimestriels prévus par le code de l'environnement, prend acte de l'engagement du directeur de proposer à l'ensemble des gestionnaires des services d'eau et d'assainissement de signer une convention afin de matérialiser le systèmes d'acomptes existant.

3.1.3 L'absence de majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau

En application du code de l'environnement⁷⁰, le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour un usage alimentation en eau potable est doublé en cas de connaissance insuffisante du patrimoine en 2014⁷¹ ou de défaut d'établissement d'un plan d'actions dans les deux ans suivant l'année pour laquelle un rendement insuffisant a été constaté (avant fin 2016)⁷². Ce plan, adapté au contexte particulier de service d'eau potable, doit définir les actions d'amélioration du rendement du réseau ainsi que le calendrier de mise en œuvre. Même s'il s'inscrit dans la durée, il doit être actualisé chaque année en tenant compte des effets des actions déjà mises en œuvre.

À La Réunion, aucun doublement de la redevance n'est appliqué même si le rendement de réseau n'est pas atteint. L'établissement a indiqué que le formulaire de déclaration⁷³ relatif à la redevance pour prélèvement d'eau comporte toutes les informations nécessaires à l'application des dispositions réglementaires sur la connaissance du patrimoine des services d'eau potable et la réduction des fuites du réseau notamment l'existence d'un plan d'actions. À ce jour, toutes les collectivités ont déclaré avoir un plan d'actions.

L'instruction du 16 juin 2015 relative au doublement du taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour l'usage alimentation en eau potable prévoit que « les éléments transmis par le redevable devront permettre aux agences et offices de l'eau de constater le respect des dispositions du L. 213-10-9 et du L. 213-14-1 du code de l'environnement et le cas échéant, de doubler le taux de la redevance en cas de non-conformité aux obligations d'établir un descriptif détaillé ou un plan d'actions selon les délais impartis. Ces mêmes éléments font également l'objet de contrôles a posteriori sur l'ensemble des pièces et sur la conformité réglementaire de leur contenu. ». L'office de l'eau n'a pas mis en œuvre de contrôle a posteriori de l'existence effective des plans d'actions et de la conformité réglementaire de leur contenu tel que prévu par cette instruction et n'a pas encore effectué de contrôle sur l'actualisation des plans d'actions alors qu'en application du guide pour l'élaboration des plans d'actions⁷⁴ ce document doit être actualisé chaque année.

⁷⁰ Articles L. 213-14-1 et D. 213-74-1 du code de l'environnement.

⁷¹ Obligation d'un descriptif du réseau de distribution d'eau potable prévue par l'article D. 2224-5-1 du CGCT.

⁷² Obligation d'un rendement suffisant ou mise en œuvre d'un plan d'actions prévue par l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

⁷³ Article D213-75 du code de l'environnement.

⁷⁴ Guide élaboré par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.

À La Réunion, le rendement moyen du réseau⁷⁵ est de 62,4 % alors qu'il est de 79,9 % au niveau national, ce qui place le département parmi les huit ayant un rendement moyen inférieur à 70 %⁷⁶ et le seuil de 75 % est atteint uniquement pour deux communes⁷⁷.

Selon les données 2017⁷⁸, le nombre de m³ prélevés pour l'eau potable est de 145,86 millions, le nombre de m³ mis en distribution de 136,23 millions et le nombre de m³ consommés de 82,79 millions⁷⁹. La différence de 53,44 millions entre le nombre de m³ mis en distribution et le nombre de m³ consommés correspond essentiellement aux pertes de réseau liées aux fuites et détournements. Pour la chambre, avec un nombre d'abonnés de 377 650 en 2017, la consommation moyenne peut être évaluée à 219 m³ ; les pertes d'eau permettraient de satisfaire les besoins de près de 244 000 abonnés ou encore 549 000 personnes⁸⁰.

La chambre considère que la prise en compte de l'existence d'un plan d'actions sur une base déclarative, en l'absence de contrôle a posteriori tel que prévu par l'instruction du 16 juin 2015, a pu conduire à une absence de doublement de la redevance pour certaines communes. Au-delà de la mise en œuvre de cette mesure, le contrôle de l'existence et du contenu des plans d'actions aurait pu contribuer à impulser une démarche active d'investissement des collectivités en la matière. Au regard du niveau des pertes d'eau qui pourraient couvrir les besoins de près de 65 % de la population, l'amélioration du rendement du réseau reste un enjeu prioritaire et la démarche d'accompagnement des collectivités locales au travers des aides du PPI⁸¹ n'apparaît pas suffisante pour progresser rapidement. Selon l'établissement, qui dispose d'un service dédié à l'appui aux maîtres d'ouvrage travaillant avec les services d'eau potable sur cette thématique, tous les moyens techniques et financiers⁸² pouvant être consacrés au renouvellement et à la création des réseaux d'eau potable sont mobilisés car d'autres secteurs nécessitent aussi des investissements importants. La chambre prend acte de l'engagement du directeur de proposer pour 2020 et 2021 la mise en place d'un contrôle des plans d'actions de l'ensemble des collectivités organisatrices des services publics d'eau potable.

3.2 Situation financière

Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

⁷⁵ Environ 7 000 km de canalisation d'eau potable.

⁷⁶ Source : Panorama des services publics et de leur performance en 2016, septembre 2019, eaufrance, service public d'information sur l'eau. Hors Guyane, Yvelines et Essonne dont les données ne sont pas connues. S'agissant des autres DOM, le rendement moyen du réseau est de 53,6 % pour la Guadeloupe, de 67,7 % pour la Martinique et de 81,5 % pour Mayotte.

⁷⁷ Le Port et Bras-Panon.

⁷⁸ Chronique de l'eau Réunion n° 105 – 8 avril 2019.

⁷⁹ La différence de 9,63 millions entre le nombre de m³ prélevés et le nombre de m³ mis en distribution correspond à l'eau prélevée et utilisée pour assurer le bon fonctionnement des systèmes et par les pertes sur les canalisations d'adduction.

⁸⁰ Sur la base d'une moyenne de 2.25 habitants par abonné.

⁸¹ Qui propose une aide financière sur les projets de renouvellement des réseaux d'eau potable pouvant aller jusqu'à 75 % des dépenses éligibles.

⁸² Dans le cadre du PPI 2016-2021, 12,7 M€ d'aides consacrés au renouvellement et à la création de 96 km de canalisation d'eau domestique représentant plus de 37 M€ de travaux.

L'examen, qui a porté sur la situation arrêtée au 31 décembre 2018, n'a pas révélé d'anomalies significatives.

L'organisation financière des offices de l'eau repose sur la collecte de fonds pour les affecter à des actions visant à améliorer la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Le détail des données financières est retracé dans les tableaux figurant en annexe n°5.

3.2.1 Les AP/CP

L'établissement utilise le dispositif des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) dans les conditions fixées par le CGCT⁸³ et dont les conditions d'utilisation sont fixées dans un règlement budgétaire et financier. Ce système est adapté aux modalités d'intervention pluriannuelle de l'établissement, dont la majorité des dépenses est constituée par le versement de subventions dans le cadre d'un PPI qui s'étale sur six ans⁸⁴.

La situation des AP et des AE ainsi que des crédits de paiement (CP) donne lieu à un état joint aux documents budgétaires⁸⁵. Il est observé que les données retracées dans les annexes budgétaires ne sont pas fiables. Par exemple, celles du compte administratif 2017 ne font apparaître aucun mandatement au cours de l'année. Pour la chambre, l'office de l'eau, qui assure un suivi détaillé des aides financières, dispose de l'ensemble des informations qui doivent être retracées en annexe des documents budgétaires et est donc en capacité d'en améliorer le contenu.

En application du règlement budgétaire de l'office et du CGCT⁸⁶, chaque AP ou AE comporte la répartition prévisionnelle par exercice des CP correspondants. À l'examen des délibérations, il apparaît que les AP et les AE validées en conseil d'administration ne comportent aucune répartition prévisionnelle des crédits de paiement. Pour l'établissement, il serait difficile de ventiler les CP par année car leur utilisation dépend essentiellement de la réalisation d'actions et travaux dans le domaine de l'eau par les collectivités locales. La chambre observe que la répartition des crédits par exercice n'a qu'un caractère prévisionnel et que le service des finances qui réalise une analyse prospective de l'évolution de sa trésorerie procède déjà à une projection de l'ensemble de ses dépenses par année et est donc en capacité de réaliser un échéancier prévisionnel des CP.

Les modalités de gestion mises en place par l'office de l'eau permettent un suivi précis et régulier des besoins pluriannuels de CP rattachés aux différentes AP et AE ouvertes qui sont en adéquation avec ses capacités financières. La gestion pluriannuelle des crédits au budget supplémentaire 2019 est détaillée en annexe n°2.

⁸³ Articles L. 3312-4 et R. 3312-3.

⁸⁴ Les AP et AE s'inscrivent dans une logique de gestion pluriannuelle et permettent de n'inscrire au budget que les seuls crédits de paiement (CP) qui concernent l'exercice ; l'ouverture d'une AP ou d'une AE s'effectue par délibération, cette autorisation comporte la répartition prévisionnelle par exercice des CP correspondants. L'AP ou l'AE représente le montant maximum des crédits pouvant être engagé au titre des dépenses considérées ; pour le mandatement de ces dépenses, la consommation des crédits se réfère aux CP ouverts pour l'exercice.

⁸⁵ Article L. 3312-4 du CGCT.

⁸⁶ Article R. 3312-3 du CGCT.

3.2.2 Les résultats

Les produits de gestion sont en moyenne annuelle de 12,21 M€ durant la période 2015- 2018 ; leur niveau en 2018 est proche de celui de 2015. Ils sont constitués à 92 % des redevances. La diminution d'environ 2 M€ des produits de gestion en 2016 s'explique par la baisse des redevances comptabilisées suite à la révision des taux à partir de l'assiette 2015 entraînant une modification du classement des redevables et du rythme d'encaissement des acomptes.

Entre 2015 et 2018, les charges de fonctionnement connaissent une relative stabilité. En raison de la nature des missions et des interventions de l'office de l'eau, elles sont constituées en moyenne annuelle à 63 % de dotations aux amortissements, lesquelles ont représenté 26,06 M€ au cours de ces quatre années.

Les charges de gestion sont en moyenne annuelle de 3,82 M€ ; leur niveau en 2018 est proche de celui de 2015. Elles sont constituées à 54 % de charges de personnel, 41 % de charges à caractère général et 5 % de subventions de fonctionnement.

L'office de l'eau étant un établissement collecteur de fonds et distributeur de financements, il dispose d'un excédent brut de fonctionnement qui atteint 8,47 M€ au 31 décembre 2018.

Par construction, la section de fonctionnement est excédentaire, permettant de financer les dépenses d'investissements dans le cadre du PPI ; le résultat de fonctionnement légèrement déficitaire en 2016 (56 079 €) s'explique par la modification des taux des redevances et les changements qu'elle a engendrés au niveau du recouvrement des acomptes.

Durant la période 2015-2018, le total des dépenses d'investissement est de 24,15 M€, dont 23,50 M€ de subventions. À l'exception de l'année 2016, où l'office a dû mobiliser son fonds de roulement, l'autofinancement dégagé par le fonctionnement a permis de financer les investissements.

L'office de l'eau est locataire de bâtiments dont la charge annuelle moyenne représente environ 106 000 €. En septembre 2018, le conseil d'administration a validé le projet de construction du siège de l'établissement à Saint-Paul dans le cadre d'un bail à construction avec le département d'une durée de 30 ans contre le versement d'un loyer à l'euro symbolique et la remise gratuite des constructions édifiées au département à l'échéance du bail. Cette opération s'inscrit dans le cadre du projet du département d'aménager un espace unique consacré aux domaines de l'eau et de l'agriculture, certaines parties communes pouvant être mutualisées.

Le coût de construction est évalué à 4 M€. L'office a dégagé une autorisation de programme d'un million d'euros sur la part du PPI 2016/2021 affectée à ses activités et n'aura aucune difficulté pour assurer le financement du solde de 3 M€ dont les modalités ne sont pas encore arrêtées⁸⁷.

3.2.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

Au 31 décembre 2018, le fonds de roulement⁸⁸ représente 38,34 M€, soit près de trois années de recettes réelles de fonctionnement. Il ne constitue toutefois pas une réserve disponible et résulte du décalage entre la perception annuelle des redevances et la réalisation des opérations.

⁸⁷ Soit par l'affectation de crédits à partir du PPI et/ou par voie d'emprunt.

⁸⁸ Le fonds de roulement est constitué par l'excédent de ressources stables sur les emplois stables.

Une partie de ces crédits est engagée: au budget supplémentaire 2019, les crédits engagés restant à mandater représentent 29,6 M€.

La trésorerie est en constante augmentation au cours de la période contrôlée. Elle atteint 24,81 M€ au 31 décembre 2018⁸⁹. Cette situation, qui n'est pas spécifique à l'office de l'eau Réunion, est liée au mode de financement de ces établissements qui repose sur la perception annuelle de redevances qui doivent financer notamment un programme d'intervention qui s'étale sur plusieurs années et destiné en grande partie à subventionner des actions dans le domaine de l'eau. La trésorerie est impactée par la programmation des opérations et leur réalisation qui relèvent de l'initiative des porteurs de projets.

À la différence des agences de l'eau de métropole, qui sont des établissements publics nationaux, la réglementation ne permet pas aux offices de l'eau de procéder à des placements.

CONCLUSION

Si entre le PPI 2010-2015 et le PPI 2016-2021, la part des redevances consacrée aux opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'office et à son fonctionnement est passée de 15,65 M€ à 25,90 M€, l'écart de près de 10 M€ ne correspond pas à des moyens exceptionnels. En effet, la période couverte par le PPI 2010-2015 se caractérise par le développement des activités de l'office de l'eau et donc par une augmentation progressive de ses dépenses. La projection des dépenses pour la période 2016-2021 réalisée par la chambre à partir des données 2015 conduit à évaluer les besoins de l'office à environ 24 M€, auxquels il convient d'ajouter 1M€ affecté à la construction du nouveau siège.

L'exécution du PPI 2016-2021 ayant pris du retard par rapport aux prévisions, qui reposaient sur un niveau d'engagement annuel compris entre 8 M€ et 10 M€, l'office de l'eau a adopté plusieurs mesures avec pour objectif à la fois de mieux accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs projets et améliorer le niveau d'engagement des aides financières.

Alors que les besoins en travaux sur le territoire sont importants, les collectivités tardent à mettre en œuvre les projets. La trésorerie est de 23,6 M€ fin 2019 alors même que 91 % de l'enveloppe des aides a été affectée.

En raison de recettes de fonctionnement stables, constituées à 92 % de redevances et de dépenses constituées majoritairement de subventions, la situation financière de l'établissement apparaît saine. Selon les données provisoires 2019, les charges de personnel restent stables et malgré une baisse des recettes de redevances de 14%, le résultat de la section de fonctionnement devrait être excédentaire de 1,5M€. Avec des taux de redevance dont la plupart sont loin des plafonds réglementaires, l'établissement dispose d'une aisance financière et de marges confortables qui pourraient lui permettre de développer ses interventions auprès des collectivités pour améliorer les équipements en matière d'eau et d'assainissement.

⁸⁹ 16,12 M€ au 31 décembre 2015.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	29
Annexe n° 2. Situation des AP/AE/CP	30
Annexe n° 3. Evolution du montant du PPI.....	31
Annexe n° 4. Données concernant les redevances.....	32
Annexe n° 5. Données financières	34
Annexe n° 6. Réponse de M. Gilbert Sam-Yin-Yang, directeur de l'office de l'eau Réunion.....	36

Annexe n° 1. Glossaire

AE : Autorisation d'engagement

AP : Autorisation de programme

AFB : Agence Française pour la Biodiversité

AFD : Agence Française de Développement

ARS OI: Agence de Santé Océan Indien

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CEB : Comité de l'eau et de la biodiversité

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CP : Crédit de paiement

DCE : Directive cadre sur l'eau

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

NBI : Nouvelle bonification indiciaire

PPI : Programme pluriannuel d'intervention

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Annexe n° 2. Situation des AP/AE/CP

<i>En euros</i>	Montant voté	Montant engagé	Montant disponible à l'engagement	CP utilisés au 01/01/2019	CP ouverts en 2019	À financer après 2019
<i>Autorisations de programme</i>						
<i>AP1 PPI 2010-2015 HORS STEP PRIORITAIRE</i>	23 111 936	23 111 936	0	21 377 328	1 734 608	0
<i>AP 2016-1 rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques</i>	200 000	100 110	99 890	22 650	150 000	27 350
<i>AP 2016-2 préserver durablement la ressource en eau</i>	14 405 162	7 344 592	7 060 569	595 352	11 535 600	2 274 210
<i>AP 2016-3 satisfaire durablement à tous les usages de l'eau</i>	17 126 595	12 817 381	4 309 214	1 910 918	14 388 374	827 302
<i>AP 2016-4 lutter contre les pollutions</i>	17 450 000	9 522 453	7 927 547	247 642	13 249 004	3 953 354
<i>AP 2016-5 promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous</i>	50 000	0	50 000	0	25 000	25 000
<i>AP 2016T-1 réalisation du siège</i>	1 000 000	0	1 000 000	0	0	1 000 000
<i>Autorisations d'engagement</i>						
<i>AE3 PPI 2010-2015 HORS STEP PRIORITAIRE</i>	1 426 765	1 426 765	0	1 273 819	148 028	4 918
<i>AE 2016-1 rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques</i>	323 496	271 943	51 553	68 467	255 029	0
<i>AE 2016-2 préserver durablement la ressource en eau</i>	50 000	20 754	29 246	19 655	30 345	0
<i>AE 2016-3 satisfaire durablement à tous les usages de l'eau</i>	50 000	22 000	28 000	0	50 000	0
<i>AE 2016-4 lutter contre les pollutions</i>	230 000	176 519	53 481	8 016	178 000	43 984
<i>AE 2016-5 promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous</i>	531 652	437 882	93 770	51 951	479 701	0
<i>dont PPI 2010-2015</i>	24 538 701	24 538 701	0	22 651 147	1 882 636	4 918
<i>dont PPI 2016-2021</i>	51 416 905	30 713 634	20 703 271	2 924 651	40 341 053	8 151 201
<i>total général</i>	75 955 606	55 252 335	20 703 271	25 575 798	42 223 689	8 156 119

Source : Chambre régionale des comptes, d'après budget supplémentaire 2019.

Annexe n° 3. Evolution du montant du PPI

<i>En M €</i>	Enveloppe initiale		Enveloppe modifiée mai 2019	
	Programme d'aides financières	Maîtrise d'ouvrage office	Programme d'aides financières	Maîtrise d'ouvrage office
<i>1 Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques</i>	3	8,5	0,52	8,5
<i>2 Préserver durablement la ressource en eau</i>	11,83	4,1	14,46	4,1
<i>3 Satisfaire durablement à tous les usages de l'eau</i>	10,84	1,4	17,18	1,4
<i>4 Lutter contre les pollutions</i>	15,98	2,6	17,68	2,6
<i>5 Promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous</i>	0,5	8,3	0,58	9,3
<i>Total</i>	42,15	24,9	50,42	25,9
	67,05		76,32	

Source : Chambre régionale des comptes, d'après le PPI.

Annexe n° 4. Données concernant les redevances

Tableau n°1 : Redevances perçues par l'office de l'eau Réunion

	Date de mise en œuvre	Taux		Assiette	Recettes* (€)	
		2014	depuis 2015		2014	2018
<i>Prélèvement eau potable</i>	01/01/2004	0,05 €	0,0075 €	m3	7 090 071	1 096 693
<i>Prélèvement irrigation</i>	01/01/2004	0,001 €	0,001 €	m3	64 232	42 090
<i>Prélèvement Economique</i>	01/01/2004	0,02 €	0,02 €	m3	212 017	218 311
<i>Pollution domestique</i>	01/01/2011	0,02 €	0,11 €	m3	1 450 598	7 241 843
<i>Modernisation domestique</i>	01/01/2011	0,02 €	0,04 €	m3	639 585	1 203 796
<i>Pollution domestique non</i>	01/01/2011	0,0038€ à 2,12€	0,0076€ à 4,25€	**	259 050	555 918
<i>Modernisation domestique non</i>	01/01/2011	0,01 €	0,05 €	m3	107 65	59 774
<i>Pollutions diffuses</i>	01/07/2008	0,90€ à 5,10€	0,90€ à 5,10€	kg	366 702	426 524
<i>Protection des milieux aquatiques</i>	01/01/2003	1€ à 8,80€	1€ à 3,80€	-	8 083	9 036
<i>Pollution liée aux activités d'élevage</i>	01/01/2011	3,00 €	3,00 €	Unité gros bétail	5370	7 275
<i>Obstacles sur les cours d'eau</i>	01/01/2011	150 €	150 €	?	12 930	12 930

Source : Office de l'eau Réunion.

*en fonction de l'année de l'assiette. ** en fonction de l'élément constitutif de la pollution.

Tableau n°2 : Taux des principales redevances instituées par les offices de l'eau (année 2016)

<i>En € par M3</i>	Prélèvement sur la ressource en eau			Pollution domestique	Modernisation domestique
	irrigation	adduction en eau potable	activités économiques		
<i>Taux plafonds réglementaires</i>	0.005	0.05	0.025	0.5	0.30
<i>Guadeloupe</i>	0.005	0.046	0.025	0.35	0.1946
<i>Martinique</i>	0.005	0.05	0.025	0.25	0.15
<i>Guyane</i>		0.05	0.5	0.1	0.026
<i>La Réunion</i>	0.001	0.0075	0.02	0.11	0.04

Source : Rapport annuel d'activités et de gestion 2016 pour la Guadeloupe ; 3^{ème} PPI 2017-2022 pour la Martinique ; rapport annuel du maire sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement pour la Guyane ; délibération du 09/10/2014 pour La Réunion.

Annexe n° 5. Données financières**Tableau n° 1 : Financement des investissements**

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018
<i>CAF brute</i>	8 725 461	7 166 651	8 985 401	8 185 979
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	0	0	0	0
<i>= CAF nette ou disponible</i>	8 725 461	7 166 651	8 985 401	8 185 979
<i>+ Produits de cession</i>	1 500	0	8 200	0
<i>- Dépenses d'équipement</i>	308 724	139 330	109 124	90 883
<i>- Subventions d'équipement</i>	8 393 632	7 346 427	5 756 019	2 005 909
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	24 606	-319 105	3 128 458	6 089 188

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 2 : Evolution des produits de fonctionnement

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018
<i>atténuations de charges</i>	5 034	2 020	6 905	819
<i>Produits de gestion</i>				
<i>Dont produits des services du domaine et ventes</i>	26 205	25 353	20 600	23 412
<i>Dont redevances</i>	11 683 569	9 649 427	12 221 739	11 834 720
<i>Dont dotations, subventions et participations</i>	1 013 809	770 556	410 199	575 763
<i>Dont autres produits d'activité</i>	68 717	392 121	100 217	23 101
<i>Produits exceptionnels</i>	14 457	2 597	15 643	68 006
<i>Reprises sur provisions</i>	331 008	0	82 752	0
<i>Total</i>	13 142 799	10 842 074	12 858 056	12 525 822

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 3 : Evolution des charges de fonctionnement

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018
Charges de gestion	4 019 438	3 674 524	3 635 933	3 984 190
<i>Dont charges à caractère général</i>	1 673 037	1 619 708	1 400 294	1 517 613
<i>Dont charges de personnel</i>	2 059 266	1 890 944	2 129 591	2 241 179
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	286 658	159 944	102 970	220 776
<i>Dont autres charges de gestion courante</i>	477	3 928	3 078	5 441
Charges exceptionnelles	65 392	899	145 768	354 834
Dotations aux provisions et amortissements	6 694 414	7 222 730	6 993 577	5 991 984
Total	10 779 243	10 898 153	10 775 279	10 331 827

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Evolution de la trésorerie des offices de l'eau

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2015-2018
<i>La Réunion</i>	16 120 333	16 725 985	20 170 648	24 813 810	53,93 %
<i>Martinique</i>	18 075 941	15 617 355	20 536 422	21 812 721	20,67 %
<i>Guadeloupe</i>	11 322 338	14 255 414	16 934 113	17 416 727	53,83 %
<i>Guyane</i>	5 724 407	6 192 719	7 426 325	9 239 664	61,41 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

**Annexe n° 6. Réponse de M. Gilbert Sam-Yin-Yang, directeur
de l'office de l'eau Réunion**



Saint-Denis, le 6 avril 2020

Action suivie par **Damien PAYET**
dpayet@eaureunion.fr

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT-DENIS-CEDEX

N/Réf. : eauRéunion/DP/2020/107
V/Réf. : 20-163 notif rod1 OLE directeur.pdf

**Objet : Réponse au apport d'observations définitives de la
Chambre Régionale des Comptes relatif au contrôle des
comptes de l'Office de l'eau Réunion pour les exercices 2015 et
suivants**

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 19 mars 2020 vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatif au contrôle des comptes de l'Office de l'eau Réunion pour les exercices 2015 et suivants. Ce rapport n'appelle aucune observation de notre part.

Cependant, l'Office de l'eau Réunion a d'ores et déjà pris des dispositions pour mettre en œuvre les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes.

Nous avons inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de l'Office prévu le 3 juin 2020 l'abrogation de la délibération 2013-019 du 12 juin 2013 relative à la création d'un emploi fonctionnel pour le poste de directeur de l'Office de l'eau Réunion.

S'agissant de la mise en œuvre des conventions avec les exploitants soumis au versement d'acomptes en dérogation à la déclaration et aux versements trimestriels prévus par l'article R. 213-76-4 du code de l'environnement, un projet de convention est envoyé à l'ensemble des gestionnaires concernés pour pérenniser le dispositif actuel de versement d'un ou deux acomptes en septembre de l'année d'exercice et en janvier de l'année de recouvrement, selon le montant total de la redevance concernée.

Enfin, nous avons adressé le 1^{er} avril 2020 à l'ensemble des intercommunalités un courrier leur annonçant un contrôle ciblé sur la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau de l'assiette 2019 qui doit être déclarée avant le 1^{er} avril 2020 et notamment sur les dispositions prévues par le Grenelle 2 de l'environnement.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

Le Directeur,

Gilbert SAM-YIN-YANG



Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex