



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

LA RÉGIE COMMUNAUTAIRE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT LA CRÉOLE

(Département de La Réunion)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 4 décembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 UNE GOUVERNANCE CONFRONTÉE CONTINUELLEMENT À DE MULTIPLES TENSIONS.....	11
1.1 Un renforcement du contrôle du président du conseil d'administration sur le directeur 11	
1.1.1 Une composition du conseil d'administration conforme à la réglementation	11
1.1.2 Les prérogatives classiques d'un directeur de régie autonome des eaux.....	12
1.1.3 L'encadrement des prérogatives du directeur en matière d'embauche.....	13
1.2 Le conflit social de juillet-octobre 2021 marqué par le licenciement du directeur historique	14
1.2.1 Les tenants et aboutissants du conflit social	14
1.2.2 Un licenciement contesté devant le juge administratif	15
1.3 Des relations tendues entre la nouvelle direction et le comité social et économique....	16
1.3.1 Des dysfonctionnements dans les relations avec le comité social et économique.	16
1.3.2 Le conflit social de juillet 2023	18
2 UNE GESTION QUI DEVRAIT ÊTRE AU SERVICE DE L'INVESTISSEMENT... 19	
2.1 Un besoin manifeste de renouvellement et de développement des équipements	19
2.2 Une trésorerie fragilisée qui pénalise l'investissement	21
2.2.1 Une trésorerie altérée par le versement différé des résultats budgétaires arrêtés au 31 décembre 2019	22
2.2.2 Une trésorerie grevée par le client Ville de Saint-Paul.....	25
2.2.3 Un défaut d'instrument de suivi de la trésorerie.....	25
2.3 Un autofinancement insuffisant pour faire face au besoin d'investissement	26
2.3.1 Des résultats insuffisants	26
2.3.2 Un autofinancement réduit par la hausse des dépenses relatives au personnel	28
2.3.3 Un autofinancement fragilisé par les difficultés du dispositif de recouvrement ...	37
3 DE PROFONDES RÉFORMES À FAIRE ABOUTIR..... 40	
3.1 Une réorganisation nécessaire de la structure.....	40
3.1.1 Une organisation peu efficiente	40
3.1.2 Un dispositif de recouvrement amont qui doit progresser	42
3.1.3 Un manque crucial d'encadrement des circuits de la dépense.....	45
3.1.4 Une régie de recettes et d'avances à contrôler.....	46
3.2 Une stratégie à définir et engager	47
3.2.1 La nécessité de poursuivre et finaliser le contrat d'objectif concerté avec TCO...	47
3.2.2 Une formalisation incontournable des procédures et du contrôle interne	47
3.2.3 Les axes stratégiques déjà identifiés	49

3.2.4 Un recours possible à la hausse de la tarification qui ne serait légitime qu'avec une gestion saine des dépenses de fonctionnement et un système de recouvrement efficace.....	50
3.3 La question stratégique du mode de gestion.....	52
ANNEXES.....	53
Annexe n° 1. Sigles et Acronymes	54
Annexe n° 2. Modalités de gestion avant et après le transfert des compétences eau et assainissement au TCO.....	55
Annexe n° 3. Complément de données sur La Créole.....	56
Annexe n° 4. Indicateurs de performance des réseaux (non exhaustifs).....	58
Annexe n° 5. Le rendement des réseaux	61
Annexe n° 6. Données d'analyse financière.....	63
Annexe n° 7. Les dépenses relatives au personnel	66
Annexe n° 8. Les tarifs de l'adduction d'eau potable	69
RÉPONSES.....	70

SYNTHÈSE

Suite au transfert des compétences communales eau et assainissement vers la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) au 1^{er} janvier 2020, la régie municipale des eaux de Saint-Paul dénommée « La Créole » a été rattachée au TCO à la même date, sans changement d'appellation d'usage. Constituée en tant que régie communautaire dotée de l'autonomie juridique et financière, son représentant légal, ordonnateur des recettes et des dépenses, est le directeur. Sous la tutelle du TCO, autorité organisatrice, elle est gouvernée par un conseil d'administration présidé par un élu du territoire, dont les pouvoirs de contrôle sur les prérogatives du directeur se sont accrus, notamment en matière d'embauche.

Les modalités du transfert des résultats de la régie municipale saint-pauloise (ainsi que des services d'eau et d'assainissement de la commune de Trois-Bassins et de l'assainissement non collectif des cinq communes du TCO) vers la régie communautaire ont nécessité un travail laborieux, notamment pour recouvrer les créances des usagers antérieures à 2020, qui n'est d'ailleurs pas totalement abouti. Le reversement différé du résultat budgétaire, s'il est en bonne voie de règlement, a pénalisé la trésorerie de La Créole en l'absence de dotation initiale. Constatant un manque de rigueur patent dans l'anticipation et la réalisation des transferts comptables et financiers, la chambre invite à faire aboutir les derniers points en suspens selon ses propositions.

Bien que les principaux indicateurs de performance relatifs à la qualité de l'eau potable s'avèrent satisfaisants, l'analyse de la qualité du service rendu aux abonnés ne peut se limiter à ces critères. En dépit de signes alarmants relatifs aux infrastructures tels que le rendement de réseau ou l'indice de perte d'eau, l'établissement ne réalise depuis plusieurs années que moins de la moitié des investissements programmés.

Partiellement dû à des difficultés de trésorerie, ce retard provient surtout d'un autofinancement insuffisant, lui-même causé par des dépenses excessives relatives au personnel, sans compter les importants dysfonctionnements internes, notamment sur les procédures de recettes et de dépenses, et un climat social très dégradé depuis longtemps.

La hausse des dépenses de personnel, consécutive à une augmentation des effectifs initiée à l'époque de la régie municipale, manifeste aussi une politique très généreuse à l'égard des salariés, et parfois irrégulière, qu'il convient désormais de maîtriser, en y associant systématiquement le conseil d'administration.

Pour accélérer la cadence des investissements, une amélioration de la capacité d'autofinancement par la hausse de la tarification ne semble légitime qu'après avoir démontré l'engagement de mesures rigoureuses destinées à maîtriser les dépenses de fonctionnement et le recouvrement des recettes, ce qui implique un encadrement des procédures de travail et du contrôle interne, actuellement en grave défaillance.

La Créole doit désormais établir sa stratégie, réduire son train de fonctionnement et mettre l'investissement au cœur de ses préoccupations.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Comptabilité	Mettre en place un instrument de suivi de la trésorerie d'ici juin 2024.			X	26
2	Performance	Ressources humaines	Mettre en place un dispositif cohérent et contrôlé de l'indemnisation des astreintes d'ici décembre 2024.			X	34
3	Performance	Ressources humaines	Mettre en place un dispositif de contrôle de l'utilisation des véhicules d'ici décembre 2024.			X	36
4	Performance	Relations avec les tiers	Mieux encadrer les conditions d'accès aux remises ouvertes par le règlement intérieur relatif à l'eau potable d'ici décembre 2024.			X	44
5	Performance	Comptabilité	Établir un plan et une procédure de contrôle interne de la régie d'avances et de recettes d'ici juin 2024.			X	46
6	Régularité	Ressources humaines	Établir les conditions nécessaires à un suivi fiabilisé du temps de travail d'ici juin 2024.			X	48
7	Performance	Gouvernance et organisation interne	Concevoir, formaliser et exécuter, d'ici décembre 2024, un système de contrôle interne qui permette tant de sécuriser les procédures que d'alimenter le contrôle de la gestion.			X	49
8	Performance	Gouvernance et organisation interne	Soumettre les différents protocoles d'accord ainsi que le règlement intérieur de l'établissement, à l'approbation du conseil d'administration avant février 2024.			X	51
9	Performance	Gouvernance et organisation interne	Faire adopter une stratégie formalisée en cohérence avec le contrat d'objectif d'ici février 2024.			X	51

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

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la régie communautaire La Créole a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 9 février 2023 à M. Christian Papoussamy, ordonnateur en fonctions. Des courriers ont également été adressés aux anciens ordonnateurs de la période sous revue : MM. Patrick Pellegrini et Alain Cadet par courriers du 15 février 2023 et M. Sylvain Gréard par courrier du 4 avril 2023.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 29 juin 2023 avec M. Patrick Pellegrini et le 12 juillet 2023 avec MM. Christian Papoussamy, Alain Cadet et Sylvain Gréard.

La régie communautaire La Créole étant issue de la transformation au 1^{er} janvier 2020 de la régie municipale saint-pauloise, également dénommée La Créole, la chambre a également contrôlé cette entité sur la période courant du 1^{er} janvier 2017 jusqu'à sa dissolution au 31 décembre 2019. Ce contrôle donne lieu à un rapport d'observations distinct.

Lors de sa séance du 31 août et 1^{er} septembre 2023, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises aux ordonnateurs concernés et ont toutes fait l'objet de réponses écrites. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 4 décembre 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La création de la régie communautaire La Créole résulte du transfert des compétences eau et assainissement aux intercommunalités au 1^{er} janvier 2020, en application de la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe.

Ce transfert a emporté la dissolution de la régie autonome saint-pauloise « La Créole – Compagnie Réunionnaise des Eaux » au 31 décembre 2019 et la création de la « régie communautaire d'eau et d'assainissement – La Créole » au 1^{er} janvier 2020. L'établissement est ainsi passé de la tutelle de la commune de Saint-Paul à celle de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest, devenue en août 2023, communauté d'agglomération du Territoire de l'Ouest (TCO).

Quatre directeurs se sont succédé depuis sa création au 1^{er} janvier 2020 : M. Patrick Pellegrini (précédemment directeur de La Créole municipale) jusqu'à la suspension de ses fonctions le 30 août 2021, M. Sylvain Gréard désigné directeur par intérim à la suite de cette suspension, M. Alain Cadet désigné directeur provisoire à compter du 19 octobre 2021 et M. Christian Papoussamy, nouveau directeur depuis le 4 juillet 2022.

Les présidents du conseil d'administration (CA) ont été M. Guy Saint-Alme (précédemment président du CA de La Créole municipale) du 1^{er} janvier 2020 au 26 août 2020, et M. Gilles Hubert du 27 août 2020 au 24 mars 2021. L'actuel président, en fonctions depuis le 25 mars 2021, est M. Sébastien Guyon, adjoint au maire de Saint-Paul en charge de la politique de l'eau et de l'assainissement.

- **L'organisation des compétences eau et assainissement à la communauté d'agglomération du Territoire de l'Ouest**

Ayant récupéré ces deux compétences, le TCO a revu son organisation fonctionnelle avec la mise en place d'une direction de l'eau composée de deux services : un service de l'eau et de l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, d'une part, et un service de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations², d'autre part.

À cet effet, le TCO a créé deux budgets annexes service public industriel et commercial (SPIC), l'un pour l'eau potable et l'autre pour l'assainissement.

Héritant de divers modes de gestion de l'eau et de l'assainissement, le conseil communautaire du TCO assure ses compétences eau et assainissement :

- en délégation de service public (DSP) pour l'exploitation de l'eau potable et de l'assainissement collectif des communes de Saint-Leu, du Port et de La Possession ;
- en régie directe pour les investissements des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des communes de Saint-Leu, du Port et de La Possession ;
- et, en régie autonome (via La Créole) pour l'exploitation et les investissements de l'eau potable et de l'assainissement collectif des communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins (y compris la collecte, le traitement et la gestion des boues), ainsi que

² La compétence GEMAPI lui est acquise depuis 2018.

de l'assainissement non collectif³ (SPANC) des cinq communes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le conseil communautaire a volontairement choisi en octobre 2019 de conserver les différents modes de gestion en cours jusqu'à la fin des contrats existants⁴. À échéance, le TCO a pour obligation d'étudier les modes de gestion possibles avant de se prononcer sur son choix. Il a jusqu'à présent décidé de renouveler les DSP⁵ et de ne pas élargir le périmètre de La Créole.

L'article 4 des statuts de la régie communautaire précise toutefois qu'elle perdurera au moins jusqu'à la fin des autres modes de gestion, et pourra assurer la gestion de tout ou partie des services d'eau ou d'assainissement pour le compte du TCO, sur tout ou partie du territoire du TCO.

- **Une régie communautaire en forme d'établissement public local gérant un SPIC**

La Créole est statutairement un établissement public local (EPL) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La gestion de l'eau et de l'assainissement constituant un SPIC, il est soumis au principe de strict équilibre, résumé par la formule « l'eau paie l'eau », autrement dit le prix répercuté sur l'utilisateur doit couvrir tant les dépenses de fonctionnement et d'exploitation que d'investissement.

Les mesures réglementaires d'organisation du service ont un caractère administratif⁶ et ses missions sont régies par les dispositions du code général des collectivités territoriales⁷ et du code de la santé publique. Les règles de la comptabilité publique locale lui sont applicables sauf dérogation. La Créole dispose ainsi d'un budget principal et d'un budget annexe par SPIC (eau potable, assainissement collectif, et assainissement non collectif), tous les quatre régis selon la nomenclature budgétaire et comptable M49⁸.

Si le directeur et le comptable ont la qualité d'agent public, les autres salariés sont des contractuels de droit privé.

La nature hybride de la structure n'est pas sans poser de difficultés quant à l'articulation entre les différentes règles applicables à l'établissement public, et celles résultant du droit privé, notamment quand il s'agit d'établir des accords d'entreprise.

³ Tout système d'assainissement effectuant la collecte, le prétraitement, l'épuration, l'infiltration ou le rejet des eaux usées domestiques des immeubles non raccordés au réseau public d'assainissement.

⁴ DSP Saint-Leu Derichebourg, jusqu'en mars 2027 ; DSP Saint-Leu CISE, jusqu'en mars 2027 ; contrat avec le syndicat intercommunal d'assainissement Port-Possession jusqu'en avril 2028 ; DSP La Possession Runéo (filiale de Veolia), jusqu'en juillet 2024 ; DSP Le Port - Runéo, jusqu'en décembre 2025, cf. annexe n° 2.

⁵ Délibération du conseil communautaire du 15 février 2021 : approbation de la délégation comme mode de gestion du service public et autorisation de lancer la procédure de passation du contrat de DSP pour le service public de collecte et de traitement des eaux usées (périmètre du Port et de La Possession) et pour le service public de distribution et de production de l'eau potable (périmètre du Port).

⁶ Tribunal des conflits, 15 janv. 1968, *Cie Air France c/ Épx Barbier*.

⁷ Articles L. 2224-7 et 8 du CGCT.

⁸ Comme l'était la régie municipale, seul le budget annexe de l'eau potable est assujéti à la TVA.

- **De multiples cabinets privés ont été consultés pour diagnostiquer la régie communautaire depuis sa récente création**

La régie municipale, puis communautaire, a fait réaliser un audit financier préalable au transfert des compétences eau et assainissement restitué en décembre 2019 et un audit rétrospectif (remontant jusqu'à l'époque de la régie communale en 2016) et prospectif restitué en mai 2021.

Le TCO a fait réaliser début 2021 un audit externe de la gestion de La Créole donnant lieu à un rapport initial daté du 5 mai 2021 puis un rapport de suivi daté du 7 novembre 2022. Cet audit est pour une bonne part à l'origine du licenciement de l'ancien directeur (*infra* 1.2).

Plusieurs rapports ont aussi été rendus à la demande du comité social et économique (CSE) de la régie communautaire :

- un diagnostic sur la situation économique et financière (DEF) au 31 décembre 2020, daté du 26 juin 2022 ;
- un diagnostic sur les orientations stratégiques (DOS), daté du 21 juin 2022 ;
- un diagnostic sur la politique sociale (DPS), les conditions de travail et l'emploi, daté du 21 juin 2022 ;
- un rapport d'expertise pour risque grave portant sur l'exposition des salariés aux risques psychosociaux (RPS) au sein de l'entreprise daté du 5 avril 2022.

La régie a également fait réaliser un audit social et de ressources humaines restitué le 14 juin 2022. Deux autres audits portant l'un sur les astreintes et l'autre sur le processus de facturation, étaient en cours en 2023.

Il est ressorti de ces différents rapports la constatation d'un climat social suffisamment dégradé et tendu pour perturber profondément depuis quelques années le fonctionnement du service. L'actuel directeur a dressé un plan d'actions détaillé et assorti d'un échéancier pour répondre à chacune des préconisations formulées dans les rapports d'expertise. Son compte rendu à l'inspection du travail en avril 2023 évoque par ailleurs différents événements internes arrivés depuis un an manifestant toujours ce mauvais climat social.

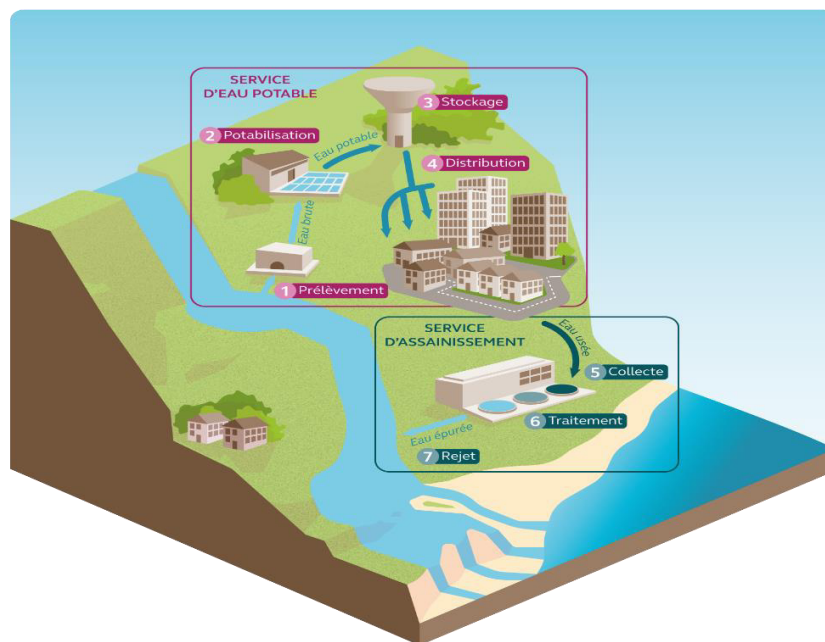
Quelques données de l'établissement

La Créole dispose de 16 ressources : deux ressources de surface et 14 ressources souterraines. Elle réalise aussi, mais de façon marginale, des achats d'eau importée depuis l'irrigation du littoral ouest (ILO) dans le cadre du transfert des eaux du département de La Réunion.

Le nombre d'abonnés au 1^{er} janvier 2022 s'établissait à plus de 56 000 pour l'eau potable (soit 55 % de l'ensemble des abonnés du TCO), dont presque 35 000 avec assainissement collectif (soit 53 % de l'ensemble des abonnés du TCO).

Pour un complément de données, cf. annexe n° 3.

Schéma n° 1 : Le petit cycle de l'eau



Source : infographie réalisée par les services internes des juridictions financières

1 UNE GOUVERNANCE CONFRONTÉE CONTINUELLEMENT À DE MULTIPLES TENSIONS

Établissement ayant l'autonomie juridique et financière, La Créole est sous la responsabilité de son directeur, mais sous la tutelle de son intercommunalité de rattachement qui l'exerce via ses membres désignés au conseil d'administration de la régie.

Sa gouvernance, dont les règles ont évolué, non sans difficultés, dans le sens d'un renforcement du contrôle du conseil d'administration sur le directeur, est confrontée à des tensions marquées par deux conflits sociaux, le licenciement d'un directeur et des contentieux y afférents.

1.1 Un renforcement du contrôle du président du conseil d'administration sur le directeur

1.1.1 Une composition du conseil d'administration conforme à la réglementation

Le conseil d'administration (CA) est composé de 13 membres, sans suppléants, désignés par le conseil communautaire du TCO sur proposition du président selon la répartition suivante : 10 conseillers communautaires du TCO, 2 personnalités qualifiées et 1 représentant élu du

personnel parmi les membres du comité social et économique. Chacun des membres détient une voix délibérative⁹.

Le CA élit en son sein un président et des vice-présidents sans que leur nombre ne puisse excéder 30 % de l'effectif. Seuls sont éligibles à ces fonctions les membres du CA disposant d'un mandat d'élu du TCO.

Le représentant élu du personnel est désigné par le conseil communautaire parmi les représentants du personnel membres du comité social et économique (CSE), sur la proposition et pour la durée du mandat électif du CSE. La chambre relève que l'actuel représentant est absent des débats du conseil d'administration depuis presque deux ans, et que par ailleurs il ne figure plus de représentants d'usagers parmi les administrateurs depuis 2021.

Le CA délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie. Il décide des acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location des biens propriétés de la régie. Il décide des emprunts à contracter et vote les budgets préparés par le directeur. Toutes ces prérogatives ne peuvent donner lieu à délégation au profit du président du CA. Les fonctions de membre du CA sont gratuites.

Enfin, en vertu de dispositions légales¹⁰, c'est au conseil d'administration et non au directeur qu'il revient de fixer la tarification des prestations et des produits fournis par la régie ainsi que les taux de redevances dues par les usagers.

1.1.2 Les prérogatives classiques d'un directeur de régie autonome des eaux

Conformément aux dispositions règlementaires¹¹, le directeur est nommé par le président du conseil d'administration, sur désignation du conseil communautaire du TCO, après proposition de son président.

Le conseil d'administration donne délégation au directeur pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés en procédure adaptée en raison de leur montant. La passation des contrats doit donner lieu à un compte rendu spécial au CA dès sa prochaine réunion.

Le directeur peut, sans autorisation préalable du CA, faire tous les actes conservatoires des droits de la régie. Ainsi qu'il est prévu à l'article R. 2221-28 du CGCT, il assure le fonctionnement de la régie communautaire sous l'autorité de contrôle du président du CA. À cet effet, il passe en exécution des décisions du conseil d'administration, tous actes, contrats et marchés qui relèvent de la compétence de la régie communautaire ; il exerce la direction de l'ensemble des services sous réserve des prérogatives de l'agent comptable ; il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses en tant qu'ordonnateur ; il recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires. Enfin, il dispose des pouvoirs d'urgence évoqués à l'article R. 2221-26 du CGCT.

⁹ Le CA se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation de son président. Ses séances ne sont pas publiques. Il ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres désignés par le conseil communautaire et ayant voix délibérative est présente. En cas de partage des voix, le président a une voix prépondérante.

¹⁰ Articles R. 2221-38 (pour les SPIC) et R. 2221-61 (pour les SPA) du CGCT.

¹¹ Articles L. 2221-10 et R. 2221-21 du CGCT.

1.1.3 L'encadrement des prérogatives du directeur en matière d'embauche

Inquiet par l'évolution alarmante des dépenses de personnel, le TCO a procédé, par une délibération du 18 décembre 2020, à une modification statutaire de la régie dans le sens d'un renforcement des modalités de contrôle du conseil d'administration sur les prérogatives du directeur. L'article 14 des statuts de la régie précise désormais que « *toute décision d'engager une procédure de recrutement ou de licenciement doit être validée par le président, après présentation par le directeur du profil de poste concerné d'une part et de l'impact budgétaire d'autre part* », et que « *toute décision de recrutement et de licenciement effectif doit être contrôlée et validée au préalable par le président. Le projet de décision de recrutement doit faire l'objet d'une présentation par le directeur de l'adéquation entre le candidat retenu et le poste ouvert au recrutement* ».

Par un recours gracieux du 15 février 2021, la présidente de l'association des consommateurs contribuables de la région ouest (ACCRO) et personnalité qualifiée membre du CA de la régie communautaire, soutenue par le secrétaire du CSE de La Créole, a demandé au président du TCO de faire procéder au retrait de la délibération modificative des statuts qu'elle estimait s'apparenter à un détournement de pouvoir, eu égard à la volonté affichée du TCO de conserver la direction de la régie. Selon la requérante, cette délibération visait, à des fins politiques, à transférer les pouvoirs du directeur au président du conseil d'administration en matière de recrutement et de licenciement du personnel et à nommer au poste de président le maire-adjoint de la commune de Saint-Paul.

Sa demande ayant été implicitement rejetée, la présidente de l'ACCRO, soutenue par le secrétaire du CSE, a saisi le tribunal le 9 juin 2021 pour demander l'annulation de la délibération du 18 décembre 2020 et de la décision implicite rejetant son recours gracieux. La requête en annulation a été rejetée par décision du tribunal administratif de La Réunion en date du 31 janvier 2023¹².

Dans son jugement, la juridiction relève que « *par ces ajouts, le conseil communautaire du TCO a, sans retirer au directeur le pouvoir qu'il détient sous couvert du président du conseil d'administration avec préservation de son pouvoir d'initiative, précisé les modalités selon lesquelles le président exerce son autorité et son contrôle en amont, d'une part, de toute procédure de création ou de suppression de poste, eu égard à son profil et à son impact budgétaire, d'autre part, de toute décision effective de recrutement ou de licenciement, en instaurant un contrôle renforcé sur les recrutements. Ce faisant, le conseil communautaire n'a pas excédé le champ de ses compétences, les dispositions de l'article R. 2221-28 n'interdisant pas au président d'une régie d'exercer son contrôle en amont des décisions prises par le directeur* ».

¹² Affaire n° 2100687.

1.2 Le conflit social de juillet-octobre 2021 marqué par le licenciement du directeur historique

1.2.1 Les tenants et aboutissants du conflit social

Quelques mois plus tard, en juin 2021, une alerte collective relative à la souffrance au travail a été émise, suivie d'un mouvement de grève et d'une sortie de conflit le 4 octobre suivant.

Les motivations du préavis, déposé par la délégation syndicale majoritaire à effet du 26 juillet suivant, portaient sur la déstabilisation des institutions représentatives du personnel, la remise en cause du dialogue social instauré depuis 2015, la dégradation des conditions de travail, notamment les risques psychosociaux qui y sont liés, et la remise en cause du règlement intérieur de l'entreprise. Après des négociations accueillies favorablement, la grève a été suspendue le 31 juillet, le préfet ayant pris de nouvelles mesures de confinement dans le cadre de la pandémie.

Après la levée de ce confinement et au regard des conclusions d'un rapport d'audit financier sur l'établissement, le conseil communautaire du 30 août 2021 a, tout en validant les propositions de l'audit, autorisé le président du conseil d'administration à mettre fin aux fonctions de directeur général assurées par M. Pellegrini et engager une procédure de licenciement à son encontre.

En réponse, la délégation syndicale majoritaire a déposé un nouveau préavis de grève le 31 août 2021 à effet du 6 septembre suivant pour une durée indéterminée. Les motivations de ce préavis de reprise portaient notamment sur la remise en cause du dispositif d'astreinte (son indemnisation, le paiement des heures supplémentaires et l'attribution des repos compensateurs qui en découlent), le remisage des véhicules de service et de fonction et sur les critères de la prime d'intéressement.

Après plusieurs rencontres, la direction et la représentation syndicale se sont entendues sur la poursuite des actions menées depuis plusieurs années sur les risques psychosociaux et notamment sur les mesures d'accompagnement à prendre. Sur les inquiétudes des salariés, le président du CA a réaffirmé que l'avenir de La Créole n'était pas menacé, que sa suppression n'avait jamais été envisagée, qu'elle allait continuer à exister, que la pérennité des contrats de travail des salariés n'était pas menacée et qu'aucun plan de licenciement ne serait mis en œuvre.

Les parties se sont entendues sur la mise en cohérence de l'indemnisation des périodes d'astreinte, le suivi des interventions d'astreinte, des repos compensateurs, le principe du paiement des heures supplémentaires et des repos compensateurs, aucune des dispositions applicables par les protocoles d'accord internes à La Créole n'étant remises en cause.

Concernant l'indemnisation des périodes d'astreinte, leurs éventuelles évolutions ont été renvoyées dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO). Il a cependant été prévu de mettre en place un suivi des interventions davantage formalisé afin d'améliorer leur traçabilité, la mise en place de ce suivi devant se faire après avis du CSE et du CSSCT¹³.

S'agissant du remisage des véhicules de service et de fonction, il a été convenu que leurs conditions d'application établies dans le règlement intérieur n'étaient pas remises en cause,

¹³ Comité santé, sécurité et conditions de travail.

mais qu'il convenait néanmoins « *de poursuivre la mise en place de dispositif de localisation GPS sur tous les véhicules de service et de fonction, après avis du (CSE ainsi que du CSSCT). Par ailleurs, le suivi kilométrique déjà en place se poursuivra afin de prévenir des éventuelles dérives* ».

Concernant les critères de la prime d'intéressement, il a été convenu que les conditions établies par le protocole d'accord¹⁴ subsisteront comme prévu jusqu'au 31 décembre 2022, la redéfinition d'un nouveau protocole devant se faire dans le cadre du dialogue social avec la délégation de négociation de la NAO avec effet au 30 juin 2023 au plus tard pour une durée de trois ans.

Le protocole de sortie de conflit a été signé le 4 octobre 2021 par le directeur par intérim et un délégué syndical. Il n'a pas été entériné par délibération du conseil d'administration. Les différents points de négociation sont approfondis au paragraphe 2.3.2.

1.2.2 Un licenciement contesté devant le juge administratif

Ingénieur divisionnaire de l'agriculture et de l'environnement, M. Pellegrini a été détaché auprès de La Créole en 2008 comme directeur des grands travaux de 2008 à 2009, directeur délégué de 2009 à 2014, directeur par intérim de 2014 à 2017, puis directeur de 2017 à 2021. À la suite du transfert des compétences eau et assainissement au TCO à compter du 1^{er} janvier 2020, il a été détaché auprès de la nouvelle régie communautaire à cette même date pour y exercer la fonction de directeur en titre, en vertu d'un contrat de droit public en date du 22 janvier 2020.

Par une décision du 30 août 2021, le président du conseil d'administration l'a suspendu de ses fonctions sans rémunération et engagé une procédure de licenciement. Sa requête en annulation et demandant sa réintégration a été rejetée par le tribunal administratif de La Réunion par décisions du 6 mars 2023¹⁵. Par ailleurs, par une décision du 2 mai 2023, son autre requête pour obtenir l'indemnisation du solde de ses congés annuels et de son compte épargne temps a également été rejetée. L'intéressé a interjeté appel de toutes ces décisions de première instance.

La mesure de suspension prononcée à l'encontre de M. Pellegrini fait notamment suite aux conclusions d'un audit réalisé à la demande du conseil communautaire et révélant une gestion dégradée de la régie.

L'audit avait notamment relevé des anomalies et des retards sérieux dans la gestion des marchés publics, un taux moyen de réalisation des investissements nécessaires à l'exploitation des services publics d'eau et d'assainissement très insuffisant, des retards importants dans la gestion du recouvrement des factures, un volume significatif de dégrèvements pour fuites d'eau, un surdimensionnement de la masse salariale et un manque de suivi des moyens humains et généraux.

Selon le juge administratif, alors même qu'elle s'appuie sur les données incluant la période antérieure au transfert de compétences au TCO, cette analyse a mis en évidence des

¹⁴ Protocole en vigueur depuis le 29 juin 2020, avec ses avenants du 1^{er} décembre 2020 et 25 mars 2021.

¹⁵ TA de La Réunion, affaires n° 2101297 et 2101626, audiences du 15 décembre 2022, décisions lues le 6 mars 2023.

manquements vraisemblables de M. Pellegrini dans l'exercice de ses fonctions depuis sa reconduction au poste de directeur de la régie devenue communautaire.

Il est aussi précisé dans les jugements qu'il ressort de la lettre de l'inspection du travail du 21 juillet 2021 que M. Pellegrini a plusieurs fois omis de communiquer à ce service le maintien du jour des réunions du CSE et que les mesures prises en vue de prévenir les risques psychosociaux au sein de la régie se sont avérées insuffisantes.

En outre, alors que les dispositions de l'article R. 2221-28 du CGCT prévoient que le directeur de la régie « assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie », il ressortait en particulier des correspondances électroniques entre le directeur et le nouveau président du conseil d'administration, élu début 2021, que M. Pellegrini a, pour des motifs infondés, refusé de transmettre à son autorité de contrôle les fiches de poste de certains agents et tardé à lui remettre des documents relatifs aux marchés publics de la régie.

Par ailleurs, le requérant ne contestait pas avoir critiqué publiquement en séance du conseil d'administration les propos tenus par le président du TCO lors du précédent conseil communautaire et reconnaissait avoir contribué à la rédaction d'une note de la présidente de l'ACCRO critiquant le choix du mode de gestion envisagé par le conseil communautaire du TCO.

1.3 Des relations tendues entre la nouvelle direction et le comité social et économique

1.3.1 Des dysfonctionnements dans les relations avec le comité social et économique

Selon les modalités prévues par le protocole d'accord relatif à la mise en place du comité social et économique de La Créole en date du 15 octobre 2019, les subventions de fonctionnement et d'activités sociales et culturelles (ASC) qui lui sont versées par l'employeur sont toutes deux calculées par application d'un taux négocié à une assiette (la masse salariale brute).

D'après la jurisprudence des juridictions financières, « *nonobstant leur caractère obligatoire, les financements accordés (au CSE) conservent le caractère de subventions et, comme tels, sont soumis aux dispositions de la nomenclature des pièces justificatives applicable* »¹⁶. Dès lors, au regard de la liste des pièces justificatives applicable à la régie, une délibération du conseil d'administration est requise et une convention est en l'espèce nécessaire du fait de son montant annuel supérieur à 23 000 €¹⁷.

¹⁶ C. comptes, 7^{ème} chambre, 23 juin 2022, *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* ; C. comptes, 2^{ème} chambre, 13 juil. 2021- Arrêt n° S-2021-1354 -, *Grand port maritime de Rouen (GPMR)* ; C. comptes, 7^{ème} chambre, 2 déc. 2022 - Arrêt n° S-2022-1997, *Grand port maritime de la Rochelle (GPMLR)*.

¹⁷ Annexe I mentionnée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales.

Pourtant, en dehors du vote annuel des crédits au niveau du chapitre¹⁸, le conseil d'administration n'a délibéré ni sur ces subventions ni sur les protocoles d'accord avec le CSE.

Il a par ailleurs été relevé que les modalités de versement des subventions ne sont pas définies. Ils s'effectuent en pratique par acomptes, dont le nombre est variable d'un exercice à l'autre, le dernier versement étant calculé en tenant compte, s'agissant de l'assiette, d'un volume de dépenses prévisionnelles qui n'est pas le montant définitivement arrêté au titre de l'année en cours. Or aucune régularisation entre le réalisé et le prévisionnel ne semble avoir été effectuée par la suite¹⁹.

Afin de contrôler la régularité des subventions versées par La Créole à son CSE, la chambre a réclamé au directeur les comptes du CSE pour les exercices 2020, 2021 et 2022. Le directeur a d'abord répondu qu'il ne pouvait y répondre faute d'avoir pu obtenir les éléments auprès du CSE²⁰.

Selon l'article L. 2315-68 du code du travail, « *les comptes annuels du comité social et économique sont arrêtés, (...) approuvés par les membres élus du comité réunis en séance plénière. La réunion au cours de laquelle les comptes sont approuvés porte sur ce seul sujet. Elle fait l'objet d'un procès-verbal spécifique* », et l'article L. 2315-69 du même code dispose que « *le comité social et économique établit (...) un rapport présentant des informations qualitatives sur ses activités et sur sa gestion financière, de nature à éclairer l'analyse des comptes par les membres élus du comité et les salariés de l'entreprise. (...) Ce rapport est présenté aux membres élus du comité social et économique lors de la réunion en séance plénière* ». Enfin, l'article R. 2315-37 du code du travail prévoit que « *les comptes annuels ou les documents mentionnés à l'article L. 2325-46 sont approuvés dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice* ».

Au début de septembre 2023, le rapport financier du CSE relatif à l'exercice 2022 n'avait toujours pas été établi malgré les multiples réclamations du directeur de La Créole, président du CSE. La chambre rappelle que selon la Cour de cassation, en cas de refus du secrétaire du CSE, l'employeur peut saisir le tribunal judiciaire qui peut ordonner la mise à disposition des pièces comptables²¹. Le fait que les comptes aient ou non été approuvés est sans incidence sur la faculté pour les membres du comité d'y accéder²². Elle rappelle également que le délit d'entrave à la constitution d'un CSE²³ ne vise pas spécifiquement l'employeur.

Une nouvelle séance du CSE dédiée spécialement à l'approbation des comptes 2021 et 2022 s'est tenue le 14 septembre 2023. En réponse à la chambre, le directeur de la régie a toutefois mentionné que cette présentation des comptes n'étant pas suffisante pour la mise en

¹⁸ Chapitre 12 - dépenses de personnel.

¹⁹ Constat au moins pour les subventions 2020 et 2021.

²⁰ Réponse du directeur en date du 25 juin 2023 déclarant ne pouvoir y répondre faute d'avoir pu obtenir les éléments auprès du CSE (demande du 9 juin 2023), et joignant toutefois le compte rendu de séance du CSE du 24 juin 2021 retrouvé dans les archives de son prédécesseur, qui approuve les comptes de l'exercice 2020 (document par ailleurs non signé, incomplet, et sans justificatifs). Dans sa réponse au préavis de grève du 4 juillet 2023, en date du 18 juillet 2023, le directeur a réitéré sa demande « *I.5 (...) il sera proposé une séance spéciale pour l'approbation des comptes des exercices 2021 et 2022 du CSE. Il est demandé au CSE de fournir les comptes et les justificatifs correspondants* ».

²¹ Cass, soc, 19 déc. 1990.

²² Cass, soc, 26 sept. 2012, *Sté Seafrance*.

²³ Article L. 2317-1 du code du travail : « *Le fait d'apporter une entrave (...) à la constitution d'un comité social et économique (...) est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 7 500 €. Le fait d'apporter une entrave à (son) fonctionnement régulier est puni d'une amende de 7 500 €* ».

œuvre des propositions et des projets qu'il entend déployer et que pour solder le reliquat des subventions à verser, il avait réclamé les pièces complémentaires. Celles-ci lui ont finalement été remises par huissier le 16 novembre 2023, soit bien au-delà du délai réglementaire de six mois à compter de la fin de l'exercice comptable.

En outre, les dispositions légales²⁴, dont relève le CSE de La Créole, prévoient que ses délibérations doivent être consignées dans un procès-verbal établi par le secrétaire du comité. Le protocole d'accord relatif à la mise en place du CSE de La Créole, en date du 15 octobre 2019, ajoute que le procès-verbal peut être établi par le secrétaire « *ou par la personne qu'il désignera à cet effet* ».

La chambre constate que les procès-verbaux des séances du CSE tenues depuis presque deux ans ne sont pas signés²⁵ ou non validés²⁶ ou encore non dressés²⁷. Par ailleurs, les représentants du personnel ne se sont pas présentés aux séances des 1^{er} décembre 2022 et 31 mai 2023.

1.3.2 Le conflit social de juillet 2023

Dans le cadre des négociations annuelles obligatoires, une organisation syndicale a, par lettre du 16 novembre 2022, transmis au nouveau directeur ses propositions portant sur une augmentation générale à compter du 1^{er} janvier 2023 de 3,9 % des salaires, de la prime d'activité, des forfaits d'astreinte, des forfaits pour sujétions²⁸ et une hausse de la contribution patronale du ticket restaurant. Étaient aussi évoqués l'attribution d'une prime de partage et de valeur de 3 000 € à l'ensemble du personnel, le rachat des repos compensateurs et RTT acquis au titre de 2022, l'accès à l'ensemble des données financières pour le calcul de la prime d'intéressement et l'engagement des nouveaux protocoles relatifs au télétravail, au forfait jours et horaire, au fonctionnement de la commission administrative paritaire (CAP) et à l'égalité hommes-femmes.

En parallèle, comme déjà évoqué, les deux dernières séances programmées du CSE ont été boycottées et le secrétaire du CSSCT a refusé de tenir la séance proposée courant juillet.

En réponse à la demande du directeur début juillet²⁹ d'attendre les observations du présent rapport de la chambre régionale des comptes pour arrêter le nouvel accord d'intéressement, un nouveau préavis de grève a été déposé le 4 juillet 2023 pour une prise d'effet le 12 juillet suivant, ayant pour objet de dénoncer la prime d'intéressement versée pour l'année 2022, le non-respect et la remise en cause du protocole de fin de conflit du 4 octobre 2021, la remise en cause des acquis sociaux, l'entrave et l'absence de dialogue social, le blocage des budgets du CSE, l'entrave à la négociation annuelle obligatoire, le non-respect du rapport sur les risques psycho-sociaux, l'absence de dénonciation des agissements sexistes et homophobes, l'absence de mesures prises suite à deux accidents de travail et la réorganisation des services de manière unilatérale avec discrimination salariale et favoritisme.

²⁴ Article L. 2315-34 du code du travail.

²⁵ CSE du 17 décembre 2021, PV validé en séance du 25 mai 2022, mais non signé.

²⁶ CSE extraordinaire du 5 avril 2022, PV non validé.

²⁷ Séances des 14 avril 2022, 25 mai et 2 juin 2022, et 22 septembre 2022.

²⁸ Sujétion terrain et sujétion maac (missions administratives et accueil clientèle).

²⁹ Courriel du directeur de La Créole à la représentation syndicale, en date du 3 juillet 2023.

Le syndicat a décidé de suspendre la grève le 26 juillet 2023 en attendant l'issue des négociations et en réclamant, par ailleurs, le paiement des jours de grève, ce que la direction refuse.

2 UNE GESTION QUI DEVRAIT ÊTRE AU SERVICE DE L'INVESTISSEMENT

La régie communautaire La Créole doit faire face à un besoin manifeste de renouvellement et de développement des équipements, dont la réalisation est freinée par une insuffisance d'autofinancement et des difficultés de trésorerie.

2.1 Un besoin manifeste de renouvellement et de développement des équipements

Les principaux indicateurs de performance officiels relatifs à la qualité de l'eau potable s'avèrent satisfaisants à La Créole. Néanmoins, l'analyse de la qualité du service rendu à l'usager ne peut se limiter à ces critères.

La Créole délivre de l'eau potable 24h/24, avec des taux de conformité des analyses bactériologiques et physico-chimiques proches de 100 % (cf. annexe n° 4). En revanche, les indicateurs relatifs aux infrastructures ne sont pas satisfaisants.

Les équipements des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement sont pour la plupart des territoires d'outre-mer dans un état général de vétusté bien plus avancé que dans l'hexagone. Ceux de La Créole semblent l'être moins que d'autres distributeurs, mais ils le sont tout de même. Ses services ont évalué en 2021 à 238 M€ HT le coût d'un renouvellement immédiat et intégral des réseaux d'eau potable.

En 2021, son rendement net de réseau³⁰ était de 60,9 %³¹. Or, le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 a fixé le rendement à atteindre pour tout service de distribution d'eau à hauteur de 85 %, à adapter néanmoins selon la densité de l'habitat, soit 73 % pour la commune de Saint-Paul et 69 % pour celle de Trois-Bassins. Quant à l'indice linéaire de pertes (ILP)³², il est référencé « mauvais » (cf. annexe n° 5).

³⁰ Le rendement du réseau de distribution permet de connaître la part des volumes introduits dans le réseau de distribution qui est consommée ou vendue à un autre service. Sa valeur et son évolution sont le reflet de la politique de lutte contre les pertes d'eau en réseau de distribution.

³¹ Rapport sur les orientations budgétaires 2023.

³² L'ILP permet de connaître, par kilomètre de réseau, la part des volumes mis en distribution qui ne sont pas consommés sur le périmètre du service. Sa valeur et son évolution sont le reflet, d'une part de la politique de maintenance et de renouvellement du réseau, et d'autre part des actions menées pour lutter contre les volumes détournés et pour améliorer la précision du comptage chez les abonnés.

Certes, le territoire de la régie est marqué par une topographie contraignante, les usagers se répartissant sur le littoral, les bas et les hauts³³. L'établissement a identifié plusieurs causes à la baisse du rendement de ses réseaux d'eau potable : un linéaire important, vieillissant et cassant ; des fuites³⁴ concentrées sur les nombreux branchements (plus de 50 000 branchements à Saint-Paul), une détection difficile de certaines fuites ou encore le phénomène possible de pression plus importante provoqué par la création de nouveaux réseaux.

Comme l'avait exposé l'ancien directeur, M. Pellegrini, devant une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, « *La Réunion, qui est un territoire montagneux, se caractérise par l'existence de pressions d'eau élevées, ce qui accroît le risque de fuites. De surcroît, les réseaux y sont très longs, avec des communes très espacées les unes des autres. En complément, certains réseaux ont été posés il y a de nombreuses années. Ils reposent sur des tuyaux en polyéthylène haute densité (PEHD) et en polychlorure de vinyle (PVC). Du fait de la pression de l'eau, mais également de la composition de cette dernière, qui comprend beaucoup de chlore, les fuites sont inévitables. À Saint-Paul, le taux de rendement s'établit aujourd'hui à 50 %. Les fuites n'affectent pas les tuyaux en eux-mêmes, mais les branchements, lesquels sont au nombre de 50 000. Pour y remédier, il convient de débloquent des moyens financiers considérables, excédant très nettement les 30 millions d'euros susmentionnés. Pour améliorer durablement la qualité de l'eau potable, il conviendra, en tout état de cause, de mobiliser des investissements conséquents* »³⁵.

Il est également constaté un parc de compteurs vieillissant, dont le renouvellement pourtant important (plus de 3 500 en 2021), est insuffisant au vu des prescriptions réglementaires.

Par ailleurs, de nouveaux besoins d'investissement apparaissent³⁶. Par exemple, la capacité de la station de traitement des eaux usées de l'Ermitage ne pourra plus être augmentée pour des raisons réglementaires (rejet des eaux traitées dans le lagon). Les effluents supplémentaires doivent être dirigés vers la station de Cambaie (qui est aujourd'hui à près de la moitié de sa capacité).

³³ Le dénivelé est un facteur d'usure des équipements à cause de la pression de l'eau. Le réseau d'eau potable de Saint-Paul présente un dénivelé compris entre le niveau de la mer, niveau 0, et le point le plus haut de desserte, niveau 1 600. Il comprend 463 réducteurs de pression, sa longueur totale est de 1 120 km y compris les branchements particuliers, le débit moyen journalier est de 54 000 m³. Celui de Trois-Bassins est compris entre le niveau 0 et le niveau 1 100. Il comprend 100 réducteurs de pression, sa longueur totale est de 110 km y compris les branchements particuliers, le débit moyen journalier est de 3 150 m³. Source : données transmises en avril 2022 par le chef de service distribution d'eau potable.

³⁴ 2 500 fuites sont réparées par an sur le réseau de Saint-Paul (74 % sur les branchements particuliers, 22 % sur les canalisations du réseau et 4 % sur les compteurs des abonnés). 280 fuites sont réparées par an sur le réseau de Trois-Bassins (64 % sur les branchements particuliers, 26 % sur les canalisations du réseau et 10 % sur les compteurs des abonnés). Source : données transmises en avril 2022 par le chef de service distribution d'eau potable.

³⁵ Propos rapportés dans le compte rendu n° 50 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences ; jeudi 3 juin 2021, séance de 11 heures.

³⁶ « *D'autres extensions sont à envisager dans les années à venir pour les unités de traitement de Saint-Leu, Bras-Panon et l'Entre-Deux (...)* ». Point sur la mise en œuvre de la directive eaux résiduaires urbaines (ERU) à La Réunion au 10 janvier 2023, état de la situation en 2022 sur la base du bilan de conformité 2021, extrait du résumé. On aura également noté la récente infraction relevée par la police de l'eau sur le captage des Orangers à Mafate, constatée le 17 novembre 2022.

L'établissement ne réalise depuis plusieurs années que moins de 50 % des investissements programmés³⁷. La faiblesse des taux de réalisation n'est pas la conséquence d'une surestimation initiale des montants à investir. Le rapport d'audit financier réalisé en 2021, met bien en exergue le retard pris dans la réalisation des investissements et qui ne date ni de la période de la pandémie ni de la création de la régie communautaire en 2020.

Ce glissement des travaux n'est pas viable. Les retards pris sur la programmation génèrent une baisse de la qualité du service³⁸. Par ailleurs, un réseau vieillissant s'accompagne mécaniquement d'une hausse des interventions en urgence, particulièrement onéreuses.

Si ce retard est en partie dû à des difficultés de trésorerie, comme le manifeste la tendance à la hausse des restes à réaliser sur les crédits de paiement du plan pluriannuel d'investissement (cf. annexe n° 6), elles ne sont en réalité venues qu'accentuer un glissement surtout dû à des dysfonctionnements internes et notamment à des moyens humains mal répartis, comme l'ont d'ailleurs déjà évoqué les différents rapports d'audit privé récemment réalisés.

Par ailleurs, l'article L. 2224-5 du CGCT prévoit que le président de l'intercommunalité présente dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) pour l'eau et l'assainissement, rendu public une fois validé par le conseil communautaire. La chambre relève à l'occasion de son contrôle que ces rapports présentent de nombreuses lacunes (absences récurrentes de données, données imprécises, identiques ou incohérentes³⁹ d'une année sur l'autre). Le TCO a répondu à la chambre que l'harmonisation des rendus sur les indicateurs entre les différents exploitants du territoire devrait être stabilisée à partir de 2024.

2.2 Une trésorerie fragilisée qui pénalise l'investissement

La trésorerie de la régie communautaire est pénalisée depuis ses débuts par l'absence de dotation initiale et le versement différé des résultats budgétaires arrêtés au 31 décembre 2019, convenu avec les communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins. Cette difficulté est accentuée par les grandes créances qui traînent, au premier desquelles se situe le client Ville de Saint-Paul.

³⁷ 42 % en 2020, 47 % en 2021 et 43 % en 2022. Source : rapport d'orientations budgétaires 2023.

³⁸ Comme l'a constaté le conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis du 25 octobre 2022 « *le manque d'investissement, la vétusté et la gouvernance des infrastructures, la tarification, les coupures d'eau génèrent autant d'inégalités, de problématiques de développement économique et social et un très fort mécontentement des usagers en outre-mer.* », n° 2022-015. NOR : CESL1100015X, p. 5. Par ailleurs, si les plans d'investissement prévoient des crédits pour travaux urgents en réaction à d'éventuelles intempéries de types cycloniques par exemple, ils n'en sont pas du tout encore à prévoir des dépenses relatives à la prévention des accidents climatiques.

³⁹ Notamment, le taux de recouvrement qui affiche 95 %, alors que l'outil de suivi interne indique 85 %.

2.2.1 Une trésorerie altérée par le versement différé des résultats budgétaires arrêtés au 31 décembre 2019

Le transfert des compétences communales eau et assainissement vers le niveau intercommunal devait se traduire par le transfert de l'actif, du passif et des résultats budgétaires complets ou partiels de chaque service public communal au TCO (SPIC eau et assainissement de Saint-Paul et Trois-Bassins et SPANC des cinq communes du territoire), puis du TCO à la régie communautaire La Créole.

- **Le transfert des résultats de La Créole communale en voie de règlement**

Par délibération du conseil communautaire du 16 décembre 2019, après concertation entre l'intercommunalité et la commune de Saint-Paul⁴⁰ et en conférence des maires, il est approuvé le principe d'un transfert au TCO de l'intégralité des résultats eau et assainissement (collectif et non collectif) de la régie des eaux communale et de l'affectation de ces résultats à la régie communautaire, en dotation initiale.

Les résultats définitifs de la régie communale, hors restes à réaliser⁴¹, ont été arrêtés par le préfet⁴² le 22 juin 2020 à hauteur de 27,2 M€ (cf. annexe n° 6). La commune de Saint-Paul ne disposant pas de la somme correspondant au résultat comptable, il a été convenu de ne transmettre à la nouvelle régie communautaire que le montant disponible sur les comptes de caisse de la régie communale au 31 décembre 2019 et de solder la différence par des versements différés.

Malgré la délibération prise en ce sens, la commune de Saint-Paul a temporairement refusé de reverser les résultats à la régie communautaire considérant que ce versement aurait été assimilable à une avance de trésorerie donnée à la régie communautaire, les résultats budgétaires à transférer étant, pour une large part, composés de recettes titrées mais non encore recouvrées.

Il a alors été convenu⁴³ que la régie communautaire puisse émettre les factures concernant les consommations d'eau antérieures au 1^{er} janvier 2020 mais non encore éditées par l'ancien ordonnateur (correspondant globalement aux derniers relevés de consommations 2019) et percevoir, via sa régie de recettes, leur règlement en compensation progressive du résultat budgétaire transféré⁴⁴. Il a également été convenu que la régie communautaire recouvre les factures déjà émises par l'ancien ordonnateur pour une perception par le comptable public de la commune⁴⁵, émet les lettres de rappel pour toutes les créances non encore honorées, édite les avis de sommes à payer aux tiers débiteurs et transmet à la commune les éléments relatifs aux factures restées impayées⁴⁶.

⁴⁰ Par délibération du 12 décembre 2019, le conseil municipal de Saint-Paul a approuvé le principe du transfert à TCO de l'actif, du passif et des résultats budgétaires issus des trois budgets de sa régie communale.

⁴¹ Engagements juridiques n'ayant pas encore fait l'objet d'un titre ou d'un mandat au 31 décembre. Les restes à réaliser n'ont été identifiés qu'en dépenses d'investissement, à hauteur de 150 409 €.

⁴² Arrêté n° 2020-2145.

⁴³ Délibération du conseil d'administration de la régie communautaire du 2 janvier 2020 et convention signée le 2 janvier 2020 entre la régie communautaire, la commune de Saint-Paul et le comptable public.

⁴⁴ Créances évaluées au total à 20,24 M€ (HT) à l'arrêté des comptes, inscrites en recettes rattachées à l'exercice, dites « créances du régisseur de la régie communautaire ».

⁴⁵ Créances évaluées au total à 20,16 M€ (HT) à l'arrêté des comptes, dites « créances du comptable public ».

⁴⁶ Dites « flux ORMC ».

Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 9 juin 2022, la commune de Saint-Paul avait versé 17,85 M€ à la régie communautaire. Le flux de trésorerie restant dû à la régie communautaire sur le transfert de résultat était ainsi égal à 9,35 M€ à cette dernière date (soit 27,2 M€ - 17,85 M€).

Par convention passée le 19 juillet 2022 entre la régie communautaire, la commune de Saint-Paul et le poste comptable du trésor public (du Port), il a été convenu d'échelonner le restant dû de 9,35 M€ en plusieurs versements selon le calendrier prévisionnel suivant : 3 M€ à la signature de la convention, soit en juillet 2022 ; 2,5 M€ au plus tard le 1^{er} octobre 2023 ; 2,5 M€ au plus tard le 1^{er} octobre 2024 ; puis, 1,35 M€ au plus tard le 1^{er} octobre 2025. Les 3 M€ ayant été versés, la commune de Saint-Paul ne devait plus à la régie communautaire que 6,35 M€ au 1^{er} janvier 2023.

En 2022, les parties ont identifié que l'arrêté des comptes de La Créole avait omis des recettes et des dépenses pour un résultat excédentaire identifié à hauteur de 3,1 M€, dit résultat exceptionnel, qui se retrouve désormais dans les comptes de la commune de Saint-Paul.

Toutefois, s'agissant des factures concernant la période antérieure à 2020, La Créole se retrouve début 2023 avec un stock de produits rattachés surévalué presque incompressible d'environ 3 M€, auquel il faut retrancher une part encore difficilement identifiable qui relève d'un service fait en 2020. La commune de Saint-Paul n'ayant pas convenu de transférer le risque d'impayé à La Créole, la somme correspondant à ce montant irrécouvrable est donc à supporter par la commune de Saint-Paul⁴⁷.

Compte tenu de cet équivalent presque compensatoire pour la commune de Saint-Paul entre ces charges pour créances irrécouvrables (3 M€ environ) et ce résultat exceptionnel (3,1 M€ environ), il appartient aux parties de poursuivre, sans changement, leur convention d'agenda de réalisation du transfert des résultats.

Cela implique toutefois de lever les dernières incertitudes sur la part des créances irrécouvrables relevant de 2019 ou 2020. En raison des difficultés techniques pour déterminer la quote-part s'imputant sur 2020 applicable à chaque titre, il appartient aux parties de s'accorder sur l'application d'une clé de répartition homogène, afin de solder ce dernier aléa avant la fin de l'exercice 2023.

Enfin, au-delà de l'absence d'anticipation sur les modalités du transfert des résultats et sur le dimensionnement du besoin de trésorerie du nouvel établissement, la chambre relève que le reversement différé du résultat budgétaire, en l'absence de toute autre dotation initiale, a pénalisé la trésorerie de La Créole à due proportion des recouvrements progressivement effectués sur les créances antérieures à 2020, lui faisant supporter les coûts des nécessaires recours au soutien bancaire.

⁴⁷ Pour mémoire, la régie communale avait constitué 14,44 M€ de provisions pour dépréciation de l'actif circulant afin de palier ce risque d'impayé (6,22 M€ sur le budget eau et 8,22 M€ sur le budget assainissement). N'étant pas prévue d'être transférée à La Créole communautaire, cette provision est demeurée dans les comptes de la commune de Saint-Paul.

- **Le transfert des résultats des autres communes : une manœuvre incomplète, reflet d'un manque d'anticipation**

Une procédure quasi-équivalente a été appliquée pour le transfert des comptes concernant l'eau et l'assainissement de la commune de Trois-Bassins et l'assainissement non collectif des cinq communes de l'EPCI.

Par délibération du conseil communautaire du 16 décembre 2019, après concertation entre l'intercommunalité et les communes de Trois-Bassins, de La Possession, de Saint-Leu et du Port, il a été convenu que leurs budgets eau et assainissement soient clôturés au 31 décembre 2019 (pour l'arrêté des résultats, cf. annexe n° 6). S'agissant des communes de La Possession, de Saint-Leu et du Port, le principe du transfert de leurs résultats excédentaires⁴⁸ au TCO a été approuvé, seuls les résultats des SPANC ayant vocation à être retransférés à La Créole⁴⁹ désormais compétente. Concernant la commune de Trois-Bassins, le principe du transfert direct à La Créole de la totalité des résultats a été approuvé.

Pour permettre à la régie communautaire de disposer au démarrage d'une trésorerie nécessaire à son fonctionnement, il a également été convenu de lui verser les sommes plafonnées aux montants des résultats transférés. S'agissant des créances en cours auprès des usagers, les modalités retenues sont similaires à celles mises en œuvre pour la commune de Saint-Paul⁵⁰.

Pour autant, trois ans après les décisions prises, les transferts des résultats des SPANC des communes de Saint-Leu, de Trois-Bassins et du Port n'ont toujours pas été réalisés⁵¹. La chambre n'a pas été en mesure d'identifier de façon certaine les résultats (certes faibles) à transférer des SPANC des communes de Saint-Leu et du Port, faute de délibérations arrêtant les montants définitifs. Le maire de Saint-Leu, seul à répondre à la chambre, a effectivement confirmé qu'aucune délibération concomitante avec la régie n'a été prise et s'engage à y remédier.

La chambre constate un manque d'anticipation et de rigueur dans la réalisation de ces transferts comptables et financiers. Elle invite La Créole à faire aboutir le transfert des résultats 2019 des services d'eau et/ou d'assainissement des communes de Saint-Leu, de Trois-Bassins et du Port. Le président du conseil d'administration de la régie a d'ailleurs répondu à la chambre que le SPANC serait pris en compte dans le cadre de la refonte tarifaire prévue pour la fin de l'année 2023.

⁴⁸ Pour moitié ou en totalité, selon chaque budget de chaque commune.

⁴⁹ Les restes à réaliser des SPANC devant être transférés directement à la régie communautaire sans transiter par les comptes du TCO.

⁵⁰ Convention signée le 2 janvier 2020 entre la régie communautaire, la commune de Trois-Bassins, celle de Saint-Paul et les trésoreries municipales de Saint-Leu, de Saint-Paul et du Port et délibération du conseil d'administration de la régie communautaire du 2 janvier 2020.

⁵¹ Le résultat de clôture du SPANC de La Possession ayant été transféré pour un montant de 33 208,55 € (mandat n° 6756/2020 sur le budget 05700 émergeant le titre 2/2002 du budget 04503).

2.2.2 Une trésorerie grevée par le client Ville de Saint-Paul

Avec près de 400 compteurs à son endroit, la commune de Saint-Paul représente un client important.

Depuis 2020, les créances à son encontre ont pu atteindre plus d'1 M€ pendant plusieurs mois. Si les retards de paiement peuvent s'expliquer par les délais pris pour le règlement de désaccords sur les nombreuses factures émises, il est apparu que la difficulté provient aussi d'un accord spécifique - et non formalisé - passé entre les parties, consistant à n'établir les titres de recettes qu'après validation des factures par la commune.

Outre le risque d'une perte de créances induite par d'éventuels litiges pouvant résulter de la prescription d'assiettes, cet arrangement irrégulier fausse la visibilité des créances en attente, celles-ci ne s'élevant qu'à hauteur des seules créances titrées⁵² et participe aux difficultés de trésorerie. La Créole doit traiter le client Ville de Saint-Paul selon les procédures réglementaires. L'ordonnateur a répondu qu'une convention vient d'être mise en place pour des règlements mensuels par acomptes et que les factures émises avant 2023, non encore titrées, le seront avant fin 2023.

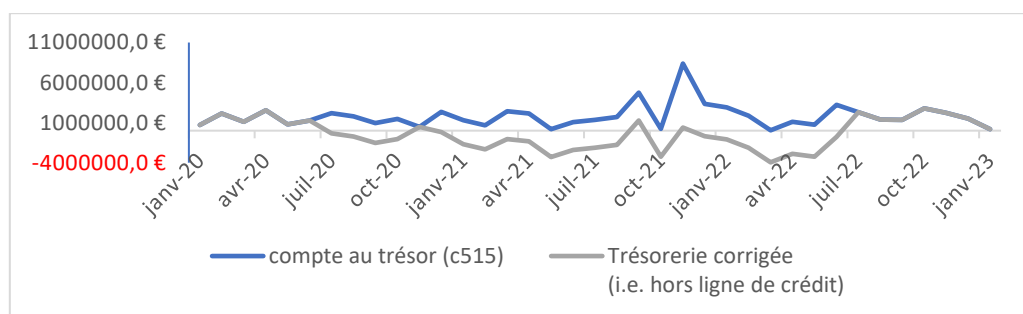
Constatant que les quinze premiers clients de La Créole représentent à eux seuls 2 M€ de créances toujours en attente de recouvrement au titre de l'année 2021, la chambre invite la régie communautaire à développer un dispositif de suivi renforcé pour ses grands débiteurs. Si l'ancien ordonnateur a exposé les efforts entrepris pour lutter contre les gros impayés, ils n'ont visiblement pas produit les effets escomptés et ne correspondent en aucun cas au dispositif de contrôle interne attendu par la chambre en la matière.

2.2.3 Un défaut d'instrument de suivi de la trésorerie

Les efforts entrepris sur la régularisation du transfert des résultats et le recouvrement des recettes des grands clients devraient améliorer la trésorerie à long terme.

En attendant, les facilités financières récemment obtenues auprès des financeurs devraient contribuer à pallier les difficultés. Ces facilités engendrent cependant des frais qui pèsent sur le budget de la régie au détriment du financement de l'activité.

Graphique n° 1 : Évolution mensuelle de la trésorerie entre janvier 2020 et janvier 2023



Source : données du comptable public (compte 515)

⁵² Au 15 juin 2023 : 0,3 M€ de créances titrées ; presque 0,8 M€ de factures non titrées.

Une fois les transferts de résultat soldés, si la trésorerie n'est pas soutenable, le conseil d'administration devra s'interroger sur le correct dimensionnement de la dotation initiale, qui avait effectivement été alignée arbitrairement sur les résultats transférés, sans aucune analyse du besoin de trésorerie.

Afin de pouvoir analyser ce besoin et assurer une meilleure gestion de sa trésorerie, la chambre recommande de mettre en place un instrument pour son suivi.

Recommandation n° 1 : mettre en place un instrument de suivi de la trésorerie d'ici juin 2024.

2.3 Un autofinancement insuffisant pour faire face au besoin d'investissement

2.3.1 Des résultats insuffisants

- **Une capacité d'autofinancement faible bien que non encore stabilisée**

Tous budgets consolidés, la capacité d'autofinancement de la régie communautaire présente une fluctuation importante entre 2020 et 2022, due aux résultats exceptionnels, impactés, d'une part, par la reprise des résultats de La Créole municipale au 1^{er} janvier 2020 et, d'autre part, par la régularisation des produits perçus sur les créances antérieures à 2020 en lieu et place des communes⁵³.

Le recouvrement des créances antérieures à 2020 s'amenuisant, l'année 2022 présente un profil plus représentatif d'un exercice classique. En 2022, selon que l'on tient compte ou pas des résultats exceptionnels, la capacité d'autofinancement brute s'élève à 3,6 M€ ou 6,6 M€, ce qui représente une capacité de désendettement de 18 ou de 10 ans, difficilement appréciable en regard d'un suivi de l'amortissement de l'actif peu fiable (voir *infra*).

- **Un financement propre disponible insuffisant pour couvrir les besoins d'équipement**

Bien que les dépenses d'équipement soient en baisse (12,2 M€ en 2020 contre 9,8 M€ en 2022), le financement propre disponible est, sur les deux derniers exercices, insuffisant pour les couvrir (3,2 M€ en 2022, soit un besoin de financement propre de 6,6 M€).

Ces soldes de gestion sont d'autant plus alarmants que le besoin d'investissement est considérable (*supra* 2.1), que la capacité d'autofinancement ne tient pas compte des restes à

⁵³ Les produits exceptionnels du budget principal correspondent aux recettes encaissées sur les factures des consommations antérieures à 2020 pour le compte des communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins. Les charges exceptionnelles du budget principal correspondent aux versements aux communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins des produits provenant des factures antérieures à 2020 (comptabilisés en compensation des résultats transférés, *supra* 2.2.1).

réaliser⁵⁴ qui s'élèvent fin 2022 à plus de 5,3 M€⁵⁵ en dépenses, que La Créole inscrit ses charges de provisions pour créances irrécouvrables quand elle dispose des crédits budgétaires pour le faire (*infra* 2.3.3) et, enfin, qu'elle n'inscrit pas correctement ses charges d'amortissement ce qui améliore faiblement ses résultats d'exploitation.

Ayant peu de marge de manœuvre sur l'emprunt, de surcroît au regard des taux d'intérêt qui augmentent, La Créole n'a d'autre issue que d'accroître sa capacité d'autofinancement, sachant que le niveau de la CAF est un préalable nécessaire à l'éventuelle obtention de subventions d'investissement.

- **Un état de l'actif qui n'a pas encore commencé à intégrer les amortissements**

Conformément à l'article L. 1321-1 du CGCT⁵⁶, la délibération du TCO du 16 décembre 2019 prévoit que « *seul le résultat budgétaire est transférable à la communauté d'agglomération du TCO et par suite à la régie communautaire La Créole. Les biens, figurant à l'actif, sont quant à eux mis à disposition de la communauté d'agglomération du TCO et par suite à la régie communautaire La Créole* ».

Bien que le TCO a par cette délibération voulu modifier les statuts initiaux de la régie communautaire, la chambre relève que l'article 7 des statuts, toujours en vigueur, n'a pas été corrigé, évoquant toujours un transfert de propriété des communes vers la régie communautaire.

La délibération du 2 janvier 2020 prévoyait qu'un procès-verbal constate au démarrage de la régie communautaire l'ensemble des biens mis à sa disposition. En pratique, ce procès-verbal est intervenu trois ans plus tard, le 5 janvier 2023.

Par ailleurs, si un travail de cohérence entre l'inventaire physique des biens et l'état de l'actif a été initié, il doit s'attacher en priorité à régulariser la part prédominante des immobilisations en cours déjà achevées, pour les contrepasser comptablement en opérations réalisées⁵⁷, afin de les intégrer à l'actif et de déclencher leurs amortissements. En réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'inventaire physique du patrimoine est maintenant achevé et fera l'objet d'une corroboration comptable courant 2024.

Au-delà du manque de fiabilité de l'état de l'actif et de son impact sur le suivi du renouvellement des équipements et de la correcte appréciation des durées d'emprunt, la minoration des amortissements fausse à la hausse les résultats d'exploitation dans des proportions non évaluables en l'état.

- **Les résultats par budget**

Le budget principal est composé des dépenses de fonctionnement qui ne peuvent être ventilées sur les budgets annexes d'exploitation. En fin d'exercice, chaque budget annexe reverse au budget principal sa quote-part suivant une clé de répartition définie chaque année au moment du vote du budget primitif, fondée sur le nombre d'abonnés et d'employés en

⁵⁴ Article R. 2311-11 du CGCT.

⁵⁵ Répartis en 3,24 M€ pour le budget eau potable, 2 M€ pour le budget assainissement et environ 76 000 € pour le budget principal.

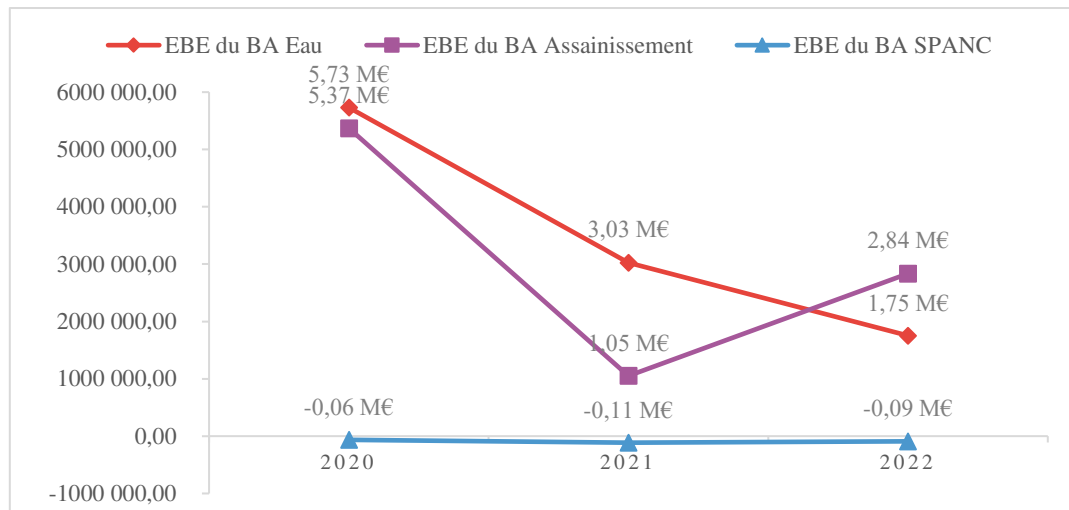
⁵⁶ « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...)* ». Article L. 1321-1 du CGCT.

⁵⁷ Du compte 23 vers le compte 21.

équivalent temps plein (ETP) dans chaque budget au début de l'exercice concerné. L'ensemble des dépenses de personnel est ainsi imputé sur le budget principal.

L'activité la plus rentable est celle relative à l'assainissement des eaux usées, qui présente en 2022 un excédent brut d'exploitation (EBE) de 2,8 M€ contre 1,7 M€ pour celui de la production d'eau potable, alors que les recettes d'exploitation de l'assainissement (9,8 M€) sont bien inférieures à celles de la production d'eau (16 M€) (cf. annexe n° 6).

Graphique n° 2 : Dynamique de l'excédent brut d'exploitation par budget



Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Au regard des objectifs de réduction de consommation d'eau et des conséquences à la baisse qui en résulteront en termes de recettes, la performance de l'excédent brut d'exploitation de la production d'eau potable (hors hausse de la tarification) dépendra essentiellement de l'optimisation tant du recouvrement (*infra* 3.1.2) que des dépenses d'exploitation.

S'agissant de l'assainissement collectif, la dynamique tant des recettes que des dépenses accorde encore plus de potentialités à son EBE.

Quant au SPANC, son poids relative son impact sur la santé financière de la régie communautaire. Pour autant, il ne peut être présenté en déséquilibre. Or, ses charges présentent une tendance à la hausse plus importante que ses produits, sachant par ailleurs que ses moyens humains ne permettent pas de faire face à ses missions.

Des actions sont engagées pour réduire les dépenses en fonctionnement, notamment par la souscription à la centrale d'achats durables et innovants (CADI). Si cette démarche mérite d'être relevée, elle ne suffit pas. Un effort particulier doit être porté sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel, qui représentent presque un tiers des charges de gestion en 2022. Or, ces charges ont effectivement augmenté de 7 %, entre 2020 et 2022, passant de 9,36 M€ à 9,98 M€ en 2022.

2.3.2 Un autofinancement réduit par la hausse des dépenses relatives au personnel

Les dépenses de personnel sont composées de la masse salariale pour environ deux-tiers. Leur hausse, qui provient tant d'une augmentation des effectifs d'exploitation que des services

supports, manifeste aussi une politique très généreuse à l'égard des salariés et parfois irrégulière, qu'il convient désormais de maîtriser.

Dans la continuité de la tendance haussière relevée dans le rapport concomitant de la chambre sur La Créole municipale qui porte sur les exercices 2017 à 2019, la masse salariale de l'établissement a continué d'augmenter, passant de près de 6,5 M€ en 2020 à 7,2 M€ en 2021, soit une hausse de 11 % et de 735 000 €. Elle présente une baisse en 2022 (- 247 000 €).

En réponse à la chambre, le président du conseil d'administration indique que c'est justement pour remédier à cette tendance que les prérogatives du directeur en matière de recrutement ont été strictement encadrées (*supra* 1.1.3) et, qu'en 2021 et 2022, les décisions ont été prises de ne pas renouveler systématiquement, comme c'était le cas précédemment, des agents en contrat à durée déterminée en professionnalisation ou en alternance ; que dès lors, La Créole a ainsi pu mettre un terme à cette tendance haussière de ses effectifs, (pour une présentation de la hausse des effectifs et de la masse salariale par service, cf. annexe n° 7).

Cette croissance, entre 2020 et 2021, correspond à une augmentation des effectifs, qui passe de 160 au 1^{er} janvier 2020, à 170 au 31 décembre 2021. L'effet « volume » en 2021 se vérifie en 2022 avec une baisse de la masse salariale correspondant à celle des effectifs (- 8). À ce jour, La Créole compte 156 agents.

Cette hausse des effectifs a été engagée bien avant 2020. Selon l'ancien directeur M. Pellegrini, l'augmentation des effectifs n'est pas uniquement liée au développement des activités de La Créole. Elle a selon lui permis de renforcer les équipes dans tous les domaines (techniques, administratif et clientèle) et d'améliorer ainsi les conditions de travail des salariés et le service rendu aux abonnés.

À partir des données des services de la paie, sur un échantillon de 87 agents (ne comprenant pas des alternants) présents sur la période 2017 à 2022, la rémunération moyenne brute par salarié, comprenant les forfaits d'astreinte, heures supplémentaires et prime d'intéressement, est ainsi passée de 44 532 € en 2017 à 53 522 € en 2022, soit 20 % d'augmentation sur la période, ce qui représente une augmentation moyenne annuelle de 3,7 %.

Bien que les effectifs soient en baisse en 2022, les primes ont continué à augmenter, passant de 1,7 M€ en 2021 à 1,9 M€ en 2022, essentiellement en raison d'une hausse des primes d'intéressement (+ 145 000 € entre 2021 et 2022). Cet effet « prix » est ainsi venu amoindrir les économies découlant de la baisse des effectifs entre 2021 et 2022.

Malgré l'absence de vue d'ensemble des différentes modalités de rémunération et avantages extracontractuels du salarié, ont néanmoins été constatés les nombreux avantages obtenus par les salariés de La Créole ces dernières années : compléments de rémunération révisés avec la grille de salaires (prime raccord et bonus senior) et augmentation corollaire des salaires ; hausse de la prime d'intéressement ; régime avantageux des astreintes ; tickets restaurant⁵⁸ ; télétravail ; temps de travail ; congés pour événements familiaux ; voitures de fonction et de service ; dotations vestimentaires ; sans compter les divers accompagnements aux budgets des œuvres sociales du CSE (*supra* 1.3.1).

⁵⁸ Tickets-restaurant pris en charge à hauteur de 5,69 € par l'employeur, pour une valeur faciale de 10 €.

- **Les modalités du calcul de la prime d'intéressement à redéfinir**

Par protocole d'accord d'établissement du 29 juin 2020⁵⁹, une prime d'intéressement, associant collectivement les salariés aux performances et résultats de l'établissement, a été mise en place pour les exercices 2020 à 2022 entre le directeur en fonctions de l'époque et l'organisation syndicale représentative, dans le même esprit que celle appliquée sous l'empire de La Créole municipale.

Sur les exercices 2020 à 2022, l'enveloppe globale de la prime d'intéressement représente environ 470 000 € par an, soit en moyenne près de 2 700 € brut annuel par salarié. À titre comparatif, la prime d'intéressement versée sur les exercices 2017 à 2019 représentait environ 342 000 € par an, soit près de 2 500 € brut annuel par salarié.

En préalable, si le principe d'une prime d'intéressement n'a pu échapper au conseil d'administration⁶⁰, du moins ses modalités ne lui ont jamais été soumises, contrairement à l'article R. 2221-18 du CGCT et aux statuts de la régie⁶¹ qui prévoient que cette instance délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement. En réponse à la chambre, M. Pellegrini, ancien directeur, indique qu'il signait les protocoles d'accord en concordance avec les crédits votés par le conseil d'administration en application du 3^{ème} alinéa de l'article 2221-28 du CGCT qui dispose que le directeur recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires.

Cette prime est composée d'une part principale liée à l'atteinte de plusieurs objectifs (entre autres à l'amélioration du rendement des réseaux d'eau potable, de la facturation et du recouvrement et à l'atteinte d'objectifs fixés aux différents services ; cf. annexe n° 5) et éventuellement, d'une part complémentaire correspondant au solde de l'enveloppe non consommée par la part principale dans le cas où la part principale ne s'est pas retrouvée supérieure à l'enveloppe.

La chambre constate que ni le protocole d'intéressement ni l'enveloppe n'ont été expressément validés par le conseil d'administration et que le dispositif ne peut qu'être favorable par le jeu de la part complémentaire, ce qui neutralise en partie son efficacité.

En outre, s'agissant du critère relatif à l'amélioration du rendement des réseaux⁶², la chambre constate que le seuil à atteindre a été abaissé à 60 % alors qu'il se situait à 69,37 % dans le précédent protocole⁶³, ce qui permet désormais à La Créole de l'atteindre (son rendement net de réseau étant de 60,9 % en 2021). Selon M. Pellegrini, l'ancien directeur, le seuil minimal du rendement du réseau d'eau potable a été abaissé en 2020 à 60 % afin d'être atteignable, comme le prévoit le code du travail et parce qu'il fallait un critère incitatif pour les salariés.

⁵⁹ Protocole d'accord relatif aux modalités d'attribution d'une prime d'intéressement pour les exercices 2020, 2021 et 2022 en date du 29 juin 2020, modifié par avenants du 1^{er} décembre 2020 et 25 mars 2021.

⁶⁰ Les contrats de travail des directeurs évoquent la prime d'intéressement.

⁶¹ Voir également les décrets n° 2016-33 du 20 janvier 2016 et n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, qui prévoit, parmi les pièces à produire en matière de dépenses de personnel, des actes de l'organe délibérant.

⁶² Son calcul doit recouvrir les communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins ; (pour la prime d'intéressement 2020, l'assiette de calcul a été exceptionnellement limitée à la commune de Saint-Paul car la valeur de référence du rendement sur 2019, nécessaire pour déterminer l'amélioration du rendement en 2020, n'était pas connue s'agissant la commune de Trois-Bassins).

⁶³ Par avenant n° 1 au protocole d'accord, en date du 29 juin 2018, pour 2018 et 2019.

Pourtant, comme déjà évoqué *supra* 2.1, les objectifs du Grenelle II qui lui sont spécifiquement applicables sont bien de 73 % pour le territoire de Saint-Paul et 69 % pour le territoire de Trois-Bassins, soit environ la valeur atteinte en 2015.

S'agissant du critère de recouvrement, l'accord de 2021 avec le comptable public prévoyait que le délai pour lui transmettre les créances impayées était réduit à trois mois. Le retard accumulé sur la transmission des créances n'ayant pas pu être rattrapé avant la fin de l'année 2022, le nouvel accord passé avec le comptable public le 11 juillet 2023 est revenu à un objectif bien moins exigeant de six mois.

La liquidation de la prime d'intéressement dépend ainsi de l'atteinte de plusieurs résultats dont le suivi n'est fiabilisé par aucun dispositif de contrôle. Le protocole d'accord triennal devant être revu en 2023, l'établissement doit redéfinir les objectifs d'intéressement et les modalités de leurs suivis.

En outre, les critères d'atteinte des objectifs doivent être objectivement mesurables, validés et contrôlés par le conseil d'administration et leur exigence doit être réhaussée à l'instar des objectifs de recouvrement et de rendement de réseau.

Enfin, le principe de cette prime d'intéressement ne pouvant être décorrélé de la situation financière de l'établissement, le nouveau protocole d'accord devrait la conditionner à des critères de santé financière de l'établissement, comme cela était fait en 2020⁶⁴.

- **Une indemnisation des astreintes irrégulière et généreuse**

Le protocole d'accord d'établissement du 22 décembre 2020 relatif aux astreintes prévoit des dispositifs distincts suivant les services et selon les niveaux, en indemnisant l'astreinte proprement dite de manière forfaitaire (forfait astreinte et indemnité de télégestion) et les heures d'intervention en heures supplémentaires ou en repos compensateurs.

Une astreinte correspond à une période d'une semaine, de vendredi à vendredi. Les astreintes sont établies selon une programmation annuelle visée par le directeur⁶⁵.

Tableau n° 1 : Dispositif d'astreinte hebdomadaire en € brut versés mensuellement

Services	Eau potable et assainissement			Assainissement	Eau potable		
Niveaux d'astreinte	3	SLC*	Téléphonie	EU	2	1 électroméca	1 réseau
Forfait astreinte	707	527	202	502	502	252	252
Indemnité de télégestion	145	35	35	205	202	205	120
Total	852	562	237	707	704	457	372

Source : protocole d'accord d'établissement du 22 décembre 2020 relatif aux astreintes.

*SLC : sécurité logistique communication

⁶⁴ Concernant la part complémentaire, l'avenant n° 2 au protocole d'accord relatif à la prime d'intéressement (période 2020, 2021 et 2022) a été signé en juin 2020 suite à la stagnation des recettes due à la crise sanitaire, afin de réduire le montant de cette prime pour les critères additionnels, qui sont ainsi passés de 15 000 € à 2 000 € si le service avait un seul critère et de 7 500 € à 1 000 € si le service avait deux critères.

⁶⁵ Programmation dite « quota annuel d'astreintes ». Ce quota ne prévoit jamais la réalisation de plus de 5 ou 6 astreintes (téléphonie) ou de plus de 10 ou 11 astreintes (autres astreintes que téléphonie) par an par agent.

Il est aussi prévu que soient indemnisés les chefs de services et agents de plus de 55 ans souhaitant ne plus contribuer aux astreintes ou les salariés déclarés inaptes par le médecin du travail, selon un plafond mensuel variable selon les services. M. Pellegrini a répondu à la chambre qu'il était nécessaire de mettre en place une compensation partielle de la perte correspondante de rémunération. Cette indemnité compensatrice d'astreinte (ICA) constitue un avantage susceptible d'être requalifié en complément de rémunération⁶⁶.

Tableau n° 2 : Barème de l'indemnité compensatrice d'astreinte (ICA) par mois

Niveaux d'astreinte	3	SLC*	Téléphonie	EU	2	1 électroméca	1 réseau
% compensatoire	70 %	70 %	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Plafond (en €)	600	400	190	575	575	365	280

Source : protocole d'accord d'établissement du 22 décembre 2020 relatif aux astreintes.

*SLC : sécurité logistique communication

Au-delà de cette générosité, la chambre relève que le protocole d'accord du 22 décembre 2020 relatif aux astreintes n'a pas été soumis à l'approbation du conseil d'administration, contrairement à l'article R. 2221-18 du CGCT et aux statuts de la régie qui prévoient que cette instance délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement. Comme déjà évoqué *supra*, M. Pellegrini a répondu qu'il signait les protocoles d'accord en concordance avec les crédits votés par le conseil d'administration.

En outre, le protocole n'encadre pas la procédure d'attribution des astreintes. En l'état actuel de l'organisation, l'accès d'un agent à l'astreinte et la répartition des astreintes ne sont ni transparents ni formalisés. Si les astreintes sont en pratique attribuées en fonction de l'ancienneté de la candidature, cet usage informel n'est pas même respecté.

Cette rupture d'égalité de traitement entre les agents est d'autant plus manifeste que les modalités de suivi et d'indemnisation tant des astreintes que des interventions sont également défaillantes.

Sur l'indemnisation des astreintes

L'indemnisation financière de l'astreinte est réalisée mensuellement suivant un forfait fixé en considérant un volume prédéterminé de dix heures supplémentaires au titre d'interventions. Selon M. Pellegrini, l'ancien directeur, ce système permet de faciliter la gestion car les interventions réalisées par les agents d'astreinte chez eux conduisent à une comptabilisation fastidieuse. Le concept de forfait serait un héritage du protocole d'accord sur les modalités de transfert en 2010 des salariés de Veolia Eau à La Créole.

Le forfait d'astreinte est particulièrement généreux comparé à la convention collective⁶⁷ qui prévoit un forfait minimum journalier d'environ 15 €⁶⁸ (doublés les samedis, dimanches et

⁶⁶ Cass, soc, 13 juin 2018, n° 17-14.482, *Association lyonnaise de gestion d'établissements pour personnes déficientes*.

⁶⁷ La régie communautaire La Créole applique la convention collective ICC 2147 des entreprises des services d'eau et d'assainissement.

⁶⁸ 13,51 € en 2020, 13,62 € en 2021, 14,00 € en 2022 et 14,83 € en 2023 : valeur de la compensation minimale de l'astreinte par période de 24 heures.

jours fériés, ou attribution d'un repos compensateur), soit environ 135 € l'astreinte hebdomadaire.

Ce forfait est surtout réglé sur 12 mois sans corrélation avec la réalisation effective des services⁶⁹. L'agent qui réalise moins de 12 astreintes annuelles est ainsi tout de même rémunéré pour 12. En revanche, il fait l'objet d'un paiement complémentaire lorsque son quota d'astreintes programmés a été dépassé. La chambre estime à 17 255 € les rémunérations au titre des astreintes 2022 sans contrepartie effective pour les seules astreintes de niveau 3, astreintes SLC et astreintes téléphoniques⁷⁰.

Le forfait est versé indépendamment de la certification des astreintes réalisées.

Au surplus, les états de la paie ne sont pas cohérents avec ceux des astreintes fournis par le service des ressources humaines⁷¹. Le nombre d'astreintes réalisées selon l'outil de gestion du temps est parfois inférieur ou parfois supérieur à celui enregistré dans le tableau de suivi de la paie. Par exemple, sur les deux exercices 2021 et 2022, près d'un tiers de l'effectif d'astreintes a assuré moins d'astreintes que prévu au planning (cf. annexe n° 7).

Par ailleurs, les agents en congés, même de longue durée, ne voient pas leur indemnisation suspendue pendant leur période d'arrêt de travail. Selon l'ancien directeur, si ce forfait d'astreinte n'était pas versé pendant les congés du salarié, il aurait été remplacé dans le cadre des indemnités de congés payés.

L'indemnisation de l'astreinte est ainsi décorrélée de l'astreinte effectuée, en distorsion avec la règle du paiement contre service fait.

Sur l'indemnisation des interventions

Aucune précision n'est faite dans le protocole d'accord d'établissement concernant les modalités de suivi des temps d'intervention, contrairement à ce qui avait été prévu dans le protocole d'accord de fin de conflit social signé le 4 octobre 2021⁷².

Dans les faits, le décompte du temps d'intervention est réalisé à partir de la feuille individuelle hebdomadaire d'emploi du temps du salarié, remplie sur une base déclaratoire et normalement signée du chef de service. Tout le système d'indemnisation des interventions repose sur la bonne foi de l'agent, voire sur son discernement quant au degré d'urgence de l'incident, sachant que l'équipe d'intervention peut s'autosaisir, que la composition des équipes ne change quasiment pas et que les indemnisations des heures supplémentaires effectuées la nuit et le week-end comptent double.

Aucun système automatisé et sécurisé de suivi n'est en place et aucun contrôle n'est effectué pour s'assurer de la réalité de l'intervention ou corréler les interventions avec les appels des usagers ou les alertes déclenchées par les alarmes des stations de relevage ou des postes de refoulement.

⁶⁹Compte rendu du comité de direction du 28 février 2022.

⁷⁰ Soit 32 agents concernés, pour des montants allant de 237 € à 2 556 € par agent.

⁷¹ Le service des ressources humaines et les chefs de services des agents concernés renseignent les astreintes réalisées dans le logiciel FET (outil de gestion RH, pour Feuille d'Emploi du Temps). Le service de la paie alimente en parallèle son propre tableau de suivi, qu'il indique renseigner sur la base des feuilles d'emplois du temps renseignées par les agents.

⁷² Évoqué *supra* 1.2.1 : « il conviendra de mettre en place un suivi des interventions davantage formalisé qu'il ne l'est aujourd'hui afin de caractériser les interventions spécifiques à effectuer pendant les périodes d'astreinte, notamment pour garantir la sécurité des intervenants et améliorer la traçabilité sur ces interventions ».

En outre, alors que le forfait astreintes comprend déjà l'indemnisation d'un forfait de dix heures d'intervention, toute intervention donne lieu à rémunération en heure supplémentaire dès la première heure d'intervention.

Au surplus, les interventions sont aussi récupérées en repos compensateur bien que les deux modes de compensation de l'astreinte (repos ou financier) ne soient pas cumulables tant au regard des dispositions légales que de la convention collective (sauf exception).

Entre 2020 et 2022, l'indemnisation des astreintes a représenté près de 772 000 € par an, dont 400 000 € au titre des heures d'intervention indemnisées au régime des heures supplémentaires (cf. annexe n° 7).

Il est rapporté dans le compte rendu de la séance du conseil d'administration du 12 avril 2023 « *qu'il faut revoir le système d'astreintes qui représente plus de 10 % des charges du personnel et qui a connu une augmentation de 78 % depuis 2016* ».

Appuyés par un cabinet d'audit, travaillant en 2023 notamment sur le processus des astreintes, le conseil d'administration et la direction de l'établissement souhaitent parvenir à réduire ce budget de 20 %⁷³. Plusieurs axes sont d'ores et déjà identifiés : renforcer les procédures de contrôles et de suivi des interventions en astreintes ; estimer les écarts actuels avec la réglementation relative à la durée du travail et proposer des pistes visant à les réduire ; réviser le protocole d'accord de 2020 relatif aux astreintes, en revoyant son système d'indemnisation.

Plusieurs réunions de travail ont déjà permis de repréciser les motifs et process actuels d'intervention en astreinte pour chaque service, d'identifier les besoins de formalisation de procédures internes et de proposer des préconisations visant à « *renforcer le suivi et l'efficacité des interventions tout en luttant contre certains risques "d'abus"* »⁷⁴.

Recommandation n° 2 : mettre en place un dispositif cohérent et contrôlé de l'indemnisation des astreintes d'ici décembre 2024.

- **L'attribution personnelle de véhicules : un dispositif à réformer**

L'encadrement de l'utilisation des véhicules est réalisé par une ancienne note de service de la régie municipale datée du 6 septembre 2010 et reprise dans le règlement intérieur de La Créole communautaire en vigueur depuis le 15 juillet 2020.

En préalable, la chambre relève que le règlement intérieur n'a pas été soumis à l'approbation du conseil d'administration, contrairement à l'article R. 2221-18 du CGCT et à l'article 11 des statuts de la régie qui prévoient que cette instance délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement.

Cette note prévoit une attribution d'un véhicule de fonction pour les postes de direction et une attribution personnelle d'un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile⁷⁵ pour les salariés assujettis à l'astreinte et certains salariés amenés à intervenir à tout

⁷³ Rapport d'orientations budgétaires 2023, rapport de présentation du budget primitif 2023, du 8 mars 2023 et délibération d'adoption du budget primitif du 12 avril 2023 (affaire n° 14).

⁷⁴ Compte rendu du cabinet d'audit intitulé « *projet de révision des procédures d'astreintes au sein de la régie La Créole* » daté du 8 juin 2023.

⁷⁵ C'est-à-dire la possibilité d'effectuer les trajets domicile-travail avec le véhicule de service.

moment en urgence sur les sites et ouvrages exploités par la régie. Seuls les véhicules de service sont floqués au nom de la régie.

Il est également prévu que la régie prenne en charge tous les frais, à savoir les révisions et réglages importants, les grosses réparations, la remise en état, les amendes liées au défaut du véhicule, la police d'assurance, le carburant avec une carte essence rattachée au véhicule⁷⁶ et un nettoyage toutes les deux semaines⁷⁷.

Début 2022, La Créole disposait de 109 véhicules (pour environ 160 agents pour mémoire), dont 62 en location et 47 en propre (dont 6 motos). Mis à part les 2 remorques et les 6 véhicules hors service, ils se répartissaient en 18 véhicules de fonction affectés aux directeurs et chefs de service et 83 véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile.

La chambre relève tout d'abord qu'avec un organigramme en râteau composé d'un nombre important de chefs de service pour une structure de cette taille (*infra* 3.1.1), le nombre de véhicules de fonctions est particulièrement élevé.

La liste des attributions s'apparente à un tableau de suivi. Aucune décision individualisée justifiant de la nécessité de service ne lui est parvenue. La justification pour nécessité de service n'apparaît nulle part ailleurs que de manière générale dans le règlement intérieur. L'attribution des véhicules ne fait l'objet d'aucune procédure d'encadrement particulière.

L'établissement aurait dû établir des décisions individuelles d'attribution des véhicules de service avec une justification étayée au cas par cas de la nécessité de service public et les soumettre au vote du conseil d'administration, conformément à l'article 11 des statuts.

Cette justification est peut-être plausible pour un certain nombre de postes opérationnels, mais elle n'est jamais acquise *a priori* et doit être systématiquement formalisée et étayée afin d'éviter une éventuelle requalification en avantage en nature gracieusement accordé par l'établissement.

Parce qu'elles ne représentent qu'une semaine par mois et sont programmées, les astreintes ne peuvent justifier à elles-seules l'affectation permanente d'un véhicule de service. Les événements exceptionnels (météorologiques) ne peuvent pas non plus être invoqués puisqu'ils sont par définition, de nature temporaire.

Selon M. Pellegrini, l'ancien directeur, il est impossible pour des raisons d'efficacité de mutualiser les véhicules pour les agents de terrain. Mais cette allégation n'est appuyée d'aucune étude ou démonstration, comparativement aux avantages et inconvénients d'une mise à disposition partagée de véhicules, appliquée au cas d'espèce.

Les dépenses relatives aux véhicules ont augmenté de 17 % entre 2020 et 2022, passant de presque 0,6 M€ à près de 0,7 M€. Parmi ces dépenses, les charges de carburant ont augmenté de près de 51 % sur cette même période (cf. annexe n° 7).

Au regard des avantages du rachat des véhicules loués présentant une économie d'environ 0,7 M€ sur quatre ans pour 55 véhicules concernés, l'établissement saisit désormais l'opportunité de s'approprier progressivement les véhicules loués.

⁷⁶ Au moment du paiement du carburant, la nécessité de saisir le kilométrage et d'avoir la puce qui est collée sur le véhicule, réduisent considérablement le risque de manquement à la probité.

⁷⁷ Pour l'année 2022, le coût du nettoyage a été de 345 € HT pour un total de 15 lavages.

En matière de contrôle, s'il arrive que les moyens généraux demandent via les chefs de service des explications sur des hausses de carburant apparemment anormales sur certains véhicules, aucun système de contrôle régulier n'est encore établi, aucune formalisation quelconque des contrôles opérés et de leurs éventuelles conséquences n'a pu être apportée, contrairement à ce qui avait été convenu dans le protocole d'accord de fin de conflit signé le 4 octobre 2021. Au-delà du trajet domicile-lieu de travail, l'employeur ne démontre pas que les intéressés sont dans l'impossibilité d'utiliser les véhicules de service à des fins personnelles hors remisage à domicile.

Un rapport d'audit préconisait la mise en place d'un suivi kilométrique et une localisation GPS des véhicules. La direction est toujours en attente de l'avis du CSE sur la géolocalisation, comme convenu dans le protocole d'accord de fin de conflit signé le 4 octobre 2021 (*supra* 1.2.1).

Bien qu'il soit prévu et largement communiqué que chaque conducteur principal responsable d'un véhicule doit systématiquement compléter son carnet de bord (en indiquant les heures de départ et de retour, la date d'entretien, la consommation de carburants, le nom du conducteur s'il est utilisé par un collègue et les dates et heures correspondantes), ces documents ne sont tenus par personne.

Dans les faits, le remisage à domicile des véhicules de service est pratiqué quotidiennement. Le véhicule serait restitué à l'établissement pendant les congés supérieurs à trois jours.

En définitive, la chambre relève l'absence de dispositif de contrôle de l'utilisation des véhicules permettant de s'assurer de la pertinence des attributions au regard de la nécessité du service.

S'agissant des véhicules de fonction, il appartient à l'établissement de réduire leurs attributions aux seuls directeurs et chefs de service amenés à intervenir à tout moment en urgence.

Quant aux véhicules de service, l'établissement doit changer de mode de fonctionnement, en envisageant pour la plupart des usagers celui d'une mise à disposition partagée de véhicules, qui doit, entre autres, pouvoir répondre au besoin opérationnel de l'astreinte. Si les hypothèses étudiées doivent tenir compte de cet aspect opérationnel, elles ne peuvent s'exonérer de mesurer leurs impacts budgétaires.

L'établissement doit remettre en question le mode d'utilisation des véhicules, tant de service que de fonction et mettre à jour le règlement d'utilisation des véhicules en cohérence avec le nouveau dispositif de contrôle établi.

Recommandation n° 3 : mettre en place un dispositif de contrôle de l'utilisation des véhicules d'ici décembre 2024.

2.3.3 Un autofinancement fragilisé par les difficultés du dispositif de recouvrement

- **Une difficulté dans le recouvrement des recettes en partie inhérente au secteur de l'eau**

Parmi les nombreux facteurs susceptibles de provoquer des difficultés dans le recouvrement des factures, il y a tout d'abord l'impossibilité d'arrêter⁷⁸ ou de réduire⁷⁹ la prestation de services rendue à l'usager. Il y a ensuite la cadence et la complication des relèves (plusieurs fois par an et dans des conditions d'accès peu évidentes), le sujet des régularisations liées soit à des contestations, soit à des fuites d'eau⁸⁰ et celui des compteurs collectifs (les compteurs divisionnaires n'étant pas aussi simples à mettre en place que pour l'électricité).

Si l'accès à l'eau constitue un droit justifiant qu'elle ne puisse jamais être coupée pour les usagers en défaut de paiement, sa production nécessite des moyens coûteux dont l'usager doit avoir pleinement conscience, surtout dans un contexte où sa rareté va aller en s'accroissant. Les considérations sociales ont toute leur importance dans ce secteur, mais elles ne peuvent être systématiquement avancées pour masquer des carences dans les modalités de recouvrement des créances.

Malgré les efforts menés, le dispositif de recouvrement de La Créole présente en effet des faiblesses majeures imputables à l'établissement, qui obèrent ses recettes.

- **Les efforts déjà engagés pour améliorer le dispositif aval de recouvrement**

L'ancienne régie municipale La Créole avait déjà entrepris d'améliorer la chaîne de recouvrement des recettes par une convention partenariale passée avec la trésorerie municipale de Saint-Paul en octobre 2014 et renouvelée en juillet 2018⁸¹. Elle a transmis ensuite les impayés au comptable public, ce qui a eu pour effet d'entraîner une surcharge de travail pour ce dernier.

De même, la régie communautaire a passé une convention avec le poste comptable du Port afin de dresser les actions à mettre en œuvre pour améliorer le recouvrement des créances locales. Signé le 23 décembre 2021⁸² puis renouvelé le 22 février 2023 en intégrant quelques améliorations, cet accord donne au comptable public l'autorisation d'engager toutes les poursuites qu'il jugera nécessaires pour le recouvrement des titres et articles de rôles émis par La Créole⁸³.

Pour améliorer la célérité du recouvrement, il est convenu qu'elle émette les titres individuels tout au long de l'année selon un flux régulier. Et pour en améliorer la pertinence, elle doit veiller à la qualité des informations portées sur les titres de recettes (notamment les mentions obligatoires relatives à leur caractère exécutoire, la désignation précise et complète des débiteurs, et les informations permettant à ces derniers de s'acquitter de leurs dettes par des

⁷⁸ Interdiction des coupures d'eau, tout au long de l'année et non uniquement durant la trêve hivernale : voir le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁷⁹ C. cass, première chambre civile, 16 mai 2018, n° 17-13.395 : l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prohibe de manière générale et absolue tout lentillage d'une installation de distribution d'eau au détriment des personnes ou familles en cas d'impayé.

⁸⁰ La question des fuites constitue une importante différence avec les autres fluides (si le gaz connaît aussi ces problématiques, elles sont néanmoins identifiables rapidement, parfois dans des conditions dramatiques).

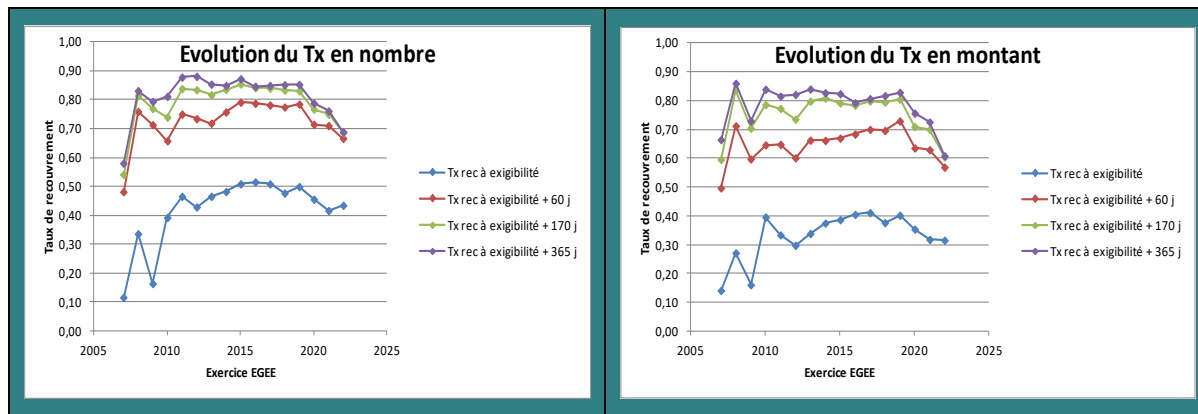
⁸¹ Convention partenariale du 5 juillet 2018.

⁸² Après accord du conseil d'administration de la régie communautaire du 25 novembre 2022.

⁸³ Et en lien avec les communes de Saint-Paul et de Trois-Bassins pour les créances antérieures à 2020.

moyens modernes de paiement). Ces mesures ont permis une nette amélioration du taux de recouvrement par la régie de recettes (dit « recouvrement amont »), à hauteur d'environ 85 %.

Graphique n° 3 : Évolution du taux de recouvrement en régie de recettes, avec l'historique depuis 2007 (eau et assainissement)



Source : données de l'établissement, à partir de son logiciel EGEE

Le comptable public s'est engagé à mener diverses actions de recouvrement amiable et forcé, selon une graduation prédéfinie et La Créole s'est engagée à accepter les demandes d'admission en non-valeur⁸⁴ qu'il lui présente.

La phase aval du dispositif fait l'objet d'une procédure désormais établie avec le comptable public. Au final, c'est-à-dire les dispositifs amont et aval du recouvrement confondus, le taux des impayés s'est amélioré pour se situer désormais à environ 5 %.

Si des efforts pour encadrer le dispositif aval de recouvrement doivent être reconnus, la chambre relève tout de même que le délai de transmission des impayés au comptable public initialement prévu à trois mois dans l'accord de 2021 a été, faute d'y parvenir, remonté à six mois dans le nouvel accord signé le 11 juillet 2023. Cet assouplissement n'est d'ailleurs pas sans impact sur le calcul de la prime d'intéressement (*supra* 2.3.2). En réponse à la chambre, le directeur indique que le passage du délai à six mois se veut transitoire, le temps d'absorber la charge de travail par le comptable public.

- **Un dispositif de recouvrement amont qui présente encore d'importantes faiblesses**

En premier lieu, figure la fiabilité des appareils de mesure des consommations. La Créole a effectivement identifié un risque important de défaillance des compteurs (environ 15 000 compteurs ont plus de 15 ans⁸⁵, âge limite au-delà duquel leur fiabilité diminue⁸⁶).

Pour les cinq employés à ce service, répartis sur cinq secteurs géographiques, la relève s'effectue dans des conditions d'autonomie totale. Compte tenu de la difficulté à connaître le terrain, les releveurs se répartissent les secteurs de manière individualisée et permanente, sans

⁸⁴ Les ANV se sont élevées à hauteur de 744 472 € en 2020, 392 452 € en 2021 et 164 530 € en 2022. Relevant de la période antérieure à 2020, elles ont toutes été prises en charge par la commune de Saint-Paul.

⁸⁵ Dont près de 5 000 compteurs dépasseraient même les 20 ans.

⁸⁶ Arrêté ministériel du 6 mars 2007, aussi appelé « loi sur le changement des compteurs d'eau ».

aucun contrôle formalisé. Aucun dispositif n'existe pour assurer et sécuriser la sincérité des données reversées dans le logiciel de préparation des factures. Si des incohérences peuvent être relevées par la suite, elles ne reposent que sur la plainte des usagers ou sur l'observation de ruptures flagrantes d'habitudes de consommation.

En l'absence d'un quelconque dispositif de contrôle interne en la matière et d'un nombre très marginal de télérelèves (mises en place seulement à titre expérimental), de possibles arrangements dans la phase amont du recouvrement sont aisément réalisables et difficilement détectables (par exemple par des interventions sur les compteurs).

Par ailleurs, entre autres dysfonctionnements, le dispositif de mise en suspens d'une facturation dans l'outil informatique ne fait l'objet d'aucun encadrement. Non seulement la quasi-totalité des utilisateurs de l'outil informatique est habilitée à opérer un blocage de la facturation (même si elle n'en fait pas forcément usage), mais surtout la plupart des manipulations (création, modification d'abonnement, encaissements, etc.) faites dans l'outil ne sont pas totalement retracées nominativement (l'effacement d'un commentaire par exemple n'est pas tracé, de même que l'exclusion d'une facture dans le report du solde impayé). Malgré plusieurs demandes au développeur du logiciel de facturation de tracer toutes les opérations et d'interdire tout effacement, celui-ci n'a jamais été capable d'y répondre positivement.

S'il est naturellement possible de bloquer le déclenchement d'une facturation pour le temps de la création ou de la sortie d'un contrat, cette suspension devrait être temporaire. Il a pourtant été constaté la présence de nombreux contrats verrouillés de façon inexplicée et parfois anciens. Ainsi, sur 94 contrats bloqués en facturation dans l'outil à la date du 15 juin 2023, un tiers seulement apparaissait fondé.

Les deux autres tiers auraient dû être traités après vérification par une enquête indispensable sur le terrain pour corroborer le besoin, soit par le lancement d'une facturation auprès du client, soit par une décision d'abandon du dossier. Or il n'est pas établi que les enquêtes nécessaires aient été entreprises. Ensuite, quand bien même une enquête aurait été menée, les résultats n'ont pas été partagés. Dès lors, en l'absence d'élément sur deux-tiers des contrats bloqués, La Créole se prive d'éventuelles recettes, qui pour les plus anciennes peuvent se retrouver exposées à la prescription d'assiette.

Par ailleurs, certains agents également clients de La Créole ne sont pas à jour du règlement de leur facture d'eau, pour des factures d'un montant et d'une ancienneté variables (jusqu'à plusieurs milliers d'euros). Pourtant, les agents de La Créole bénéficient d'une prime d'activité instaurée depuis 2011 en tant que mesure compensatoire à la prime avantage eau (dont bénéficiaient les salariés de Veolia Eau transférés en 2010). En tout état de cause, aucun rapprochement entre les dettes des agents-clients et les rémunérations qui leurs sont versées n'est opéré. L'ordonnateur s'est engagé à se rapprocher du comptable public pour y remédier.

En outre, aucun dispositif formalisé ne permet d'assurer le non franchissement de la prescription d'assiette de deux ans, qui relève, elle, de la responsabilité de l'ordonnateur. Le contentieux engagé devant le tribunal judiciaire en juin 2020 par un usager témoigne de l'importance de ce risque⁸⁷.

De plus, bien qu'ayant cerné la problématique de l'identification des consommations d'eau des espaces communs des usagers collectifs (tels que des bailleurs sociaux, sociétés

⁸⁷ Tribunal judiciaire de Saint-Denis, jugement du 13 décembre 2022.

civiles immobilières, syndicats de copropriété, etc.), La Créole, malgré les actions engagées, tarde à faire aboutir les dossiers de recouvrement.

S'agissant du SPANC et sans nier les difficultés inhérentes au sujet⁸⁸, aucune mesure n'est prise pour appliquer les pénalités encourues par les raccordables non raccordés au réseau d'assainissement collectif après le délai qui leur est laissé. La Créole n'est pas même en mesure d'en connaître le nombre.

Enfin, La Créole a pris une habitude de retourner aux usagers les sommes payées électroniquement qu'elle n'arrive pas à rattacher à une facturation, entraînant par la suite des situations inextricables.

Une étude d'un cabinet d'audit privé sur le processus de facturation doit apporter à la régie son expertise début 2024.

3 DE PROFONDES RÉFORMES À FAIRE ABOUTIR

La Créole s'est beaucoup développée depuis ses origines. Son organisation n'est pourtant pas encore stabilisée et adaptée aux véritables enjeux de la régie. Si la plupart des diagnostics des cabinets de conseils ont déjà été établis et les mesures à prendre identifiées, elle peine et donc tarde à les mettre en œuvre⁸⁹.

Elle doit désormais finaliser son contrat d'objectifs, arrêter un plan d'actions et mener à bien ses réformes, en ayant pour ligne de mire la réalisation de son programme d'investissement, dont le glissement doit cesser au risque de mettre ses infrastructures dans une situation déplorable à moyen terme.

Ces réformes impliquent une refonte organisationnelle, la formalisation des procédures et la mise en place d'un dispositif complet de contrôle interne.

3.1 Une réorganisation nécessaire de la structure

3.1.1 Une organisation peu efficiente

L'organisation de la régie présente des faiblesses structurelles qui contribuent manifestement à desservir son efficacité.

⁸⁸ Les pénalités étant applicables au propriétaire mais indexées sur les consommations de l'occupant, qui peut s'avérer être un locataire ; et en raison de l'impossibilité d'évaluer correctement le nombre d'immeubles réellement raccordables, cette notion étant d'appréciation variable.

⁸⁹ Le codir du 28 février 2022 le manifestait déjà ainsi à propos du recouvrement : « *Monsieur A récapitule les objectifs pour améliorer le recouvrement : facturer plus rapidement, transmettre les impayés au TP plus rapidement, faciliter le paiement en ligne, mettre en place des procédures, mettre en place des indicateurs de suivi exploitation, réduire les dégrèvements (...)* ».

- **Une organisation qui manque de transversalité**

Au 31 décembre 2022, elle était en effet composée de 158 salariés répartis en une direction et 14 services. Avec un organigramme en râteau, sa structure manque de transversalité comme cela a déjà pu être commenté à plusieurs reprises dans les rapports d'audits.

En démultipliant les services, ce mode de fonctionnement accroît entre eux les « effets de bord » et donc les sujets d'arbitrage revenant à la direction. Outre le fonctionnement du quotidien, il semble également beaucoup moins propice à mener les changements.

Si cette organisation permet d'offrir de nombreux postes dits à responsabilité, c'est en réalité au détriment de leurs périmètres d'actions, et au prix d'une hausse des dépenses de fonctionnement en raison des rémunérations y afférentes, sans compter les avantages en nature associés tels qu'un véhicule de fonctions.

Malgré son importance, l'effectif de l'établissement ne permet pas d'exercer toutes les compétences attendues. Par exemple, il ne comprend pas d'agent suffisamment formé dans les métiers de la communication ni de juriste.

Ce besoin de transversalité entre les services ne manque pas de poser des difficultés depuis plusieurs années, notamment en matière de facturation, de recouvrement, de commande publique, de recrutement, de promotions ou d'astreintes, entre autres domaines transverses.

Dès lors, il n'est pas surprenant que le mauvais climat social relevé depuis trop longtemps par différents observateurs ne se soit pas fondamentalement amélioré. Bien que ses causes ne puissent se réduire à un problème d'organisation interne, ce facteur n'y est assurément pas étranger.

- **Des moyens humains mal répartis**

Dans son rapport sur La Créole municipale qui porte sur les exercices 2017 à 2019, la chambre relève que le recrutement des dernières années s'est fait sans cohérence avec les besoins de l'établissement.

L'ancien directeur, M. Pellegrini, a justifié l'augmentation des effectifs par la nécessité, d'abord de faire face aux nouvelles missions et à l'exploitation de nouveaux ouvrages (une augmentation de 25 % du nombre d'abonnés en dix ans, la reprise de la gestion du SPIC de Trois-Bassins au 1^{er} juillet 2019 et du SPANC des cinq communes de TCO), ensuite d'améliorer le service rendu aux abonnés (réception physique et téléphonique, traitement des dossiers, amélioration de l'astreinte) et les conditions de travail et de sécurité des salariés, enfin de permettre le suivi de nouvelles opérations d'investissement, de renforcer les équipes de recherche de fuites, d'augmenter les enquêtes branchements et d'anticiper les futurs départs à la retraite. Pourtant, selon ses propos, les recrutements étaient réalisés selon les nécessités de postes qu'il identifiait directement avec les chefs de service ou en comité de direction.

La chambre a pu vérifier ce que le rapport de 2022 sur les risques psychosociaux (RPS) évoquait déjà, à savoir une absence de définition des besoins en termes de poste et de profil recherché par les responsables des services, une diffusion d'offre d'emploi inexistante, et une absence de procédure sélective.

Ces manquements dans le processus de recrutement ont mécaniquement eu des conséquences négatives sur l'organisation du travail, en raison d'une inadéquation entre les besoins et les qualifications ou les compétences, générant des surcharges ou des sous-charges

de travail au sein des services et entre les services et inévitablement, une dégradation des rapports sociaux.

S'y ajoute également un manque de transparence quant au processus promotionnel, confirmé par la plupart des entretiens d'instruction tenus avec les différents chefs de services.

Tous ces manquements ont causé des incohérences dans la répartition des moyens humains, débouchant sur des services supports surdotés malgré tous les arguments avancés, alors que demeurent des déficits d'agents techniques, notamment au service programmation et au SPANC⁹⁰, sans compter le manque crucial de compétences en informatique et en communication.

En outre, malgré un effectif administratif important, une partie du recouvrement est assurée par les services du trésor public⁹¹ et de surcroît, l'établissement a recours à des prestations externalisées pour la gestion de la paie et une partie de ses systèmes d'information.

En définitive, alors que des besoins drastiques perdurent et même apparaissent sur des fonctions métiers, le niveau de sa masse salariale empêche La Créole d'envisager des recrutements, à moins de réduire ses moyens par d'autres biais comme cela a été évoqué *supra*.

3.1.2 Un dispositif de recouvrement amont qui doit progresser

- **La nécessaire sécurisation du dispositif de recouvrement amont**

Pour remédier à l'absence quasi totale de sécurisation du dispositif de recouvrement, La Créole doit commencer par formaliser précisément sa procédure, de bout en bout, en partant de la relève pour finir par la reprise des modalités de recouvrement établies avec le comptable public, en y insérant les modalités pratiques et informatiques afférentes à chaque étape. Elle doit aussi être en mesure de mesurer précisément les différents délais de traitement qui lui incombent.

La Créole émet quatre factures par an, deux sur estimations et deux à l'issue de ses campagnes de relève des compteurs (une campagne, composée de plusieurs tournées de relèves, peut durer deux mois). La facture n'étant établie qu'une fois la campagne terminée, le délai de facturation s'en trouve ainsi pénalisé. La Créole envisage de mettre en place une méthode de facturation par tournée, sans attendre qu'un secteur entier soit achevé, de façon à déclencher la facturation au plus proche de chaque relève effectuée.

Si son expérimentation de la télérelève s'inscrit dans cette démarche, cette solution partiellement applicable (du moins dans l'immédiat) doit désormais aboutir et déboucher sur un plan d'investissement progressif.

Devant les difficultés lancinantes rencontrées pour le recouvrement de la facturation des compteurs collectifs, l'établissement doit aussi se rapprocher de ses homologues du secteur pour s'inspirer des mesures pertinentes à prendre, s'atteler à identifier les personnes morales impliquées (syndicats de copropriété, bailleurs sociaux, etc.), engager une stratégie de

⁹⁰ Le SPANC est chargé du contrôle règlementaire des fosses septiques (contrôles obligatoires - par exemple en cas de cession d'un bien immobilier, ou périodique - contrôle décennal). Disposant de cinq techniciens pour contrôler environ 50 000 fosses, il n'a pas les moyens de faire face à sa charge, qui s'accumule progressivement.

⁹¹ Le comptable public mobilise 3,5 ETP sur le compte de La Créole.

déploiement de compteurs divisionnaires pour les parties communes là où cela est rendu possible et circonscrire les cas impossibles afin de soumettre leur avenir au conseil d'administration.

Pour honorer leurs dettes, les abonnés peuvent payer soit directement à la régie par chèque, espèces, carte bancaire (y compris par internet ou téléphone), virement, prélèvement automatique à la facturation ou au mois, soit indirectement par cash compte⁹² à La Poste (sans frais pour l'abonné, dans toutes les agences postales de l'île) ou par ticket service énergie distribués par les services d'aides sociales.

Les demandes de prélèvements sont en constante augmentation depuis leur mise en place à l'époque de la régie municipale. Elles ne représentent encore toutefois que 34 % du nombre d'abonnés, 31 % du nombre de règlements et 21 % des montants perçus, en 2021.

L'expérience montre que le prélèvement automatique constitue le mode de paiement le plus efficace et suscitant le moins de complication dans le suivi informatique des comptes des usagers. Si l'abonnement mensuel avantage la trésorerie de la régie, sa charge de traitement est néanmoins un peu plus lourde pour le service facturation, nécessitant des phases de régularisation.

Constituant une solution pour améliorer la qualité du recouvrement, la fiabilité du prélèvement automatique plaide en faveur d'actions de communication à mener auprès des usagers, notamment sur les grands comptes comme cela a été fait avec la commune de Saint-Paul, afin de promouvoir ce mode de paiement.

Une tarification incitative pour les usagers particuliers ayant recours au prélèvement pourrait y contribuer en regard des économies qu'engendrerait la baisse des dysfonctionnements coûteux du recouvrement.

Il est par ailleurs rappelé que si La Créole n'a pas la possibilité de couper l'accès à l'eau pour les usagers particuliers, cette impossibilité ne s'applique pas aux entreprises.

En définitive, la régie communautaire doit développer un dispositif de contrôle interne spécifique au recouvrement, sous-tendu par un double esprit de contrôle de qualité et de probité. Ce dispositif, reposant sur une cartographie des risques, doit tenir compte des risques humains et verrouiller les failles informatiques⁹³. Il pourrait définir des régimes de contrôle différents selon le niveau de consommation du client.

- **Les dispositifs de remise gracieuse : des contrôles à développer**

Jusqu'en février 2022, la régie disposait d'une commission « fuites » chargée d'examiner les demandes de dégrèvement pour fuite d'eau potable et d'une commission de conciliation chargée d'examiner les dossiers de demande de remise gracieuse pour lesquels aucune solution n'avait été trouvée (fuites, prescriptions, erreurs de liquidation), avant présentation et vote au conseil d'administration. Ces commissions, composées de manière identique de 13 membres titulaires élus du conseil d'administration, ont été suspendues. Elles sont pourtant moins onéreuses et plus à même de traiter plus équitablement les dossiers que les voies de médiation situées dans l'hexagone.

⁹² Dit « eficash ».

⁹³ Création des profils utilisateurs avec des droits restreints afin de limiter par exemple les risques d'un arrêt non justifié de la facturation à l'utilisateur.

Les remises pour fuite représentent autour de 2 M€ par an, tandis que les remises sur conciliation représentent annuellement quelques dizaines de milliers d'euros. Le montant considérable des remises pour fuite souligne d'ailleurs le mauvais état des réseaux privés.

S'agissant de ces dernières, les deux règlements de service de la régie (eau potable et assainissement collectif) s'écartent tant des dispositions législatives⁹⁴ que réglementaires⁹⁵, qui excluent certains types de fuites et exigent notamment une réaction rapide de l'utilisateur pour faire réparer la fuite suspectée et transmettre la demande de dégrèvement, pièces justificatives à l'appui. Si cette adaptation ne semble pas contraire à l'esprit de la loi⁹⁶, la chambre constate que les montants résultant des dispositions assouplies représentent près de 0,8 M€ par an, soit 40 % des remises et que les critères établis ne sont pas systématiquement vérifiés en commission.

Tableau n° 3 : Montants des différents dispositifs de remise, eau et assainissement

En €	2020	2021	2022	Total	Parts
Montants remis sur le fondement de la loi Warsmann	1 027 593	1 536 889	944 252	3 508 734	60 %
Montants remis sur le fondement des règlements de service	724 329	837 011	813 310	2 374 649	40 %
Total	1 751 922	2 373 900	1 757 561	5 883 383	100 %

Source : CRC, d'après les données de la régie La Créole

La chambre relève par ailleurs que les dégrèvements effectués ne transparaissent pas dans les comptes, La Créole procédant par compensation directe. Conformément au principe d'universalité budgétaire, l'établissement doit retracer les remises accordées.

Au vu de l'importance des montants remis au regard du chiffre d'affaires (près de 28 M€ en 2020), la chambre recommande à la régie de mieux encadrer les conditions d'accès aux remises ouvertes par son règlement intérieur relatif à l'eau potable, en définissant la typologie des bénéficiaires (particuliers, collectivités, etc.), en les plafonnant et en contrôlant rigoureusement chaque dossier (notamment en vérifiant physiquement les réparations déclarées).

Dans sa réponse à la chambre, le président du conseil d'administration indique que la suspension des commissions a été prise à la suite d'une forte augmentation des volumes financiers, le temps de fiabiliser les procédures. Le conseil d'administration a validé mi-2023 la reprise de ces commissions, mais la fiabilisation de leurs procédures reste encore à établir.

Recommandation n° 4 : mieux encadrer les conditions d'accès aux remises ouvertes par le règlement intérieur relatif à l'eau potable d'ici décembre 2024.

⁹⁴ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

⁹⁵ Décret d'application n° 2012-1078 du 24 septembre 2012.

⁹⁶ Réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée le 23 septembre 2021, à la question de savoir si une collectivité territoriale peut bénéficier du dispositif de dégrèvement (questions écrites n° 21479 et 21482).

3.1.3 Un manque crucial d'encadrement des circuits de la dépense

Dans le cadre du transfert de compétences de La Créole municipale vers La Créole communautaire, cette dernière a poursuivi l'exécution des marchés publics conclus sous l'empire de la régie communale en leur adjoignant, le cas échéant, des avenants pour en prolonger la durée. Certains renouvellements de marchés n'ayant pas toujours été correctement anticipés, La Créole a recouru aux avenants dans des conditions irrégulières à l'instar du marché Vidanges-Services.

Entre 2021 et mars 2023, le conseil d'administration a été amené à se prononcer à cinq reprises sur des mises en paiement par le biais de protocoles transactionnels. La chambre a établi que des règlements accordés aux prestataires dans ces cadres conventionnels ont pu s'élever à hauteur de 350 000 €.

Selon les termes indiqués dans les actes de La Créole, il s'est agi de procéder à la régularisation du paiement des prestations réalisées sur la base du principe de l'enrichissement sans cause. Si la possibilité d'une demande d'indemnisation sur ce fondement a bien été développée par la jurisprudence⁹⁷, la règle de droit reste qu'un bon de commande émis alors que la durée de validité de l'accord-cadre est expirée, ne peut faire naître aucune obligation contractuelle et n'ouvre donc pas droit au paiement du titulaire.

S'il est permis, et sous réserves, qu'un bon de commande émis en cours d'exécution d'un marché reste valide et produise ses effets même une fois le marché terminé, encore faut-il que le montant maximum du marché ne soit pas atteint, que le bon de commande ait été émis avant la fin du marché et qu'il ne s'agisse pas de prolonger le marché au-delà d'un délai raisonnable.

En poursuivant des prestations avec les titulaires de marchés terminés, La Créole méconnaît les principes de la commande publique et, notamment, celui de l'obligation de mise en concurrence.

Elle n'est en outre pas en mesure de justifier la formalisation d'une partie des commandes passées. En effet, les délibérations et protocoles ne font état de commandes et/ou de devis signés au préalable que pour certaines prestations facturées. Pour d'autres, La Créole admet qu'il s'agit de régulariser le paiement de factures établies en dehors de toute commande matérialisée ou de prendre en charge des factures qu'elle ne semble pas attendre.

Sans même considérer les montants dus, le recours à plusieurs reprises aux protocoles transactionnels révèle un dysfonctionnement tant dans le processus de passation des marchés (prestations réalisées par l'ancien titulaire dans l'attente de l'aboutissement de la nouvelle consultation) que dans celui de l'exécution (absence de commande et, lorsque qu'elle est passée, absence de suivi des commandes passées).

Le défaut d'engagement juridique et comptable préalable, sans respect des règles de la commande publique de surcroît, fait peser sur La Créole des risques budgétaires (manque de crédits disponibles) et juridiques (absence de preuve d'engagement par une personne habilitée, risque de certification du service fait sans pouvoir s'assurer de leur réalité du fait de leur ancienneté, risque de contestation par un tiers du recours par La Créole à un prestataire en dehors d'une mise en concurrence, risque d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, etc.).

⁹⁷ CAA Bordeaux, 8 septembre 2009, n° 08BX00203, *Sté Bull SA*.

Si des circonstances atténuantes peuvent être évoquées sur cette période marquée par la création de la régie, de surcroît concomitante à la crise pandémique, La Créole doit prendre les mesures nécessaires d'anticipation du renouvellement de ses marchés et, ainsi, mettre fin à son habitude de régularisation par avenant qui ne peut constituer une pratique normale de gestion.

Enfin, la cellule marchés publics ne centralisant pas l'ensemble des besoins, elle n'est en mesure d'assurer ni le respect des seuils réglementaires (par leur computation) ni l'application des règles de la commande publique sur les commandes réalisées directement par les services.

3.1.4 Une régie de recettes et d'avances à contrôler

La Créole bénéficie d'une régie de recettes et d'avances pour l'encaissement et le décaissement des fonds publics en lieu et place du comptable public du Trésor. Les encaissements sont classés selon trente catégories de recettes possibles et les décaissements selon dix catégories.

Alors que le montant maximum de l'encaisse que le régisseur est autorisé à conserver est fixé à 1,8 M€, la chambre a constaté que sur douze mois le plafond a été dépassé sept fois en 2021 et dix fois en 2020. Ce point avait déjà été soulevé lors du dernier contrôle réalisé par les services du Trésor en août 2015, qui avaient d'ailleurs relevé un certain nombre de dysfonctionnements encore présents aujourd'hui.

Globalement, la plupart des observations et recommandations établies dans le rapport des services du Trésor restent d'actualité, notamment ces propos tirés de sa synthèse, qu'au-delà de l'organisation qui restait à améliorer « *le dispositif de maîtrise des risques est à développer par le renforcement des contrôles au sein de la régie. Des contrôles de supervision de l'ordonnateur sont également à mettre en œuvre* ».

La chambre relève que la régie n'a fait l'objet d'aucun contrôle par le directeur depuis sa création. Les contrôles sur place et sur pièces de l'ordonnateur ou de son délégué doivent être formalisés et s'exercer selon les périodicités qu'ils déterminent. Ils participent au dispositif plus général de contrôle interne de l'ensemble de la régie communautaire.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'établir un plan et une procédure de contrôle interne de la régie d'avances et de recettes et de le mettre en exécution avant la fin de l'exercice 2024.

Recommandation n° 5 : établir un plan et une procédure de contrôle interne de la régie d'avances et de recettes d'ici juin 2024.
--

3.2 Une stratégie à définir et engager

3.2.1 La nécessité de poursuivre et finaliser le contrat d'objectif concerté avec TCO

L'article 4 des statuts de La Créole prévoit que la politique de sécurisation de l'approvisionnement en eau, de définition et de conduite des investissements, ainsi que la politique tarifaire demeurent définies par le conseil communautaire du TCO en sa qualité d'autorité organisatrice, en concertation avec le conseil d'administration de la régie. Ce même article prévoit que ce contrat d'objectifs concerté comprenne un dispositif d'évaluation de la performance.

Ce document est l'occasion de définir les axes stratégiques, les moyens pour y parvenir et les dispositifs d'évaluation de ces atteintes, en cohérence avec les axes, objectifs et indicateurs définis dans la feuille de route du TCO, que constitue le contrat de progrès 2020-2024 qu'il a passé avec l'État et tous les acteurs de l'eau.

Parmi les axes prioritaires de ce contrat de progrès quinquennal figurent notamment la structuration du service, l'adoption d'une gestion financière rigoureuse, le positionnement central de l'utilisateur, le maintien du patrimoine, une vision prospective des systèmes d'eau et la performance du réseau.

Bien qu'un prestataire soit actuellement sollicité pour son élaboration, la chambre souligne le retard considérable pris dans l'élaboration de ce contrat d'objectif concerté, qui n'a toujours pas été établi plus de trois ans après la création de la régie. En réponse à la chambre, le TCO indique que ce contrat d'objectif sera effectif avec la régie en 2024.

3.2.2 Une formalisation incontournable des procédures et du contrôle interne

Comme déjà relevé à plusieurs reprises, La Créole manque gravement de formalisation, tant des procédures que des contrôles, ces deux carences étant étroitement liées.

Aucun système de contrôle interne n'est établi. Divers contrôles sont naturellement effectués mais il n'y a pas d'approche globalisée et centralisée qui intègre de manière systématique et systémique l'ensemble des processus (c'est-à-dire les procédures de chaque métier) et identifie les risques y afférents, notamment dans leurs aspects financiers.

En complément de ce qui a déjà été relevé, il peut être ajouté à titre non exhaustif que :

- les compteurs individuels ne sont pas suivis en gestion des stocks, si bien que rien n'assure que des compteurs obsolètes réformés ne sont pas remis en circulation ou encore que chaque compteur fait l'objet d'une facturation. Aucun système verrouillant le circuit de cet équipement clé n'est mis en place ;
- aucun système d'enregistrement et de suivi du courrier n'était en place et aucune procédure permettant de remonter la validation des certificats d'exonération de facture n'était installée jusqu'à l'arrivée du nouveau directeur en fonctions ;
- le système de gestion du temps de travail n'est pas fiable. Il repose sur la bonne foi de chacun. En l'absence de badgeuse, le suivi des heures effectuées se fonde sur les déclarations faites sur une feuille d'emploi du temps, qui est ensuite validée par le

cadre de contact, les services effectuant des saisies parallèles dans de simples tableurs ;

- quant aux congés, en l'absence de tout cadre sécurisé sur le suivi du temps de travail et le circuit de la validation des congés, il n'est pas possible de s'assurer que ceux effectués ont bien été préalablement décomptés, tout comme il n'y a pas de corrélation automatique entre les congés maladie et les périodes d'astreinte, sans compter la difficulté posée par les repos compensateurs (*supra* 2.3.2).

Au regard de ces défaillances et de ses implications financières⁹⁸, la chambre recommande d'établir les conditions nécessaires à un suivi fiabilisé de la ressource que constitue le temps de travail.

De même, il n'existe pas d'outil de gestion RH permettant de sécuriser les avancements par application de la grille des salaires ou la génération d'alertes pour anticiper les suites à donner à des contrats arrivant à échéance.

L'ensemble des manquements relevés au cours du présent rapport et de celui relatif à La Créole municipale, manifeste un dysfonctionnement généralisé de la structure.

Plus généralement, l'absence de procédure et d'outils sécurisés est particulièrement propice à des manquements au devoir de probité. À ce sujet, la chambre invite l'établissement à mettre en œuvre les dispositions réglementaires relatives aux lanceurs d'alerte et au référent déontologue

En définitive, la régie doit engager et mener à bien un chantier de mise à plat des différents processus. La chambre lui recommande d'établir un système de contrôle interne qui permette tant de les sécuriser que d'alimenter le contrôle de la gestion. Ces processus devront inclure les étapes informatisées en lien avec les outils informatiques associés, en identifiant notamment les différents risques pouvant apparaître, les modes opératoires et les contrôles pour y remédier.

Un système de contrôle interne d'abord comptable, qui intégrerait toutes les procédures afférentes aux dépenses et aux recettes, constituerait une première étape vers un système complet de contrôle interne et de qualité permettant de piloter l'activité et de suivre les indicateurs découlant de la réflexion stratégique.

Sans idée d'exhaustivité, la chambre a d'ores et déjà identifié plusieurs procédures nécessitant une attention particulière : les procédures d'avances, celles de recettes et notamment le recouvrement, les dégrèvements, les impayés, le recrutement, les congés et leur indemnisation, chaque prime notamment l'intéressement, les astreintes et les repos compensateurs, la computation des seuils de la commande publique, les avenants aux marchés publics, la certification du service fait, la gestion des véhicules et la gestion des compteurs d'eau individuels.

L'aboutissement de ces travaux est un préalable indispensable à tout éventuel élargissement du champ d'intervention territorial de la régie.

Recommandation n° 6 : établir les conditions nécessaires à un suivi fiabilisé du temps de travail d'ici juin 2024.

⁹⁸ Par exemple, les indemnités de congés payés passent de 450 000 € en 2020 à plus de 700 000 € à compter de 2021.

Recommandation n° 7 : concevoir, formaliser et exécuter, d'ici décembre 2024, un système de contrôle interne qui permette tant de sécuriser les procédures que d'alimenter le contrôle de la gestion.

3.2.3 Les axes stratégiques déjà identifiés

Dans son rapport d'orientation budgétaire 2023, La Créole a déjà identifié quatre axes stratégiques : assurer un service public de qualité aux usagers ; repositionner la structure et la remettre en maintien de marche pour son développement ; réduire les dépenses de fonctionnement notamment de personnel ; maintenir le niveau des travaux de renouvellement et lancer les nouveaux chantiers d'investissements.

Pour se dégager des difficultés structurelles qui paralysent le développement et les projets, plusieurs chantiers préalables sont opportunément envisagés : la refonte de la plateforme téléphonique⁹⁹, l'accueil physique, la gestion du courrier, la refonte partielle de l'organigramme, le chantier de la tarification des services d'eau et d'assainissement, la fiabilisation de la base clientèle et la gestion des NPAI¹⁰⁰, la gestion des dégrèvements, la gestion dynamique du recouvrement (incluant les sujets des impayés et du provisionnement), les chantiers de la télérelève et de la radio-relève, le renouvellement des compteurs obsolètes, la refonte du dispositif de suivi des opérations privées, l'amélioration du paiement en ligne et la communication.

Au vu des enjeux identifiés sur le recouvrement ou encore l'obtention de financements, la communication revêt une importance stratégique, qui doit d'ailleurs être menée en partenariat avec le TCO, que ce soit en termes d'objectifs (économiser l'eau, préserver la ressource en eau, par exemple) comme de moyens (sensibiliser, responsabiliser les usagers sur la préservation de la ressource, par exemple).

La principale variable en recettes étant constituée de la redevance eau, l'établissement doit investir sur son lien avec l'utilisateur. Si les campagnes pédagogiques à visée écologique ont toute leur importance, elles sont conciliables avec les impératifs financiers, comme une communication pertinente sur les atouts du prélèvement automatique biannuel. Les difficultés de recouvrement ne sont effectivement pas sans lien avec l'opacité des procédures qui mettent l'utilisateur au défi de comprendre ce qu'il doit faire ou comment il doit le faire (par exemple, pourquoi il doit le cas échéant régler sa dette auprès du comptable public alors qu'il est en mesure de la régler à la régie, entre autres).

L'obtention de labels de qualité normés (Iso, etc.) pourra utilement servir l'établissement dans sa communication. Il suppose au préalable une mise à plat des différentes procédures financières en lien avec les outils informatiques associés.

En réponse à la chambre, le président du conseil d'administration mentionne que ces procédures ont été identifiées parmi les chantiers prioritaires et font déjà l'objet d'un travail de fond initié par l'actuel directeur et qui nécessite une réorganisation globale de l'ensemble des services de La Créole. Ainsi les priorités d'action, de mises en œuvre et la temporalité seront

⁹⁹ Qui ne fonctionne actuellement que sur la base d'un roulement des agents de La Créole, sans corrélation avec leurs missions et compétences. La salle dédiée, entièrement équipée, n'est par ailleurs pas exploitée, les agents préférant opérer par renvoi téléphonique.

¹⁰⁰ N'habite pas à l'adresse indiquée.

fixées par la délibération cadre fixant les objectifs stratégiques et opérationnels (préserver la ressource en eau, améliorer la qualité du service rendu aux usagers), laquelle est prévue d'être soumise au conseil d'administration de décembre 2023.

3.2.4 Un recours possible à la hausse de la tarification qui ne serait légitime qu'avec une gestion saine des dépenses de fonctionnement et un système de recouvrement efficace

Le tarif de l'eau potable, révisable chaque année, est fixé par le conseil d'administration de la régie communautaire. Au tarif de l'eau consommée se rajoutent cinq types de frais : les frais d'accès au service (montant forfaitaire), les redevances « prélèvement de l'eau et lutte contre la pollution » destinées à l'office de l'eau de La Réunion (montant par m³), la redevance assainissement (si l'utilisateur est raccordé au réseau collectif des eaux usées) et une TVA de 2,1 % sur la partie eau potable. La Créole pratique une tarification différenciée par paliers de volumes consommés.

Le prix de l'eau n'est pas homogène au sein du TCO. Il est même différent au sein de la régie entre les territoires de Saint-Paul et de Trois-Bassins (pour les tarifs de l'adduction d'eau potable, cf. annexe n° 8).

Tableau n° 4 : Prix de l'eau seule au m³ pour une consommation d'un ménage de référence selon l'INSEE de 120 m³ par an

En € TTC/m ³	2019	2020	2021	2022	Écart
Le Port	0,66	0,67	0,73	0,68	0,02
La Possession	1,55	1,58	1,64	1,61	0,06
Saint-Leu	1,38	1,37	1,48	1,42	0,04
Saint-Paul	1,11	1,13	1,13	1,13	0,02
Trois-Bassins	1,57	1,57	1,57	1,57	0,00
Moyenne	1,25	1,26	1,31	1,28	0,03
Moyenne des tarifs de l'île	1,26				

Source : données de l'établissement et rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

Tableau n° 5 : Prix de l'assainissement collectif pour une consommation d'un ménage de référence selon l'INSEE de 120 m³ par an

En € TTC/m ³	2019	2020	2021	2022	Écart
Le Port	non transmis	1,10	1,12	1,36	0,26
La Possession	non transmis	1,16	1,12	1,36	0,20
Saint-Leu	non transmis	1,17	1,19	1,24	0,07
Saint-Paul	non transmis	1,48	1,48	1,48	0,00
Trois-Bassins	1,66	1,66	1,66	1,66	0,00
Moyenne		1,31	1,31	1,42	0,11
Moyenne des tarifs de l'île	1,24				

Source : données de l'établissement et rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

Si le prix pour l'utilisateur de Saint-Paul est nettement en-dessous de la moyenne de l'île, celui de Trois-Bassins la dépasse.

Lors de sa séance du 21 juin 2023, le conseil d'administration a provisoirement modifié la tarification pour tenir compte de l'augmentation des charges d'énergie liées à la hausse de l'électricité¹⁰¹. Une refonte plus profonde de la tarification, selon une approche sociale et progressive, est prévue en 2024.

Depuis le transfert de compétences eau et assainissement du 1^{er} janvier 2020, il n'y a pas eu d'harmonisation tarifaire du SPANC pourtant compétent sur l'ensemble du territoire. Les tarifs appliqués sont donc ceux anciennement validés par les communes.

La chambre rappelle que selon le principe d'égalité devant le service public, les tarifs doivent être identiques pour des usagers d'une même catégorie (particuliers, industriels ou agriculteurs) utilisant le service dans les mêmes conditions.

L'harmonisation et, donc, la hausse possible de la tarification ne semblerait toutefois légitime qu'après avoir démontré l'engagement de mesures destinées à maîtriser les dépenses de fonctionnement et le recouvrement des recettes.

En tout état de cause, cette solution doit aussi être abordée dans le cadre du travail de convergence tarifaire mené à l'échelle du territoire intercommunal par le TCO à l'horizon 2026, lequel implique en toute rigueur de pouvoir comparer les coûts de production.

Deux approches dans la détermination des coûts de production sont possibles : calculer ponctuellement le coût d'un service, comme le fait actuellement La Créole ou, mettre en place une comptabilité de gestion (en coût direct, coût complet ou gestion par l'activité).

Si la première approche répond à un besoin ponctuel, son actualisation engendre un travail équivalent chaque année. La seconde implique un investissement important mais produit une actualisation quasi automatique. À ce titre, elle constitue un meilleur outil de pilotage.

En réponse à la chambre, l'actuel président du conseil d'administration indique que cette instance porte une volonté de changement global des pratiques au sein de La Créole. En décembre 2020, le conseil d'administration s'est opposé à une augmentation des tarifs proposés par l'ancien directeur. En avril 2021, moins d'un mois après son élection à la présidence, sa première décision forte a concerné le rendement de réseau qui se dégradait alors depuis plusieurs années, passant sous la barre des 60 %. Il a ainsi sollicité une augmentation significative des crédits budgétaires pour le renouvellement du réseau et procéder à un rattrapage.

Recommandation n° 8 : soumettre les différents protocoles d'accord ainsi que le règlement intérieur de l'établissement, à l'approbation du conseil d'administration avant février 2024.

Recommandation n° 9 : faire adopter une stratégie formalisée en cohérence avec le contrat d'objectif d'ici février 2024.

¹⁰¹ L'électricité est nécessaire pour pressuriser l'eau, notamment en altitude.

3.3 La question stratégique du mode de gestion

Indépendamment de l'histoire de La Créole dont une large part du personnel provient du secteur privé, la difficulté que pose actuellement le mode de gestion en régie réside dans la contradiction entre les attentes que peut susciter chez les agents un résultat excédentaire et la nature profondément publique de l'établissement, qui n'a en réalité que très peu de moyens d'action en recettes (la hausse du tarif de l'eau) et doit donc se contenir en dépenses de fonctionnement.

Composé de personnel de droit privé, assujetti au droit du travail et au droit commercial, l'établissement peut avoir tendance à raisonner comme une entreprise privée, au point notamment de perdre de vue la nature publique des fonds, comme l'illustrent les réticences exprimées lors du renforcement de sa tutelle par la collectivité de rattachement (*supra* 1.1).

En effet, bien que présentée comme un SPIC, la régie n'a pas de recettes réellement commerciales. Bien au contraire, au cœur des exigences écologiques, les services d'eau et d'assainissement travaillent à optimiser les ressources et donc à encourager la baisse des consommations. Cela explique que les risques soient supportés par la collectivité de rattachement. C'est donc à bon droit que cette dernière cherche à les maîtriser et peut légitimement s'interroger sur la pertinence du mode de gestion choisi.

Une correcte appréciation, au-delà de critères objectifs¹⁰², implique un nécessaire travail de comparaison avec les autres modes de gestion applicables sur le territoire de la communauté d'agglomération. Cette dernière a commencé à l'entreprendre en vue de définir à son échelle le modèle de gestion censé prendre le relais aux échéances des délégataires de service public à l'horizon 2028. La question épineuse de l'harmonisation tarifaire souligne d'ailleurs la difficulté à comparer des modèles à la prise en charge de coûts très variables selon que les investissements sont ou pas supportés par la collectivité.

La chambre attire l'attention des acteurs de la politique de l'eau du TCO sur l'alternative que pourrait tout de même offrir le mode de gestion en régie avec autonomie seulement financière. Ce modèle économique présente l'avantage d'une tutelle assumée sans ambiguïté par l'intercommunalité, le président du conseil d'administration se retrouvant être à la place du directeur le représentant légal et l'ordonnateur de la régie. Il permet également de régler la question lancinante et primordiale de la charge de l'investissement qui, en tout état de cause, se retrouve être celle de la collectivité sur l'ensemble de son territoire.

En réponse à la chambre, le TCO indique s'être engagé dans l'analyse comparative du mode de gestion en régie, et que l'analyse juridique et l'étude des impacts sont en cours.

¹⁰² Le fonctionnement en régie bénéficie de l'appui du comptable public pour les mises en recouvrement d'impayés et constitue un gage d'exigence budgétaire et comptable. En revanche, il peut alourdir le circuit de la recette en cas de mauvaise coordination, et le coût apparent du recouvrement ne contient pas les services de l'administration en charge des finances publiques.

ANNEXES

Annexe n° 1. Sigles et Acronymes.....	54
Annexe n° 2. Modalités de gestion avant et après le transfert des compétences eau et assainissement au TCO	55
Annexe n° 3. Complément de données sur La Créole.....	56
Annexe n° 4. Indicateurs de performance des réseaux (non exhaustifs).....	58
Annexe n° 5. Le rendement des réseaux	61
Annexe n° 6. Données d'analyse financière.....	63
Annexe n° 7. Les dépenses relatives au personnel.....	66
Annexe n° 8. Les tarifs de l'adduction d'eau potable	69

Annexe n° 1. Sigles et Acronymes

ACCRO	Association des consommateurs et contribuables de la région Ouest
AEU	Assainissement des eaux usées
AEP	Alimentation en eau potable
CAP	Commission administrative paritaire
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CSE	Comité social et économique
CSSCT	Comité santé, sécurité et conditions de travail
EPL	Établissement public local
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERU	Eaux résiduaires urbaines
EU	Eaux usées
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
ICA	Indemnité compensatrice d'astreinte
ILO	Irrigation du littoral Ouest
NAO	Négociations annuelles obligatoires
OLE	Office de l'eau Réunion
RI	Règlement intérieur
RPQS	Rapport annuel sur le prix et la qualité du service
SLC	Sécurité, logistique, communication
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SPIC	Service public industriel et commercial
TCO	Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe n° 2. Modalités de gestion avant et après le transfert des compétences eau et assainissement au TCO

Tableau n° 6 :

		Au 31/12/2019	Au 01/01/2020	Au 31/12/2022
Commune	Service	Mode de gestion		
Saint-Paul	Eau potable	Régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière La Créole	Régie communautaire dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière La Créole	Régie communautaire La Créole
	Assainissement collectif			
	Assainissement non collectif			
Trois-Bassins	Eau potable	Régie avec l'appui de conventions d'exploitation	Régie communautaire La Créole	Régie communautaire La Créole
	Assainissement collectif	Régie avec prestations de service		
	Assainissement non collectif	Régie communale		
Saint-Leu	Eau potable	DSP	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements
	Assainissement collectif	DSP	DSP pour l'exploitation, gestion directe par le TCO pour les investissements	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements
	Assainissement non collectif	Régie communale	Régie communautaire La Créole	Régie communautaire La Créole
La Possession	Eau potable	SEMOP	SEMOP	SEMOP
	Assainissement collectif	DSP	DSP pour l'exploitation, gestion directe par le TCO pour les investissements	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements
	Assainissement non collectif	Régie communale	Régie communautaire La Créole	Régie communautaire La Créole
Le Port	Eau potable	DSP	DSP pour l'exploitation, gestion directe par le TCO pour les investissements	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements
	Assainissement collectif	DSP	DSP pour l'exploitation, gestion directe par le TCO pour les investissements	DSP pour l'exploitation ; gestion directe par le TCO pour les investissements
	Assainissement non collectif	Régie communale	Régie communautaire La Créole	Régie communautaire La Créole

Source : délibération du TCO du 28 octobre 2019

Annexe n° 3. Complément de données sur La Créole

<i>Saint-Paul</i>	Trois-Bassins
11 forages, 3 puits, 3 captages	6 Unités de forages
54 cuves de stockage pour un volume total de 49 900 m ³	10 cuves de stockage pour un volume total de 3 420 m ³
29 unités de stations de pompage	6 unités de stations de pompage
Postes relevage : 85 postes de relevage d'eaux usées, 5 postes de relevage d'eaux pluviales	Postes relevage : 4 postes de relevage d'eaux usées,
56 analyseurs de qualité en ligne (chlore-turbidité-conductivité, pH)	4 analyseurs de qualité en ligne (chlore-turbidité-conductivité, pH)
Station d'épuration des eaux usées : Ermitage d'une capacité de 26 000 EH (équivalent-habitant) en limite de saturation, et Cambaie d'une capacité de 60 000 EH (utilisée à environ 25 000 EH).	Les eaux usées sont traitées par la station d'épuration de l'Ermitage
Près de 25 000 dispositifs d'assainissement non collectif	10 réservoirs d'eau potable
	Près de 23 600 dispositifs d'assainissement non collectif

Source : site internet de La Créole

Réseau eau potable de La Créole**Tableau n° 7 : Linéaire du réseau d'eau potable**

En mètres, hors branchements	au 31/12/2019	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Linéaire du réseau de canalisation eau potable	931 300	910 430	938 200
<i>dont Saint-Paul</i>	844 000	818 130	845 600
<i>dont Trois-Bassins</i>	87 300	92 300	92 600
Part sur le réseau total du TCO	58 %	56 %	57 %

Tableau n° 8 : Population desservie

En nombre d'habitants	au 31/12/2019	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Population desservie par La Créole	113 121	111 999	110 399
<i>dont Saint-Paul</i>	105 887	104 831	103 203
<i>dont Trois-Bassins</i>	7 234	7 168	7 196
Soit sur la population desservie du TCO	53 %	53 %	52 %

Tableau n° 9 : Abonnés domestiques et assimilés, en eau potable

En nombre d'abonnés	au 31/12/2019	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Abonnés domestiques et assimilés La Créole	51 551	55 768	56 724
<i>dont Saint-Paul</i>	48 543	52 679	53 540
<i>dont Trois-Bassins</i>	3 008	3 089	3 184
Soit sur l'ensemble des abonnés du TCO	53 %	57 %	55 %

Tableau n° 10 : Consommation d'eau potable par abonné

En m ³	au 31/12/2019	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Consommation moyenne à l'échelle du TCO	252	251	231
Consommation moyenne à l'échelle de La Créole	213	215	196
<i>dont Saint-Paul</i>	227	228	201
<i>dont Trois-Bassins</i>	198	201	191

Tableau n° 11 : Volume d'eau potable produite par La Créole

En m ³	2020	2021
Volume produit	21 944 858	18 601 496
<i>dont Saint-Paul</i>	20 863 214	17 461 170
<i>dont Trois-Bassins</i>	1 081 644	1 140 326
Volume acheté	1 602 331	2 686 027
<i>dont Saint-Paul</i>	1 567 421	2 653 925
<i>dont Trois-Bassins</i>	34 910	32 102
Total volume produit et acheté	23 547 189	21 287 523
<i>dont Saint-Paul</i>	<i>22 430 635</i>	<i>20 115 095</i>
<i>dont Trois-Bassins</i>	<i>1 116 554</i>	<i>1 172 428</i>
Part sur la production totale du TCO	58 %	58 %

Tableau n° 12 : Volume d'eau potable vendue par La Créole à d'autres réseaux

En m ³	2019	2020	2021
Volume vendu	11 663 302	11 978 574	11 405 956
<i>dont Saint-Paul</i>	11 067 067	11 358 209	10 799 081
<i>dont Trois-Bassins</i>	596 235	620 365	606 875

Source : rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

Réseau assainissement collectif de La Créole

Tableau n° 13 : Linéaire du réseau d'assainissement collectif

En km, hors branchements	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Linéaire de collecte total	325,1	331,2
<i>dont Saint-Paul</i>	310	315
<i>dont Trois-Bassins</i>	15,1	16,2
Part sur le TCO	55 %	56 %

Tableau n° 14 : Abonnés domestiques et assimilés, en eau potable et assainissement collectif

En nombre d'abonnés	au 31/12/2020	au 31/12/2021
Abonnés domestiques et assimilés La Créole	32 426	34 793
<i>dont Saint-Paul</i>	31 800	34 100
<i>dont Trois-Bassins</i>	626	693
Soit sur l'ensemble des abonnés du TCO		53 %

Source : rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

Annexe n° 4. Indicateurs de performance des réseaux (non exhaustifs)**Indicateurs sur le réseau d'eau potable de La Créole****Tableau n° 15 : Taux de conformité des analyses bactériologiques (microbiologiques)**

	2020	2021
Saint-Paul	99,2 %	99,6 %
Trois-Bassins	100 %	100 %

Tableau n° 16 : Taux de conformité des analyses physico-chimiques

	2020	2021
Saint-Paul	99,6 %	99,6 %
Trois-Bassins	100 %	100 %

Tableau n° 17 : Taux d'occurrence des interruptions de service non-programmées¹⁰³

Nombre d'interruptions pour 1000 abonnés	2020	2021
Saint-Paul	9	donnée non fournie
Trois-Bassins	0	2

Source : rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO, 2021 p.87 et 208
 Sur le rendement de réseau et l'indicateur linéaire de perte, cf. annexe n° 6.

Indicateurs sur le réseau d'assainissement collectif de La Créole**Tableau n° 18 : Taux de desserte par le réseau d'assainissement collectif¹⁰⁴**

	2020	2021
Saint-Paul	85,7%	84,4 %
Trois-Bassins	59,2%	65,6 %

Tableau n° 19 : Indice de connaissance et gestion patrimoniale des réseaux

Entre 0 et 120	2020	2021
Saint-Paul	115	105
Trois-Bassins	Donnée non fournie	15

¹⁰³ Une interruption de service non-programmée est une coupure d'eau pour laquelle les abonnés concernés n'ont pas été informés au moins 24 heures à l'avance, exception faite des coupures chez un abonné lors d'interventions effectuées sur son branchement.

¹⁰⁴ Cet indicateur est le ratio entre le nombre d'abonnés desservis par le réseau d'assainissement collectif et le nombre d'abonnés potentiels.

Conformité de la collecte des effluents

0 ou 100	2020	2021
Saint-Paul	0	100
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 20 : Conformité des équipements des stations de traitement

0 ou 100	2020	2021
Saint-Paul	100	100
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 21 : Conformité de la performance des ouvrages d'épuration

0 ou 100	2020	2021
Saint-Paul	100	100
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 22 : Boues évacuées dans l'année

En tonne de matière sèche	2020	2021
Saint Paul	1 267,2	1 006
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 23 : Taux de boues évacuées selon les filières conformes

	2020	2021
Saint Paul	100 %	100 %
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 24 : Taux de débordement des effluents

En nombre d'évènements pour 1 000 habitants ¹⁰⁵	2020	2021
Saint Paul	0	0
Trois-Bassins	Donnée non fournie	0

Tableau n° 25 : Points noirs¹⁰⁶ du réseau de collecte

En nombre de points noirs	2020	2021
Saint Paul	4,2	4,1
Trois-Bassins	Donnée non fournie	0

¹⁰⁵ L'indicateur mesure un nombre d'évènements ayant un impact direct sur les habitants, de par l'impossibilité de continuer à rejeter les effluents au réseau public et les atteintes portées à l'environnement (nuisance, pollution). Il a pour objet de quantifier les dysfonctionnements du service dont les habitants ne sont pas responsables à titre individuel.

¹⁰⁶ Est un point noir tout point du réseau nécessitant au moins deux interventions par an (préventive ou curative), quelle que soit la nature du problème (contre-pente, racines, déversement anormal par temps sec, odeurs, mauvais écoulement, etc.) et celle de l'intervention (curage, lavage, mise en sécurité, etc.).

Tableau n° 26 : Conformité des performances des équipements d'épuration

0 ou 100	2020	2021
Saint-Paul	100	100
Trois-Bassins	Données non fournies	

Tableau n° 27 : Indice de connaissance des rejets en milieu naturel

Entre 0 et 120	2020	2021
Saint-Paul	100	30
Trois-Bassins	Données non fournies	

Source : rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

Indicateur sur le réseau d'assainissement non collectif de La Créole

Tableau n° 28 : Taux de couverture¹⁰⁷ du SPANC

	2020	2021
La Créole (TCO)	48,9 %	52,9 %

Source : rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) du TCO

¹⁰⁷ Population desservie rapportée à la population totale du territoire couvert par le service.

Annexe n° 5. Le rendement des réseaux

La performance d'un réseau de distribution d'eau potable s'évalue sur la base de plusieurs indicateurs, notamment le rendement de réseau et l'indice linéaire de pertes (ILP).

Le rendement de réseau est un indicateur simple et couramment utilisé pour apprécier le fonctionnement d'un réseau. Rapport entre la quantité d'eau sortie et la quantité d'eau introduite dans le réseau, il tient compte du volume de service nécessaire pour l'exploitation du réseau ; il correspond à l'indicateur SISPEA P104.3. Il permet d'estimer les « pertes » en eau au cours du transfert dans la canalisation. En 2020, le rendement moyen à l'échelle de l'île, pondéré par le linéaire de réseau, est de 61,4 %.

La loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » vise un objectif général de rendement de 85 %. Pour tenir compte des contextes territoriaux, l'objectif peut être ajusté à $R \% = 65 + \text{ILC}/5$. (ILC : indice linéaire de consommation). Cet objectif est renforcé dans les zones de répartition des eaux (ZRE) lorsque les prélèvements dépassent 2M de m³/an : $R \% = 70 + \text{ILC}/5$).

Aucune commune du TCO n'a atteint son objectif ajusté Grenelle II.

Tableau n° 29 : Indicateur de rendement de réseau par commune du TCO en 2020 et rapprochement avec l'objectif ajusté Grenelle II

Communes du TCO	Rendement réalisé	Objectif ajusté Grenelle II	Écart
Le Port	79,1 %	85,8 %	6,7 %
La Possession	64,5 %	82,9 %	18,4 %
Saint -Leu	50,5 %	80,1 %	29,6 %
Saint-Paul	60,3 %	82,1 % (73 selon la régie) ¹⁰⁸	21,8 %
Trois-Bassins	57,6 %	68,8 % (69 selon la régie) ¹⁰⁹	11,2 %
Réunion	61 %		

Source : chronique de l'eau du département de LR en 2020, p.16

L'indice linéaire de pertes (ILP) représente le volume de fuite par linéaire de canalisation. Cet indicateur présente l'avantage de prendre en compte la longueur des réseaux. En croisant cet indicateur avec la densité d'abonnés, il est possible d'évaluer le niveau de performance d'un réseau de distribution d'eau potable, à partir de la grille de lecture suivante :

Tableau n° 30 : Indicateur de performance du réseau

Type	Rural	Intermédiaire	Urbain
Densité	$D < 20$	$20 < D \leq 40$	$D > 40$
ILC	$\text{ILC} < 10$	$10 < \text{ILC} < 30$	$\text{ILC} > 30$
Bon	$\text{ILP} < 2$	$\text{ILP} < 5$	$\text{ILP} < 8$
Moyen	$2 \leq \text{ILP} \leq 7$	$5 \leq \text{ILP} \leq 12$	$8 \leq \text{ILP} \leq 25$
Mauvais	$\text{ILP} > 7$	$\text{ILP} > 12$	$\text{ILP} > 25$

Source : chronique de l'eau du département de LR en 2020, p.17

¹⁰⁸ Le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 a fixé le rendement à atteindre pour tout service de distribution eau à hauteur de 85 %, dans le cas où cette valeur n'est pas atteinte un seuil inférieur est calculé pour tenir compte de la faible densité de l'habitat, la formule du seuil est de : $65 + 1/5$ de l'indice linéaire de consommation. Ce seuil inférieur donne une valeur d'environ 73 % à atteindre pour la commune de Saint-Paul et 69 % pour celle de Trois-Bassins, selon la régie communautaire ; (source rapport d'activités 2021, p.64 et 68).

¹⁰⁹ Cf. note précédente.

Tableau n° 31 : Indice linéaire de perte (ILP) par commune du TCO en 2020 et rapprochement avec l'objectif Grenelle II

Communes du TCO	En m3 / km / jour	Type de réseau	Niveau de performance 2020
Le Port	44,35	urbain	mauvais
La Possession	31,28	urbain	mauvais
Saint-Leu	28	urbain	mauvais
Saint-Paul	27,7	urbain	mauvais
Trois-Bassins	14,9	intermédiaire	mauvais
Réunion	25,4		

Source : chronique de l'eau du département de LR en 2020, p.17

Annexe n° 6. Données d'analyse financière

Tableau n° 32 : Arrêté des comptes 2019 de la régie communale La Créole dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

En € TTC	Budget principal	BA Eau	BA Assainissement collectif et non collectif	Total
Fonctionnement	-49 164	3 120 631	22 992 916	26 064 382
Investissement	-90 116	1 952 916	-721 481	1 141 320
Résultat de clôture	-139 280	5 073 546	22 271 435	27 205 702

Source : arrêté n° 2020-2145 du préfet de la région Réunion du 22 juin 2020, en conformité avec les comptes de gestion 2019 de la régie municipale

Tableau n° 33 : Arrêté des comptes 2019 des BA eau, assainissement collectif et SPANC de la commune de Trois-Bassins

En € TTC	BA Eau	BA Assainissement	BA SPANC
Fonctionnement	67 163	35 131	0
Investissement	-194 539	16 316	4 449
Résultat de clôture	-127 376	51 447	4 449

Source : délibérations municipales de Trois-Bassins du 17 décembre 2020.

Tableau n° 34 : Le plan pluriannuel d'investissement du service eau potable

En €	2020	2021	2022	Évolution
1 AP = (1+2)	107 338 000	143 648 000	113 968 000	
2 dont dépenses antérieures	12 684 485	18 121 524	23 585 425	
3 dont restes à réaliser sur AP	94 653 515	125 526 476	90 382 575	
4 RAR sur CP	1 890 187	1 287 875	2 390 811	26 %
5 CP année n	12 659 451	10 409 133	8 227 635	
6 CP budget exercice n = (4+5)	14 549 638	11 697 008	10 618 447	
7 CP budget exercice n+1	14 238 612	12 637 013	8 134 383	
8 CP budget exercice n+2	14 650 771	22 124 017	15 274 496	
9 CP budget exercice n+3	10 834 686	15 361 994	14 813 699	
10 CP exercices ultérieurs	40 379 807	63 706 444	41 541 551	
11 Total CP à venir =3= (6+7+8+9+10)	94 653 515	125 526 476	90 382 575	

Source : données de la régie La Créole

Tableau n° 35 : Le plan pluriannuel d'investissement du service assainissement

En €	2020	2021	2022	Évolution
1 AP = (1+2)	60 144 000	69 044 000	68 084 000	
2 dont dépenses antérieures	16 374 996	19 995 935	23 133 896	
3 dont restes à réaliser sur AP	43 769 004	49 048 065	44 950 104	
4 RAR sur CP	1 927 000	2 311 632	2 475 330	28 %
5 CP année n	7 126 488	4 703 518	4 322 237	
6 CP budget exercice n = (4+5)	9 053 488	7 015 150	6 797 567	
7 CP budget exercice n+1	8 814 237	8 798 438	8 520 075	
8 CP budget exercice n+2	7 992 023	12 550 359	5 109 564	
9 CP budget exercice n+3	5 673 187	8 266 225	6 788 140	
10 CP exercices ultérieurs	12 236 069	12 417 893	17 734 757	
11 Total CP à venir =3= (6+7+8+9+10)	43 769 004	49 048 065	44 950 104	

Source : données de la régie La Créole

Tableau n° 36 : L'évolution de la capacité d'autofinancement tous budgets confondus

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
Produits de gestion	44 903 718	38 772 748	41 828 968	-3 074 750	-7 %
- Charges de gestion	33 034 042	32 595 374	33 402 375	368 332	1 %
= Excédent brut de fonctionnement et d'exploitation	11 869 676	6 177 373	8 426 593	-3 443 083	-29 %
+ Résultat financier consolidé (réel)	-1 765 500	-1 488 308	-1 798 600	-33 100	2 %
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	25 807 549	-8 440 784	-2 994 419	-28 801 968	-112 %
= CAF brute consolidée, tous budgets	35 911 724	-3 751 719	3 633 574	-32 278 150	-90 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	2 861 231	2 607 915	2 981 354	120 123	4 %
= CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets	33 050 493	-6 359 635	652 220	-32 398 273	-98 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Tableau n° 37 : L'évolution de la dette et de la capacité de désendettement tous budgets confondus

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
Encours de la dette consolidée	56 574 478	65 466 563	65 485 208	8 910 730	16 %
CAF brute consolidée	35 911 724	-3 751 719	3 633 574	-32 278 150	-90 %
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	1,6	-17,5	18	16	
Intérêts des emprunts et dettes consolidés	1 765 500	1 488 308	1 798 600	33 100	2 %
= Taux apparent de la dette consolidée	3,1%	2,3%	2,7%		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Tableau n° 38 : L'évolution du besoin de financement propre tous budgets confondus

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets	33 050 493	-6 359 635	652 220	-32 398 273	-98 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	496 939	609 424	609 424	
+ Subventions d'investissement reçues (y compris Attribution de compensation reçues en investissement)	3 181 870	2 269 999	1 951 462	-1 230 408	-39 %
= Financement propre disponible	36 232 363	-3 592 697	3 213 106	-33 019 257	-91 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 223 566	11 649 776	9 809 274	-2 414 292	-20 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	24 008 797	-15 242 474	-6 596 168	-30 604 965	-127 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Tableau n° 39 : L'évolution de l'excédent brut d'exploitation des budgets d'activités

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
EBE du BA Eau	5 731 587	3 027 391	1 753 335	-3 978 252	-69 %
EBE du BA Assainissement	5 371 632	1 051 297	2 837 806	-2 533 826	-47 %
EBE du BA SPANC	-64 743	-113 683	-93 182	-28 439	44 %
Total EBE des services d'exploitation	11 038 476	3 965 005	4 497 959	-6 540 517	-59 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Tableau n° 40 : L'évolution des produits d'exploitation des budgets d'activités

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
Subv. d'expl. et autres produits de gestion	0	5 684	22 083	22 083	
Produits et services vendus des BA	32 769 197	24 782 957	26 008 598	-6 760 600	-21 %
<i>dont BA Eau</i>	<i>19 882 924</i>	<i>16 742 945</i>	<i>16 014 552</i>	<i>-3 868 372</i>	<i>-19 %</i>
<i>dont BA Assainissement</i>	<i>12 703 572</i>	<i>7 852 260</i>	<i>9 767 969</i>	<i>-2 935 603</i>	<i>-23 %</i>
<i>dont BA SPANC</i>	<i>182 701</i>	<i>187 752</i>	<i>226 077</i>	<i>43 376</i>	<i>24 %</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Tableau n° 41 : L'évolution des charges d'exploitation des budgets d'activités

En €	2020	2021	2022	Écart	Évolution
Charges courantes des budgets d'exploitation	21 730 721	20 823 636	21 532 722	-197 999	-1 %
<i>dont BA Eau</i>	<i>14 151 337</i>	<i>13 715 554</i>	<i>14 269 876</i>	<i>118 539</i>	<i>1 %</i>
<i>dont BA Assainissement</i>	<i>7 331 940</i>	<i>6 806 647</i>	<i>6 943 587</i>	<i>-388 353</i>	<i>-5 %</i>
<i>dont BA SPANC</i>	<i>247 444</i>	<i>301 435</i>	<i>319 259</i>	<i>71 815</i>	<i>29 %</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du comptable public

Annexe n° 7. Les dépenses relatives au personnel

Tableau n° 42 : Évolution de la masse salariale par service, en brut

En €	2020	2021	2022	Évolution
Assainissement	976 991	1 043 389	863 235	-12 %
Client factu° réclamations	549 922	758 617	702 692	28 %
Client PIA relevés	743 419	776 127	744 593	0 %
Comptabilité	321 786	351 837	308 373	-4 %
Direction	208 172	174 688	174 666	-16 %
Distribution AEP	771 035	806 899	789 715	2 %
Moyens généraux	355 420	438 158	420 900	18 %
Paie gestion sociale	88 570	99 867	99 485	12 %
Production AEP	704 554	793 783	828 571	18 %
Programmation	581 550	645 028	638 874	10 %
Recherche de fuites	453 219	550 455	582 539	29 %
Régie	263 155	274 069	321 686	22 %
Ressources humaines	204 029	215 511	192 535	-6 %
Secrétariat de direction	72 424	89 163	86 946	20 %
SPANC	195 634	207 554	223 641	14 %
Total	6 489 881	7 225 146	6 978 453	8 %

Source : calculs de la CRC à partir des bulletins de paie

Tableau n° 43 : Évolution des effectifs par service

Effectif réel	Au 31/01/2020	Au 31/12/2020	Au 31/12/2021	Au 31/12/2022	Évolution
Assainissement	23	24	21	19	-17 %
Client factu° réclamations	14	16	18	17	21 %
Client PIA relevés	20	21	21	21	5 %
Comptabilité	9	9	8	9	0 %
Direction	2	2	2	2	0 %
Distribution AEP	17	19	17	16	-6 %
Moyens généraux	9	11	12	10	11 %
Paie gestion sociale	2	2	2	2	0 %
Production AEP	17	17	18	17	0 %
Programmation	15	15	15	15	0 %
Recherche de fuites	11	12	15	14	27 %
Régie	8	7	8	8	0 %
Ressources humaines	5	5	4	4	-20 %
Secrétariat de direction	3	3	3	2	-33 %
SPANC	5	6	6	6	20 %
Total	160	169	170	162	1 %
dont CDI		157	160	157	
dont détachés droit pub.		2	2	1	
dont apprentis		8	6	2	
dont contrats professionnels		2	2	2	

Source : calculs de la CRC à partir des bulletins de paie

Tableau n° 44 : Enveloppe globale affectée à la prime d'intéressement

En €	2020	2021	2022	Moyenne
Montant de la prime d'intéressement	418 494	422 302	567 974	469 590
En moyenne par salarié	2 476	2 484	3 341	2 767

Source : calculs de la CRC à partir des bulletins de paie

Tableau n° 45 : Détails du calcul de la prime d'intéressement

En €	2021	2022
Augmentation réseau eau potable	0	311 710
Sommes recouvrées	140 564	93 867
Montant global de tous les produits facturés	133 237	126 550
C1 - Taux de réponses téléphoniques	12 043	1 325
C2 - Taux de réponses écrites aux réclamations	14 700	1 980
C3-1 - Nombre de branchements illicites eaux usées	7 500	990
C3-2 - Nombre de branchements illicites eau potable	1 125	740
C4 -Taux annuel global de conformité eau potable	13 410	2 000
C5 - Délai d'instruction des demandes de permis de construire	5 700	1 400
C6-1 - Ratio compteurs AEB suivis	5 438	1 000
C6-2 - Linéaire réseau eau potable ayant fait l'objet de recherche de fuites	7 500	1 000
C7-1 - Nombre de stations de traitement des eaux usées conformes	3 750	1 000
C7-2 - Linéaire de réseau d'eaux usées curés préventivement en 2016 (en km)	3 460	723
C8 - Délai moyen de passation des marchés publics	15 000	2 000
C9-1 - Délai moyen de réalisation d'un nouveau branchement eau potable	6 083	1 000
C9-2 - Ratio nombre de courriers boîtes de branchement envoyés	7 500	1 000
C10-1 - Délai moyen Ordonnateur	0	0
C10-2 - Taux global de rejet	3 938	900
C11 - Ratio du nombre de salariés ayant bénéficié d'une formation	13 933	83
C12 - Ratio du nombre annuel de réducteurs de pression entretenus sur le nombre total de réducteurs de pressions	15 000	2 000
Enveloppe globale affectée à l'intéressement	409 881	551 269
Coefficient multiplicateur	1,03	1,03
Enveloppe globale avec application du coefficient multiplicateur	422 301	567 974

Source : données des services de la paie de l'établissement

Tableau n° 46 : Montants versés au titre des indemnités d'astreinte

En €	2020	2021	2022	Moyenne
Indemnisation forfaitaire des astreintes	357 844	374 053	396 175	376 024
Indemnisation des heures supplémentaires	380 350	448 843	358 230	395 807
Total indemnisation des astreintes	738 194	822 896	754 405	771 832

Source : calculs de la CRC à partir des bulletins de paie

Tableau n° 47 : Écarts entre les différents états de suivi des astreintes

Agent	Quota annuel d'astreintes 2022	Nbre d'astreintes réalisées selon l'export « état récapitulatif des astreintes » depuis l'outil de gestion du temps « FET »	Nbre d'astreintes réalisées selon le tableau de suivi des astreintes pour la mise en paye	Ecart de réalisation entre l'outil de gestion du temps « FET » et le tableau de suivi pour mise en paye
A	10	2	10	+ 8
B	11	10	12	+ 2
C	10	11	12	+ 1
D	5	3	2	- 1
E	3	4	2	- 2
F	5	0	3	- 3

Source : CRC, d'après l'export état récapitulatif d'astreintes 2020-2022 depuis l'outil de gestion des ressources humaines et le tableau de suivi des astreintes pour mise en paie

Tableau n° 48 : Nombre d'agents ayant réalisé moins d'astreintes que prévu au planning

En nombre	2020	2021	2022
Effectif concerné par les astreintes (y compris agents sortis au 31 décembre)	76	76	79
Nombre d'agents ayant assuré moins d'astreintes que prévu au planning	9	33	20
une astreinte de moins	5	27	15
deux astreintes de moins	1	6	5
trois astreintes de moins	2	0	0
quatre astreintes de moins	1	0	0

Source : CRC, d'après les tableaux de suivi des astreintes pour mise en paie

Tableau n° 49 : Les principaux postes de dépenses relatifs aux véhicules de service et de fonction

En €	2020	2021	2022	Évolution
Location	434 232	525 246	504 358	16 %
Réparation	35 528	32 465	15 511	-56 %
Assurance	12 168	8 720	7 632	-37 %
Carburant	115 634	152 374	174 215	51 %
dont budget principal*	11 563	25 407	28 830	149 %
Total	597 562	718 805	701 716	17 %

Source : données de l'établissement, service des moyens généraux

*C'est-à-dire les dépenses de carburant hors services opérationnels (Eau, EU, SPANC)

Annexe n° 8. Les tarifs de l'adduction d'eau potable

Pour un usage domestique (hors contrats spécifiques)

**Tableau n° 50 : Tarifs de l'adduction d'eau potable sur la commune de Saint-Paul
(tarifs 2020 à 2022)**

En € HT/m ³		Investissement	Exploitation	Total
Abonnement semestriel (forfait)			8,930	8,930
Évalué par trimestre	0 à 60 m ³	0,412	0,425	0,837
	61 à 120 m ³	0,864	0,892	1,756
	121 à 240 m ³	1,118	1,159	2,277
	Au-delà de 240 m ³	1,175	1,214	2,389

Source : site de La Créole

A ces tarifs se rajoutent :

- les frais d'accès au service : 50 € HT ;
- la redevance pour l'office de l'eau Réunion (prélèvement) : 0,0136 € HT/m³ ;
- la redevance pour l'office de l'eau Réunion (lutte contre la pollution) : 0,11 € HT/m³ ;
- la redevance assainissement si l'utilisateur est raccordé au réseau collectif des eaux usées ;
- la TVA de 2,1 % sur la partie eau potable.

**Tableau n° 51 : Tarifs de l'adduction d'eau potable sur la commune de Trois-Bassins
(tarifs 2020 à 2022)**

En € HT/m ³		Investissement	Exploitation	Total
Abonnement semestriel (forfait)			16,0000	16,0000
Évalué par trimestre	0 à 35 m ³	0,450	0,6937	1,1437
	36 à 70 m ³	0,470	1,5603	2,0303
	71 à 140 m ³	0,520	1,8711	2,3911
	Au-delà de 140 m ³	0,520	1,8880	2,4080

Source : site de La Créole.

A ces tarifs se rajoutent :

- les frais d'accès au service : 50 € HT ;
- la redevance pour l'office de l'eau Réunion (prélèvement) : 0,0159 € HT/m³ ;
- la redevance pour l'office de l'eau Réunion (lutte contre la pollution) : 0,11 HT/m³ ;
- la redevance assainissement si l'utilisateur est raccordé au réseau collectif des eaux usées ;
- la TVA de 2,1 % sur la partie eau potable.

RÉPONSES

Affaire suivie par : **Christian PAPOUSSAMY**

Tel : **06 92 97 00 08**

N/REF : **CP/ 15-01-2024**

Saint-Paul, le 15/01/2024

Le Directeur de LA CREOLE

à

**Monsieur le Président de la
Chambre régionale des comptes
de La Réunion**

**44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex**

**OBJET : Réponse de l'ordonnateur en fonction
aux observations définitives de la CRC sur les comptes
et la gestion de la Créole.**

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 14 décembre 2023, vous nous avez notifié les observations définitives de la Chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de la régie communautaire d'eau et d'assainissement La Créole pour les exercices 2020 et suivants, rapport très attendu car porteur de risques réels pour sa survie, mais aussi d'opportunités salutaires pour une renaissance. Nous avons relevé que nombre de nos réactions aux observations provisoires avaient été prises en compte et nous vous en remercions.

La régie, un mode de gestion à nouveau prisé au niveau national

Le redressement est une chose, la sécurisation pour l'avenir en est une autre. Mais les deux chantiers en valent la peine car les régies ont le vent en poupe si on en juge par le nombre de créations ces dernières années sur le territoire national. Le souci pour la puissance publique de prendre ou de reprendre les commandes de la gestion de l'eau, cette ressource au cœur des débats au regard de sa rareté, de son caractère vital, de son mode de financement actuel, du poids des normes, n'en est que plus légitime. De grandes métropoles, de nombreuses communautés intercommunales ont fait ce choix et le recours à la régie, structure dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, leur permet de concilier souplesse dans la gestion et contrôle de la collectivité, autorité organisatrice.

De la primauté de l'intérêt général

La régie personnalisée, de par sa nature hybride, assujettie aux règles de droit public se doit aussi d'appliquer le code du travail pour son personnel (article L.1211-1 et article L.2233-1 du code du travail), ses conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales. Il en est

de même du droit de la consommation, protecteur cette fois-ci des usagers d'un service public industriel et commercial (CE sec.11 11 juillet 2001 n°221458, Société des eaux du Nord). Pour autant, ce corpus législatif complexe ne saurait effacer les règles capitales de la gestion des fonds publics et des principes fondamentaux du service public.

On ne peut pas à la fois soutenir que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation, [que] sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général*¹ » et, dans le même temps, défendre l'idée que sa gestion relève du seul corpus du droit travail et des accords d'entreprise.

L'intérêt général ne peut s'effacer devant l'intérêt collectif ou les intérêts particuliers dans un domaine comme celui de l'eau. « *Le service public est alors le terrain de prédilection de la conciliation d'intérêts, dont l'acuité est inconnue du droit privé du travail. S'enchevêtrent ainsi l'intérêt de la personne publique-puissance publique, l'intérêt de la personne publique - employeur, l'intérêt du service, les intérêts collectifs et individuel des travailleurs, sans omettre les intérêts des usagers et ceux des entreprises concurrentes. Il est évident que ces intérêts ne coïncident pas nécessairement pour former un intérêt commun* »². Sans nier l'interaction de ces intérêts légitimes juridiquement protégés dans le même système juridique, on ne peut que conclure que l'intérêt général fait office de régulateur.³

La Chambre relève à juste titre que « *l'établissement peut avoir **tendance à raisonner comme une entreprise privée**, au point notamment de perdre de vue la nature publique des fonds.* »

Une structure hybride égarée par de faux postulats

En effet, si dans l'univers de l'entreprise privée, tout errement du gestionnaire peut conduire non seulement à son éviction, mais à la disparition même de la structure (cessation de paiement, banqueroute et liquidation judiciaire à défaut de redressement possible), un tel schéma n'est pas concevable pour une régie d'eau et d'assainissement, quand bien même ce service public serait qualifié par la loi de service public industriel et commercial. L'application des règles du droit du travail (convention collective, instances représentatives du personnel, accords d'entreprise, négociations annuelles obligatoires, articles L.1224-1 et suivants du code du travail...) ne peut être disjointe, dans un établissement public, du respect des grands principes régissant le maniement des fonds publics (principe de redevabilité⁴, principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, principe de responsabilité financière et managériale..., de surcroît dans un domaine où « *l'eau paye l'eau* » et où l'établissement, en situation de monopole, lève taxes et redevances.

Il est aussi important de rappeler que la qualité d'ordonnateur d'un établissement public industriel et commercial chargé par définition d'une mission de service public, n'est pas assimilable pour autant au statut d'un directeur général de société anonyme. L'application du

¹ Article 1 de la loi du 3 janvier 1992

² Le droit privé du travail et le secteur public -Camille Charlot - Novembre 2021

³ Les intérêts général, collectif et individuel -Harold Kobina Gaba – Revue de la Recherche juridique -Droit prospectif 2020

⁴ « *La gestion publique ne peut se concevoir en dehors du principe de redevabilité, qui porte sur les intérêts financiers dont le gestionnaire public à la charge, comme sur les décisions qu'il prend et sur leurs conséquences pour la caisse publique* » - Cour des comptes – Responsabilité des gestionnaires publics 18 décembre 2020.

code du travail pour l'immense majorité du personnel de droit privé de la Créole a pu ainsi conduire l'ancienne direction à méconnaître les limites de ses prérogatives au regard des pouvoirs propres du président et de la responsabilité institutionnelle de la collectivité de référence, au point que nombre d'acteurs, lors du conflit social de 2021 ont littéralement nié tout pouvoir au président du Conseil d'administration.

Ces postulats posés d'emblée sous l'ancienne gestion étaient donc faux dès le départ.

Force est de constater que la situation qui en a découlé est lourde de conséquences, avec des pratiques enkystées, et soulève de nombreuses interrogations sur l'importance du préjudice subi.

Des accords d'entreprise mal-nés.

On peut aussi s'interroger sur l'absence ou non du caractère exécutoire des actes pris par l'ordonnateur, en l'occurrence la signature, en dehors de toute délégation expresse de l'organe délibérant, de nombreux accords d'entreprise signés des seuls directeur et délégué syndical, soumis ni à l'aval du conseil d'administration, ni à l'examen des services du contrôle de légalité à l'instar des délibérations relevant de ses prérogatives. On peut aussi relever que le CSE n'a pas été non plus formellement consulté. La circonstance que la délégation syndicale se confondait avec les principaux acteurs salariés de cette instance ne dispensait pas direction et organisations syndicales d'une sollicitation formelle du CSE, entité collégiale distincte, qui doit être régulièrement consulté et appelé à formuler un avis sur « *les orientations stratégiques de l'entreprise, sa situation économique et financière, sa politique sociale ainsi que les conditions de travail et de l'emploi* ». Ainsi, dans une situation similaire impliquant un CHSCT, sa saisine pour « *un projet important modifiant les conditions de travail des salariés* » a été admise alors qu'il s'agissait d'un projet procédant d'un accord d'entreprise⁵.

Des pratiques hors contrôle

Comme la Chambre l'a rappelé, le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie communautaire (article 11 des statuts de la Créole) et cette disposition, qui découle de l'article R2221-18 du CGCT, a été pourtant systématiquement écartée alors que de nombreux accords d'entreprise, régissant le cœur même de l'activité de la Créole et de son personnel ont été soustraits des débats du conseil d'administration. Ainsi le dispositif des astreintes, caractéristique maîtresse du caractère public du service de l'eau et du principe de la continuité du service public, et le protocole relatif à l'intéressement du personnel, prime majeure à la Créole, relèvent pleinement des prérogatives et de l'appréciation de l'organe délibérant, au regard, de surcroît, de leur impact budgétaire.

Ainsi, si en principe, les actes de droit privé n'ont pas à être transmis aux services du contrôle de légalité, pour être exécutoires, les délibérations autorisant leur signature – car le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie communautaire- sont, quant à elles, soumises à l'obligation de transmission. De plus, depuis l'arrêt du Conseil d'État du 13 janvier 1988⁶, le juge a posé le principe selon lequel le préfet

⁵ Cour de Cassation, civile, Chambre sociale 19 décembre 2018, 17-22.638

⁶ CE 13 janvier 1988 Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements

peut demander à l'autorité locale la transmission de toute pièce, y compris un acte de droit privé, lui permettant d'apprécier la portée et la légalité de l'acte qu'il examine.

Enfin, le juge administratif pouvait être amené ainsi à apprécier la légalité d'un acte de droit public à la lumière de celle d'un acte de droit privé. S'il n'est pas compétent pour annuler un acte de droit privé, il pouvait néanmoins priver ce dernier de tout fondement juridique en annulant l'acte ou les actes de droit public qui lui servent de fondement.

La circonstance que le Conseil d'administration avait voté les crédits nécessaires lors de l'adoption des budgets de la régie n'emportait pas validation de ces différents dispositifs, l'instance ayant été privée des éléments substantiels propres à toute décision. On peut à cet égard rappeler les termes de la décision du Conseil d'État sur la note explicative de synthèse qui doit accompagner la convocation aux réunions du conseil municipal, soit, « *une information adéquate pour exercer utilement le mandat, [...] cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, devant permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions... »*⁷.

De la nécessité de défaire

La remise en cause des accords d'entreprise, ou du moins de certaines des clauses jugées irrégulières, et les conséquences financières qui en découleraient à défaut de nouvel accord, ne serait que le retour, à leur juste place, des principes de continuité du service, de mutabilité ou d'adaptabilité du service public, une gouvernance au service de l'intérêt général ne pouvant ainsi être ainsi liée face aux évolutions de la société et des enjeux environnementaux.

La lourdeur des situations acquises est telle que le principe de mutabilité du service public peine à s'exprimer.

S'agissant de l'indemnisation des astreintes en vigueur, on peut s'interroger sur le respect dû à la règle du service fait et, si le recours à des forfaits n'est pas interdit pour des raisons pratiques, leur montant « *généreux* » selon les termes de la Chambre, soulève la question de la libéralité, un versement qui serait sans contrepartie ou « *manifestement disproportionné* »⁸ et donc illégal. Cette interdiction est d'ordre public.

Enfin, s'agissant de la sécurisation de l'avenir, il y a lieu de débattre des moyens de prévenir de nouvelles dérives dans le futur, bien que l'absence d'une opposition formelle sous l'égide de la régie communale soit aujourd'hui atténuée par une représentation plurielle, intercommunale au conseil d'administration.

Au cœur même du fonctionnement des services, l'absence de transmission des factures impayées au comptable public, dans les temps impartis par les textes a conduit à soustraire de tout contrôle de ce dernier, leur émission, leur correction et leur détention pendant de longs mois au service facturation. Or, dans toute entreprise privée, cet aspect est sous les feux de contrôle de l'expert-comptable et du commissaire aux comptes. Il est, à cet égard, envisagé

⁷ Conseil d'État, 6^{ème} / 1^{ère} SSR, 14/11/2012, 342327

⁸ Conseil d'État - Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier 22 juin 2012

d'instituer statutairement un commissariat aux comptes pour couvrir les « *angles morts* » de la gestion de la facturation et du recouvrement.

Conclusion :

Le rapport d'observations définitives porte une critique de fond, latente, qui interpelle également la nouvelle direction, confrontée depuis sa prise de fonction d'une part, à la recherche des causes de cet immobilisme très lourd et d'autre part des moyens et des solutions pour s'en défaire.

I – Les causes

Si le rapport de la Chambre relève de nombreux aspects négatifs du climat social et l'immobilisme de la structure, y compris sur la période la plus récente, à savoir, les multiples tensions affectant la gouvernance, les différents mouvements de grève, les relations tendues entre la nouvelle direction et le secrétaire du CSE, il convient d'en rechercher les causes profondes.

a) - La négation des principes régissant la gestion des fonds publics

Ceci ayant été exposé plus haut, il n'est pas nécessaire d'évoquer à nouveau la problématique de ces conflits de textes et un certain dévoiement dans leur application.

b) - Le retour à un fonctionnement de droit commun

Il a été mis fin à ce mode de fonctionnement *in fine* stérile, entre délégué syndical et ordonnateur, un mode de cogérance, annihilant au fond les initiatives du directeur, démonétisant l'ensemble des autres directeurs et chefs de service, leur force de proposition. Le dialogue social ne peut être la négation du jeu d'un ensemble hiérarchisé d'agents.

Ce changement de pratiques, en fait, ce retour à la lettre et à l'esprit des textes, n'a pas été accepté et il a été constaté une stratégie d'obstruction, de ralentissement voire de paralysie, de sape des initiatives prises par la direction, de harcèlement des agents désireux de changement.

D'autres instances comme la CAP sont restées bloquées, faute de participation syndicale.

c)- Une structuration du personnel inadaptée dans un organigramme factice.

Une autre donnée pèse fortement sur la structure en lien avec les errements du passé, marqué par l'absence totale d'appel à candidatures lors des recrutements. Au-delà de la critique sur cette pratique discriminatoire, l'augmentation de l'effectif et de la masse salariale, c'est aussi le niveau, l'inadéquation des profils des personnes recrutées et placées à des postes sensibles, et leur sur-classement souvent injustifié au regard d'une grille salariale interne - issue d'un accord d'entreprise - qui empêchent un redressement rapide de la situation. Ainsi, à titre d'illustration, le protocole d'accord préélectoral pour les élections professionnelles du 23 novembre de la Créole, régie exploitante de 155 salariés, ne prévoit pour le premier collège des « *ouvriers et employés* » qu'un seul siège alors que le second collège qui concerne les « *cadres, ingénieurs, chefs de service, techniciens, agents de maîtrise et assimilés* » affiche 7 sièges. Cette classification prévue par le code du travail (à défaut d'accord avec les organisations syndicales) souligne le déséquilibre existant dans les statuts du personnel.

d)- Une multitude de chantiers prioritaires affectant les fondamentaux de la structure.

La chambre a rappelé ces chantiers qui sont basiques, mais dont le nombre anormalement élevé, conjugué avec la prise en compte des facteurs et des freins précédemment explicités, plombe les efforts des agents de bonne volonté, confrontés par ailleurs à l'exercice d'une mission de service public de premier plan et très sensible aux aléas (ruptures de canalisation, sécheresse, épisodes cycloniques...).

e) – Un encadrement inquiet et en veille permanente du niveau de la trésorerie

Ce facteur n'est pas à négliger dans le portage des chantiers de redressement. L'absence d'une dotation initiale à la création de la nouvelle régie a affaibli considérablement les marges de manœuvre de la régie, les autres dispositifs (préfinancement de subvention, lignes de trésorerie) portant plus de contraintes que de facilités, en l'absence d'un redressement significatif du dispositif de recouvrement. La commune de Saint-Paul a toutefois mis en œuvre un dispositif de reversement échelonné des sommes dues au titre du transfert des résultats budgétaires, soit 27,2M€, pour les exercices antérieurs à 2020 alors même que le recouvrement de ces sommes auprès des usagers était loin d'être assuré et ne l'est d'ailleurs toujours pas.

II – Les mesures prises :

Au-delà du rapport définitif de la Chambre, une série d'initiatives et de propositions de réforme a été déployée.

a) – L'introduction d'un mode « *gestion de projets* »

Pour corriger l'absence de transversalité et positionner la structure en ordre de marche dans les orientations en vigueur, à défaut d'un contrat d'objectif avec le TCO, une organisation en mode projet a été conçue avec les axes prioritaires du contrat de progrès 2020-2024 conclu par le TCO avec l'État et tous les acteurs de l'eau. Cet exercice de positionnement des chantiers de la Créole découle des axes du budget primitif 2023 et bientôt du budget 2024; les groupes-projets vont devoir se positionner avec un chef de projet à leur tête.

b) - La mobilisation de cinq bureaux d'études

Faute de compétences, de temps et de mobilisation suffisante de l'encadrement dans les différentes strates des services, il a été fait appel à des bureaux d'études, invités à travailler « *in situ* » avec les directeurs, chefs de service et agents pour la bonne fin des différents chantiers.

1 – La gestion des ressources humaines pour l'ensemble des sujets relatifs à cette matière régie par le code du travail, comme la réforme du dispositif des astreintes, l'intéressement, la dénonciation ou la révision des différents protocoles d'accord porteurs de quelques dispositions critiquées par la Chambre. L'avènement d'un nouveau CSE, avec deux organisations syndicales dans le débat, est une donnée favorable pour un dialogue plus élargi avec les représentants du personnel. Il convient de mesurer les délais de préavis et de survie (3 mois et 12 mois), les risques en cas d'échec d'un accord de substitution, l'impact financier d'un statu quo salarial.

2 – Un cabinet d'expert-comptable et de commissariat aux comptes pour la sécurisation de l'ensemble des processus du service de facturation (recensement des process, verrouillage

informatique, traçabilité ...) : une approche sur mesure qui devrait conduire à instaurer contractuellement un service de commissariat aux comptes sur la facturation avec compte-rendu annuel au conseil d'administration sur la fiabilité et la sincérité des opérations de ce service ou bien à la nomination d'un agent comptable à la Créole.

3 – La cartographie formelle des processus est nécessaire pour l'ensemble des services de la Créole. Le recensement des activités de chaque service -activités récurrentes à distinguer des projets- permettra de vérifier la pertinence du découpage de l'organigramme, de traquer les « *angles morts* », d'établir les liens entre services et de les formaliser, de réaliser l'analyse des risques stratégiques et opérationnels et *in fine* de mesurer les charges de travail des agents et de tirer les conclusions qui s'imposent.

Cette démarche, qui a bien démarré, répond aux observations de la Chambre.

4 – Une entreprise spécialisée des services du numérique, est chargée du schéma directeur informatique et a déjà procédé à l'état complet des lieux. Elle sera garante de la bonne transposition en informatique (matériel et logiciels) des processus en cours de formalisation. La modernisation du parc et sa sécurisation figurent dans les priorités.

Il est certain que la Créole, tributaire d'un grand nombre de prestataires dans ce domaine, sans ressource d'arbitrage en interne, restait souvent paralysée pour opérer les changements nécessaires. Ce cabinet assurera, à cet égard et pour quelques mois, la fonction de responsable du système d'information (RSI), avec, là aussi, une assistance *in situ*.

5 – Un dispositif de formation, qui a démarré, dans un premier temps par une mission d'accompagnement au changement pour dénouer des situations critiques est engagé pour restaurer l'autorité des chefs de service, voire des directeurs, accompagner tant les cadres que les équipes pour asseoir une relation hiérarchique bien comprise des uns et des autres.

Il est naturellement prévu des séances d'échanges et de dialogue entre ces bureaux d'études pour une parfaite coordination.

c)- Une mission de « *benchmarking* » en France métropolitaine

Menée en octobre 2023, cette mission a permis des échanges et répond à l'observation de la Chambre. Les expériences de Bordeaux, Castres, Montpellier et de Dunkerque seront précieuses pour apprécier la faisabilité d'un certain nombre d'idées, comparer les pratiques mais la mission a surtout permis de disposer de contacts directs, autres que les services de la FNCCR.

d) – Des recrutements nécessaires.

Conscients de l'importance numérique de l'effectif, des difficultés financières de l'établissement, nous ne pouvons toutefois nous résoudre à travailler sans juriste, sans responsable de communication, sans relève pour demain... ; les bureaux d'études précités auront fini leurs missions dans le courant du premier semestre 2024. Le cadre étant posé, les règles étant édictées avec précision, tout manquement et surtout toute atteinte à la probité pourront alors être relevés et sanctionnés.

Enfin, sur la question stratégique du mode de gestion, il faut sans doute s'assurer que le changement de statut de l'établissement, évoqué par la Chambre, avec la seule autonomie financière, est à même de régler les problèmes actuels de la Créole, de prévenir d'autres dérives à l'avenir, d'éviter un alourdissement des procédures devant le conseil communautaire et une aggravation des contraintes de gestion d'un personnel de droit privé qui sera alors placé sous l'autorité d'un seul employeur. L'abandon de la personnalité morale impliquerait peut-être une nouvelle liquidation.

Avec mes remerciements pour votre implication et l'attention que vous avez porté à notre établissement,

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma respectueuse considération.

Le directeur de la Créole

Christian
PAPOUSSAMY



Signature numérique de Christian
PAPOUSSAMY
Date : 2024.01.15 22:24:28 +04'00'

Christian PAPOUSSAMY



Contrôle de la régie Communautaire La Créole

Rapport d'observations définitives

Remarques de Patrick PELLEGRINI, ancien Directeur

1- Observations

Page 7 :

La Créole utilise effectivement les ressources du Transfert des eaux d'Est vers l'Ouest de manière ponctuelle, et les volumes utilisés restent faibles par rapport aux volumes totaux prélevés. Cependant, il s'agit d'une ressource stratégique fondamentale, car elle permet de secourir la totalité de l'alimentation de l'usine de Grand-Fond en cas de la dégradation de la qualité des eaux de la ravine de Saint-Gilles (qui alimente en eau potable plus de 40% de la population de Saint-Paul)

Page 13 :

Les subventions du CSE (fonctionnement et Activités Sociales et Culturelles) font l'objet d'un protocole d'accord, relevant du Code du Travail. Elles étaient versées par acomptes sur la base d'enveloppes prévisionnelles. Le solde était versé en fonction des montants définitifs issus des Comptes Administratifs.

Page 16 :

La Créole délivre de l'eau potable 24h/24 y compris pendant des événements météorologiques. Elle collecte, traite et puis rejette des eaux traitées conformes. Cela mérite d'être souligné, car il s'agit de ses missions de base.

Page 18 :

Il ne faut uniquement regarder le taux de réalisation du programme d'investissements (Plan Pluri-annuel d'Investissements), qui reste très théorique et qui est impacté par les aléas des opérations.

Il faut également regarder le montant effectif des investissements réalisés : 163,5 millions d'euros d'investissements ont été réalisés par La Créole (régie Communale puis régie Communautaire) entre 2008 à 2020 (tableau ci-joint).

Le service Programmation, qui gère les investissements, avait été renforcé. Les Services d'exploitation améliorent les ouvrages, ce qui constitue également de l'investissement.

Page 22 :

Depuis 2019, un dispositif spécifique de recouvrement des « gros impayés » (institutions et professionnels) a été mis en place. Une Technicienne Clientèle s'occupe spécifiquement de ces dossiers. Ce taux d'impayés a fortement baissé. Par ailleurs, des réunions régulières avec les Syndics et les bailleurs sociaux étaient organisées afin de faire le point sur leurs dossiers de factures impayées et de trouver des solutions.

Par ailleurs, un dispositif d'appel téléphonique des particuliers pour leurs factures impayées a également été mis en place. Mais, sa mise en œuvre concrète a rencontré des difficultés et il n'a pas été déployé d'un point de vue opérationnel.

Page 23 :

Concernant le besoin de trésorerie : le service (eau potable et assainissement) est facturé 3 à 6 mois après avoir été délivré. Les factures correspondantes sont payées 1 à 6 mois, voire plus, après avoir été émises.

Le besoin de trésorerie a ainsi été évalué à un an de Chiffre d'Affaires (voir le rapport d'audit financier réalisé par le Cabinet CALIA-CONSEIL en mai 2021).

Les besoins en investissements sont très importants (environ 60 M€ en eau potable et 20 M€ en assainissement dans les 5 prochaines années) : des subventions sont indispensables pour permettre leur réalisation. Seul, l'autofinancement de La Créole ne permettra pas de les financer.

Pages 24 et 25 :

Cet écart entre l'assainissement et l'eau potable provient principalement du prix de la redevance correspondante :

Le prix de l'eau à Saint-Paul (1,13 €TTC/m³ en 2020) est inférieur au prix moyen à La Réunion (1,26 €TTC/m³), lui-même inférieur au prix moyen dans l'hexagone (2,05 €TTC/m³).

Le prix de l'assainissement collectif à Saint-Paul (1,48 €TTC/m³ en 2020) est supérieur au prix moyen à La Réunion (1,24 €TTC/m³), lui-même inférieur au prix moyen dans l'hexagone (1,93 €TTC/m³).

Page 26 :

La forte progression des salaires entre 2017 et 2019 provient principalement de l'application des nouvelles grilles de classification et des salaires. De telles grilles étaient nécessaires afin d'harmoniser les classifications, les salaires et les primes, qui étaient différents selon les salariés suite aux différents transferts. La grille des salaires a nécessité plusieurs années de négociations. Il s'agit d'une avancée sociale majeure.

Une refonte complète de la grille de classification était nécessaire

Page 27 :

Concernant la délibération du Conseil d'Administration pour les protocoles d'accord : il y a interférences entre le régime privé auquel les salariés sont soumis, et le régime public auquel la Créole est soumise. J'avais interrogé la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies (FNCCR) sur ce sujet. Elle m'avait mis en relation avec une autre régie, qui m'avait indiqué qu'une telle délibération du Conseil d'Administration n'était pas nécessaire. Je signalais les protocoles d'accord selon et en concordance avec les crédits votés par le Conseil d'Administration, en application du 3^{ème} alinéa de l'article 2221-28 du Code Général des Collectivités Territoriales qui stipule que le directeur « recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires ». Je n'ai eu aucune remarque sur ce sujet des différents Trésoriers Municipaux successifs, qui pourtant me signalaient toutes difficultés de procédures.

Le Code du Travail, auquel les salariés de La Créole sont soumis, stipule dans son article L2232-12 que le protocole d'accord doit être signé par l'employeur ou son représentant. En qualité de Directeur, j'étais le représentant légal de La Créole. C'était donc bien moi qui devais les négocier et les signer. Tous les protocoles ont été transmis à l'Inspection du Travail, qui n'a fait aucune remarque. Ces protocoles d'accord sont donc valides au regard du Code du Travail.

Le Conseil d'Administration de la Créole était totalement associé et impliqué dans la politique sociale menée au sein de La Créole, notamment lors des Débats d'Orientations Budgétaires, des votes du Budget et du Compte administratif, de l'approbation des Rapports d'Activités. Il souhaitait un climat social apaisé, et de bonnes conditions salariales.

Page 29 :

L'astreinte est éprouvante. Aussi, il était nécessaire de permettre aux salariés de plus de 55 ans volontaires d'en sortir et de mettre en place une compensation partielle de la perte correspondante de rémunération. Une telle mesure est également appliquée par d'autres Distributeurs d'eau

Le système d'astreinte mis en place de 2017 et 2020 a amélioré de manière importante les conditions d'intervention des salariés (5 agents d'astreinte au lieu de 4 auparavant, permettant la prise des congés), mais également le service rendu aux abonnés (réponse au téléphone ; interventions plus

rapides ; ouverture de compteurs d'eau en astreinte ; assistance aux abonnés dans des situations d'urgence telles que fuite d'eau très importante dans leur habitation).

Page 29 et 30 :

L'astreinte a été définie sur une base annuelle avec définition du nombre d'astreintes à mener chaque année, avec un paiement mensuel.

Il faut veiller à ne pas dégrader l'astreinte, qui reste fondamentale aussi bien pour l'eau potable que pour l'assainissement.

Pages 31 et 32 :

Pour tous les salariés de La Créole qui remettent chez eux de leur véhicule de service : ils disposent d'une autorisation de remisage, qui spécifie expressément qu'ils doivent en contrepartie intervenir 24h/24 et 7j/7 en cas d'urgences. Ils peuvent également aller directement sur le terrain en partant de chez eux, ce qui limite les trajets.

Un tel remisage et une telle disponibilité en cas de situation d'urgence a notamment permis une très grande réactivité en février 2019 lorsque la station de traitement d'eau potable de Grand Fond s'est retrouvée en début de soirée pleine de boue suite à un impact de foudre qui a détruit les systèmes de sécurité, et que la moitié des habitants de Saint-Paul s'est retrouvée sans eau potable (environ 50 000 personnes). La mobilisation de la totalité des agents de terrain a permis de rétablir la situation dans la nuit. Cela aurait été impossible avec les seuls agents d'astreinte. Ce dispositif de remisage permet donc d'améliorer le service rendu aux abonnés, à un coût restreint (frais d'essence et frais d'amortissement des véhicules pour le trajet travail/domicile). En effet, les véhicules sont nécessaires aux agents de terrain pour mener leurs missions. Le remisage n'augmente pas le nombre de véhicules. Il faut noter que les salariés transférés de VEOLIA-EAU bénéficiaient déjà de ce dispositif de remisage avant leur arrivée à La Créole.

Pages 32 et 38 :

Concernant l'organigramme « en râteau » : en 2010, 2011, nous avons un organigramme plus « vertical », notamment avec un service (clientèle) comprenant plus de 30 salariés. Il ne s'est pas avéré efficace. Nous avons divisé ce service en 3 pôles, mais cela n'a pas été suffisant. Au final, nous l'avons divisé en plusieurs services de taille plus réduite, ce qui a montré une bien meilleure efficacité.

Page 36 :

Concernant le paiement par les agents de La Créole de leurs factures d'eau (à titre privé). En tant qu'abonnés, les salariés de La Créole n'ont pas de régime spécifique, ni plus favorable, ni moins

favorable. Leurs factures d'eau impayées sont envoyées au Trésor Public qui les déduit de leur salaire dans le cadre d'une procédure d'Avis à Tiers Détenteur (comme pour les autres abonnés).

Page 35 ; 36 :

Depuis 2019, un dispositif spécifique de recouvrement des « gros impayés » (institutions et professionnels) a été mis en place (voir ci-avant). IL s'est avéré efficace.

Page 39 :

Tous les salariés recrutés avaient (et ont) les qualification et compétences nécessaires aux fonctions qu'ils occupaient. Les jeunes en alternance ont acquis leurs compétences pendant leur formation (en centre de formation et à La Créole). Il n'y avait pas de sous-charge de travail. J'avais demandé aux Chefs de Service de me les signaler si elles existaient. Je n'ai eu aucun retour en ce sens. La dégradation des rapports sociaux réapparue en 2021 après mon licenciement est liée à une lutte de pouvoir opérée par quelques salarié(e)s suite aux élections municipales de 2020 et au changement de mandature. Il faut noter que ces recrutements ont permis une nette amélioration des conditions de travail des salariés, ce qui a réduit les Risques Psycho-Sociaux.

Page 41 :

Le dispositif de dégrèvement pour fuite instauré par les Règlements de Service d'eau potable de Saint-Paul et de Trois-Bassins est « sécuritaire » pour les abonnés. Il faut souligner qu'à ce jour la moitié d'entre eux réparent eux-mêmes les fuites sur leurs réseaux, et ils ne sont pas éligibles de ce fait au dégrèvement institué par la loi Warsman.

Comment ces abonnés pourraient-ils payer des factures d'eau de plusieurs milliers d'euros, voire plus, en cas de fuite ?

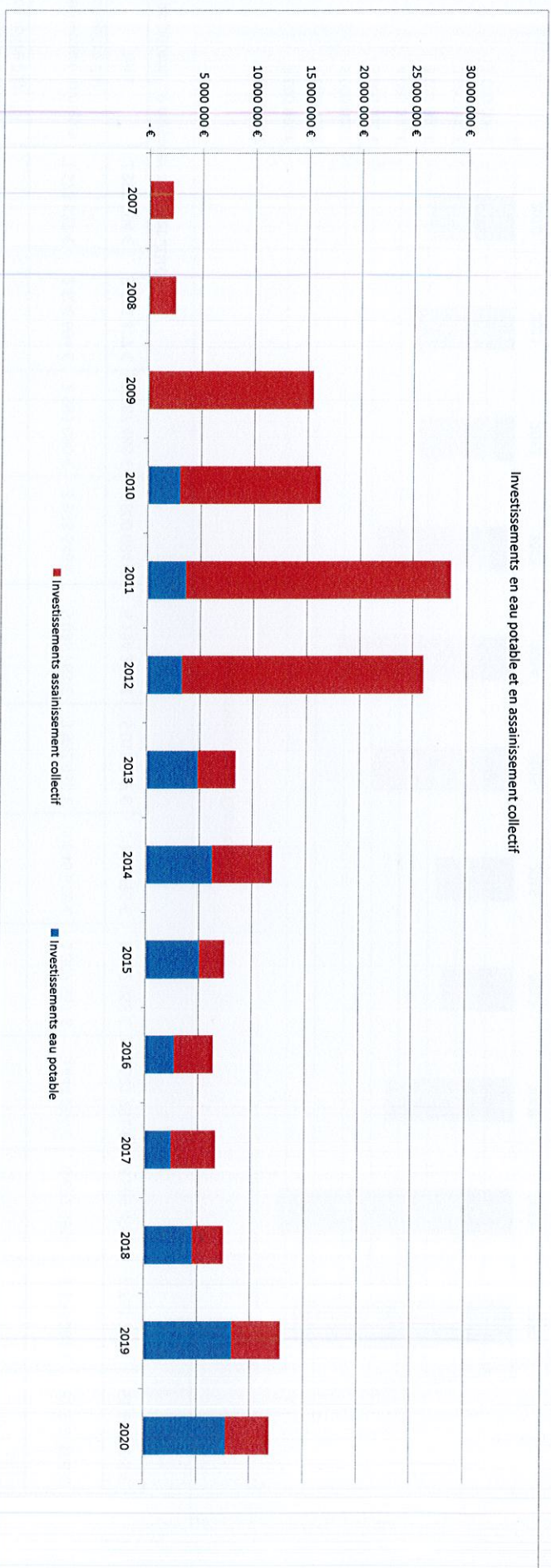
Le 29/12/2023

Patrick Pellegrini

**Montants des investissements réalisés en eau potable
et en assainissement collectif de 2007 à 2020**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2007 à 2020
Investissements eau potable	- €	- €	- €	2 999 994 €	3 611 877 €	3 287 486 €	4 800 084 €	6 194 287 €	5 015 747 €	2 726 735 €	2 482 058 €	4 521 731 €	8 269 496 €	7 733 659 €	51 643 155 €
Investissements assainissement collectif	2 220 612 €	2 488 279 €	15 472 649 €	13 184 322 €	24 878 972 €	22 687 869 €	3 534 187 €	5 647 120 €	2 382 399 €	3 632 304 €	4 169 529 €	2 924 588 €	4 570 486 €	4 134 997 €	111 928 312 €
Total	2 220 612 €	2 488 279 €	15 472 649 €	16 184 316 €	28 490 849 €	25 975 355 €	8 334 271 €	11 841 407 €	7 398 147 €	6 359 039 €	6 651 588 €	7 446 319 €	12 839 982 €	11 868 656 €	163 571 467 €

Eau potable : à compter de juillet 2010



Montants issus des Comptes Administratifs

Chapitre 21 : Immobilisations corporelles

Chapitre 23 : Immobilisations en cours



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>