



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

OFFICE DE L'EAU DE LA GUADELOUPE

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 juillet 2018

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SYNTHÈSE _____ | 3 |
| RECOMMANDATIONS _____ | 5 |
| 1. PRESENTATION DE L'ODE | 7 |
| 1.1 Le contexte institutionnel des offices de l'eau | 7 |
| 1.2 Présentation générale de l'office de l'eau en Guadeloupe | 9 |
| 1.3 La mise en œuvre du SDAGE | 10 |
| 1.4 Le programme pluriannuel d'intervention (PPI) | 10 |
| 1.5 La gouvernance de l'eau en Guadeloupe | 11 |
| 2. LES CHOIX STRATEGIQUES | 14 |
| 2.1 Un PPI peu réalisé et orienté vers le financement des collectivités | 14 |
| 2.2 Le suivi de la ressource en eau n'a pas été assuré correctement..... | 15 |
| 2.2.1 Des études limitées à celles exigées par les directives européennes | 15 |
| 2.2.2 Des défaillances, récemment résorbées, dans le suivi des masses d'eau..... | 16 |
| 2.3 Le conseil aux maîtres d'ouvrages : peu de résultat sur la gouvernance de l'eau | 16 |
| 2.4 L'assainissement : un engagement limité..... | 17 |
| 2.5 L'absence d'actions de formation et des actions d'information non pertinentes | 18 |
| 2.5.1 L'existence seulement formelle d'un observatoire de l'eau en Guadeloupe | 18 |
| 2.5.2 La formation des professionnels a été inexistante jusqu'à 2017 | 18 |
| 2.5.3 Les actions d'information et de sensibilisation du public sont faibles et peu pertinentes..... | 19 |
| 2.6 Une procédure irrégulière de programmation et de financement de travaux | 20 |
| 2.6.1 Des procédures de décision du « <i>plan de travaux d'urgence</i> » non conformes | 20 |
| 2.6.2 Une substitution de l'ODE aux collectivités compétentes pour des actions contraires à sa vocation..... | 21 |
| 3. LES COMPTES DE L'ODE..... | 23 |
| 3.1 La fiabilité des comptes..... | 23 |
| 3.1.1 Le fonctionnement du service financier | 23 |
| 3.1.2 Les immobilisations..... | 23 |
| 3.1.3 Les provisions..... | 23 |
| 3.1.4 Une sous-estimation, une non facturation et un non rattachement des produits | 23 |
| 3.2 L'analyse financière | 24 |
| 3.2.1 Les produits | 24 |
| 3.2.2 Les charges de gestion sont assez élevées | 27 |
| 3.2.3 L'autofinancement..... | 29 |
| 3.2.4 Les investissements sont largement autofinancés..... | 30 |
| 3.2.5 Le fonds de roulement et la trésorerie | 30 |

| | |
|---|----|
| 4. LA GESTION DU PERSONNEL | 34 |
| 4.1 Le temps de travail | 34 |
| 4.2 La formation | 35 |
| 4.3 Les déplacements | 35 |
| 4.4 La rémunération de l'ancien directeur | 35 |

SYNTHÈSE

L'office de l'eau (ODE), établissement public administratif rattaché au département, a pour vocation fondamentale d'agir pour la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il a un rôle éminent dans la connaissance de l'état quantitatif et qualitatif des masses d'eau et de leur évolution, dans l'assistance aux maîtres d'ouvrage exploitant, gérant ou protégeant ces masses d'eau, et dans la mise en œuvre des actions décidées par le comité de bassin pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau, la limitation des prélèvements et des rejets dans le milieu naturel. Son positionnement institutionnel, à l'interface des collectivités et opérateurs publics et privés compétents dans l'acheminement, l'usage et le traitement des eaux, qu'elles soient destinées à la consommation humaine, à l'irrigation ou à l'assainissement, peut en faire un outil d'amélioration de la gouvernance générale de l'eau en Guadeloupe.

L'ODE n'a cependant pas pris la dimension qui ferait de lui un véritable initiateur des mesures de protection et de réforme de la gouvernance de l'eau sur le territoire. Si les études menées sont conformes aux exigences de la directive-cadre européenne (DCE), le suivi des masses d'eau n'est pas encore totalement satisfaisant, même s'il s'est amélioré récemment. Compte tenu de la dégradation tendancielle préoccupante de ces milieux et le risque quasi-certain qui en découle de non atteinte des objectifs pour 2021 concernant les deux tiers des masses d'eau, un suivi irréprochable s'impose. Doté d'un budget élevé et en augmentation, l'ODE doit accentuer la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la protection de la ressource et de la performance de l'assainissement, collectif et non collectif, cause majeure de dégradation des milieux.

Le rôle de l'ODE comme centre de ressource pour la diffusion d'informations et la formation à l'attention des professionnels n'est pas non plus assuré de façon satisfaisante. Aucune formation n'a été dispensée de 2013 à 2016, cette activité étant engagée enfin en 2017, et les dépenses en actions d'information consistent essentiellement dans le parrainage de manifestations qui n'ont rien à voir avec l'eau et sa préservation, comme celle de la ligue de tennis ou le salon de la femme.

Depuis la fin de 2014 et surtout de 2015, l'ODE est engagé dans la recherche de solutions à la crise de la gestion de l'eau qui affecte la Guadeloupe et qui se manifeste par les regrettables « tours d'eau ». Cet engagement se traduit par la participation, à hauteur de 30 %, au plan d'urgence de 21 M€ décidé par les collectivités et l'Etat, certaines d'entre elles, qui n'entrent pourtant pas dans son objet, étant financées parfois à 100 %. Si l'ODE peut intervenir pour des travaux, il n'a pas vocation à se substituer aux gestionnaires des équipements et des services d'eau et d'assainissement, et encore moins à soutenir la construction d'usines augmentant les prélèvements sur le milieu naturel.

L'utilisateur-consommateur des services, par le paiement des factures qu'il reçoit de la part des collectivités et opérateurs, est censé financer l'intégralité des installations et des prestations (captage-potabilisation-adduction de l'eau propre, collecte-épuration-rejet de l'eau usée) selon le principe de « l'eau qui paie l'eau ». Il n'appartient ni au contribuable ni à l'ODE d'assurer le renouvellement et l'entretien des installations ou de soutenir l'augmentation des capacités de

production. Pourtant, l'ODE de Guadeloupe est engagé dans des opérations de cette nature, à l'encontre de son objet et de l'objet des redevances qu'il perçoit. Cet engagement reflète le dysfonctionnement systémique de la gestion de l'eau en Guadeloupe.

Le programme pluriannuel de l'ODE reste marqué par un sous-engagement et une sous-utilisation des crédits. Sur 42,8 M€ collectés de 2009 à 2017, seuls 9,9 M€ ont été effectivement dépensés. Cela s'explique, notamment, par le petit nombre de projets validés par l'ODE et par la difficulté de faire aboutir rapidement des projets qui font l'objet de financements croisés.

La gestion financière de l'ODE a d'abord reflété le décalage entre ces longs délais d'aboutissement des projets et le cycle rapide des encaissements de recettes. Cependant, ce cycle ralentit depuis 2014 avec de nombreux impayés de la part du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) et de la Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe (CAGSC). Au regard des projets engagés et du développement nécessaire de l'activité de l'ODE, une action résolue envers les débiteurs doit être menée.

L'administration légère de l'ODE (11 agents) n'est pas structurée pour être opérationnelle. L'audit des services mené en 2013 n'a pas été suivi d'effet. Le pilotage de la structure s'apparente à celui d'un service seulement financier, annexe du conseil départemental : mise à disposition du directeur, mêmes outils financiers que le département, décisions d'attribution d'aides prises sous l'égide du président du conseil départemental, en même temps président du conseil d'administration de l'ODE. L'office de l'eau doit prendre la mesure de ses compétences afin de prendre toute sa place institutionnelle, celle d'un partenaire à l'origine d'initiatives cohérentes avec ses missions particulières, au service de tous les acteurs de la gestion de l'eau et des citoyens.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ

- Recommandation n° 1 :** Assurer le bouclage financier des opérations subventionnées et obtenir le remboursement des acomptes versés en cas de caducité des conventions.
- Recommandation n° 5 :** Orienter la communication, non sur la promotion de l'office de l'eau lui-même mais sur la formation et l'information en direction du public sur le thème de la préservation et de la gestion de l'eau.
- Recommandation n° 6 :** Respecter les procédures institutionnelles de décision.
- Recommandation n° 8 :** Développer des outils comptables et de gestion en concertation avec les autres offices de l'eau d'outre-mer.
- Recommandation n° 9 :** Ajuster l'amortissement des subventions versées.
- Recommandation n° 10 :** Procéder au tirage d'office pour la redevance pollution domestique, en application des dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).
- Recommandation n° 11 :** Rattacher les produits aux exercices concernés.
- Recommandation n° 12 :** Exiger des fermiers et des collectivités publiques gestionnaires des services d'eau, de modifier leurs factures, leurs règlements de service ainsi que leurs rapports d'informations, tels le rapport annuel du délégataire ou le rapport sur le prix et la qualité du service, dans le sens d'une plus grande information tant des élus que des usagers du service de l'eau, sur les modalités et le calcul de cette redevance.
- Recommandation n° 14 :** Engager les procédures destinées à obtenir le paiement des sommes dues à l'ODE par ses débiteurs.
- Recommandation n° 15 :** Mettre fin aux détournements de procédure consistant à subventionner indirectement des maîtres d'ouvrages qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité aux subventions de l'ODE.
- Recommandation n° 17 :** Prendre une décision précise et conforme à la législation en vigueur en matière d'organisation du temps de travail et abroger la note du 17 décembre 2009.

Recommandation n° 19 : Obtenir de l'ancien directeur de l'ODE le remboursement des sommes correspondant au montant de l'indemnité compensatrice indument versée par l'établissement.

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

Recommandation n° 2 : Mieux et davantage investir dans l'achèvement des programmes d'assainissement collectif et non collectif dont les dysfonctionnements sont à l'origine de dégradations majeures des milieux.

Recommandation n° 3 : Rendre opérationnel l'observatoire de l'eau par la diffusion d'informations d'intérêt local régulièrement actualisées.

Recommandation n° 4 : Renforcer les actions de formation en direction des professionnels de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de partenariats avec des organismes de formation.

Recommandation n° 7 : Recentrer les activités de l'ODE sur ses objectifs de protection de la ressource en eau dans le respect des principes de la directive-cadre sur l'eau et de la loi sur l'eau, en laissant les collectivités gestionnaires assurer leurs responsabilités sur les équipements de production et de distribution d'eau.

Recommandation n° 13 : Raccourcir le délai de reversement des redevances, par les organismes chargés de leur collecte, en relation avec les dates de paiement des factures par les usagers.

Recommandation n° 16 : Réorganiser les services, en s'inspirant de l'organisation proposée par l'étude réalisée en 2013.

Recommandation n° 18 : Mettre en place un plan de formation cohérent qui réponde aux besoins de la structure et des agents.

1. PRESENTATION DE L'ODE

1.1 Le contexte institutionnel des offices de l'eau

La politique publique de l'eau en France a pour objet de répondre aux enjeux fondamentaux que sont l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous, la prévention des risques liés à l'eau, la préservation de la ressource et des milieux aquatiques, la prévention des pollutions, le développement durable des activités liées à l'eau (industrie, loisirs, transport...) et la réduction des impacts de la production agro-alimentaire sur le milieu.

La politique de l'eau est mise en œuvre dans le cadre des quatre grands principes définis par les lois sur l'eau : le principe dit du « *préleveur-payeur* » selon lequel le prélèvement d'eau induit un préjudice sur le milieu naturel qu'il est nécessaire de compenser au moyen d'actes de préservation ; le principe dit du « *pollueur-payeur* », selon lequel les frais occasionnés par les mesures de prévention, de réduction et de lutte contre les pollutions doivent être supportés par celui qui est à l'origine de la pollution ; le principe « *de participation* », selon lequel tout citoyen a accès aux informations fondamentales relatives à l'environnement et peut participer à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ; le principe « *de précaution* » selon lequel, « *en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement*¹ ».

Cette politique repose depuis les années 60 sur le principe d'une gestion décentralisée par grand bassin versant. L'État et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), chargés de la recherche, de la centralisation de l'information, de la surveillance des milieux et du soutien aux acteurs de la gestion locale de l'eau, assurent le pilotage, la réglementation et la surveillance des milieux. Les agences de l'eau sont chargées des actions à l'échelle d'un bassin versant. Leur mission est de faciliter, par des aides financières, la réalisation des travaux utiles à l'ensemble du bassin hydrographique dont elles ont la responsabilité. Elles prélèvent des redevances auprès des usagers de l'eau, qu'ils soient domestiques, industriels ou agricoles.

Six agences de l'eau ont été créées en France métropolitaine en 1964², sous la forme d'établissements publics nationaux à caractère administratif placés sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement. Elles constituent le principal financeur de la politique de l'eau puisque, de 2007 à 2012, elles ont accordé 14,9 Md€ de soutien à des projets, notamment de mise aux normes des réseaux de collecte et d'ouvrages de traitement des eaux requise par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines. Le X^e programme d'intervention prévoit d'investir au total 13,3 Md€ de 2013 à 2018.

¹ Article 15 de la Déclaration de Rio, de 1992.

² Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Les agences de l'eau consacrent 90,3 % de leurs dépenses à leurs interventions, 5,8 % aux charges de personnel et 3,8 % aux autres dépenses de fonctionnement. En 2013, elles comptaient 1 778 équivalents-temps plein travaillé (ETPT).

Outre-mer, cette politique s'est mise en place beaucoup plus tardivement avec la création des comités de bassin, puis des offices de l'eau, en 2000. L'exposé des motifs du projet de loi déposé le 5 avril 2000 indiquait : « *Les premiers efforts ont permis la mise en place d'un comité de bassin dans chaque département d'outre-mer. En revanche, les agences de bassin n'existent pas dans les départements d'outre-mer. La mise en place d'un office de l'eau doit aller dans le sens d'une responsabilisation accrue des acteurs locaux. Aussi, son statut sera celui d'un établissement public local rattaché au département* ». La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (art. 51) modifie la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 en créant un article 14-3.- I. qui dispose : « *Il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département. En liaison avec le comité de bassin, et conformément aux principes de gestion des ressources et des milieux naturels définis à l'article L. 200-1 du code rural, l'office de l'eau est chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'Etat et aux collectivités territoriales, il exerce les missions suivantes :*

- *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'ouvrages, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. »*

Si leur positionnement institutionnel est différent, les offices de l'eau des départements d'outre-mer sont dotés de compétences proches de celles des agences de l'eau métropolitaines. Tout comme les agences, l'activité des offices s'inscrit dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et se décline dans un programme pluriannuel d'intervention (PPI). L'office de l'eau assure le secrétariat du comité de bassin.

Le comité de bassin de Guadeloupe, parfois qualifié de « *parlement local de l'eau* » élabore le SDAGE et est présidé par un élu. Il comprend 33 membres nommés pour une durée de six ans, répartis en six collèges :

- le collège des représentants de la région : trois membres ;
- le collège des représentants du département : trois membres ;
- le collège des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale : six représentants désignés par l'association des maires ;

- le collège des représentants des diverses catégories d'usagers : 12 représentants dont deux désignés par la chambre d'agriculture, un par le comité régional des pêches, trois par les chambres de commerce et d'industrie, un par les distributeurs d'eau, deux représentant les associations de protection de l'environnement, désignés par l'URAPEG³, deux personnes qualifiées désignées par le préfet ;
- le collège des représentants des socio-professionnels : un représentant ;
- le collège des représentants de l'État : huit représentants.

1.2 Présentation générale de l'office de l'eau en Guadeloupe

L'office de l'eau de Guadeloupe (ODE), créé en 2006, dispose d'un statut d'établissement public local à caractère administratif rattaché au conseil départemental. Ses agents relèvent du statut de la fonction publique territoriale.

L'office dispose d'un directeur nommé par le président du conseil départemental et d'un conseil d'administration, présidé par le président du conseil départemental. Le directeur est l'ordonnateur de l'office.

Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an pour décider des grandes orientations. Conformément aux décret n°2001-1324 du 28 décembre 2001, il est composé, « *outre le président, qui est le président du conseil général, de dix-huit membres :*

- 1) *neuf représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dont deux représentants de la région [...], deux représentants du département [...], et cinq représentants des communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes ayant compétence dans le domaine de l'eau [...];*
- 2) *trois représentants des services de l'Etat désignés par le préfet de région ;*
- 3) *trois représentants des usagers et des milieux socioprofessionnels [...];*
- 4) *trois représentants choisis par et parmi les représentants au comité de bassin des associations agréées de consommateurs et de protection de l'environnement et des personnalités qualifiées dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et littoraux. [...].*
- 5) *un représentant du personnel, siégeant avec voix consultative, est choisi par l'organisation syndicale présente dans l'établissement ou, en cas de pluralité ou d'absence d'organisations syndicales, à l'issue d'un scrutin organisé à cet effet au sein du personnel. »*

³ Union régionale des associations du patrimoine et de l'environnement.

1.3 La mise en œuvre du SDAGE

L'ODE a pour mission de mettre en œuvre le SDAGE élaboré par le comité de bassin. La délimitation géographique de ce bassin a été fixée par arrêté ministériel : il comprend la Guadeloupe, Marie-Galante, la Désirade, les Saintes et la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. Le directeur de l'ODE est « invité » au comité de bassin.

Institué par la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe, pour chaque bassin hydrographique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la DCE et des lois sur l'eau, des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines). Ce document a une portée juridique qui s'impose aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment l'instruction des déclarations et autorisations administratives (rejets, urbanisme, etc.). De plus, plusieurs autres documents de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, schémas départementaux des carrières, etc.) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE.

Au niveau national, les SDAGE adoptés fin 2009 ont couvert la période 2010- 2015, à l'issue de laquelle le cycle de gestion devait recommencer pour une nouvelle période de six ans. En Guadeloupe, le SDAGE a été approuvé le 25 novembre 2009 pour la période 2010-2015. Pour la période 2016-2021, le SDAGE a été validé le 22 octobre 2015 et a été le premier à être approuvé au niveau national.

Le « programme de mesures », dont le champ d'application beaucoup plus large que celui du programme d'action, a été chiffré à 345 M€ pour la période 2010-2015. Ces mesures concernaient la réduction des pollutions domestiques, l'amélioration de la gestion des prélèvements en eau, la réduction des pollutions, d'origine agricoles et industrielles, la préservation des zones humides. Ce programme a été évalué au total à 950 M€, dont 350 M€ pour la période 2016-2021 et 600 M€ pour la période 2022-2027. Il porte aux deux tiers sur l'assainissement (660 M€).

Dans sa programmation 2017, l'office a étendu son périmètre d'investigation à la mangrove, milieu naturel sensible qui nécessite un suivi spécifique et à des cours d'eau nouveaux, notamment en Grande-Terre.

1.4 Le programme pluriannuel d'intervention (PPI)

Conformément au SDAGE et au programme de mesures, l'ODE doit programmer et suivre les mesures qui lui reviennent dans un PPI équilibré en dépenses et en recettes. Le premier PPI a couvert la période 2008-2012, le deuxième couvre la période 2013-2018. Il a été adopté par le comité de bassin le 16 mai 2013 et par le conseil d'administration de l'ODE le 12 juillet 2013.

Le PPI analyse les enjeux de la gestion de l'eau en Guadeloupe et définit les priorités à l'échelle du bassin. Il comporte la liste des dépenses prévues liées aux interventions de l'office (renforcement du suivi des eaux, mise en place de l'observatoire, schéma d'assainissement, etc.) et détaille les actions financées, ainsi que les recettes (redevances, subventions, etc.) prévues. Quatre axes stratégiques ont été définis en cohérence avec les orientations fondamentales du SDAGE 2010-2015 :

- A : Asseoir le rôle de l'office au sein des instances de la gouvernance de l'eau ;
- B : Concilier la satisfaction des usages et la préservation de la ressource ;
- C : Développer l'assainissement et réduire les rejets polluants ;
- D : Améliorer l'état des cours d'eaux et des milieux aquatiques.

La mise en œuvre des différentes actions et les aides de l'ODE sont régies par un règlement-cadre précisant les champs d'intervention et les modalités d'attribution des subventions et autres aides financières.

L'ODE collecte des données physiques et économiques (prix et qualité de l'eau) auprès des collectivités et des exploitants (en régie ou en affermage) et est chargé de la mise en place d'un observatoire de l'eau.

L'ODE est chargé d'informer et de sensibiliser le public. Ainsi, le SDAGE a fait l'objet d'une consultation publique d'une durée de six mois, période durant laquelle chaque citoyen a été informé sur les objectifs et a pu s'exprimer sur les orientations et les mesures proposées pour l'amélioration de la gestion de l'eau. L'office a contribué à cette consultation en lançant une opération de proximité dénommée « *Ansanm pou dlo* ».

Les ODE d'outre-mer tiennent une réunion annuelle spécifique avec l'ONEMA sur les problématiques de l'outre-mer. L'ONEMA a accordé à l'ODE de Guadeloupe des subventions pour financer des études sur les milieux aquatiques (incluant depuis 2013 des études sur le littoral auparavant menées et financées par les services de l'Etat). L'ONEMA a récemment fusionné avec d'autres établissements publics pour donner naissance à l'Agence française pour la biodiversité, fusion décidée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1.5 La gouvernance de l'eau en Guadeloupe

Grâce à un climat tropical maritime très humide, la Guadeloupe dispose d'une ressource en eau abondante. Cette ressource n'est toutefois pas répartie uniformément, puisque certaines zones, trop protégées du vent ou, au contraire trop balayées par les vents, peuvent connaître de sévères sécheresses : c'est le cas des îles calcaires telles que Marie-Galante, la Désirade, ou des parties plates telles que la Grande-Terre. La saison dite sèche n'est cependant pas aride. Elle est seulement moins humide et n'est l'occasion que d'un quart des précipitations annuelles. Ainsi, globalement, les ressources sur l'archipel ne manquent pas, même s'il existe de fortes différences entre les îles et des variations importantes selon les saisons.

Les lois modifiant l'exercice des compétences des collectivités territoriales ont changé la gouvernance de l'eau. Avec la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, les treize structures de gestion de l'eau en Guadeloupe ont dû se regrouper. La loi NOTRe du 7 août 2015 a imposé le transfert obligatoire de certaines compétences, comme celle de l'eau et de l'assainissement, des communes vers les EPCI – y compris communautés de communes et d'agglomération – à compter du 1^{er} janvier 2020.

En Guadeloupe et à Saint-Martin, la compétence « *Eau et assainissement* » est assurée par cinq établissements publics de coopération intercommunale et une collectivité :

- communauté d'agglomération « Cap Excellence » ;
- communauté d'agglomération du Grand Sud caraïbe (CAGSC) ;
- communauté d'agglomération du Nord-Basse Terre (CANBT) ;
- communauté de communes de Marie-Galante (CCMG) ;
- syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) ;
- collectivité territoriale de Saint-Martin.

Par ailleurs, la gestion de l'eau en Guadeloupe est l'occasion de nombreux litiges entre les collectivités et avec les opérateurs, conflits qui provoquent des défaillances gravement préjudiciables au fonctionnement du service de l'eau et de l'assainissement.

Le conflit entre le SIAEAG, qui représente 60 % de la production d'eau en Guadeloupe, et son prestataire, la Compagnie générale des eaux, s'est soldé par de lourds paiements pour le SIAEAG, une gestion chaotique de la relation avec les clients et un service très désorganisé. Il en résulte de nombreuses coupures d'approvisionnement des usagers, de l'ordre d'une demi-journée à plusieurs jours, la mise en place de « tours d'eau » depuis 2015, fait unique en France, aucun autre territoire n'ayant dû imposer de telles restrictions à sa population.

Les conflits récurrents entre le SIAEAG et la CAGSC sur la vente d'eau en gros a contribué à paralyser le fonctionnement normal des services, avec un rendement qui a fortement baissé sur certaines portions du territoire de la Guadeloupe.

Face à l'ampleur de la crise, l'idée d'un syndicat unique de gestion de l'eau sur l'ensemble du territoire a été avancée. L'ODE s'est montré favorable à ce projet et a lancé en 2014, en accord avec le comité de bassin, une étude confiée au cabinet CALIA Conseil.

Deux hypothèses ont été formulées : celle de créer une structure entièrement nouvelle et celle de la créer à partir du SIAEAG. Un protocole a été signé le 21 octobre 2014 dans l'objectif de mettre en place une nouvelle structure à partir du SIAEAG, conçu comme un syndicat mixte ouvert qui aurait regroupé l'ensemble des gestionnaires de l'eau (les communautés d'agglomération et de communes, l'ODE, la région, le département et la chambre de commerce et d'industrie). L'hostilité de certains protagonistes, notamment de la communauté d'agglomération du Sud-Basse Terre, a fait échouer ce projet. La question du contenu de la compétence de cette structure unique, production seulement ou ensemble des compétences eau et assainissement, a également été débattue.

Le conseil départemental, la communauté d'agglomération du Nord-Grande Terre (CANGT) et l'ODE se sont prononcés favorablement au projet de syndicat unique. La CAGSC s'est opposée au projet, tout comme la communauté de communes de Marie-Galante, cette dernière en raison du fait qu'elle n'est pas concernée par la production d'eau potable sur la Basse-Terre. Il a été pris acte de ces positions lors d'une séance de travail en préfecture, le 12 février 2016.

Par ailleurs, pour pallier les graves dysfonctionnements constatés, un plan d'urgence a été élaboré fin 2014 pour un montant de 21 M€ sur une douzaine d'opérations avec un financement de la région, du département et de l'ODE, pour 30 % de l'ensemble du plan. Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ODE indique qu'il a préconisé des solutions opérationnelles (syndicat unique de l'eau à l'échelle de la Guadeloupe) qui n'ont pas pu être concrétisées, ce qu'il déplore, et qu'il en résulte « *de graves dysfonctionnements qui ont été à l'origine d'un plan d'urgence destiné à moins faire peser sur l'utilisateur ces pressions inacceptables de manque d'eau dans les foyers* ».

2. LES CHOIX STRATEGIQUES

Les missions de l'ODE sont définies à l'article L. 213-13 du code de l'environnement : « *En liaison avec le comité de bassin, et conformément aux principes de gestion des ressources et des milieux naturels définis à l'article L. 110-1 [...] faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'Etat et aux collectivités territoriales :*

- *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. Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'office peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents ;*
- *sur proposition du comité de bassin, la programmation et le financement d'actions et de travaux. »*

2.1 Un PPI peu réalisé et orienté vers le financement des collectivités

Le nombre de demandes présentées par les porteurs de projets est faible. En outre, de nombreux projets sont cofinancés par plusieurs services et institutions. Certains porteurs de projets n'obtenant pas le financement de tous les partenaires, la mise en place des opérations prend du retard. La programmation des opérations reste donc faible par rapport aux montants collectés par l'ODE et la réalisation effective des projets et le mandatement des opérations s'étalent sur une durée longue. Ainsi, entre 2012 et 2017, sur plus de 42 M€ collectés, seuls 18,4 M€ ont été programmés, soit 44 % des sommes collectées, et à peine 24 % des sommes collectées ont été mandatées. Si on observe un progrès dans la réalisation du programme en toute fin de période, elle est liée à la mise en œuvre du plan d'urgence le jeu du plan de travaux d'urgence.

Tableau n° 1 : Réalisation du programme pluriannuel d'interventions (PPI) en euros

| Année | Nombre de projets agréés | Montants collectés | Montants programmés | Crédits mandatés |
|--------------|--------------------------|--------------------|---------------------|------------------|
| 2012 | 18 | 4 595 490 | 1 851 400 | 562 755 |
| 2013 | 24 | 6 127 432 | 3 786 525 | 964 853 |
| 2014 | 11 | 5 095 174 | 4 178 053 | 2 768 373 |
| 2015 | 18 | 7 343 772 | 2 784 872 | 926 892 |
| 2016 | 21 | 8 408 837 | 2 564 663 | 3 501 877 |
| 2017 | 29 | 11 205 869 | 3 330 469 | 1 184 163 |
| Total | 121 | 42 776 574 | 18 495 982 | 9 908 913 |

Source : comptes de gestion

Certains dossiers acceptés ne peuvent pas être entièrement mandatés car ils ne sont pas complètement réalisés. C'est le cas, par exemple, de l'usine de Desmarais à Bouillante, projet engagé par le Syndicat du Sud de la Côte sous le Vent. Un transfert de compétences dans les intercommunalités a ralenti fortement l'opération et les rapports d'exécution des travaux ne sont plus envoyés, d'où une suspension de paiement. D'autres dossiers n'ont même pas connu de début de réalisation alors que les délais prévus dans les conventions d'attribution de subvention sont dépassés.

Le PPI est largement tourné vers l'appui aux programmes portés par les collectivités majeures qui disposent pourtant des ressources les plus importantes. En 2015, 90 % des financements ont été consacrés aux collectivités publiques locales, dont 40 % pour les ouvrages sous maîtrise d'ouvrage déléguée du conseil départemental, collectivité de rattachement. Ces contributions sont versées dans le cadre du programme de travaux d'urgence et du plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable, qui visent à pallier les défaillances des gestionnaires de réseaux.

Recommandation n° 1 : Assurer le bouclage financier des opérations subventionnées et obtenir le remboursement des acomptes versés en cas de caducité des conventions.

2.2 Le suivi de la ressource en eau n'a pas été assuré correctement

2.2.1 Des études limitées à celles exigées par les directives européennes

L'étude et le suivi de la ressource a pour objectif de connaître la qualité des milieux aquatiques afin d'orienter les actions à entreprendre pour l'améliorer et parvenir à l'objectif de préservation et de restauration de la qualité des eaux présentes dans la nature fixé dans la directive cadre européenne sur l'eau⁴ (DCE). Cette activité est théoriquement réalisée aux moyens d'études et d'outils de mesure de la qualité de ces milieux et les résultats doivent être présentés au comité de pilotage de ces études.

L'ODE mène peu d'opérations en régie. Il fait appel systématiquement à des opérateurs extérieurs. Il mène les études qui lui sont prescrites par la loi et en particulier par la DCE, comme « *l'étude économique relative à la récupération des coûts des services liés à l'eau du district hydrographique de la Guadeloupe [...]* ».

L'ODE mène des études ponctuelles sur du moyen terme, comme celles visant déterminer les potentialités hydrogéologiques de la Basse-Terre, menée avec le concours de la région et du BRGM (rapport final remis en 2015), et une étude de l'influence marine sur les nappes d'eau souterraines. En 2015, le rapport final d'une étude sur le recensement des forages destinés à l'alimentation en eau potable a été produit. L'étude répond notamment aux objectifs de la DCE de caractérisation de la pression des milieux aquatiques. Cette action complète le recensement réalisé en 2014 par la mission inter-services de l'Etat (MISE) sur les forages destinés à l'alimentation en eau potable (AEP). Les forages destinés à un autre usage (agricole, industrie...) ne sont pas recensés et les volumes prélevés ne sont pas connus.

⁴ Directive 2000/60/CE.

2.2.2 Des défaillances, récemment résorbées, dans le suivi des masses d'eau

La DCE de 2000 prévoyait d'atteindre un bon état des masses d'eau à l'horizon 2015. Chaque masse d'eau doit donc faire l'objet d'une surveillance.

En Guadeloupe, 15 ans après l'intervention de la directive et 10 ans après la création de l'ODE, le réseau de surveillance demeure « *en cours de définition* », selon le rapport annuel 2015 de l'office. Les paramètres nationaux de suivi ne sont pas toujours adaptés à des masses d'eau tropicales et les instruments et les paramètres de surveillance évoluent dans le temps. Sur les cours d'eau, la surveillance se fait sur 25 stations, par prélèvement et analyse des échantillons.

En 2015, le suivi des cours d'eau n'a pas pu être réalisé pour des « *raisons administratives* ». L'ODE n'a pas su gérer administrativement les procédures de marché public et son manque de réactivité a conduit à l'absence de suivi par les prestataires.

Or, la situation des 47 masses d'eau identifiées est préoccupante et l'état de celles-ci se dégrade globalement. De 2009 à 2013, l'étude menée constate « *plutôt une dégradation des états* », avec une stabilité de l'état écologique pour 20 masses d'eau et de l'état chimique pour 36 d'entre elles, une dégradation de l'état écologique pour 18 masses d'eau, de l'état chimique pour 10 masses d'eau et une amélioration de l'état écologique pour 9 masses d'eau et de l'état chimique pour une seule masse d'eau.

Les perspectives pour 2021, dernière année de validité du SDAGE, sont défavorables, compte tenu des pressions écologiques et chimiques qui s'exercent sur les masses d'eau. Sur les 47 masses d'eau, le risque de non atteinte des objectifs fixés de bon état écologique est de 31 masses d'eau soit 66 %. Celui de non atteinte des objectifs de bon état chimique est de 13 masses d'eau, soit 28 %.

Le suivi des masses d'eau s'est amélioré sur la période récente. Il conviendrait de mieux préciser certaines informations sur les documents à destination du public, comme les dates de prélèvement par exemple.

2.3 Le conseil aux maîtres d'ouvrages : peu de résultat sur la gouvernance de l'eau

L'activité de l'ODE a été concentrée en 2015 sur deux missions confiées par le président du conseil départemental, président de l'office de l'eau : étudier la mise en œuvre d'un prix unique de l'eau en Guadeloupe et contribuer à la mise en place d'une structure unique consacrée à la production d'eau potable (projet « *Eau de Guadeloupe* »).

L'office a fait réaliser un rapport sur les projets de statuts d'un nouveau syndicat mixte unique, regroupant l'ensemble des organisations responsable de la production et de la distribution dont le socle de compétence consisterait à produire l'eau en gros pour l'ensemble de la Guadeloupe, à un prix unique, des compétences optionnelles de distribution d'eau potable, d'assainissement collectif et non collectif pouvant lui être attribuées par ailleurs. Ce projet de statut a été présenté aux élus en septembre 2015 mais il n'a pas fait l'unanimité et n'a donc pas été mis en place.

L'année 2016 aura été consacrée à la participation à la mise en place du « *plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement des DOM* » (« *Eau DOM* »). L'ODE est invité à participer au financement des études en vue d'une contractualisation entre les organismes

financeurs (État, ONEMA, caisse des dépôts et consignations, agence française de développement). Ce plan comporte un volet central consacré à la gouvernance des services de l'eau et de l'assainissement.

2.4 L'assainissement : un engagement limité

Le constat du retard de la Guadeloupe en matière d'assainissement est depuis longtemps établi. En 2009, dans une mise en demeure, la Commission européenne a dressé une liste de 551 agglomérations en France dont le réseau n'était pas conforme, dont une très grande partie des agglomérations de Guadeloupe. La France a ensuite été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne, en novembre 2013 et en novembre 2016, pour ne pas avoir assuré correctement la collecte et le traitement des eaux usées des agglomérations de Basse-Terre, de Goyave et de Morne-à-l'Eau.

Le SDAGE ainsi que le schéma directeur mixte d'eau et d'assainissement 2012-2018 ont fixé notamment comme objectif la mise en conformité des stations ainsi que la validation des dispositifs d'auto surveillance. Le rôle de l'ODE peut être important dans ce domaine ainsi que le notait le rapport d'évaluation de la politique de l'eau rendu en juin 2013 au ministère chargé de l'environnement : *« jusqu'en 2012, le faible budget de l'office (2,5 M€/an) ne l'autorisait qu'à un positionnement sur de petits projets non couverts par le FEDER ou l'ONEMA : branchements clandestins, protection des captages, ANC, micro-stations, économie d'eau, protection des milieux aquatiques. Dès 2012 et suite à l'augmentation des redevances, l'office pourra appuyer des projets plus conséquents tels que la mise en conformité des stations d'épuration ».*

L'action de l'ODE a permis la réhabilitation de certaines stations d'épuration, comme la mini-station de Calvaire à Baie-Mahault ou celle de Marly à Sainte-Anne. L'appui de l'ODE est technique, administratif, comme la participation à la rédaction des cahiers des charges techniques particuliers (CCTP), l'appui à l'analyse des offres dans le cadre de marché de réalisation d'équipements (communauté d'agglomération du Nord-Grande Terre, communauté de communes de Marie-Galante), et financier.

Cependant, au regard des enjeux, l'action de l'ODE apparaît très limitée, en faveur de petits projets non stratégiques, avec 1,67 M€d'aides accordées en 2015 sur l'assainissement, et une intervention très modeste sur la mise en conformité des stations d'épuration (0,2 M€d'aides en 2015). Les montants pour 2016 et 2017 restent encore modestes, avec respectivement 610 000 € et 428 800 €

| |
|---|
| <p>Recommandation n° 2 : Mieux et davantage investir dans l'achèvement des programmes d'assainissement collectif et non collectif dont les dysfonctionnements sont à l'origine de dégradations majeures des milieux.</p> |
|---|

2.5 L'absence d'actions de formation et des actions d'information non pertinentes

2.5.1 L'existence seulement formelle d'un observatoire de l'eau en Guadeloupe

En application de la DCE et de la directive du 16 décembre 2008 sur les normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, un système d'information sur l'eau (SIE) a été mis en place pour recueillir, conserver et diffuser les données sur les différents types d'eau (souterraines, de surface continentales et côtières), les milieux associés, les usages, les pressions exercées par les activités humaines et leurs incidences. Ce service comprend une déclinaison de bases de données alimentées par les agences et offices de l'eau de France. Parmi ces bases de données, on notera les bases de données sur la qualité des différents types de masse d'eau des rivières, côtières, souterraines (SANDRE, ADES), sur les services d'eau et d'assainissement (SISPEA), permettant à la France de remplir ses obligations en matière de suivi des objectifs de la DCE et d'évaluation de sa politique de l'eau.

Un portail d'entrée unique constitué par www.eaufrance.fr, est piloté et géré par l'ONEMA et hébergé par le BRGM. Il permet d'accéder à une abondante documentation technique et aux données sur l'eau.

Au niveau local, les offices de l'eau sont chargés de la mise en place d'observatoires de l'eau, site destinés à rendre accessibles les informations de base pour les citoyens et les professionnels. En Martinique, un observatoire de l'eau a été installé en 2009. Il permet d'accéder aux données cartographiques sur l'état des cours d'eau, leur exposition aux pesticides en général et au chlordécone en particulier. Des moyens sont consacrés à l'observatoire, avec un ingénieur responsable du service, un technicien de bases de données et un demi-poste de documentation. Ce n'est pas encore le cas en Guadeloupe. L'ODE a lancé en février 2014 une étude de préfiguration. Sa mise en place avait été annoncée pour 2016 mais, en 2017, il n'existe toujours pas.

Si l'observatoire n'existe pas en Guadeloupe, certaines données sont cependant transmises aux bases nationales et connues par ce biais. Ainsi, l'indication des débits des cours d'eau sont versés à la base de donnée Hydro. En consultation, sur la Grande Rivière à Goyave, les données validées sont celles de 2013 et de 2014. On peut tout de même consulter les débits de l'année 2015 mais d'autres données sont anciennes et non actualisées. Sur le site de l'ODE de Guadeloupe, qui ne saurait à lui seul faire office d'observatoire, les données les plus récentes sur les micropolluants présents dans les cours d'eau remontent à février 2012.

| |
|---|
| Recommandation n° 3 : Rendre opérationnel l'observatoire de l'eau par la diffusion d'informations d'intérêt local régulièrement actualisées. |
|---|

2.5.2 La formation des professionnels a été inexistante jusqu'à 2017

La mise en place de bonnes pratiques dans la gestion de la ressource et la protection des milieux passe par le financement et la mise en place de formations à destination des professionnels : gestionnaires de services, vidangeurs, personnel des écoles, en

partenariat avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des organismes privés de formation.

Si une convention avait été signée avec le CNFPT en 2010 et reconduite jusqu'en 2012, l'ODE de Guadeloupe n'a organisé aucune formation en 2014, 2015 et 2016. A titre de comparaison, en 2014, l'ODE de Martinique a organisé cinq formations pour un financement de 14 000 €

Ce n'est qu'à partir de 2017 que la coopération avec le CNFPT a été réengagée et que des formations ont pu être organisées conjointement, notamment sur la tarification des services d'eau et d'assainissement.

2.5.3 Les actions d'information et de sensibilisation du public sont faibles et peu pertinentes

L'ODE a pour mission d'informer et de sensibiliser les citoyens et le public en général à la préservation de la ressource et au bon usage de l'eau. Cette mission vise à favoriser la prise de conscience de l'importance de l'eau dans l'environnement et à faire évoluer les comportements. Jusqu'en 2014, l'intervention concurrente et massive du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) dans le domaine de la communication, notamment avec les « Journées de l'eau » a grandement contribué à l'effacement de l'ODE dans ce domaine, la communication étant monopolisée par le SIAEAG.

En 2015, l'intervention en matière de sensibilisation et d'information s'est limitée à l'intervention d'un agent lors des manifestations de la fête de la nature, le 21 mai, et à l'intervention dans le cadre des journées de rencontre organisées par l'ASTEE-FNCCR⁵.

D'autres actions dites de sensibilisation se révèlent être, en réalité, des opérations de promotion de l'ODE pour lui-même, en tant qu'organisme, sans véritable lien avec la gestion de l'eau. Ces opérations de parrainage, coûteuses en outre, ne correspondent à aucune des missions de l'ODE.

Ainsi, en 2012, l'ODE a financé des distributions de tee-shirts avec le logo de l'établissement (pour un coût de 14 500 €), de parapluies et de porte-clefs (pour 3 500 €), de clés USB (pour 1 932 €) et des insertions publicitaires dans l'agenda des lycéens et des collégiens (pour 10 633 €). Ces insertions ont été renouvelées en 2013, en 2014 et en 2015 pour des sommes identiques. En 2015, une page complète présentant l'office de l'eau de Guadeloupe a été insérée au Guide Senior pour 1 551,12 €

Par ailleurs, l'ODE a financé des manifestations sportives ou culturelles sans relation avec la thématique de la préservation de la ressource en eau. Ces dépenses sont plus de l'ordre de la subvention, notamment au conseil général (ou départemental) et aux associations, que des opérations de sensibilisation aux problématiques de l'eau. Elles sortent manifestement de l'objet de l'office qui est chargé, à l'image des agences de l'eau en

⁵ L'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

France métropolitaine, de « *faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques* ».

Ainsi, l'ODE a dépensé :

- 5 000 € en 2012, en tant que parrain du comité régional du cyclisme ;
- 11 392 € en 2012, 12 477,50 € en 2013 et 10 850 € en 2014 pour le comité guadeloupéen de voile traditionnelle ;
- 3 500 € en 2012, pour patronner le triathlon féminin ;
- 3 000 € en 2012 pour l'opération « *Les cinquante ans de Lauricisque* » ;
- 3 000 € en 2013, 4 000 € en 2014 et 3 000 € en 2015 pour l'association Tyrolienne (qui organisait le triathlon de la mer et le festival des produits du terroir) ;
- 9 000 € en 2013 pour le premier « *Salon régional de la femme* » ;
- 5 000 € en 2014 à l'Association pour les plantes médicinales et aromatiques ;
- 10 000 € en 2014 pour parrainer l'association de ligue de tennis de la Guadeloupe.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ancien directeur indique : « *Si certains procédés traditionnels de communication ont été maintenus (insertion publicitaire dans des agendas de lycéens et collégiens, parapluie et porte-clefs), c'est surtout pour que l'Office de l'Eau s'inscrive dans l'environnement mental des plus jeunes comme participant au développement de la Guadeloupe. Il est toujours hasardeux de concevoir ces initiatives sous le prisme exclusif de ce qui se ferait dans les agences métropolitaines sans tenir compte des spécificités de chaque région.* »

Recommandation n° 4 : Renforcer les actions de formation en direction des professionnels de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de partenariat avec des organismes de formation.

Recommandation n° 5 : Orienter la communication, non sur la promotion de l'office de l'eau lui-même mais sur la formation et l'information en direction du public sur la préservation et la gestion de l'eau.

2.6 Une procédure irrégulière de programmation et de financement de travaux

2.6.1 Des procédures de décision du « *plan de travaux d'urgence* » non conformes

L'article L. 213-13 du code de l'environnement dispose que l'action de l'ODE s'exerce « *sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'Etat et aux collectivités territoriales* » et que la programmation et le financement de travaux doivent se faire sur « *proposition du comité de bassin* ».

Cependant, les travaux décidés dans le cadre du plan de travaux d'urgence (PTU) n'ont pas été engagés sur proposition du comité de bassin mais arrêtés le 1^{er} septembre 2014, lors d'une rencontre réunissant le préfet, les élus de la région, du département, des

communautés d'agglomération, du SIAEAG et de l'office de l'eau, qui a pris la forme d'un comité de pilotage du PTU. Les engagements de l'ODE dans ce plan sont importants, à hauteur de 6 385 500 € soit 30 % du financement total des opérations urgentes prévues pour un montant de 21 135 000 €

Le comité de pilotage du PTU s'est substitué, de fait, au comité de bassin. Les procédures normales de décision ont été contournées alors que le comité de bassin est censé être le lieu de discussion, d'échange et de décision en la matière. Les procédures suivies sont donc irrégulières. En atteste la réunion du 14 novembre 2014 du comité de bassin qui, *a posteriori*, « *considérant le plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable de Guadeloupe 201-2016 adopté en préfecture le 20 juin 2014 [...], la déclaration des élus réunis le 1^{er} septembre 2014* », a « *pris acte* » du programme des travaux d'urgence en adoptant une simple « *motion* ».

2.6.2 Une substitution de l'ODE aux collectivités compétentes pour des actions contraires à sa vocation

L'objet même des travaux prévus dans le PTU n'entre pas véritablement dans le champ de compétence de l'ODE. La solution retenue à travers ce PTU a conduit l'ODE, sans que celui-ci le décide de lui-même, à se substituer aux collectivités responsables de la gestion de l'eau qui étaient défaillantes, en acceptant, par exemple, de financer des unités nouvelles de production d'eau potable.

Si des contributions peuvent être apportés par l'ODE au financement d'unités de production et de canalisations existantes, l'extension des capacités n'entrent dans le périmètre des compétences de l'ODE. Le rapport établi par les services de l'Etat, en juin 2015, précise d'ailleurs les priorités en matière d'amélioration des services d'eau potable : « *il faut pour cela réorienter les projets d'investissements, trop tournés vers la mobilisation de nouvelles ressources, vers les enjeux majeurs de la durabilité de ces services : réduction des fuites, des prélèvements sauvages et des défauts de facturation et de recouvrement, amélioration de l'exploitation (gestion des pressions), réduction dans certains cas des consommations* ». Le PPI 2013-2018 prévoit également la participation de l'ODE au financement de la réhabilitation des réseaux d'alimentation en eau potable (AEP), des réparations de canalisations et du remplacement de canalisations non réparables ainsi que des travaux de protection de canalisations. En revanche, il exclut tout projet d'extension. Il n'entre donc pas dans les attributions de l'ODE de se substituer aux gestionnaires de réseaux pour augmenter les capacités de production.

Ainsi, l'ODE a pour objectif essentiel de permettre la mise à niveau des installations afin de respecter la DCE alors même que les cours d'eau en Guadeloupe sont fragilisés par des niveaux de pollution importants. La transformation de l'eau brute en eau potable permet, certes, d'aider à garantir l'accès à l'eau des usagers mais elle n'entre pas dans le cadre de la préservation de la ressource ni de la réduction des rejets polluants ou de l'amélioration de l'état des cours d'eau, objectifs pourtant clairement indiqués dans les axes du SDAGE qui relèvent de la responsabilité de l'ODE. En finançant des extensions de capacité alors que les réseaux sont en perte de rendement, l'ODE contribue à augmenter la pression sur les milieux aquatiques, ce qui est contraire à ses objectifs de préservation de la ressource.

Une des conséquences du financement par l'ODE de ce type d'installations est de vider de son sens le principe selon lequel « *l'utilisateur de l'eau paye l'eau* » puisque ce sont l'ensemble des usagers guadeloupéens qui payent, par le versement des redevances, à la place d'autres collectivités et d'autres services. On substitue donc à ce principe la notion de solidarité de bassin qui permet ainsi de pallier les très importantes défaillances de certaines collectivités. Ainsi, en 2015, l'ODE a programmé 3 674 320 € de subventions au titre du PPI dont 2 785 000 € dans le cadre du PTU, soit plus de 75 % des crédits utilisés.

La situation actuelle traduit donc un dysfonctionnement systémique qui se manifeste dans le fait que :

- les consommateurs facturés payent pour les utilisateurs qui ne payent pas (récalcitrants, non facturés ou branchés de manière clandestine) et pour les services publics qui ne remplissent pas leurs obligations ;
- le contribuable local et le contribuable national payent aussi pour les utilisateurs qui ne paient pas et des services qui dysfonctionnent ;
- les moyens qui devraient être consacrés à la protection de la ressource et à la lutte contre les pollutions sont consacrés à pallier les dysfonctionnements des services.

Eu égard à l'importance des interventions dans le champ de l'extension des capacités de production d'eau, l'ODE pallie les défaillances des gestionnaires à l'encontre de la vocation de cet établissement public. Même s'il est vrai que l'intérêt de la population commande d'agir et de restaurer ce service essentiel, la permanence de ce service ne peut être assurée hors la responsabilité des gestionnaires et administrateurs. Une bonne gouvernance suppose que chaque entité, l'intercommunalité pour ce qui concerne la gestion des services, exerce ses responsabilités dans son champ de compétence.

Recommandation n° 6 : Respecter les procédures institutionnelles de décision.

Recommandation n° 7 : Recentrer les activités de l'ODE sur ses objectifs de protection de la ressource en eau dans le respect des principes de la directive-cadre sur l'eau et de la loi sur l'eau, en laissant les collectivités gestionnaires assurer leurs responsabilités sur les équipements de production et de distribution d'eau.

3. LES COMPTES DE L'ODE

3.1 La fiabilité des comptes

3.1.1 Le fonctionnement du service financier

L'ODE de Guadeloupe ne s'est pas doté d'une comptabilité analytique performante. Il utilise un outil mutualisé avec les offices de l'eau de Martinique et de la Réunion, ARAMIS, avec des fonctionnalités restreintes. Il serait souhaitable que l'ODE développe, un outil pour la gestion des subventions et participations de l'office.

Le budget de l'ODE relève de l'instruction comptable M52. Le service financier est limité à deux agents, chargés des mandatements, dont l'un est absent depuis plusieurs mois pour maladie.

3.1.2 Les immobilisations

Un état de l'actif doit être obligatoirement joint chaque année au compte administratif. L'ODE a présenté effectivement cet état ainsi que le tableau des biens acquis, cédés ou réformés pour les liasses qui ont été transmises à la chambre régionale des comptes (soit jusqu'à l'année 2012). Cependant, certains montants inscrits dans le compte administratif sont largement inférieurs à ceux inscrits dans la balance des comptes. Par exemple, en 2012, sur le compte 20 (immobilisations corporelles), 1 318 955,15 € sont enregistrés sur le compte administratif (compte de l'ordonnateur) alors que 1 456 835,50 € le sont sur le compte de gestion (compte du comptable).

L'ODE a mis en place l'amortissement des subventions d'équipement versées à partir de 2012 mais les montants inscrits pour ces amortissements ne sont ni cohérents ni suffisants. Les subventions versées en 2014 s'élèvent à 2,64 M€ pour des amortissements de seulement 15 365 € soit une durée d'amortissement de 173 ans. En revanche, en 2015, pour un montant de subvention de 722 514 € l'amortissement est de 45 929 € ce qui représente une durée de 16 ans, plus en adéquation avec la durée d'amortissement des biens financés par les subventions.

3.1.3 Les provisions

L'ODE ne provisionne aucun risque (compte 1518) ni aucun litige (compte 1511) alors que plusieurs d'entre eux sont en cours.

3.1.4 Une sous-estimation, une non facturation et un non rattachement des produits

La redevance pour pollution est assise sur le volume d'eau facturé aux abonnés qui est réputé représenter le volume d'eau à traiter en assainissement. Or, l'on sait que la facturation de l'eau aux abonnés connaît de graves dysfonctionnements en Guadeloupe : sous-facturation et facturation erratique au SIAEAG et à la CAGSC, absence totale de facturation sur certaines zones de la CAGSC comme à Capesterre-Belle Eau depuis 2014. Il en résulte un manque à gagner important pour l'ODE qui ne donne pourtant lieu à

aucune émission de titres. A titre indicatif, sur la seule commune de Capesterre-Belle Eau, le manque à gagner est supérieur à 825 000 € Il appartient à l'ODE de mettre en place la procédure prévue à l'article L. 213-17 du code de l'environnement et de procéder à la taxation d'office.

Les produits sont constitués de redevances de bassin qui entrent dans la catégorie des « *impositions de toute nature* » dont les assiettes et les taux ou les fourchettes de taux sont déterminés par des dispositions législatives et réglementaires, en général par la loi des finances pour la redevance pour pollutions diffuses.

L'obligation de rattacher les charges et les produits aux exercices auxquels ils se rapportent est une conséquence du principe de l'indépendance des exercices et de l'obligation de fiabilité et de sincérité des comptes et du résultat. L'instruction budgétaire et comptable M 52 prévoit que le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice « *peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice* », ce qui n'est pas le cas des montants financiers concernés à l'ODE.

Le rattachement des produits de l'ODE n'est pas effectué, alors même que le versement des redevances se fait toujours en décalage sur l'exercice suivant. Le compte 418 n'est pas mouvementé dans les balances de comptes. En revanche, de nombreux restes à réaliser sont inscrits sur les comptes administratifs.

Recommandation n° 8 : Développer des outils comptables et de gestion en concertation avec les autres offices de l'eau d'outre-mer.

Recommandation n° 9 : Ajuster l'amortissement des subventions versées.

Recommandation n° 10 : Procéder au titrage d'office pour la redevance pollution domestique en application des dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Recommandation n° 11 : Rattacher les produits aux exercices concernés.

3.2 L'analyse financière

3.2.1 Les produits

Il appartient à l'ODE de fixer par délibération les taux des redevances qui alimentent son budget, en application de la loi n°2006-1712 du 30 décembre 2006. La délibération du 16 mai 2013 a fixé l'évolution des taux sur cinq ans pour l'ensemble des redevances. Contrairement à l'ODE de Martinique, l'ODE de Guadeloupe a décidé de ne pas placer au maximum autorisé les taux des redevances mais de les augmenter progressivement, avec l'objectif d'atteindre les taux plafonds en 2018.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Tableau n° 2 : Évolution des produits (montants en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Autres impôts et taxes | 4 595 490 | 6 127 432 | 4 857 096 | 6 800 903 | 7 984 173 |
| Participations | 25 000 | 518 542 | 230 654 | 536 869 | 504 025 |
| <i>dont État</i> | 0 | 476 185 | 230 654 | 536 869 | 504 025 |
| <i>dont fonds européens</i> | 25 000 | 42 357 | 0 | 0 | 0 |
| Autres attributions, particip. et compensations | 6 008 | 7 306 | 7 424 | 6 000 | 10 640 |
| Total des produits | 4 626 498 | 6 653 280 | 5 095 174 | 7 343 772 | 8 498 838 |

Source : comptes de gestion

Les produits de l'ODE sont essentiellement issus de la perception de redevances sur les abonnés à l'eau potable. Une petite part des produits est perçue sur les professionnels, pourtant principaux responsables des pollutions de la ressource en eau, selon les règles nationales.

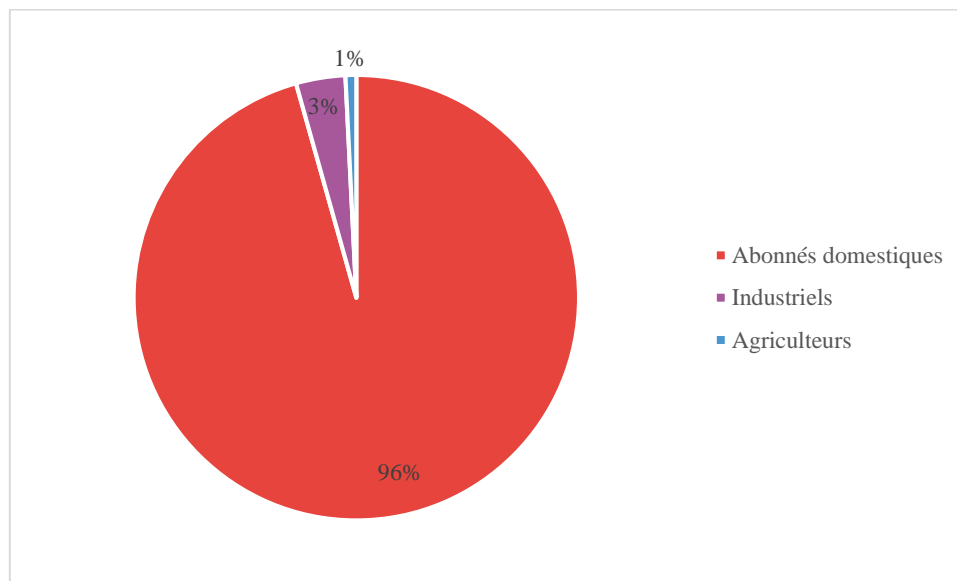
Tableau n° 3 : Répartition des produits des redevances

| Types de redevance | Redevables | Assiette | Taux maximal | Taux appliqué en 2015 | Montant perçu en 2015 (€) |
|--|--|---|--|--|---------------------------|
| Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau | Abonnés (collectivités) | Volume d'eau prélevé | 0,050 €/m ³ | 0,044 €/m ³ | 2 989 863 |
| | Industries, stations de lavage des bananes | | 0,025 €/m ³ | 0,025 €/m ³ | 56 946 |
| | Irrigants | | 0,005 €/m ³ | 0,005 €/m ³ | 53 258 |
| Redevance pour pollutions diffuses | Distributeurs de produits phytosanitaires | Taxation en fonction de leur degré de toxicité pour l'environnement | Fixé chaque année par la loi de finances | | 186 813 |
| Redevance pour pollution | Abonnés | Volume facturé | 0,50 €/m ³ (pollution domestique) | 0,35 €/m ³ (pollution domestique) | 3 199 128 |
| Redevance pour modernisation des réseaux de collecte | | Volume d'eau consommé par chaque habitant | entre 0,15 et 0,30 €/m ³ | entre 0,10 et 0,14 €/m ³ | 314 896 |

Source : Rapport de gestion ODE 2015.

L'article L. 110-1, II, 3° du code de l'environnement pose le principe que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Pourtant, au regard des pollutions majeures causées par l'agriculture, notamment (pesticides dont chlordécone...), l'application de ce principe demeure très partielle, du fait des règles nationales qui encadrent les redevances.

Graphique n° 1 : Les payeurs de la protection de la ressource



Source : Rapport de gestion ODE 2015.

Les redevances sont facturées à l'utilisateur et versées à l'ODE par les services d'eau (collectivités ou délégataires). La courbe des recettes marque une régulière montée en puissance. L'augmentation constatée en 2012 s'explique par la mise en place de la redevance pour pollution.

La taxation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau s'opère sur l'eau prélevée avant distribution. Plus les fuites sur réseau d'eau potable sont importantes, plus le gestionnaire du réseau va répercuter le montant dû sur les usagers, majorant ainsi le taux fixé par l'office de l'eau. C'est particulièrement vrai en Guadeloupe où le rendement des réseaux est faible, ce qui majore d'autant le poids de la redevance sur la facture de l'utilisateur.

Il appartient donc aux différents partenaires de la gestion de l'eau, et en premier lieu à l'ODE, de demander aux collectivités publiques gestionnaires d'informer les usagers des règles relatives aux modalités de calcul de la redevance pour prélèvement de la ressource et de faire apparaître, d'une part, le taux décidé par l'ODE et, d'autre part, le surcoût de la redevance pour défaut de performance du réseau.

Les paiements sont effectués sur la base d'acomptes réajustés en année N+1, sans rattachement. Ce décalage permet aux fermiers d'engranger des produits financiers. Les fermiers ont l'obligation d'isoler les sommes sur un compte séparé pour l'encaissement des redevances. Il appartient à l'ODE de s'assurer que cette mesure est prise.

Malgré des recettes budgétaires confortables, une partie importante des recettes n'est pas recouvrée en raison de la situation de trésorerie des principaux redevables (*cf. supra*, partie sur le fonds de roulement et la trésorerie). Par rapport à cette circonstance, l'ODE restreint ses interventions et n'engage que 50 % des recettes prévisibles du fait des impayés qu'il anticipe.

Recommandation n° 12 : Exiger des fermiers et des collectivités publiques gestionnaires des services d'eau qu'ils modifient leurs factures, leurs règlements de service ainsi que leurs rapports d'informations tels que le rapport annuel du délégataire ou le rapport sur le prix et la qualité du service, dans le sens d'une plus grande information, tant des élus que des usagers du service de l'eau, sur les modalités et le calcul de cette redevance.

Recommandation n° 13 : Raccourcir le délai de reversement des redevances, par les organismes chargés de leur collecte, en relation avec les dates de paiement des factures par les usagers.

3.2.2 Les charges de gestion sont assez élevées

Les charges totales de gestion, incluant les études et les travaux de recherche engagés, s'établissent à environ 2 M€ depuis 2013.

Tableau n° 4 : Charges totales de gestion (montants en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Structure moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Charges à caractère général | 911 630 | 888 352 | 1 393 044 | 821 295 | 944 131 | 50,7 % |
| + Charges de personnel | 503 976 | 594 423 | 542 173 | 941 582 | 813 940 | 34,7 % |
| + Subventions de fonctionnement | 222 346 | 302 306 | 123 780 | 101 330 | 126 776 | 9,0 % |
| + Autres charges de gestion | 4 328 | 167 133 | 82 836 | 103 047 | 195 435 | 5,6 % |
| = Charges courantes | 1 642 189 | 1 952 214 | 2 141 832 | 1 967 254 | 2 080 282 | 100,0 % |
| <i>Charges personnel/charges courantes</i> | 30,7 % | 30,4 % | 25,3 % | 47,9 % | 39,1 % | |

Source : comptes de gestion.

Les dépenses de gestion apparaissent élevées au regard des redevances prélevées. Par rapport aux agences de l'eau qui gèrent des bassins hydrographiques de très grande dimension, les offices de l'eau des départements d'outre-mer ont des budgets limités. Ils représentent un budget total d'environ 40 M€ par an pour un peu moins de deux millions d'habitants et un prélèvement global de 20 € par habitant et par an avec des charges de fonctionnement qui représentent environ 20 % des redevances prélevées. L'Office de l'eau de Guadeloupe se situe dans la moyenne haute des départements d'outre-mer, puisque les charges de gestion représentaient 21,4 % des redevances prélevées en 2016.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Tableau n° 5 : Proportion des charges de gestion par rapport aux produits (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Produits de gestion | 4 626 498 | 6 653 280 | 5 095 174 | 7 343 772 | 8 408 173 |
| Charges à caractère général (hors études) | 581 669 | 611 853 | 624 624 | 540 214 | 661 328 |
| + Charges de personnel | 503 976 | 594 423 | 542 173 | 941 582 | 813 940 |
| + Subventions de fonctionnement | 222 346 | 302 306 | 123 780 | 101 330 | 126 776 |
| + Autres charges de gestion | 4 238 | 167 133 | 82 836 | 103 047 | 194 645 |
| Charges de gestion | 1 312 229 | 1 675 715 | 1 373 413 | 1 686 173 | 1 796 689 |
| Charges de gestion/produits de gestion | 28,4 % | 25,2 % | 27,0 % | 23,0 % | 21,4 % |

Source : comptes de gestion.

3.2.2.1 Les dépenses de personnel

Les charges de personnel ont fortement augmenté de 2014 à 2015 alors même que l'organigramme n'a pas été modifié depuis plusieurs années. Cette anomalie s'explique par le remboursement, en une fois, des sommes dues par l'ODE depuis fin 2012 au conseil départemental au titre de la mise à disposition de l'ODE du directeur de l'office.

Tableau n° 6 : Rémunération des agents (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Var ann. moyenne |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Rémunération principale | 245 189 | 287 389 | 269 792 | 272 760 | 300 094 | 5,2 % |
| Sous-total personnel titulaire (a) | 245 189 | 287 389 | 269 792 | 272 760 | 300 788 | 5,2 % |
| En % des rémunérations du personnel* | 74,2 % | 79,1 % | 77,9 % | 72,3 % | 77,1 % | |
| Rémunération principale | 85 396 | 75 857 | 72 305 | 94 101 | 82 516 | -0,9 % |
| Sous-total personnel non titulaire (b) | 85 396 | 75 857 | 72 305 | 94 101 | 82 516 | -0,9 % |
| En % des rémunérations du personnel* | 25,8 % | 20,9 % | 20,9 % | 25,0 % | 21,1 % | |
| Autres rémunérations (c) | 0 | 0 | 4 380 | 10 192 | 6 909 | N.C. |
| Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c) | 330 585 | 363 246 | 346 477 | 377 053 | 390 213 | 4,2 % |
| Atténuations de charges | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| Rémunérations du personnel | 330 585 | 363 246 | 346 477 | 377 053 | 390 213 | 4,2 % |

Source : comptes de gestion.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Tableau n° 7 : Charges de personnel (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Var ann. moyenne |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Rémunérations du personnel | 330 585 | 363 246 | 346 477 | 377 053 | 390 213 | |
| + Charges sociales | 141 304 | 183 233 | 150 982 | 131 980 | 241 584 | 14,3 % |
| + Impôts et taxes sur rémunérations | 13 918 | 26 119 | 21 356 | 21 094 | 19 489 | 8,8% |
| + Autres charges de personnel | 18 168 | 21 825 | 23 357 | 411 454 | 162 654 | 73,0 % |
| = Charges de personnel interne | 503 976 | 594 423 | 542 173 | 941 582 | 813 940 | 12,7 % |
| Charges sociales en % des CP interne | 28,0 % | 30,8% | 27,8% | 14,0% | 29,7 % | |
| + Charges de personnel externe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| = Charges de personnel totales | 503 976 | 594 423 | 542 173 | 941 582 | 813 940 | 12,7 % |

Source : comptes de gestion

3.2.2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

L'ODE finance essentiellement des études permettant de mieux connaître la qualité des milieux aquatiques et des études d'appui aux maîtres d'ouvrage et responsables des services d'eau et d'assainissement. Les dépenses d'intervention recouvrent aussi les subventions versées aux opérateurs de communications ou aux associations.

Tableau n° 8 : Charges de gestion (montants en euros)

| | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Charges à caractère général | 821 295 | 944 131 | 1 169 748 | 19,3 % |
| + Charges de personnel | 941 582 | 813 940 | 606 652 | -19,7 % |
| + Aides directes à la personne | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| + Aides indirectes à la personne | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| + Subventions de fonctionnement | 101 330 | 126 776 | 104 236 | 1,4 % |
| + Autres charges de gestion | 103 047 | 195 435 | 12 976 | -64,5 % |
| Charges de gestion | 1 967 254 | 2 080 282 | 1 893 612 | -1,9 % |

N.C. : non communiqué

Source : comptes de gestion

3.2.3 L'autofinancement

L'établissement dégage un excédent brut de fonctionnement important du fait de la structure de son intervention, l'ODE étant un établissement collecteur et distributeur de financements.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Tableau n° 9 : Capacité d'autofinancement (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Var ann. moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Produits de gestion (A) | 4 626 498 | 6 653 280 | 5 095 174 | 7 343 772 | 8 408 838 | 16,1 % |
| Charges de gestion (B) | 1 642 189 | 1 952 214 | 2 141 832 | 1 967 254 | 2 080 282 | 6,1 % |
| Excédent brut de fonct. (A-B) | 2 984 309 | 4 701 065 | 2 953 342 | 5 376 519 | 6 328 556 | 20,7 % |
| <i>Rapporté aux produits de gestion</i> | <i>64,5 %</i> | <i>70,7 %</i> | <i>58,0 %</i> | <i>73,2 %</i> | <i>75,3 %</i> | |
| CAF brute | 2 996 220 | 5 147 868 | 2 973 136 | 5 408 247 | 6 360 175 | 20,7 % |
| <i>Rapportée aux produits de gestion</i> | <i>64,8 %</i> | <i>77,4 %</i> | <i>58,4 %</i> | <i>73,6 %</i> | <i>75,6 %</i> | |

Source : comptes de gestion

3.2.4 Les investissements sont largement autofinancés

L'ODE réalise peu d'investissement pour son compte. En revanche, il verse des subventions d'investissement aux collectivités dans le cadre du plan pluriannuel d'intervention et dans le cadre du programme de travaux urgents (PTU).

Tableau n° 10 : Financement des investissements (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Cumul |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| CAF brute | 2 996 220 | 5 147 868 | 2 973 136 | 5 408 247 | 6 360 175 | 22 885 647 |
| - Annuité en capital de la dette | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = CAF nette ou disponible | 2 996 220 | 5 147 868 | 2 973 136 | 5 408 247 | 6 360 175 | 22 885 647 |
| - Dépenses d'équipement | 16 086 | 126 119 | 86 217 | 25 238 | 45 755 | 299 415 |
| -Subventions d'équipement | 342 869 | 662 548 | 2 644 594 | 722 515 | 3 375 101 | 7 747 627 |
| Nouveaux emprunts de l'année | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement | 2 637 265 | 4 359 201 | 242 326 | 4 660 495 | 2 939 319 | 14 838 605 |

Source : comptes de gestion

3.2.5 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est constitué par l'excédent des ressources stables sur les emplois stables. Il est très important par rapport à la taille de la structure. Il représente en effet 20 M€ soit trois années de recettes budgétaires.

OFFICE DE L'EAU DE DE LA GUADELOUPE

Tableau n° 11 : Fonds de roulement (en euros)

| Au 31 décembre | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Dotations, réserves et affectations | 8 562 104 | 11 510 949 | 16 618 662 | 19 517 980 | 24 795 811 |
| +/-Résultat (fonctionnement) | 2 948 845 | 5 107 713 | 2 899 318 | 5 277 830 | 6 194 464 |
| = Ressources propres élargies | 11 510 949 | 16 618 662 | 19 517 980 | 24 795 811 | 30 990 275 |
| +Dettes financières | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Ressources stables (E) | 11 510 949 | 16 618 662 | 19 517 980 | 24 795 811 | 30 990 275 |
| Immobilisations propres nettes (hors encours) | 731 201 | 1 479 713 | 4 136 705 | 4 754 041 | 8 009 186 |
| Dont immobilisations incorporelles | 636 128 | 1 390 600 | 4 060 271 | 4 674 396 | 7 904 872 |
| Dont immobilisations corporelles | 95 072 | 89 112 | 76 434 | 79 645 | 104 314 |
| = Emplois immobilisés (F) | 731 201 | 1 479 713 | 4 136 705 | 4 754 041 | 8 009 186 |
| = Fonds de roulement net global (E-F) | 10 779 749 | 15 138 949 | 15 381 275 | 20 041 770 | 22 981 089 |

Source : comptes de gestion

Ce fonds de roulement surabondant résulte des délais de mise en place et de financement des projets, particulièrement longs, au regard de la brièveté du délai d'encaissement des redevances.

Cependant, le SIAEAG qui représente 40 % des ressources de l'ODE, ne paye plus les redevances depuis 2014. Il en est de même de la CAGSC.

La dette du SIAEAG à l'ODE à la fin de 2016 peut être évaluée à 8,5 M€ Cette dette était chiffrée à 6,094 M€ par l'ODE dans le moratoire qu'il a proposé au SIAEAG en août 2015. Aucune réponse n'a été donnée à cette offre. L'ODE ne semble pas prioritaire au regard des autres créanciers du SIAEAG qui ont obtenu le paiement de leur dette (Compagnie générale des eaux) ou un engagement échelonné des paiements (Nantaise des Eaux). Pour sa part, la CAGSC, outre les redevances qui n'ont pas été reversées en raison de l'absence de facturation de l'eau, doit 815 000 € à l'ODE. Le besoin en fonds de roulement a donc tendance à augmenter de façon graduelle.

Tableau n° 12 : Besoin en fonds de roulement (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Redevables et comptes rattachés | 2 081 085 | 3 610 568 | 5 976 884 | 8 764 789 | 10 825 814 |
| - Encours fournisseurs | 4 380 | 166 039 | 371 871 | 0 | 193 792 |
| = Besoin en fonds de roulement de gestion | 2 076 705 | 3 444 530 | 5 605 013 | 8 764 789 | 10 632 022 |
| - Dettes et créances sociales | 0 | 39 286 | 46 674 | 0 | 67 770 |
| - Dettes et créances fiscales | 0 | 0 | 701 | 0 | 688 |
| - Autres dettes et créances | 118 505 | 197 346 | 2 208 544 | 45 358 | 1 837 890 |
| = Besoin en fonds de roulement global | 1 958 200 | 3 207 898 | 3 349 094 | 8 719 432 | 8 725 675 |

Source : comptes de gestion

L'ODE garde une importante trésorerie. Cette trésorerie provient des délais très importants entre la programmation des opérations, la réalisation de ces opérations et le mandatement des crédits. Le manque d'autofinancement des partenaires du SIAEAG est en grande partie la cause de l'important autofinancement de l'ODE, et de la non réalisation des opérations pour lesquelles l'ODE a été mis en place. Aussi, le montant de la trésorerie de l'ODE est-il à mesurer à l'aune de ces lenteurs de programmations et de réalisations alors que les besoins sur l'ensemble du territoire sont connus et de vaste ampleur.

Tableau n° 13 : Trésorerie (en euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Compte au trésor (515 balance de sortie) | 8 821 549 | 11 931 051 | 12 032 181 | 11 322 338 | 14 255 414 |

Source : comptes de gestion

La trésorerie de l'ODE devient, du fait du retard pris dans l'exécution des opérations, très largement excédentaire et ne cesse de croître. Ainsi, l'usager d'aujourd'hui finance d'ores et déjà les dépenses de l'usager de demain, voire d'après-demain. Pour accélérer les dossiers, la subvention est versée par tranche avec un acompte de 25 % au départ.

Le maintien de cette trésorerie est inefficace, puisque la réglementation applicable aux offices de l'eau, à la différence des agences de l'eau de métropole, ne permet pas de procéder à des placements. En effet, les dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'Etat des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, codifiées à l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales, ne concernent pas les fonds provenant de redevances ou de taxes. En 2015, la légère baisse de la trésorerie s'explique, en partie, par des retards dans le versement des redevances par certaines collectivités (CAGSC) ou syndicats (SIAEAG).

En application du décret n° 2001-1324 du 28 décembre 2001 rappelé dans le règlement du PPI, l'ODE n'est pas autorisé à verser d'aide aux collectivités gestionnaires de réseau qui ne sont pas à jour du paiement de leur redevance.

Les collectivités non à jour usent de stratagèmes pour contourner cette règle. Ainsi, la CAGSC fait porter ses projets par le conseil départemental par le biais d'une convention de maîtrise d'ouvrages déléguée. C'est la même méthode qu'utilise le SIAEAG en faisant porter une opération par le conseil départemental pour certaines communes comme Sainte-Anne, par exemple. Cette pratique est contraire au décret et au PPI ; il constitue une forme de fraude, les montages ayant pour but de contourner l'application de la loi.

En outre, cette pratique est irrégulière au regard du principe de spécialité des compétences et de la notion de mandat, tel que définie dans la loi MOP. En premier lieu, le département ne dispose plus de la clause de compétence générale depuis la loi NOTRé et le domaine de l'eau potable et de l'assainissement ne fait pas partie de ses compétences, son domaine de compétence étant la participation financière à des projets relatifs à l'eau potable ou à l'assainissement, sans en assurer la maîtrise d'ouvrage. L'intervention du conseil départemental comme maître d'ouvrage délégué est donc irrégulière.

En second lieu, la notion de mandat implique que le mandataire agisse au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, conformément à la notion de représentation. La convention de mandat est prévue par l'article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), qui dispose dans son article 3 « *Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage* ». Le mandataire ne peut toutefois pas bénéficier de droits dont ne dispose pas le mandant. Le mandat peut habiliter le mandataire à solliciter et à percevoir directement les subventions susceptibles d'être accordés et non pas à obtenir des subventions qui ne peuvent être accordées au mandant.

Dans sa réponse, l'ordonnateur actuel indique que « *Les procédures ont donc été « bousculées » mais non détournées car il y a là avant tout la volonté de faire respecter ce qu'a reconnu l'Assemblée générale de l'ONU le 28 juillet 2010 à savoir que l'accès à une eau de qualité et à des installations sanitaires est un droit humain.* »

La chambre rappelle que la situation extrêmement dégradée du service de l'eau aujourd'hui constatée en Guadeloupe résulte de la non-application des règles nationales et locales qui organisent ce service public et de l'exercice défaillant, par les entités publiques compétentes, des responsabilités qui leur ont été dévolues par les lois et règlements. Le « droit humain » invoqué, affirmé par l'assemblée générale de l'ONU, est un appel à la responsabilité de ces entités publiques et ne peut pas servir à la justification de leur incurie.

Recommandation n° 14 : Engager les procédures destinées à obtenir le paiement des sommes dues à l'ODE par ses débiteurs.

Recommandation n° 15 : Mettre fin aux détournements de procédure consistant à subventionner indirectement des maitres d'ouvrages qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité aux subventions de l'ODE.

4. LA GESTION DU PERSONNEL

La structure de l'ODE est légère puisqu'elle ne compte que 11 agents dont le directeur. Une réorganisation était envisagée à la suite d'une étude réalisée par le cabinet de consultant ESPELIA, en 2013, et devait être présentée au conseil d'administration dans le courant 2016. Le projet prévoyait la mise en place d'une direction technique avec trois ingénieurs puis quatre, le développement de l'observatoire de l'eau et le développement de la communication. Cette réorganisation n'a toujours pas abouti. Le contexte d'urgence de la situation de l'eau en Guadeloupe devrait pousser l'ODE à se structurer davantage afin de mieux accomplir ses missions opérationnelles.

Le volet de communication de l'ODE devrait aussi être structuré. Pour le moment, un agent à temps incomplet est chargé de la communication, après une expérience similaire au parc régional de Guadeloupe.

Recommandation n° 16 : Réorganiser les services, en s'inspirant de l'organisation proposée par l'étude réalisée en 2013.

4.1 Le temps de travail

Par délibération du 10 juillet 2008, l'Office de l'eau a adopté une durée du travail conforme à la législation. Cependant, la délibération ne précise pas si les agents sont soumis à un pointage de leurs horaires, si des récupérations peuvent être accordées et dans quelle limite. Elle fait simplement référence aux modalités d'organisation des agents du conseil départemental.

Cette délibération a été complétée par une note au personnel en date du 17 décembre 2009 qui valide le principe des horaires variables lors de plages mobiles et impose des plages fixes. Chaque agent fournit un calendrier annuel en début d'année.

Cette note de service prévoit un temps de pause minimale pour le déjeuner de 20 minutes qui n'est pas conforme à la réglementation. La pause méridienne, à ne pas confondre avec la pause minimale de 20 minutes liées à une durée de travail continu de six heures, comme le laisse l'entendre l'ordonnateur en fonction dans sa réponse, doit en effet être au minimum de 45 minutes. La note annonce enfin que cette pause méridienne ne sera pas déduite du temps de travail les mercredis et vendredis pour les agents ayant effectué leur service en continu et pour une durée inférieure ou égale à six heures. Or, la pause méridienne n'est pas du temps de travail et doit donc être déduite - et non ajoutée - de celui-ci.

Recommandation n° 17 : Prendre une décision précise et conforme à la législation en vigueur en matière d'organisation du temps de travail et abroger la note du 17 décembre 2009.

4.2 La formation

Il n'existe pas de plan de formation, ce qui est contraire à la législation. En effet, l'article 7 de la loi de 1984 modifié par l'article 7 de la loi du 19 février 2007 dispose que : « *Les régions, les départements, communes et établissements publics... établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel qui détermine le programme d'actions de formations prévues en application des 1°, 2°, 3° de l'article 1* ». Les formations sont donc accordées au cas par cas, selon les demandes des agents.

Recommandation n° 18 : Mettre en place un plan de formation cohérent qui réponde aux besoins de la structure et des agents.

4.3 Les déplacements

L'ODE dispose de deux véhicules de service en location de longue durée pour un coût de 1 590 € par mois, environ. Seul un des deux véhicules possède un carnet de bord qui a permis de constater qu'il est utilisé pour partie pour des prélèvements d'eaux à analyser. L'autre véhicule, utilisé par le précédent directeur de la structure, ne dispose pas de carnet de bord. Il est donc impossible de constater à quelles fins il a été utilisé. Il peut donc être supposé que l'utilisation de ce véhicule relevait plus d'une utilisation en tant que véhicule de fonction que de véhicule de service. Si tel était le cas, le précédent directeur aurait bénéficié de cet avantage en nature sans le déclarer aux services fiscaux.

4.4 La rémunération de l'ancien directeur

Le directeur de l'office, de 2012 à 2016, était un agent contractuel à durée indéterminée, recruté par le conseil général et mis à disposition de l'ODE, conformément à l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988. Il a été rémunéré sur la grille indiciaire des administrateurs territoriaux, par le conseil général puis départemental de la Guadeloupe, avec un remboursement des sommes correspondantes par l'ODE. Pour les agents contractuels, la rémunération est constituée du traitement, de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement. Peuvent s'ajouter des primes et indemnités prévues par la réglementation et précisées dans une délibération qui doit prévoir expressément leur versement.

Le précédent directeur de l'office a perçu, outre son traitement de base, le supplément familial de traitement, la « *majoration de traitement* » (improprement appelée « *prime de vie chère* »), l'IFTS, et une « *indemnité compensatrice* » d'un montant de 1 106 € mensuels. S'il existe bien une « *indemnité compensatrice de congés annuels* » pour les agents non titulaires, elle ne concerne que les agents en contrat à durée déterminée et le cas où l'agent n'a pas pu prendre ses congés pendant la période où il était en activité. Cette situation ne correspond pas à celle du directeur de l'office, qui était en CDI, donc soumis, en matière de congés, aux mêmes droits qu'un agent titulaire. Cette indemnité ne pouvait pas lui être versée à ce titre.

Les services du conseil départemental ont fourni la délibération du conseil général n° 2010-32-1/4^{ème}R/AA-B1 du 10 décembre 2010 relative au régime indemnitaire des administrateurs territoriaux qui institue une PFR (prime de fonctions et de résultats)

« versée en remplacement des primes et indemnités servies aux administrateurs territoriaux par application de la délibération n° 2007-30-1/3ER/A8-B1 du 26 octobre 2007 ». Il n'est fait nulle mention de cette indemnité compensatrice dont le versement ne repose sur aucun fondement régulier.

Il convient en conséquence d'engager auprès du précédent directeur une procédure de reversement des sommes qu'il a indûment perçues et qui étaient incluses dans le remboursement des sommes versées par l'ODE au conseil départemental. A cet égard, l'article 37-1 de loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (non codifié et issu de l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011) dispose que *« Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant, soit, de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit, de la transmission par un agent d'informations inexacts sur sa situation personnelle ou familiale. Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement ».*

Selon le Conseil d'Etat (cf. avis n°376501 du 28 mai 2014), *« 4. Il résulte de ces dispositions qu'une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée. Dans les deux hypothèses mentionnées au deuxième alinéa de l'article 37-1, la somme peut être répétée dans le délai de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil »* (à savoir, cinq ans).

L'intéressé a répondu, notamment, que *« cette circonstance qui n'est pas du fait de Monsieur L. ne saurait pour autant constituer un indu dont il serait redevable, étant donné que le montant de sa rémunération est demeuré identique. Cela signifie que son employeur, par une erreur éventuelle qu'il lui appartiendra d'apprécier, ne pourrait en aucune manière discréditer Monsieur L. qui n'y est pour rien et encore moins le contraindre à rembourser des sommes qui auraient pour finalité de ramener son salaire d'origine à la baisse. »*

Or, l'objectif de maintenir une rémunération ne suffit pas à justifier la régularité des primes qui composent cette rémunération.

L'ordonnateur devra procéder à l'émission des titres de recettes correspondants envers le précédent directeur, en vue du reversement du montant des primes perçues indûment.

Recommandation n° 19 : Obtenir du précédent directeur de l'ODE le remboursement des sommes correspondant au montant de l'indemnité compensatrice indument versée par l'office.



Les publications de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Parc d'activités la Providence Kann'Opé Bât D.

BP 157

97181 LES ABYMES CEDEX

antillesguyane@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane