



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les offices de l'eau d'outre-mer : évaluation du dispositif, des résultats acquis et pistes d'évolution

Rapport CGEDD n° 013386-01

établi par
Hélène FOUCHER et Paul MICHELET

Mai 2022



CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité
dans la rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	7
Liste des recommandations.....	9
Introduction	11
1 Les offices de l'eau : le contexte historique, législatif et réglementaire.....	14
1.1 Une création conceptuellement inspirée des agences de l'eau, relativement récente.....	14
1.1.1 L'évolution statutaire et constitutionnelle des départements et régions d'outre-mer.....	14
1.1.2 L'histoire législative des offices de l'eau s'est écrite progressivement.....	15
1.2 Un modèle adapté au contexte ultramarin, resté toutefois très stable sur le fond.....	17
1.2.1 Des missions législativement définies de façon assez « souple »	18
1.2.2 Un dispositif qui a été peu adapté au fil du temps, dans un environnement institutionnel pourtant fortement évolutif depuis une dizaine d'années	19
1.2.3 Les cas particuliers de Mayotte et Saint-Martin	22
2 Des acquis incontestables, mais avec des limites qui restent importantes	24
2.1 Un positionnement et une gouvernance à conforter	24
2.2 Des moyens sous contrainte, notamment au plan financier	26
2.2.1 Les moyens humains.....	26
2.2.2 Les moyens financiers	28
2.3 La collaboration et l'articulation avec les services et opérateurs de l'État.....	30
2.4 La mise en œuvre des missions définies par la loi.....	31
2.4.1 L'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages	31
2.4.2 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.....	35
2.4.3 La programmation et le financement d'actions et de travaux via le Programme pluriannuel d'intervention.....	36
2.5 Un bilan mitigé : une place stratégique dans la mise en œuvre de la politique de l'eau à conforter	39

3 Des pistes d'évolutions à impulser	40
3.1 L'hypothèse préalable « transversale » d'organismes communs, non propres à chaque territoire concerné	40
3.1.1 La suppression des offices de l'eau ultramarins au profit d'un élargissement des compétences et du territoire d'action des agences de l'eau.....	40
3.1.2 La mise en place d'offices de l'eau communs à chaque grande zone géographique ultramarine (Atlantique et Océan indien).....	41
3.2 Des missions clarifiées et mises en adéquation avec les évolutions communautaires et législatives.....	42
3.2.1 Fixer plus explicitement le cadre commun d'une vision globale intégrée des grands objectifs, en particulier communautaires	43
3.2.2 L'étude et la connaissance des ressources en eau et de leurs usages : une mission de plein exercice des offices de l'eau	43
3.2.3 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage dans le cadre rénové d'une intercommunalité renforcée.....	44
3.2.4 Des priorités de financement d'actions et travaux à expliciter et faire évoluer au travers du Programme pluriannuel d'intervention	45
3.2.5 La question de l'élargissement du champ d'action des offices de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine.....	45
3.3 Un positionnement et une gouvernance plus clairement affirmés, sans ambiguïté avec le rôle de la collectivité de tutelle	47
3.4 Une articulation renforcée et optimisée avec les services et établissements publics de l'État.....	48
3.4.1 Confier un rôle plus explicite aux offices de l'eau dans le secrétariat du comité de l'eau et de la biodiversité	48
3.4.2 Conforter le lien entre la planification et la programmation, avec un rôle confié à l'Office de l'eau d'animation d'un guichet unique et de coordination entre les différentes sources de financement.....	49
3.4.3 Envisager d'intégrer, dans ce cadre d'évolution, l'Office français de la biodiversité au conseil d'administration de l'office de l'eau.....	50
3.5 Le cas particulier de Mayotte	51
3.6 Le cas particulier de Saint-Martin	53
Conclusion.....	54
Annexes.....	55
1 Lettre de mission.....	57

2	Liste des personnes rencontrées.....	59
3	Repères législatifs et réglementaires	74
3.1	Historique législatif résumé de création des offices de l'eau	74
3.2	Comparaison synthétique des textes législatifs relatifs aux agences de l'eau, d'une part, et aux offices de l'eau, d'autre part	77
4	Missions du comité de l'eau et de la biodiversité	80
5	Redevances et prix de l'eau par territoire	81
5.1	Synthèse de la situation 2019 des offices de l'eau en matière de redevances (montant émis global, par habitant, par m ³ , etc.).....	81
5.2	Détail des redevances par territoire au 1 ^{er} janvier 2021	82
5.3	Prix moyens de l'eau et de l'assainissement par territoire	82
6	Sites de diffusion de données sur l'eau par bassin	83
7	Les programmes pluriannuels d'intervention	84
8	Glossaire des sigles et acronymes.....	89

Résumé

A la fin de l'année 2000, près de 35 ans après la création des agences de l'eau de métropole, la loi d'orientation pour l'outre-mer créait, dans les départements d'outre-mer, les offices de l'eau, établissements publics rattachés au département. Compte tenu de situations initiales différentes, ces offices ont vu concrètement le jour, entre 2002 et 2006, à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, tandis que, pour des raisons de contexte différent et bien que la loi le prévoit, il n'existe pas encore à ce jour d'office de l'eau à Mayotte.

Ainsi, c'est après plus d'une quinzaine d'années d'existence qu'il est apparu utile de se pencher sur le bilan, l'évaluation et les pistes de progrès du « dispositif des offices de l'eau », tout en prenant en compte notamment l'ensemble des évolutions qu'ont connues les territoires concernés, la politique de l'eau et de la biodiversité, le cadre communautaire, l'organisation de l'État ... C'est le sens de la mission que les ministres de la Transition écologique et des Outre-mer, ainsi que la secrétaire d'État chargée de la biodiversité ont confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Il convient de souligner que l'évaluation de ce dispositif a été conduite en termes de calendrier dans des conditions pratiques assez fortement perturbées par la crise sanitaire. Elle a tout de même permis de très nombreux échanges avec des représentants de l'ensemble des acteurs nationaux ou locaux (État, collectivités, acteurs économiques, associatifs et personnes qualifiées, ...), au sein des cinq territoires concernés.

Le contexte historique de ces territoires ultramarins, mais aussi celui de la création de ces offices de l'eau montre que s'est développée, au moins dans les premières années, une phase « d'apprentissage » et d'insertion dans le tissu institutionnel local, exactement de la même façon que s'était consolidés la place et le modèle de fonctionnement des agences de l'eau en métropole entre 1965 et 1975.

L'évaluation souligne, de ce point de vue, la richesse des acquis mais aussi les limites de ce dispositif, en particulier en termes de :

- clarté du positionnement vis-à-vis de la collectivité de tutelle ou du rôle du conseil d'administration,
- cohérence des trois missions fondamentales que la loi confie aux offices de l'eau avec les autres instruments, notamment de planification (SDAGE, programme d'intervention),
- « force de frappe » au sein de la communauté des acteurs de l'eau, en raison de la limitation de leurs moyens humains et financiers, mais aussi de la nécessité d'acquérir une capacité de conviction et d'influence plus grande.

De cette évaluation d'ensemble, la mission a en tout premier lieu tiré la conviction qu'il convenait de rechercher prioritairement des voies de confortement des offices de l'eau dans leurs principes actuels, en écartant les hypothèses de réformes structurelles et d'organisation (i.e. suppression des offices au profit d'une extension de la zone d'action des agences de l'eau, mutualisation visant à créer soit un office de l'eau unique, soit un office de l'eau commun par zone géographique – Atlantique/Océan indien).

Sur cette base, les points d'appui fondamentaux proposés par la mission pour l'évolution du dispositif reposent sur trois axes :

- clarifier, expliciter et définir plus précisément les missions confiées aux offices de l'eau, en plaçant globalement l'ensemble de ces missions sous le « chapeau » intégrateur du SDAGE et de

ses objectifs, ce qui induit d'ailleurs un rôle plus affirmé des offices de l'eau au sein du secrétariat du comité de l'eau et de la biodiversité ;

- un positionnement plus affirmé en tant qu'entité propre, clairement distincte de la collectivité de tutelle et dont les règles de fonctionnement et les processus de décision reposent sur un conseil d'administration dont la légitimité est renforcée par le lien fort qui existe avec le comité de l'eau de la biodiversité ;
- enfin, la recherche d'une articulation optimisée avec les services et établissements publics de l'État, à la fois pour ce qui concerne la répartition de rôles non redondants entre offices et État, mais également par la mise en place d'un guichet unique animé par l'office de l'eau et regroupant l'ensemble des financeurs pouvant ainsi mieux coordonner leurs interventions.

Pour terminer, la situation particulière de Mayotte et, conformément à la lettre de mission, celle de Saint-Martin ont fait l'objet d'un examen plus spécifique.

Dans le premier cas, la mission confirme la pertinence de créer à terme un office de l'eau à Mayotte, mais en prenant en compte la nécessaire coexistence de cet office avec le syndicat mixte unique d'eau potable et d'assainissement. Il convient donc d'assurer l'articulation entre les deux structures quant au champ de leurs compétences, mais également d'examiner le modèle économique à conforter du futur office de l'eau. C'est la raison pour laquelle la recommandation faite consiste d'abord à conforter prioritairement la situation du syndicat mixte et, une fois celui-ci stabilisé, à mettre en place sur des bases claires un office de l'eau.

Dans le second cas, la mission considère que le contexte institutionnel et technique de Saint-Martin ne justifie pas la création d'un office de l'eau, et que la formule à préconiser pourrait, si cela s'avérait nécessaire, prendre la forme d'un partenariat conventionnel, à composante financière, entre l'Office de l'eau de Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin afin que cette dernière bénéficie de l'appui technique requis et de l'animation locale du processus d'élaboration et de suivi du SDAGE du bassin « Guadeloupe-Saint-Martin ».

Liste des recommandations

Recommandation 1. Pour la DEB – Inscrire dans le cadre législatif des offices de l'eau, à l'article L.213-13 du code de l'environnement, la mission « chapeau » d'appui à la mise en œuvre des SDAGE pour favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques..... 43

Recommandation 2. Pour la DEB – Affirmer comme une mission fondamentale et de plein exercice des offices de l'eau « l'étude et la connaissance des ressources en eau et de leurs usages », notamment dans l'appui à la mise en œuvre du SDAGE (art. L.213-13-I-a CE à compléter dans ce sens). Veiller à ce qu'y soient consacrés les moyens requis sur leur budget propre en complément des financements extérieurs. 44

Recommandation 3. Pour les offices de l'eau – Faire évoluer dans le cadre rénové d'une intercommunalité renforcée la mission de conseil et d'assistance technique des offices de l'eau aux maîtres d'ouvrage suivant deux axes : aider financièrement les EPCI à renforcer et structurer leurs moyens d'ingénierie propre, et favoriser les échanges et retours d'expérience techniques et méthodologiques via un fonctionnement en « réseau territorial » entre EPCI, et en réseau thématique entre offices de l'eau. 45

Recommandation 4. Pour la DEB et les préfets, commissaires du gouvernement, concernés – Veiller à ce que soient explicitées de façon claire, sur des bases motivées et partagées (comité de l'eau et de la biodiversité, conseil d'administration de l'office de l'eau), les priorités de financement d'actions et travaux dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention, et que soit mis en place un dispositif d'évaluation périodique permettant l'évolution de ces priorités en fonction de l'évolution des enjeux. 45

Recommandation 5. Pour la DEB – L'élargissement législatif du champ d'action des offices de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine pour des raisons de gouvernance et de cohérence de l'action publique est à envisager à moyen terme (5 ans minimum, en lien avec l'avancement du plan Eau Dom) et ne pourra se faire que lorsque la question du financement aura été réglée..... 46

Recommandation 6. Pour la DEB – Renforcer les dispositions législatives relatives notamment aux règles de déontologie (et déclaration publique d'intérêts) au sein du conseil d'administration, ainsi qu'au lien entre bénéfice des aides des offices de l'eau et respect des exigences réglementaires (réf. art. L.213-8-4 et L.213-9-2 CE pour les agences de l'eau), afin de conforter le positionnement et le statut des offices de l'eau, de façon clairement distincte des collectivités de tutelle. 48

Recommandation 7. Pour la DEB – Confier aux offices de l'eau un rôle explicite au sein du secrétariat technique du comité de l'eau et de la biodiversité en reformulant l'article R.213-57-2^e § du code de l'environnement. Par exemple : « Le secrétariat du

comité est assuré par le préfet de région ou par une personne désignée par lui. L'office de l'eau est étroitement associé, dans tous les cas, à cette mission de secrétariat. 49

Recommandation 8. Pour les préfets, commissaires du gouvernement, concernés et les offices de l'eau - Conforter le lien entre la planification (objectifs) et la programmation des financements (moyens) dans le domaine de l'eau, en confiant à l'office de l'eau l'animation d'un « guichet / point d'entrée unique » de coordination entre les différentes sources de financement, facilitant la coordination du comité des financeurs. 50

Recommandation 9. Pour la DEB - Confirmer le principe de création à terme d'un office de l'eau à Mayotte sur des bases articulées avec le Syndicat mixte unique de l'eau et de l'assainissement de Mayotte - SMEAM- et en définir le périmètre et le modèle économique 52

Introduction

Par lettre en date du 25 mars 2020 (cf. annexe 1), les ministres de la Transition écologique et solidaire, d'une part, et des Outre-mer, d'autre part, ainsi que la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission visant à évaluer « le dispositif des offices de l'eau » d'outre-mer et à dégager, en tant que de besoin, les pistes d'évolution pertinentes de ce dispositif.

La motivation de cette démarche d'évaluation et d'analyse des évolutions souhaitables repose sur l'histoire de ces établissements publics locaux qui sont tout à la fois « jeunes » – leur création législative ayant une vingtaine d'années – et disposent maintenant de plus d'une quinzaine d'années de recul dans l'exercice de leurs missions. Les conditions permettant de dresser un premier bilan d'ensemble de ce dispositif et de réfléchir à ses besoins d'adaptations éventuelles sont donc pleinement réunies.

Par ailleurs, pendant toute cette période des deux décennies écoulées, beaucoup de choses ont évolué dans l'environnement technique, juridique et institutionnel dans lequel s'inscrit l'action des offices de l'eau. Ainsi, sans viser ici à l'exhaustivité, on peut mentionner :

- l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, l'adoption puis la mise en œuvre des directives « Inondation » et « Stratégie pour le milieu marin », l'adoption de la loi sur l'eau en 2006 puis de la loi « Biodiversité » en 2016... ;
- la « départementalisation » de Mayotte en 2011 et la mise en place en 2016 des collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane ;
- la « transformation » des comités de bassin ultramarins en comités de l'eau et de la biodiversité ;
- dans les services et établissements publics de l'État, la mise en place des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), la création des agences régionales de santé (ARS), de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) puis de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), désormais intégrée à l'Office français de la biodiversité (OFB), et même plus récemment la restructuration complète des services de l'État en Guyane...

Dans ce contexte d'ensemble, cette mission n'a pas le caractère d'un audit, qu'elle ne peut au demeurant pas légitimement avoir au regard des missions du CGEDD définies par les textes (*décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015, modifié*), les offices de l'eau n'étant pas placés sous la tutelle ministérielle mais ayant le statut « d'établissement public local à caractère administratif, rattaché au Département ».

Elle a en revanche pour objectif de fond d'établir un bilan évaluatif d'ensemble du « dispositif » des offices de l'eau pris globalement, dans une vision écosystémique englobant les relations entre ces offices et les structures et institutions qui interagissent avec eux, et notamment les services et établissements publics de l'État, et au regard du rôle important qu'ils jouent dans la mise en œuvre des politiques publiques et leur contribution au respect des engagements communautaires.

Ce bilan a vocation à prendre en compte, dans l'analyse conduite, les incidences des évolutions techniques, institutionnelles et juridiques évoquées ci-avant (mais aussi l'évolution des enjeux, notamment au regard de la situation du service public de l'eau potable en Guadeloupe et à Mayotte).

Il a également vocation à alimenter les réflexions et propositions concernant les pistes souhaitables d'évolution, avec le cas échéant un regard qui peut être différencié selon les territoires concernés en fonction de leurs spécificités (ce qui, par exemple, est évidemment le cas de Mayotte qui ne dispose pas pour le moment d'un office de l'eau).

Cette mission a été articulée avec celle relative à « l'audit du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-

Martin » (plan d’actions dit « Plan Eau-DOM »¹) qui s’est inscrite dans un calendrier assez voisin et « intéresse » également, dans les territoires ultramarins, les mêmes groupes d’acteurs. Pour garantir la meilleure articulation, un membre du CGEDD a fait partie des deux équipes de mission.

En revanche – et c’est ce qui a motivé de la part des deux missions une attention vigilante dans les relations avec les acteurs locaux – il s’agit bien fondamentalement de deux missions très différentes dans leurs objectifs, et donc dans leurs démarches :

- la première mission est confiée au seul CGEDD tandis que la seconde implique également l’IGA et l’IGAS, en raison du caractère interministériel du « Plan Eau-DOM » ;
- la mission « Plan Eau-DOM » a le caractère d’une évaluation de performance, non pas d’une structure locale mais d’un plan d’actions interministériel ciblé dans son objet (l’amélioration des services d’eau potable et d’assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte et Saint-Martin) et en principe dans sa durée, ce qui n’est pas la vocation de la première mission ;
- la mission concernant les offices de l’eau intéresse par nature des activités des offices telles que la surveillance de l’état de la ressource en eau, la planification et la mise en œuvre de la directive cadre sur l’eau, les redevances sur les usages de l’eau – y compris non domestiques – ou encore, par principe, les actions incitatives ne relevant pas du « petit cycle » de l’eau, ce qui n’est pas l’objet du « Plan Eau-DOM ».

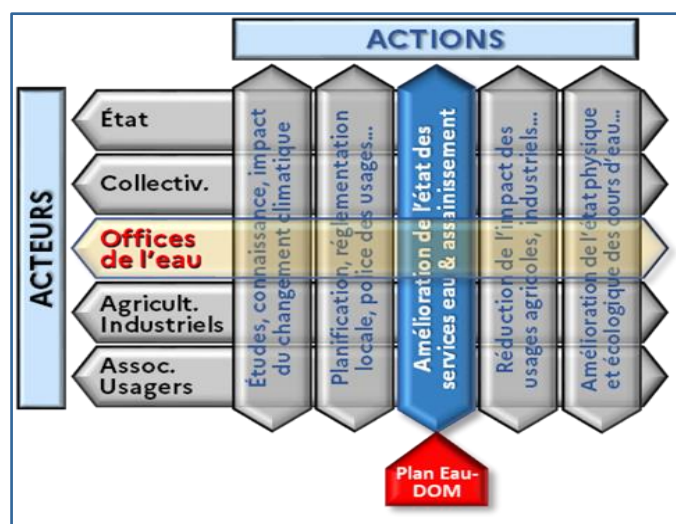


Figure 1 : La place du plan eau DOM dans les missions des offices de l’eau

Ainsi, de façon synthétique, la mission « offices de l’eau » a pour champ l’ensemble des actions menées par ces offices, dans tous les aspects de la politique de l’eau (connaissance, études, planification, redevances, soutien financier, articulation avec les instances de gouvernance, les collectivités, les services et établissements publics de l’État...), tandis que la seconde mission vise à analyser les conditions de mise en œuvre, par l’ensemble des acteurs concernés, d’un plan d’actions spécifique à l’eau potable et l’assainissement. Bien entendu, une zone commune à ces deux démarches existe mais elle est en fait limitée au rôle joué par les offices de l’eau dans la mise en œuvre du « Plan Eau-DOM ».

C’est la raison pour laquelle, en conformité avec la lettre de mission, le présent rapport n’a l’ambition de traiter :

¹ Rapport CGEDD N°013641-01 - Evaluation du plan d’action pour les services d’eau potable et d’assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, Mayotte et Saint Martin - Février 2022

- ni de l'ensemble des composantes de la politique de l'eau dans les territoires ultramarins concernés (mais uniquement de ce qui implique les offices de l'eau, une troisième mission confiée au CGEDD et à l'IGA en avril 2021, non spécifique à l'outre-mer, intéressant le rôle et l'organisation de l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre de cette politique de l'eau) ;
- ni – encore moins – de la situation des services d'eau potable et d'assainissement (sujet largement en lien avec la seconde mission).

Après une description du contexte historique, législatif et réglementaire de la création des offices de l'eau, le présent rapport étudiera leur fonctionnement, les acquis, mais aussi les limites dans la mise en œuvre de leurs trois missions fondamentales. Il proposera des pistes d'évolution afin d'améliorer le dispositif. Enfin, il se penchera sur les cas particuliers de Mayotte et de Saint Martin qui feront l'objet de propositions.

1 Les offices de l'eau : le contexte historique, législatif et réglementaire

Il apparaît essentiel pour conduire une évaluation pertinente du dispositif des offices de l'eau, de bien en resituer l'histoire et la structuration progressive, même si cette histoire n'est pas très ancienne, afin d'être en mesure d'analyser « en toute connaissance de cause » les éventuels écarts entre ce qui a pu être mis en place et réalisé et les missions que les textes ont confiées à ces établissements. Ce chapitre retrace ce cadre de référence, historique, législatif et réglementaire, sans viser cependant une exhaustivité d'analyse juridique qui n'aurait pas sa place dans ce rapport.

1.1 Une création conceptuellement inspirée des agences de l'eau, relativement récente

1.1.1 L'évolution statutaire et constitutionnelle des départements et régions d'outre-mer

L'objectif de ce paragraphe n'est bien évidemment pas d'entrer dans trop de détails quant à l'évolution statutaire et constitutionnelle des territoires de l'outre-mer, mais simplement de fixer quelques repères dans la mesure où ces statuts (évolutifs) ne sont pas sans interaction avec la structuration progressive du dispositif de « gouvernance de l'eau », dont les offices de l'eau, que les textes ont défini pour les départements d'outre-mer.

En effet, la **Constitution de 1946** a créé la catégorie des **départements d'outre-mer (DOM)** et des **territoires d'outre-mer (TOM)**, avec pour les DOM un principe « d'assimilation » calquant leur régime sur le droit métropolitain, sauf exceptions déterminées par la loi². Mais, à partir des années 1970, cette approche duale s'est complexifiée avec la multiplication de statuts particuliers (Mayotte en 1976, Saint-Pierre-et-Miquelon en 1985, Nouvelle-Calédonie depuis 1985, Polynésie française), en plus de ceux déjà existants (Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna).

La **révision constitutionnelle du 28 mars 2003**, relative à l'organisation décentralisée de la République, a procédé à une réécriture complète des dispositions constitutionnelles concernant l'outre-mer en visant à concilier l'appartenance de ces territoires à la République avec l'existence de régimes juridiques tendant vers une diversification accrue. Ainsi, deux régimes législatifs pour l'outre-mer coexistent et rassemblent l'ensemble des collectivités ultramarines (à l'exception une fois encore de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises) :

- le **régime de l'identité législative (article 73 de la Constitution) concerne les départements et régions d'outre-mer (DROM)**. Les lois et règlements nationaux y sont applicables de plein droit, mais pour tenir compte des spécificités de ces territoires, des adaptations sont néanmoins possibles, sous certaines conditions. La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion relèvent depuis 2003 de ce régime ;
- le **régime de spécialité législative et d'autonomie (article 74 de la Constitution) concerne les collectivités d'outre-mer (COM)** : une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime et détermine les lois qui s'y appliquent, les assemblées locales pouvant élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

² Source : Vie-publique.fr – Direction de l'information légale et administrative – « Outre-mer : des statuts de plus en plus différenciés » (mise à jour mars 2019) - <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies>

Mais au-delà de cette révision constitutionnelle, qui permet des évolutions, les îles de **Saint-Barthélemy** et de **Saint-Martin**, anciennes communes de Guadeloupe, ont choisi lors d'une consultation en décembre 2003 de s'en séparer et de devenir chacune une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74**. La loi organique du **21 février 2007** portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a entériné cette évolution et fixé leurs statuts.

Par ailleurs, consultée par référendum en mars 2009, la population de **Mayotte** s'est prononcée en faveur de la départementalisation du territoire et Mayotte est ainsi devenue **département et région d'outre-mer à assemblée délibérante unique** : le Conseil départemental exerce également les compétences d'un Conseil régional. Le **31 mars 2011**, elle est devenue le 101^e département français et le 5^e département d'outre-mer.

En outre, l'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité de créer une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer, ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. Les électeurs de **Martinique** et de **Guyane** se sont prononcés favorablement en ce sens et, sur ce fondement, la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a créé ces deux nouvelles collectivités « uniques » et leurs institutions : l'Assemblée de Guyane et l'Assemblée de Martinique. Après des élections territoriales organisées en décembre 2015, ces deux **collectivités territoriales uniques** sont entrées en vigueur le **1^{er} janvier 2016**.

Ainsi, sur un plan formel, les textes relatifs à la gouvernance de l'eau dont nous verrons l'historique plus loin, mais qui visent explicitement les « **départements d'outre-mer** », concernent à ce jour :

- deux territoires où coexistent un Département et une Région : la **Guadeloupe** et La **Réunion** ;
- deux territoires à collectivité territoriale unique : la **Martinique** et la **Guyane** ;
- un territoire à assemblée délibérante unique où le Conseil départemental exerce également les compétences d'un Conseil régional : **Mayotte**.

Enfin, pour clore ce panorama rapide, on peut mentionner le caractère de « **région ultrapériphérique** » (**RUP**) reconnu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à 9 territoires géographiquement très éloignés du continent européen. Il s'agit de la **Guadeloupe**, de la **Martinique**, de la **Guyane**, de la **Réunion** et de **Mayotte**, mais également de **Saint-Martin** (partie française), des Açores et de Madère (Portugal) et des îles Canaries (Espagne). Indépendamment de leur statut, au sens constitutionnel, ces régions font partie intégrante de l'Union européenne et la législation européenne ainsi que tous les droits et obligations inhérents à l'appartenance à l'Union s'y appliquent (même si des mesures et dérogations spécifiques prévues dans la législation communautaire existent), notamment pour ce qui concerne la politique de l'eau.

1.1.2 L'histoire législative des offices de l'eau s'est écrite progressivement

Dans ce contexte d'ensemble, lui-même évolutif, l'histoire législative des offices de l'eau s'est écrite de façon progressive, sur un modèle conceptuellement inspiré de celui des agences de l'eau sur le fond, mais avec un décalage de plusieurs dizaines d'années entre la métropole et les territoires ultramarins. L'annexe 3 fournit de manière plus détaillée l'ensemble de cette histoire législative résumée ci-après.

1.1.2.1 De la loi sur l'eau de 1964 à la loi sur l'eau de 1992

Si la loi sur l'eau n° 64-1245 du 16 décembre 1964 « relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution » marque bien le point de départ de la mise en place des institutions de bassin telles que nous les connaissons aujourd'hui en métropole (avec leurs évolutions), force est de constater que pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, et même si cette loi y était dans son principe applicable, elle est longtemps restée inappliquée.

Ainsi, pendant près de 30 ans, la déclinaison institutionnelle de l'ensemble du dispositif (« couple » agence de l'eau/comité de bassin, structuration du dispositif des redevances avec son principe de codécision associant agence de l'eau et comité de bassin, mise en œuvre du dispositif des aides...) n'a connu en pratique aucune suite concrète en ce qui concerne les départements ultramarins.

1.1.2.2 De la loi sur l'eau de 1992 à la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000

Il faudra en fait attendre la **loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau**, et son article 44, pour que soit **créé, dans chaque département d'outre-mer, un comité de bassin** doté – en large partie mais pas totalement (cf. rôle dans la fixation des taux de redevance, par exemple, renvoyé à plus tard...) – des compétences que lui donnait la loi de 1964, à la faveur notamment du rôle dévolu à ces comités de bassin dans l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (planification). Ces territoires deviennent donc ainsi chacun, officiellement, des « bassins hydrographiques ».

Ce texte de 1992 ne prévoyait en revanche pas encore explicitement la création d'une agence ou d'un office de l'eau dans ces territoires, mais simplement le fait que ces « nouveaux » comités de bassin avaient vocation à être « associés à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires » et, s'il y a lieu, à l'élaboration, dans un délai de deux ans (i.e. 1994), des adaptations facilitant l'application, dans les départements d'outre-mer, de la loi de 1964, ce qui ne s'est toutefois produit qu'à l'aube des années 2000...

1.1.2.3 De la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 à la loi sur l'eau de 2006

C'est en effet seulement avec l'adoption de la **loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer** que le régime applicable aux départements d'outre-mer s'est trouvé pleinement dissocié de celui de la métropole.

Cela s'est traduit par la **création sur le plan législatif, dans chacun des départements d'outre-mer, d'un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au Département** (même si en pratique, et selon les territoires, il faudra encore deux et cinq ans pour que ces offices de l'eau soient effectivement installés...). La départementalisation de Mayotte s'est en outre traduite par un délai supplémentaire d'adoption des dispositions législatives, sur les bases décalées par rapport à la loi sur l'eau de 1992 : principe de création d'un comité de bassin en 2001 « associé à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires... », puis principe de mise en place d'un office de l'eau en 2005 (ordonnance du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte).

Indépendamment de la situation très particulière de Mayotte sur laquelle nous reviendrons, pendant toute cette période comprise entre fin 2000 et fin 2006, où de fait les offices de l'eau n'étaient pas véritablement installés (phase « préparatoire »...), les dispositions législatives ont été adaptées et se sont progressivement précisées.

Cela est vrai notamment sur trois plans :

- celui relatif aux **trois grandes missions** dévolues aux offices de l'eau, « chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques » (étude et suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ; conseil et assistance technique aux maîtres d'ouvrage, formation et information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ; sur proposition du comité de bassin, programmation et financement d'actions et de travaux). Nous reviendrons sur cet aspect et en particulier sur le caractère assez « souple », voire même insuffisamment précis, de la définition de ces missions ;
- celui relatif aux **ressources** financières des offices, pour ce qui concerne les redevances, juridiquement limitées, jusqu'à la loi sur l'eau de 2006, aux seules **redevances de prélèvements**,

adoptées néanmoins « classiquement » par délibération du conseil d'administration de l'office après avis conforme du comité de bassin ;

- enfin, celui du principe de **l'établissement d'un programme pluriannuel d'intervention** arrêté par l'office de l'eau sur proposition du comité de bassin, déterminant les domaines et les conditions de son intervention financière et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre (modèle conceptuellement totalement analogue à celui en vigueur en métropole pour ce qui concerne les agences de l'eau).

1.1.2.4 De la loi sur l'eau de 2006 à la loi « Biodiversité » de 2016 et au-delà...

Enfin, la dernière étape de la consolidation du dispositif législatif institutionnel des offices de l'eau a trouvé sa place dans l'adoption de l'article 86 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (art. L.213-14 CE) qui dispose que « sur proposition du comité de bassin et dans le cadre du programme pluriannuel..., l'office établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique ». Ainsi, et de fait, **l'ensemble du dispositif des redevances, applicable en métropole, l'est également devenu sur le principe, et à peu de nuances près, dans les départements d'outre-mer.**

On notera ainsi qu'il aura fallu au total une quinzaine d'années, entre 1992 et fin 2006, pour que, sur des bases bien évidemment adaptées sur le plan institutionnel, mais fondamentalement assez voisines de celles de la métropole, le système de gouvernance et de financement se retrouve pleinement applicable à la situation des départements d'outre-mer. Ce décalage de plusieurs dizaines d'années entre la métropole (1964-1992) et les départements ultramarins (1992-2006) constitue à l'évidence un élément fondamental de l'analyse qui peut être conduite sur la situation des offices de l'eau à ce jour.

Par ailleurs, pour terminer cet historique législatif par une spécificité propre aux départements d'outre-mer, **la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a fait évoluer les comités de bassin ultramarins en « comités de l'eau et de la biodiversité » aux compétences élargies.** L'objectif de cette évolution repose sur la volonté (parfaitement compréhensible), dans des territoires homogènes et souvent compacts territorialement, de regrouper les missions des comités de bassin existants avec celle des comités régionaux de la biodiversité nouvellement créés par la loi. Pour légitime que ce soit, dans le cadre de la gouvernance institutionnelle des offices de l'eau, cet élargissement des compétences des « anciens » comités de bassin amène nécessairement réflexion sur les incidences que cela peut avoir sur l'évolution de l'activité des offices de l'eau et les modalités de leur financement.

1.2 Un modèle adapté au contexte ultramarin, resté toutefois très stable sur le fond

Ainsi, dans cette évolution historique de près de 30 ans (et même beaucoup plus sur le principe si l'on prend en compte le fait que la loi de 1964 était sur le fond applicable aux départements d'outre-mer...), la situation des offices de l'eau repose sur un modèle qui ne s'est stabilisé que relativement récemment. Si ce modèle repose, depuis l'origine (loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000), sur une adaptation au contexte institutionnel spécifique des départements d'outre-mer donnant aux offices de l'eau le caractère d'établissement public local, à caractère administratif, rattaché au département, force est de constater que les autres composantes du dispositif n'ont pas véritablement évolué au cours des 15 ou 20 dernières années.

Cela est vrai, de façon probablement relativement logique, en ce qui concerne les grands principes fondateurs et attributions des institutions de bassin, qui sont restés assez analogues à ce qui est en place en métropole (à l'exception de l'évolution récente des comités de bassin en comités de l'eau et la biodiversité). Mais cela est également vrai pour ce qui concerne le cadre général des missions dévolues aux offices de l'eau, qui est demeuré défini de façon assez peu contraignante, voire même relativement floue, au contraire des règles de fonctionnement et attributions des agences de l'eau en métropole qui, dans la même période, se sont considérablement précisées et enrichies (définition législative de priorités d'intervention, encadrement financier des programmes et « plafond mordant » appliqué aux recettes liées aux redevances, politique foncière en matière de zones humides, et plus récemment élargissement des compétences en matière de préservation de la biodiversité terrestre et marine, etc.).

Cette même stabilité, sur un plan plus institutionnel, a tiré de façon somme toute assez limitée les conséquences de certaines évolutions : adoption après la directive cadre sur l'eau des directives « stratégie pour le milieu marin » et « inondations », réforme de l'administration territoriale de l'État (ex. création des D[R]EAL, des ARS...), création et évolution d'établissements publics nouveaux (ex. Office national de l'eau et les milieux aquatiques, devenu Agence française puis Office français de la biodiversité), redéfinition de l'organisation territoriale des collectivités et même création des collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane.

Enfin, nous reviendrons brièvement sur les deux cas particuliers de Mayotte et de Saint-Martin, avec une forme de statu quo dont la lisibilité institutionnelle peut interroger, puisque dans le premier cas le principe de création d'un office de l'eau est établi depuis longtemps sans qu'une telle structure existe, et, dans le second cas, le dispositif en place reste fondé sur une forme de « rattachement » au bassin hydrographique de Guadeloupe alors que la situation institutionnelle et statutaire ne prédispose probablement pas au maintien de cette situation.

1.2.1 Des missions législativement définies de façon assez « souple »

En ce qui concerne la définition législative des missions dévolues aux offices de l'eau, de façon remarquablement constante depuis l'origine, la formulation est restée à la fois sans changement et faiblement précise, autour des trois piliers suivants :

- l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ;
- le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;
- sur proposition du comité de bassin, la programmation et le financement d'actions et de travaux.

Cette situation n'est pas dénuée d'avantages si l'on considère son caractère particulièrement « souple » et adaptable à des contextes géographiques et institutionnels qui peuvent être assez différents. Il semble toutefois que ces avantages s'accompagnent également d'inconvénients, probablement plus importants, en laissant dans un flou assez gênant des pans d'activité très importants.

À titre d'exemple :

- la question de « l'étude et du suivi des ressources en eau », si elle ne fait pas débat sur ses objectifs, ne tranche pas sur les modalités techniques de mise en œuvre de ces missions d'études et de suivi, non plus – et surtout – que sur celle de leur financement. En l'état actuel, il semble en effet attendu par les offices que ce financement soit couvert en totalité, ou en quasi-totalité, par une contribution spécifique du niveau national – via la solidarité interbassins assurée depuis 2007 par Onema-AFB-OFB –, un peu comme si cela constituait une mission « annexe » alors qu'en fait il s'agit bien d'une activité législative « de base » des offices de l'eau ;

- la question de l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage et à leur formation est évidemment également un point tout à fait important, mais qui nécessite aussi peut-être d'être réinterrogé quant à ses conditions de mise en œuvre, avec désormais des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aux compétences élargies, voire même parfois la mise en place d'un syndicat mixte unique sur l'ensemble d'un territoire (ex. de la Guadeloupe, sans même évoquer ici celui, préexistant, de Mayotte). Cette assistance technique paraît donc devoir s'adapter aux conditions d'évolution de la coopération intercommunale ;
- enfin, la formule « la programmation et le financement d'actions et de travaux » peut laisser dans une forme d'incertitude quant à la nature des actions ou travaux à soutenir, et à leur évolution, en considérant, d'une part, qu'il est logique que les priorités évoluent avec le temps, en fonction de l'avancement des choses, et, d'autre part, que les problématiques nouvelles émergent. Plus concrètement, la question de l'équilibre des priorités entre les infrastructures relevant du « petit cycle de l'eau », de la restauration des milieux naturels, des zones humides, des milieux littoraux... est nécessairement posée et paraît devoir être périodiquement ré-analysée...

Le fait que ces interrogations se posent dans la formulation législative des missions des offices de l'eau ne signifie bien entendu pas qu'il faille rechercher une réponse qui s'inscrive nécessairement dans une stratégie de « rupture » par rapport à la situation actuelle. En revanche, cette formulation apparaît faire perdurer une forme de statu quo qui n'est pas propice à un réexamen périodique et construit de la façon dont se structurent les missions des offices de l'eau et dont elles ont vocation, sur des bases motivées, à s'infléchir en tant que de besoin au fil du temps.

1.2.2 Un dispositif qui a été peu adapté au fil du temps, dans un environnement institutionnel pourtant fortement évolutif depuis une dizaine d'années

Indépendamment des questionnements techniques ou de structuration des grandes priorités de missions qui précèdent, la question de l'adaptation du cadre dans lequel les offices de l'eau agissent mérite également une attention particulière.

En effet, qu'il s'agisse de l'évolution du cadre législatif communautaire, des textes nationaux sur l'organisation territoriale de la République, des dispositions propres aux départements d'outre-mer ou encore de l'organisation de l'État, les adaptations ont été nombreuses et importantes en un peu plus de 10 ans...

L'objet n'est bien entendu pas ici de dresser un panorama exhaustif de l'ensemble de ces évolutions, mais simplement de s'appuyer sur un nombre limité mais significatif d'exemples mis en regard du cadre d'action des offices de l'eau.

1.2.2.1 Le cadre législatif communautaire (mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, adoption puis mise en œuvre de la directive « Inondations » et de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »)

Contrairement à la directive « eaux résiduaires urbaines » (mai 1991), très importante, mais qui préexistait même à l'adoption de la loi sur l'eau de 1992, l'adoption de la directive cadre sur l'eau (octobre 2000) et la création des offices de l'eau (décembre 2000) sont intervenues de façon quasiment simultanée.

Il est évident que cela n'a pas permis de retour d'expérience sur la mise en œuvre d'un texte communautaire qui était en phase de démarrage, a fortiori dans un cadre où, en outre, la question du rôle dévolu aux offices de l'eau en appui à l'élaboration des futurs plans de gestion était encore largement à construire.

Mais ce contexte communautaire, et donc institutionnel, s'est enrichi avec l'adoption successive, de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations, puis de la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

Cet enrichissement s'est concrètement traduit par l'établissement d'une série de « connexions » entre les différents documents de planification propres à chacune de ces directives³ (les « plans de gestion » – 2009, 2015, 2021/2022 en cours d'établissement...), dont il est probable – dans le contexte des départements d'outre-mer notamment, mais pas exclusivement – que des évolutions peuvent encore être attendues au plan technique, en termes de contenu de ces plans de gestion, mais également en termes de gouvernance et d'appui au renforcement de ces « connexions ».

1.2.2.2 Au niveau national, les compétences nouvelles des collectivités et le renforcement de l'intercommunalité

La réorganisation des territoires et des compétences, induite par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » (janvier 2014), puis par la loi de nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe » (août 2015), a offert un nouveau cadre à l'action territoriale dans le domaine de l'eau. Plusieurs échelons de collectivités territoriales sont ainsi appelés à intervenir sur certains domaines du petit ou du grand cycle de l'eau.

Afin d'instaurer une certaine cohérence, les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) visent à favoriser « la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire ». La SOCLE comprend un descriptif de la répartition des compétences entre les collectivités et leurs groupements dans le domaine de l'eau ainsi que des propositions d'évolution des modalités de coopération. Adoptée par arrêté du préfet coordonnateur du bassin, après avis du comité de bassin, la SOCLE est révisée dans le cadre de chaque mise à jour du SDAGE et en constitue une annexe non opposable.

Les lois MAPTAM et NOTRe ont en outre fait des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des acteurs clés de la gestion de l'eau avec des compétences comme l'eau potable et l'assainissement obligatoirement transférées à l'échelon intercommunal avant 2026.

1.2.2.3 Les évolutions institutionnelles propres aux départements d'outre-mer : création des collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane, évolution des comités de l'eau et de la biodiversité

De façon plus spécifique, et au-delà du cadre communautaire et national, la situation des départements d'outre-mer a connu en 2016 deux évolutions majeures déjà évoquées :

- après des élections territoriales organisées en décembre 2015, l'installation des deux collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane depuis le 1^{er} janvier 2016 ;

³ On notera à titre d'exemple que, de façon absolument explicite, les cartes des risques d'inondations et les plans de gestion « risques d'inondation » sont coordonnés avec la directive-cadre sur l'eau, en étant guidés par la stratégie de mise en œuvre commune (qui vise également à intégrer les politiques de l'eau à d'autres politiques au sein de l'UE, telle que l'agriculture, le transport ou le développement régional), et que la directive « stratégie pour le milieu marin » s'appuie sur les législations de l'UE en vigueur et couvre des éléments spécifiques du milieu marin qui ne sont pas traités dans d'autres politiques, telles que la directive-cadre sur l'eau.

- avec l'adoption de la loi « biodiversité » de 2016, l'évolution et l'élargissement des compétences des comités de bassin en « comités de l'eau et de la biodiversité ».

Là encore, sans revenir sur ces novations, il apparaît certain que les conséquences concrètes de cette nouvelle situation restent en partie au moins à tirer. Cela est vrai en termes d'évolution des relations à établir entre les nouvelles collectivités et les offices de l'eau concernés (Martinique et Guyane, où les offices ne sont plus, par définition, des établissements publics « simplement » rattachés au département...).

Cela est vrai surtout en termes d'attribution et de missions des offices de l'eau dans le contexte de comités de l'eau et de la biodiversité dont le champ d'action ne se limite pas au seul domaine de l'eau. Il semble en effet malaisé, si ce n'est improbable, qu'une instance de gouvernance qui joue un rôle aussi considérable dans le pilotage (redevances, programme d'intervention) et l'administration (désignation de la grande majorité des membres du conseil d'administration) de l'office de l'eau fonde durablement ses travaux sur une vision partielle des enjeux, alors même que sur le territoire métropolitain c'est le principe de convergence « eau et biodiversité » qui apparaît prévaloir.

On notera de ce point de vue, et par parallélisme, que, dans cette même loi « biodiversité » de 2016 créant des comités de l'eau et de la biodiversité ultramarins à compétences élargies, le principe d'une implication explicite des agences de l'eau métropolitaines dans le champ de la préservation de la biodiversité terrestre et marine est législativement affirmé (sans toutefois faire évoluer les compétences des comités de bassin...). En revanche, aucune disposition parallèle n'est mentionnée, même au plan des principes, pour les offices de l'eau, bien que ceux-ci soient « pilotés » (cf. supra) par ces comités de l'eau et de la biodiversité.

1.2.2.4 L'évolution de la structuration, de l'organisation et des missions des services et des établissements publics de l'État

Enfin, toute cette dernière décennie a été marquée par des évolutions parfois importantes touchant à la structuration, l'organisation et les missions des services et des établissements publics de l'État. Pour ne mentionner que quelques-uns des exemples les plus significatifs en relation avec l'activité des offices de l'eau, on peut citer :

- la création des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), des agences régionales de santé (ARS), plus récemment en Guyane la nouvelle structuration en directions générales (i.e. « des territoires et de la mer » (DGTM), ici)... avec ce que cela induit nécessairement en termes de re-répartition des missions, et le cas échéant de questionnement sur la priorisation, dans un cadre budgétaire contraint, d'activités antérieures ;
- la création en 2007 de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, doté de missions et de moyens financiers spécifiques dits « de solidarité interbassins », cet office ayant évolué en 2017 dans un premier cadre élargi – l'Agence française pour la biodiversité – puis en 2020 dans le cadre encore plus large de l'Office français de la biodiversité. Cela pose évidemment la question du rôle et de la position de cet établissement public de l'État non plus uniquement sur le champ de l'eau, comme c'était le cas à l'origine en 2007, mais plus globalement en appui aux services de l'État et aux côtés des offices de l'eau (et des comités de l'eau et de la biodiversité) sur un champ sensiblement plus large englobant la biodiversité terrestre et marine.

Une fois encore, et comme pour ce qui concerne la façon dont sont législativement écrites les missions attribuées aux offices de l'eau, la mise en parallèle de ces évolutions institutionnelles, communautaires, nationales, territoriales ou d'organisation administrative n'a pas pour but de conduire ici à une conclusion formelle qui supposerait à ce stade une analyse plus approfondie.

En revanche, cette mise en parallèle apparaît illustrer une forme de décalage entre une décennie d'intense évolution sur les questions évoquées et, d'une certaine façon, une grande stabilité

institutionnelle des offices de l'eau, dont le chemin s'est poursuivi en fait sans évolution majeure. Si cela peut s'expliquer en partie compte tenu de l'histoire relativement récente des offices de l'eau, il apparaît important de noter cet aspect dans la perspective d'évolutions à venir.

1.2.3 Les cas particuliers de Mayotte et Saint-Martin

Pour en terminer sur ce tour d'horizon historique et législatif concernant les offices de l'eau, deux cas particuliers peuvent être pointés, qui reposent en partie sur des considérations *a priori* contradictoires : la situation de Mayotte et celle de Saint-Martin.

1.2.3.1 Le cas particulier de Mayotte

Pour ce qui concerne Mayotte, au moment de l'adoption de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, son statut n'était pas encore celui de département d'outre-mer, et le principe de mise en place d'un office de l'eau, ou même d'un comité de bassin, n'était pas en vigueur. En revanche, dès 2001 et avec une dizaine d'années de décalage par rapport aux dispositions de la loi sur l'eau de 1992, était décidée la création d'un comité de bassin spécifique, sur des bases tout à fait analogues à ce qui avait été le cas auparavant pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion (« associé à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires... »).

En outre, et avant même la départementalisation du territoire intervenue en 2011 (Mayotte devenant ainsi département et région d'outre-mer à assemblée délibérante unique, sur un modèle différent de celui de la Martinique et la Guyane), **l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005** relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte disposait que « Mayotte constitue un bassin hydrographique. Le Comité de bassin de Mayotte exerce les compétences prévues aux articles L.213-2 et L.213-4 [du code de l'environnement]. **Il est créé à Mayotte un office de l'eau régi par les dispositions des articles L.213-13 à L.213-20 [du code de l'environnement]** ».

Pourtant, plus de 15 années plus tard, et si la question de la mise en place d'un comité de bassin et son évolution récente en comité de l'eau et de la biodiversité n'appelle pas de remarque particulière, force est de constater que le principe de création d'un office de l'eau à Mayotte n'a connu aucune suite concrète.

Cela ne signifie bien entendu pas que la création d'un tel office de l'eau ne soulève aucune question ni difficulté particulière, le contexte spécifique du territoire, son organisation technique et administrative autour d'un syndicat mixte unique d'eau potable et d'assainissement ou encore les difficultés rencontrées pour résoudre les problèmes d'infrastructures et d'accès à l'eau ainsi que la faible capacité de financement pouvant être mis en avant. En revanche, le décalage très important entre les dispositions institutionnelles législatives et l'absence d'initiative, même adaptée, allant dans le sens de la création d'un office de l'eau constituent une réelle difficulté qui appelle nécessairement une réponse.

En toute hypothèse, il apparaît indispensable de définir la voie permettant de lever la contradiction entre des textes, de niveau législatif, qui définissent un mode d'organisation tout à fait conforme à ceux des autres départements d'outre-mer et une réalité qui est toute autre.

1.2.3.2 Le cas particulier de Saint-Martin

En ce qui concerne Saint-Martin, on pourrait considérer que la situation est à peu près inverse. En effet, si au moment de la mise en place du comité de bassin (1992) puis de l'office de l'eau de Guadeloupe (2000), Saint-Martin constituait simplement une commune de Guadeloupe, son statut est désormais depuis 2007 celui d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

La situation actuelle, une quinzaine d'années après, peut donc apparaître particulièrement étrange, même si des raisons purement juridiques peuvent être mises en avant (et en particulier les conditions d'application de la directive cadre sur l'eau sur le territoire de Saint-Martin), avec tout à la fois l'absence formelle d'existence d'un office de l'eau – ce qui semble logique, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un département d'outre-mer – associée au maintien de l'activité d'un comité de bassin/comité de l'eau et de la biodiversité « ad hoc ».

Car, si sur le principe les documents de planification (SDAGE) sont communs à l'ensemble du bassin hydrographique concernant la Guadeloupe et Saint-Martin, tout à la fois :

- le dispositif financier mis en œuvre par l'office de l'eau de Guadeloupe (redevances et aides, sous le « contrôle » d'un comité de l'eau et de la biodiversité commun...) est spécifique au seul territoire de Guadeloupe, à l'exclusion de Saint-Martin ;
- et surtout, encore plus étrange sur le plan institutionnel, l'adoption des dispositions du SDAGE concernant le territoire de Saint-Martin relève d'une assemblée – le comité de bassin de Guadeloupe – dans laquelle ne siège aucun représentant de Saint-Martin.

Au surplus, il n'apparaît pas que les conséquences des dispositions de la loi 2016 faisant évoluer le comité de bassin de Guadeloupe en comité de l'eau et de la biodiversité ait été l'occasion d'un toilettage de ce dispositif, maintenu sans changement sur le fond, alors que les attributions de l'assemblée ont évolué de façon substantielle.

Ainsi, là encore, il convient de sortir d'une situation particulièrement ambiguë et très faiblement lisible, avec des dispositions portant sur un territoire auxquelles les représentants ne sont pas pleinement associés (Saint-Martin), tandis que l'assemblée qui arrête ces dispositions se trouve compétente, au plan de sa composition comme de ses attributions, sur un champ qui ne concerne pas véritablement ce territoire (ex. programme de l'office de l'eau, champ élargi au domaine de la préservation de la biodiversité, etc.).

2 Des acquis incontestables, mais avec des limites qui restent importantes

Les offices de l'eau n'ont pas été créés en même temps dans tous les départements d'outre-mer. Ceux de Martinique (2002) et de la Réunion (2003) sont les plus anciens, puis vient celui de Guyane (2005) et enfin celui de Guadeloupe (2006). Celui de Mayotte, département depuis 2011, n'a pas encore été créé. Les plus anciens sont les plus développés et les plus structurés. Ils déploient par ailleurs davantage leurs missions et ont mis en place certaines actions innovantes.

2.1 Un positionnement et une gouvernance à conforter

La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a institué les offices de l'eau dans les DROM, dans l'esprit d'adapter à ce contexte particulier le modèle des agences de l'eau instituées par la loi du 16 décembre 1964. Les offices de l'eau sont ainsi des établissements publics locaux rattachés au Département, contrairement aux agences de l'eau qui sont des établissements publics de l'État.

Leur conseil d'administration, conformément aux règles s'appliquant aux établissements publics locaux, comporte une majorité de représentants des collectivités locales concernées mais également des représentants de l'État, des usagers et milieux socio-professionnels, d'associations agréées (consommateurs, protection de l'environnement). Il est présidé par le président du conseil départemental et comprend 18 membres répartis ainsi :

- des représentants de la Région (2), du Département (2) et des communes, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau (5) ; cet ensemble représente au moins 50 % du conseil d'administration ;
- des représentants des services de l'État dans le département (3) ;
- des représentants d'usagers et des milieux socio-professionnels (3) ;
- des représentants d'associations agréées de consommateurs et de protection de l'environnement, ainsi que des personnalités qualifiées (3).

De plus, un représentant du personnel siège au conseil d'administration avec voix consultative, et le préfet exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de l'office.

Par ailleurs, le directeur de l'office est nommé, après avis du préfet, par arrêté du président du conseil départemental.

Le personnel de l'office de l'eau relève des règles de la fonction publique territoriale.

Depuis 2016, année de mise en place des collectivités uniques de Martinique et de Guyane, les offices de ces deux territoires ne sont plus rattachés au Département, mais à cette nouvelle collectivité. Ce nouveau rattachement a pu créer des tensions. En effet, la fusion s'est faite davantage au profit de la région. Or les offices s'appuient principalement sur des compétences qui étaient anciennement départementales.

Par ailleurs, la création des collectivités uniques en Martinique et en Guyane a modifié la gouvernance de ces territoires. La composition du conseil d'administration des offices de l'eau n'a pas été modifiée.

Le fait que les offices de l'eau soient des établissements publics relevant d'une collectivité territoriale en fait des structures plus « politiques » que les agences de l'eau en métropole. Ainsi, le rattachement

au département ou à la collectivité unique est critiqué. En effet, le président du conseil départemental ou de la collectivité unique, qui est de droit président du conseil d'administration de l'office de l'eau, peut être parfois suspecté de considérer celui-ci comme un service du département (ou de la collectivité unique) et de subordonner les enjeux de la politique de l'eau à d'autres considérations. De plus, cette ambiguïté ne permet pas une vision claire du rôle joué par les offices de l'eau. Il en est de même pour les compétences et les processus de décision.

Globalement, on constate une forte influence de l'entité de tutelle. Dans ce contexte, il est difficile pour les offices de l'eau d'être des organes purement technico-financiers, structurellement distincts (statut, gouvernance, processus de prise de décision...) de la collectivité de tutelle. Il est toutefois constaté que cette influence n'a pas le même degré en fonction de la personnalité du directeur / de la directrice et du président. Elle peut cependant être un élément impactant l'avancement des projets et la mise en place de la politique de l'eau à l'échelle du territoire, et notamment des choix de priorités au regard du respect des obligations liées aux directives (ex. eaux résiduaires urbaines, eau potable, mais aussi directive cadre sur l'eau...). En effet, l'Etat ne peut pas donner d'instructions aux offices de l'eau comme il le fait pour les agences de l'eau. De même, les collectivités de tutelle qui dominent la gouvernance des offices de l'eau ne sont pas responsables en cas de non atteinte des objectifs fixés par les directives.

Le rôle du directeur dans ce contexte est stratégique. Sa nomination par décision du président du conseil départemental ou de la collectivité unique peut renforcer très sensiblement l'influence des élus sur l'action de l'office de l'eau (au-delà même du rôle du conseil d'administration...), même si le préfet donne son avis. On note également que le directeur de l'office de l'eau de Guadeloupe, arrivé en 2017, est mis à disposition par le conseil départemental.

Enfin, dans la majorité des territoires, la présidence du conseil d'administration de l'office est « déléguée » (de façon souvent « assez peu formalisée » ...), sauf en Martinique où le président de la collectivité territoriale unique assure personnellement la présidence de l'office.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages pose les fondations d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité, en faisant évoluer, dans les départements d'outre-mer, les comités de bassin en **comités de l'eau et de la biodiversité (CEB)**. L'article 16 de cette loi (Annexe 4) précise ainsi que, dans chaque département (et collectivité unique) d'outre-mer, le comité de l'eau et de la biodiversité reprend, d'une part, les **attributions du comité de bassin préexistant**, et est, d'autre part, une instance d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet lié à **la biodiversité terrestre, littorale, marine ou aux continuités écologiques** (de façon exactement analogue aux comités régionaux de la biodiversité créés par la même loi en métropole).

Composé de membres issus des collectivités (collectivité territoriale unique, région ou département), des communes ou groupements de communes, des représentants des usagers, de personnalités qualifiées, de représentants des milieux socio-professionnels et de représentants de l'État, c'est en quelque sorte « le parlement de l'eau et de la biodiversité », qui est consulté sur toutes les grandes questions se rapportant à ces deux thématiques, par ailleurs étroitement liées.

Le nombre des membres des comités de l'eau et de la biodiversité est déterminé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé des outre-mer, compte tenu des caractéristiques propres à chaque territoire.

Tableau 1 : Composition du Comité de l'Eau et de la Biodiversité dans chaque territoire

Représentants pour chaque bassin	Régions	Départ ^{ts}	Collectivités terr. uniques	Communes et grpmts de collectivités terr.	Usagers et personnel. qualifiées	État	Milieux socio-professionnels	Total
Guadeloupe	3	3		6	16	9	1	38
Guyane	-	-	6	9	15	10	1	41
Martinique	-	-	6	10	14	9	1	40
Mayotte	-	4	-	9	13	11	2	39
La Réunion	4	4	-	9	22	12	1	52

Le directeur de l'office de l'eau assiste de droit aux séances du comité avec voix consultative.

Les membres sont désignés pour 6 ans et leur mandat est renouvelable. Ils élisent pour trois ans un président et un vice-président, choisis parmi des représentants autres que ceux de l'État.

Le CEB est assisté dans son fonctionnement administratif, financier et technique par la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) – ou la Direction générale des territoires et de la mer (DGTM) pour la Guyane – et l'office de l'eau. La DEAL (DGTM pour la Guyane) assure le secrétariat administratif du comité. De plus, le CEB s'appuie en particulier sur l'office de l'eau pour la mise en œuvre de ses missions relatives à la gestion de l'eau.

En fonction du territoire, les relations entre le conseil d'administration de l'office de l'eau et le CEB peuvent être tendues. C'est en particulier le cas en Guyane où la présidente (déléguée) de l'office de l'eau en place jusqu'à l'été 2021 considérait que le CEB n'était pas institutionnellement légitime, et vu comme un « contre-pouvoir » de la collectivité unique. En Guadeloupe, la Région et le Département s'opposaient, y compris à travers un organe comme l'office de l'eau qui avait du mal à trouver sa place. Les élections de juin 2021 ont toutefois fait évoluer la configuration politique des territoires. Par exemple, en Guadeloupe, la région et le département œuvrent aujourd'hui dans un esprit de partenariat, facilité par la cohésion politique de leur majorité pour sortir de la crise de l'eau. La mission a constaté une prise de conscience par les responsables locaux de la gravité des enjeux de l'eau potable sur l'ensemble des territoires. Cette prise de conscience (certainement facilitée par le plan eau DOM) et des relations apaisées entre élus ont permis aux offices de l'eau de travailler plus sereinement et de jouer leur rôle.

Le lien entre les deux entités est donc très important. Les offices de l'eau sont des outils pertinents, indispensables pour rassembler les acteurs, planifier, mutualiser les moyens, suivre l'état des masses d'eau et son évolution. Avec le CEB, ils doivent organiser la solidarité entre usagers à l'échelle du territoire. De même, le CEB doit être le reflet de la diversité du territoire. Avec l'office, il doit incarner l'ensemble des acteurs du territoire et de la puissance publique.

2.2 Des moyens sous contrainte, notamment au plan financier

Les offices de l'eau ont des degrés de développement très différents d'un territoire à l'autre. Leurs moyens humains et financiers varient considérablement.

2.2.1 Les moyens humains

Les offices les plus anciens, Martinique et Réunion, sont les plus développés et les plus structurés. À la Réunion, avant même la constitution de l'office, une structure préexistante avait commencé ce

développement. Ceux de Guyane et de Guadeloupe ont renforcé leurs effectifs en 2021. En Guyane, le recrutement de 5 ingénieurs est lié à la mise en œuvre du plan Eau-DOM (constitution d'une équipe d'ingénierie). De même, l'office de l'eau de la Guadeloupe a recruté un directeur adjoint en charge du pôle scientifique et technique.

Tableau 2 : Effectif et date de création des offices de l'eau

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Métropole (moyenne 2019-20)
Année de création effective	2006	2005	2002	2003	
Effectif (2018)	17	15	33	41	1500
Population du territoire (millions d'habitants) (2018)	0,380	0,294	0,360	0,860	64,9
Ratio « nombre d'agents/million d'habitants »	44,7	51	91,7	47,7	23,1
Ratio "M€ de redevances émises/agent"	0,887	0,136	0,283	0,279	1,438

Tableau 3 : Eléments d'organisation des offices de l'eau

	Structuration
Guadeloupe	2 pôles : administration et finances, scientifique et technique (dont observatoire de l'eau) Médiation de l'eau et animation territoriale rattachés au directeur général Le directeur général est mis à disposition de l'office par le Département
Martinique	3 pôles constitués de 12 services : communication, ressources et moyens généraux, intervention et connaissance Observatoire de l'eau
Guyane	3 pôles : ressources, planification et prospective de l'eau, technique territoriale Pas de directeur depuis 2018, une directrice par intérim
Réunion	3 directions constituées de 6 services : direction de la gouvernance de l'eau et des ressources humaines, direction du développement durable des territoires (dont observatoire de l'eau), direction de l'information et de la modernisation des services

Au regard de la population (chiffre 2018), on constate que la Martinique est le territoire le plus doté en personnel et la Guyane est celui le moins doté. Comparativement aux agences de l'eau en métropole, en moyenne le ratio « nombre d'agents/million d'habitants » représente systématiquement plus du double dans les DOM, et plus de 4 fois plus en Martinique. Par ailleurs, comme cela sera développé plus loin, les moyens financiers « théoriques », car il s'agit des redevances émises et non perçues, sont très inférieurs au regard du nombre d'agents dans les DOM par rapport à la métropole.

Par ailleurs, la répartition de l'effectif en fonction des trois missions des offices de l'eau est variable.

Globalement, « l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages » occupe autour de 40% des effectifs des offices de l'eau.

La part des équipes consacrée au « conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques » est très variable d'un territoire à l'autre et dépend des modalités d'appui (appui direct ou via un prestataire extérieur). La Guyane a par exemple créé une équipe d'ingénierie pour accompagner les projets des collectivités. Par ailleurs, elle participe au financement de 2 postes d'ingénieur affectés dans des EPCI afin de préparer

le transfert de compétences de 2026. Ces éléments expliquent la forte proportion des ETP affectés à cette mission.

Enfin, la dernière mission des offices de l'eau « sur proposition du comité de l'eau et de la biodiversité, la programmation et le financement d'actions et de travaux » concerne l'élaboration et le suivi du programme pluriannuel d'intervention (PPI). Dans tous les territoires, elle représente la part la plus faible des ETP.

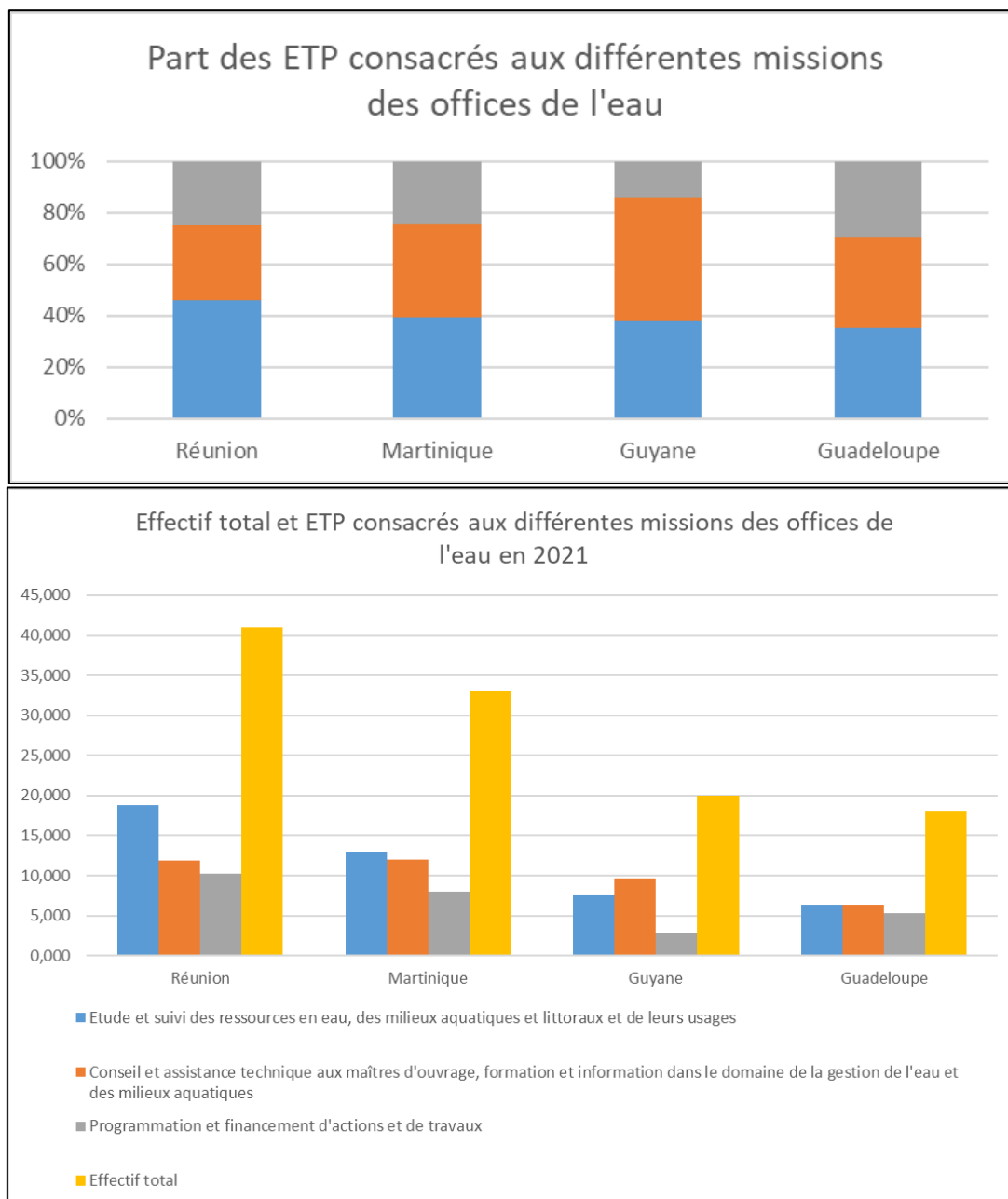


Figure 2 : ETP et missions des offices de l'eau

2.2.2 Les moyens financiers

Les moyens financiers des offices de l'eau reposent essentiellement sur les redevances sur les usages de l'eau. De fait, leur structure financière est fragile, dans la mesure où elle dépend du consentement et de la capacité à payer des redevables et abonnés aux services publics de l'eau et de l'assainissement, et également de la santé financière des opérateurs de ces services publics, ces derniers (régies ou délégataires) étant sensés reverser les sommes perçues des usagers aux offices de l'eau. Ce n'est pas le cas en métropole. En effet, le périmètre des bassins est beaucoup plus vaste et les acteurs ont une meilleure capacité à payer mais surtout, ils consentent à le faire.

En fonction des territoires, ces ressources financières varient : entre 9 et 15 millions (en théorie) d'euros par an pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, et seulement 2 millions d'euros pour la Guyane. Sur ce dernier territoire, ce faible montant s'explique par le fait que peu de services d'eau et d'assainissement sont véritablement opérationnels sur ce vaste espace géographique (Annexe 5.1).

Enfin, la Guadeloupe, qui a le montant le plus élevé de redevances émises, n'a en fait que 25 % de retour effectif (recouvrements) – 3,7 M€ encaissés pour 15,1 M€ de redevances émises en 2019 –, en raison des impayés des usagers et des autorités organisatrices, liés à la crise de l'eau.

Là encore, la comparaison avec la métropole montre que les moyens financiers des offices de l'eau sont extrêmement limités : plus de 2 100 millions d'euros de redevances émises par les agences de l'eau en métropole en 2019/2020 pour une population de 65 millions d'habitants, contre 38 millions d'euros émis (1,8 % du total « métropole ») pour près de 1,9 millions d'habitants (2,9 % du total « métropole ») dans les DROM. La contribution effective relative par habitant est donc près de 40% moindre, alors que les territoires d'outre-mer ont des besoins nettement supérieurs à ceux de la métropole. Le manque de moyens dans ce contexte est une réelle contradiction. Ceci est aggravé par le non-paiement des redevances sur certains territoires (Guadeloupe notamment).

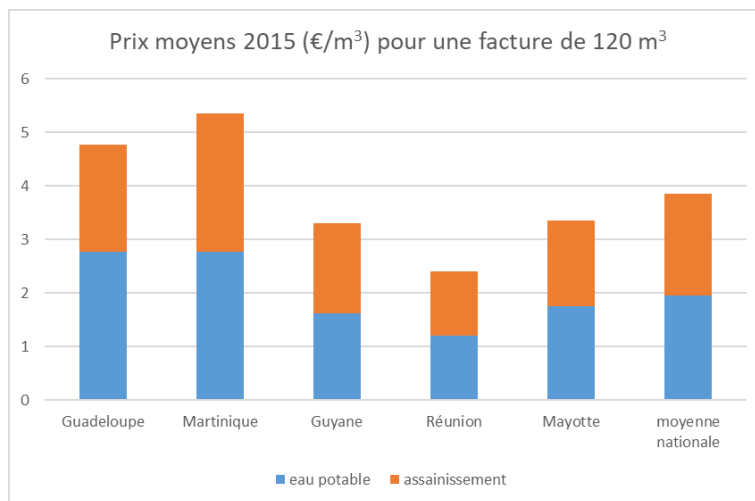
Il convient cependant de relativiser cette question de la limitation des moyens financiers disponibles dans la mesure où, au contraire de la métropole, le financement de la politique de l'eau dans les DROM n'est pas limité à la capacité contributive des offices de l'eau. Il bénéficie en effet également d'autres contributions importantes comme la solidarité inter-bassins portée par l'OFB ou les fonds structurels communautaires, ... Les taux de financements des projets peuvent atteindre 100%, notamment dans le cadre du plan eau DOM.

Concernant l'OFB, les aides attribuées représentent en moyenne plus de 20 millions d'euros/an depuis 2008, plafonné à 14 millions d'euros /an jusqu'en 2013. En 2012, le cadre d'attribution des aides à l'outre-mer a été précisé : 30 millions d'euros par an au titre de la solidarité financière entre les bassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse sont issus des contributions des agences de l'eau aux ressources financières de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

Par ailleurs, l'analyse des taux de redevances émises par les offices de l'eau montre de grandes disparités entre les territoires (Annexe 5.2). Ainsi, la Guadeloupe atteint tous les taux plafonds, contrairement aux autres DROM. La Martinique applique le taux plafond en matière d'eau potable et près de 60% du taux plafond pour la redevance pollution domestique. Il en est de même pour la Guyane, avec le taux plafond en matière d'eau potable et 30% du taux plafond pour la redevance pollution domestique. On note enfin des taux très éloignés du niveau plafond à la Réunion avec 15% du taux plafond pour la redevance prélèvement eau potable et 22% pour la redevance pollution domestique.

L'ensemble des offices s'est plus ou moins rapidement engagé dans une augmentation progressive des prélèvements. C'est le cas de la Guadeloupe qui aujourd'hui a atteint les niveaux plafonds. En Martinique, la redevance pour pollution domestique est passée progressivement de 0.25€/m³ en 2016 (2^{ème} PPI) à 0.30 en 2022, (fin du 3^{ème} PPI). A la Réunion, une réflexion globale sur le prix de l'eau doit être menée. Elle permettra de statuer sur une évolution des redevances à mettre en œuvre à partir de 2024.

Enfin, les prix pratiqués par les services publics d'eau potable et d'assainissement sont très différents selon les DROM. Les écarts entre territoires sont très importants, de même qu'à l'intérieur de chaque territoire (Annexe 5.3). Ainsi en Guyane, lorsque le service existe, les prix s'étalent de 0 (pas de facturation) à 4.11€/m³ pour une facture de 120 m³ par an⁴. Guadeloupe et Martinique se distinguent par des prix plus élevés que la moyenne nationale, aussi bien pour l'eau potable que pour l'assainissement. En Guyane et à Mayotte les prix sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale. Enfin, la Réunion est caractérisée par des prix très bas, tant en eau potable qu'en assainissement. On notera que pour les ménages, les prix bas à la Réunion sont compensés par une consommation importante.



Source : SISPEA et OEG pour la Guyane

Figure 3 : Prix de l'eau et de l'assainissement dans les territoires

Si l'office de l'eau est identifié comme le partenaire technique qui intervient au profit des collectivités, il est parfois – selon les territoires – peu reconnu en raison de la limitation de ses moyens et de ses problèmes financiers liés à la non-perception des redevances émises (cas de la Guadeloupe, notamment). Cette situation peut en outre amener les offices à choisir les collectivités aidées non pas en raison de l'importance des enjeux de progrès mais en fonction du paiement ou pas des redevances.

2.3 La collaboration et l'articulation avec les services et opérateurs de l'État

Les missions des offices de l'eau, on l'a vu précédemment, sont peu cadrées par la loi. La collaboration avec la DEAL (DGTM pour la Guyane) peut parfois être complexe, dans la mesure où la frontière entre ce qui relève de l'État et de l'office est mal défini. En effet, la DEAL et l'office assurent l'essentiel de la mise en œuvre de la politique de l'eau sur le bassin en application de la directive cadre sur l'eau (DCE), des décisions du comité de l'eau et de la biodiversité, du SDAGE, des réglementations nationales, des

⁴ Le choix a été fait d'utiliser la référence standard d'une facture de 120 m³ par abonné et par an. Cette facture n'est pas représentative des consommations réelles des abonnés tant dans l'hexagone (90 m³ par an) que dans les DROM où les consommations sont bien plus élevées (205 m³ par an à la Réunion par exemple).

besoins particuliers du territoire ... Les deux structures exercent des missions complémentaires sur des champs d'intervention communs.

Afin de clarifier le rôle de chacun et de préciser le champ des interactions, des conventions de partenariat sont élaborées sur chaque territoire entre la DEAL et l'office. L'objectif est de définir qui fait quoi sur chaque thématique (suivi de l'état des masses d'eau, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), assainissement, etc.), à quelle échéance et d'en dégager un programme de travail commun. D'une durée de 5 ans, les conventions se déclinent en Programmes d'Action d'Intérêt Commun (PAIC) qui peuvent être élaborés pour la durée de la convention, ou précisés annuellement dans le cadre d'une convention annuelle d'application, comme en Martinique. Le PAIC se décline selon les thèmes suivants :

- connaissance et information sur l'eau et les milieux aquatiques : suivi DCE, autres réseaux, études de connaissance, gestion de données (bancairisation des données, système d'information sur l'eau) ;
- gouvernance et politique règlementaire de l'eau : secrétariat du CEB, appui technique de bassin (GEMAPI), études réglementation locale, SDAGE, état des lieux ;
- assistance technique : auto-surveillance des systèmes d'assainissement, appui aux collectivités, appui à la police de l'eau ;
- Plan « Eau DOM » ;
- solidarité interbassins.

Le renouvellement de ces conventions est l'occasion de clarifier les relations entre les deux structures, de réduire les risques de malentendus et de préciser certaines thématiques, comme le recueil et la gestion des données sur l'eau par exemple. Sur les territoires où les relations DEAL – offices étaient tendues, ce travail a permis de renouer des relations et de créer de la confiance et donc d'améliorer les choses.

En Guyane, la convention devenue caduque n'a pas été renouvelée en raison de l'absence de directeur de l'Office de l'eau depuis 3 ans. Cependant le lien État – Office de l'eau fonctionne bien et l'absence de convention ne pénalise pas le travail commun.

2.4 La mise en œuvre des missions définies par la loi

La loi a défini les compétences des offices de l'eau à travers trois grandes missions que sont l'étude et le suivi des ressources en eau, le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource, de la restauration et de l'entretien de milieux aquatiques et enfin la programmation et le financement, par subventions, d'actions et de travaux.

2.4.1 L'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages

La directive cadre sur l'eau (DCE) s'applique à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et donc aux Régions Ultra-Périphériques (RUP) qui font partie intégrante de l'Union. Comme vu précédemment, pour les outre-mer français, la DCE s'applique aux cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) : la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et Mayotte ainsi qu'à Saint Martin (collectivité d'outre-mer).

Dans ces territoires, l'enjeu est prioritairement de protéger les masses d'eau face à des pressions, alors qu'en métropole, il s'agit le plus souvent de reconquérir leur qualité. C'est pourquoi la mission a

entendu les acteurs dire que la réglementation européenne n'est pas adaptée aux territoires ultramarins. Le constat rend le suivi et l'application de la DCE complexe à mettre en œuvre.

La circulaire n°11 du 22 avril 2008 relative aux offices de l'eau d'outre-mer vient préciser les missions des offices de l'eau, notamment concernant la directive cadre sur l'eau :

*« Par l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages, les offices contribuent à la réponse aux besoins de connaissance et d'évaluation de l'état des milieux aquatiques du bassin. Ces besoins découlent des exigences de la directive cadre sur l'eau, notamment dans la mise en place progressive des réseaux de suivi de l'état des milieux aquatiques et de leur évolution, nécessitant des données actualisées et précises dans l'optique des rapports réguliers à l'Union européenne. **Le champ d'intervention des offices couvre à ce titre l'ensemble des masses d'eau (superficielles, souterraine et marines) et des milieux associés.** »*

Ainsi, au vu des textes en vigueur, les offices de l'eau sont des opérateurs indispensables pour l'application de la DCE dans les DROM.

Dans le cadre de la solidarité interbassins, l'OFB finance en quasi-totalité la mise en place et le suivi de l'état des masses d'eau par les offices de l'eau au titre de la DCE.

2.4.1.1 L'intervention de l'OFB

Cette intervention de l'OFB est ancienne. En effet, dès 2008, l'Onema (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), attribuait les premières subventions aux offices de l'eau dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs 2008-2010. Les actions concernaient la mise en œuvre des réseaux de surveillance de la DCE, ainsi que des actions de connaissance et de recherche spécifiques (développement de bio-indicateurs ou surveillance spécifique comme la chlrodécone).

C'est donc au titre de la solidarité interbassins que l'Onema puis l'AFB et maintenant l'OFB accorde des financements aux offices de l'eau afin notamment de leur permettre de structurer le réseau de surveillance et d'adapter les suivis scientifiques aux spécificités des territoires ultramarins.

Aujourd'hui, l'OFB verse des subventions aux offices de l'eau pour que soit réalisée la surveillance réglementaire et obligatoire, qui est de la responsabilité de l'Etat, des agences de l'eau et de l'OFB dans l'hexagone. **Par ailleurs, il s'agit d'une subvention et non une commande de prestation, ce qui rend difficile pour l'OFB de discuter les modalités et le résultat de cette surveillance ...**

Cette aide est conséquente : depuis 2014, les subventions accordées oscillent entre 400 000 € et 1 000 000 € par office de l'eau et par an. Elles ont pour objectif la réalisation d'un programme d'actions concernant notamment la surveillance et l'évaluation de l'état des milieux aquatiques. Au total, entre 2014 et 2020 les subventions versées aux offices se montent à plus de 20 millions d'€ pour cette action de connaissance, ce qui représente environ 80% de subvention, les 20% restants correspondent aux salaires des agents travaillant sur ce volet.

Tableau 4 : Subventions totales de l'OFB par offices de l'eau entre 2014 et 2020 pour la connaissance

Office de l'eau	Subvention
Guadeloupe	4 414 859 €
Martinique	7 042 774 €
Guyane	5 428 600 €
La Réunion	3 717 607 €
TOTAL	20 603 839,35 €

Source : OFB

Les subventions destinées à la surveillance DCE oscillent entre 3 et 4 M€ par an pour l'ensemble des DROM, mais les budgets annuels sont variables en fonction des programmes de surveillance. Ainsi, la moyenne est de 3,5M€ par an pour l'ensemble des quatre offices. Certaines années, ce budget a pu être plus conséquent, c'est notamment le cas du programme d'actions 2018 qui intègre la réalisation des états des lieux pour la réalisation du SDAGE 3ème cycle 2022-2027.

Tableau 5 : Montant des derniers programmes d'actions (2018-2020) par territoire

Office de l'eau	Programme d'actions 2020	Programme d'actions 2019	Programme d'actions 2018	Programme d'actions 2017
Guadeloupe	879 400 €	588 800 €	1 071 540 €	543 872 €
Martinique	809 680 €	810 467 €	1 006 870 €	1 137 224 €
Guyane	919 800 €	895 400 €	1 175 900 €	857 000 €
La Réunion	825 887 €	645 566 €	948 853 €	783 900 €
TOTAL	3 434 767 €	2 940 233 €	4 203 163 €	3 321 096 €

Source : OFB

Les conventions concernant la DCE sont revues chaque année, en lien avec les offices de l'eau et les DEAL. Pour chaque territoire, le contenu et le montant de la subvention sont adaptés pour répondre aux besoins réglementaires liés à la DCE (suivi des stations de surveillance des masses d'eau, révision du SDAGE, etc.) ainsi qu'à la surveillance complémentaire (éléments qui ne sont pas imposés dans les arrêtés nationaux).

Enfin, l'OFB subventionne également des actions de connaissances et de recherche, à hauteur de 0.5 à 1,5M€ par an, tous territoires confondus. Ces financements ont pu être attribués aux offices de l'eau, mais également à d'autres opérateurs comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ou encore le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), pour la réalisation d'actions de connaissance ciblées, le plus souvent en lien avec la mise en œuvre de la DCE.

2.4.1.2 La mise en œuvre de la surveillance : les conventions DCE

Les offices de l'eau sont financés par l'OFB afin de mettre en place la réglementation DCE. Cependant, l'OFB ne porte pas la responsabilité de cette application réglementaire, c'est bien l'Etat qui en est responsable. L'OFB a donc un rôle de soutien technique et financier pour les territoires. Les relations avec l'Etat (direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et les DEAL) permettent de cibler les éléments réglementaires et d'ajuster les financements en fonction des besoins.

Dans ce cadre, les DEAL sont impliquées dans la rédaction et la réalisation des conventions « DCE ». Avant 2018, des conventions entre l'Onema et les DEAL précisait leur rôle concernant la DCE. Ces conventions ayant pris fin en 2018, de nouvelles étaient en cours de rédaction pendant la mission. Elles devaient spécifier le rôle des DEAL vis-à-vis de l'OFB. En parallèle, les conventions établies entre les offices de l'eau et les DEAL précisent également le rôle de chacun dans la mise en œuvre de la DCE.

Enfin, les DEAL signalent les éventuelles difficultés sur la continuité du suivi effectué par les offices de l'eau. Cela a été le cas en Guadeloupe ces dernières années : pas de surveillance effectuée en 2015, jeux de données non complets pour la physico chimie en 2016, pas de suivi physico chimique du réseau de contrôle de surveillance de mi-2018 à octobre 2019 !

L'absence de données certaines années pose question sur le rapportage DCE et les potentielles difficultés pour l'Etat à faire remonter le suivi DCE au niveau européen.

Afin de faciliter la coordination, un comité de suivi par bassin, réunissant l'office de l'eau, l'OFB et la DEAL a été instauré depuis 2020. Les premiers comités devaient se réunir en janvier 2021 et avaient pour objet le suivi des avancées de la mise en œuvre de la DCE et de son bon déroulé, et enfin, le cas échéant la mise en œuvre de solutions face aux difficultés rencontrées.

Les relations entre les trois structures sont résumées dans la figure ci-dessous :

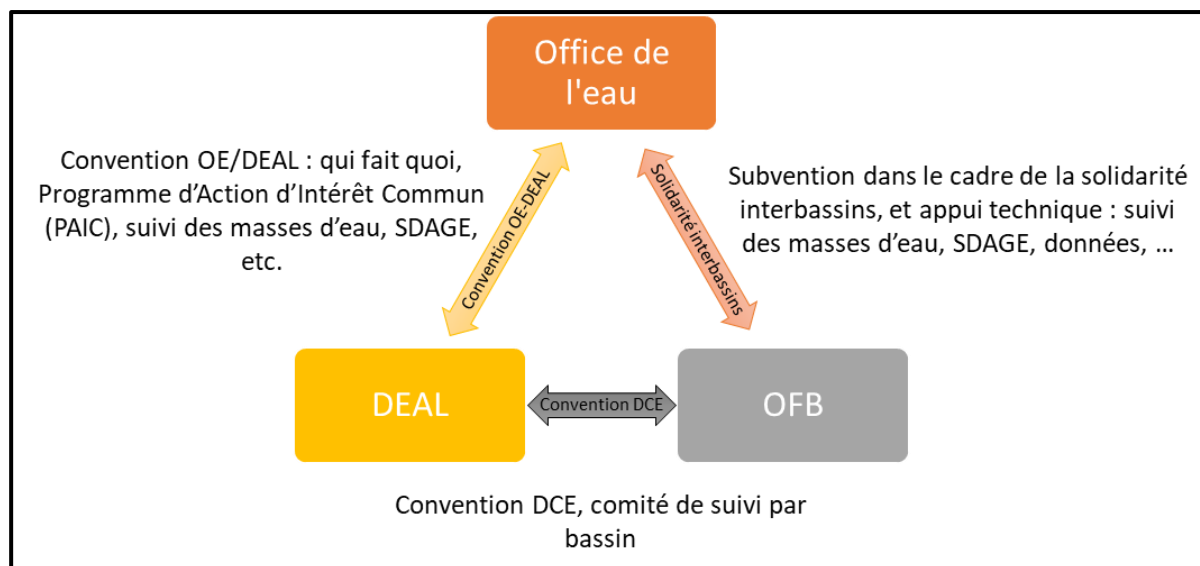


Figure 4 : relations entre l'OFB, les offices de l'eau, et les DEAL (DGTM)

2.4.1.3 Le cas particulier de Mayotte

Mayotte n'ayant pas d'office de l'eau, l'application de la DCE sur le territoire pose plusieurs questions. La DEAL n'a pas de budget alloué par le ministère en charge de l'environnement pour assurer en propre la mise en œuvre de la DCE sur l'île. Il en résulte que l'OFB se voit contraint de financer des opérateurs.

Ainsi, depuis 2008, des subventions ont été accordées directement à des opérateurs externes (BRGM, département, parc marin, ...) pour la prise en charge de la surveillance DCE sur ce territoire. Aujourd'hui, le BRGM est le principal opérateur et réalise la surveillance sur les eaux continentales, superficielles et souterraines. La surveillance des eaux littorales est réalisée par le parc marin, c'est-à-dire l'OFB.

Cette situation pose question dans la mesure où le BRGM, seul opérateur de l'Etat sur place, n'a pas vocation à travailler sur les eaux superficielles. La pérennité du dispositif de surveillance n'est donc pas garantie et il apparaît important de réfléchir à un moyen de sécuriser l'application de la surveillance à Mayotte.

La mise en œuvre de la DCE à l'échelle de l'ensemble des territoires ultramarins nécessite donc de clarifier règlementairement le rôle des différents acteurs, notamment celui des offices de l'eau. Dans ce cadre, les relations entre offices de l'eau et OFB gagneraient à faire l'objet de conventions pluriannuelles avec des objectifs précis. L'application de la réglementation DCE est de la responsabilité de l'Etat, et les risques de contentieux européens doivent être évalués.

2.4.2 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Les offices de l'eau doivent assurer le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource, de la restauration et de l'entretien de milieux aquatiques.

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

En fonction de leurs moyens, les offices de l'eau ont une mission essentielle de soutien à la maîtrise d'ouvrage des communes ou des EPCI. Ils disposent tous d'une équipe d'experts (de taille variable selon le cas) chargée d'apporter cette assistance en fonction des demandes et des besoins au cas par cas. Certains aident au montage financier des projets, d'autres accompagnent totalement le projet (montage, assistance à maîtrise d'ouvrage et financement), ou encore financent l'ingénierie à l'image des agences de l'eau en métropole.

Cette mission est montée en puissance avec le plan eau DOM et la signature des contrats de progrès. Elle explique le développement de certaines équipes : ainsi en Guyane, une unité d'ingénierie a été créée en 2019 au sein de l'office de l'eau. Elle compte aujourd'hui 3 ingénieurs et doit accompagner les projets des collectivités. Par ailleurs, l'office participe au financement de 2 postes d'ingénieurs affectés dans des EPCI afin de préparer le transfert de compétences de 2026.

En Guadeloupe, l'office de l'eau a signé en 2019 un marché d'accompagnement des opérateurs ayant la compétence eau et assainissement. Il devait permettre d'accélérer la sortie de crise et accompagner la création du syndicat unique d'eau et d'assainissement.

A la Réunion, l'office de l'eau expertise les cahiers des charges. Son assistance à maîtrise d'ouvrage relève plus du conseil que de l'ingénierie opérationnelle.

En Martinique, l'office de l'eau a développé une plateforme destinée à faciliter le montage des projets et leurs financements. Appelée « guichet unique », ce dispositif est une interface pour un grand nombre d'interlocuteurs notamment les différents financeurs : le demandeur dépose son dossier, et l'office de l'eau anime la réflexion sur la meilleure stratégie de financement. L'objectif est de fluidifier les dispositifs d'aide, de faciliter le montage du volet financier des projets, de raccourcir les délais entre la conception du projet et la mise en service de l'investissement.

2.4.2.2 La formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Le renforcement des capacités et compétences des entités en charge de l'eau et de l'assainissement est important dans le contexte actuel des territoires. Dans le cadre du plan eau DOM, un programme de renforcement de capacité adapté à chaque territoire et construit en fonction des besoins est en cours de mise en place.

Parallèlement, les offices de l'eau ont développé des actions de formation spécifiques, des réseaux professionnels. C'est le cas notamment de la Réunion et de la Martinique.

Ainsi, l'office de l'eau de la Réunion a mis en place quatre réseaux d'acteurs selon les thématiques liées au pluvial, à l'assainissement collectif, à l'assainissement non collectif et à l'eau potable. Pour chaque thématique, des journées techniques et des formations sont mises en place. L'approche est technique, financière et prospective.

A la Martinique, cette mission s'exerce en complément de la mission de conseil et d'assistance technique aux maîtres d'ouvrage avec des formations de perfectionnement des professionnels. L'office de l'eau identifie le besoin avec les acteurs et définit la formation à mettre en œuvre avec ses partenaires que sont le CNFPT et la chambre d'agriculture. Quatre catégories de formations sont mises en œuvre :

- Formation d'adaptation réglementaire : prendre en charge de nouvelles compétences suite à une modification législative ;
- Formation de perfectionnement : améliorer des pratiques et la compensation des lacunes ;
- Formation connaissance : sensibiliser les acteurs et transmettre des informations récentes ;
- Formation qualifiante : améliorer les compétences techniques manquantes et nécessaires au territoire.

2.4.2.3 L'information et la mise à disposition des données : vers la mise en place d'observatoires de l'eau

Les offices de l'eau disposent de données sur l'eau dont la mise à disposition est stratégique. Les publics concernés sont divers. Il peut s'agir du monde professionnel comme les collectivités territoriales ou les entreprises. Les DEAL ont besoin d'accéder aux données collectées dans le cadre des suivis de surveillance DCE et l'OFB doit réaliser l'exercice de rapportage européen. Enfin, le grand public est concerné par l'état des masses d'eau, la situation de l'eau et de l'assainissement sur le territoire, etc.

Les observatoires de l'eau sont des portails d'information permettant de connaître et de présenter l'état des milieux aquatiques, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, sous la forme d'indicateurs. Seuls la Martinique et la Guadeloupe s'en sont dotés. Cependant, il existe un panel de sites web sur le domaine de l'eau pour chacun des territoires : site de l'office de l'eau et du CEB, observatoire de l'eau pour la Martinique et la Guadeloupe, ou « système d'information du bassin » pour la Réunion (Annexe 6). L'office de l'eau de Guyane a en projet la mise en place d'un observatoire de l'eau.

L'Observatoire de l'eau de la Martinique est le plus abouti : il a pour missions de collecter, mutualiser, valoriser et diffuser les données sur l'eau et les milieux aquatiques de la Martinique auprès des professionnels, des décideurs et du grand public, notamment via son site internet et son portail cartographique. Ce projet partenarial fédère l'essentiel des acteurs de l'eau du bassin (services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, syndicats intercommunaux, organismes de recherche, associations, etc...), qu'il réunit en assemblée plénière chaque année pour élaborer et valider son programme d'action annuel.

Les observatoires de l'eau constituent de vrais outils de partage des connaissances et d'aide à la décision. Ils opèrent à l'échelle locale et sont l'occasion de rassembler et fédérer tous les acteurs. Ils s'inscrivent dans le cadre de la DCE qui recommande de faciliter l'accès du public à l'information et de disposer de données fiables pour une meilleure évaluation de la politique de l'eau.

Globalement, les offices de l'eau ont acquis une grande quantité de données sur l'eau et sont devenus des centres de ressources sur l'eau pour le territoire.

2.4.3 La programmation et le financement d'actions et de travaux via le Programme pluriannuel d'intervention

Le comité de l'eau et de la biodiversité confie la programmation et le financement d'actions et de travaux à l'office de l'eau, qui arrête un programme pluriannuel d'intervention (PPI) qui constitue – sans toutefois que cet aspect précis soit clairement explicité sur le plan législatif – un des outils de mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Le PPI détermine pour une période de 6 ans les domaines et les conditions d'intervention. Il prévoit les recettes et les dépenses prévisionnelles pour sa mise en œuvre, y compris celles nécessaires au fonctionnement de l'office de l'eau. Il doit permettre le financement d'actions, d'études et de travaux ayant pour objectif l'amélioration et la préservation de l'environnement, des milieux aquatiques et de la ressource en eau. Au travers de la mise en œuvre du PPI, l'office de l'eau exerce ses missions, soit par l'accompagnement financier des porteurs de projets via le programme d'aides, soit par la réalisation d'actions dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

Le PPI constitue donc, au plan de son principe, la programmation des actions et travaux dans le domaine de l'eau du bassin : il agrège et optimise les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, la programmation de tous les opérateurs œuvrant dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et intègre, de fait, la vision prospective de l'office de l'eau dans la mise en œuvre de ces politiques publiques.

2.4.3.1 Les principales caractéristiques des PPI

Le montant des financements par territoire pendant la durée du programme est très variable : 11,58 millions d'euros pour la Guyane ; 37,16 pour la Guadeloupe ; 55,88 pour la Martinique et 76,57 pour la Réunion (Annexe 7).

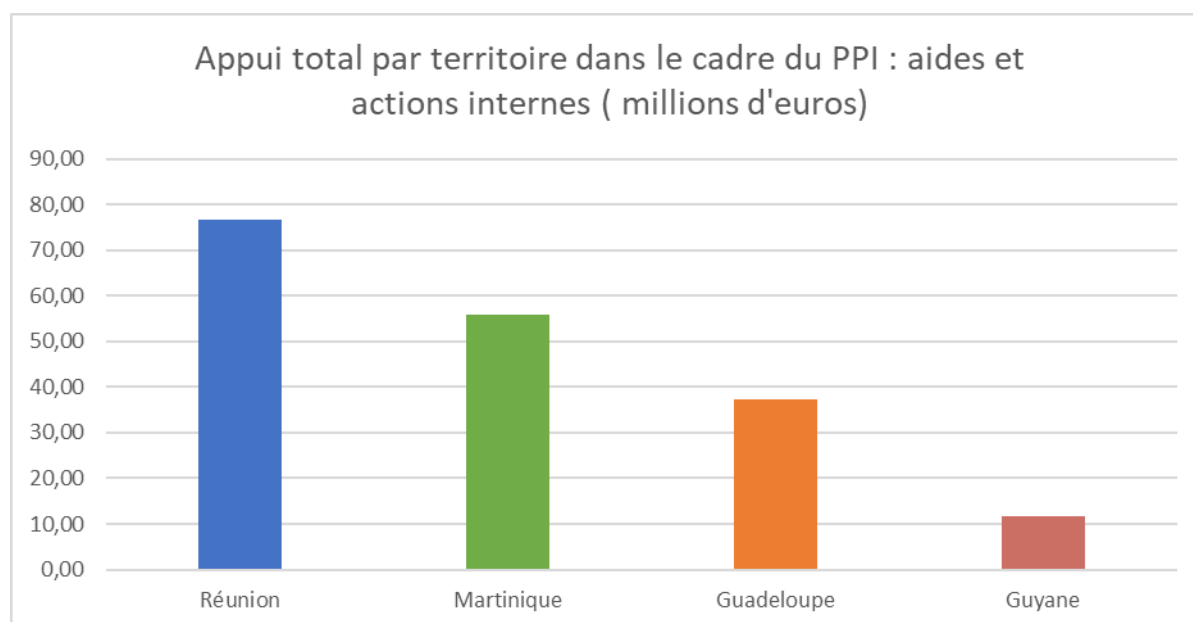


Figure 5 : montant du PPI par territoire et sur la durée du programme

Chaque programme se décline en cinq axes qui concernent globalement cinq grandes thématiques :

- l'accès à l'eau potable et la préservation de la ressource,
- l'amélioration de l'assainissement et la lutte contre les pollutions,
- la préservation et la restauration des milieux aquatiques,
- le renforcement de la gouvernance et d'une vision globale stratégique à l'échelle du bassin / du territoire,
- la sensibilisation, la formation des différents acteurs aux enjeux de l'eau.

Il est constaté que sur chaque territoire, l'accès à la ressource en eau et l'amélioration de l'assainissement constituent les orientations les plus développées.

Par ailleurs, chaque territoire met en œuvre des actions en matière de biodiversité aquatique par le biais des orientations concernant la préservation et la restauration des milieux aquatiques.

2.4.3.2 Les aides attribuées par les offices de l'eau

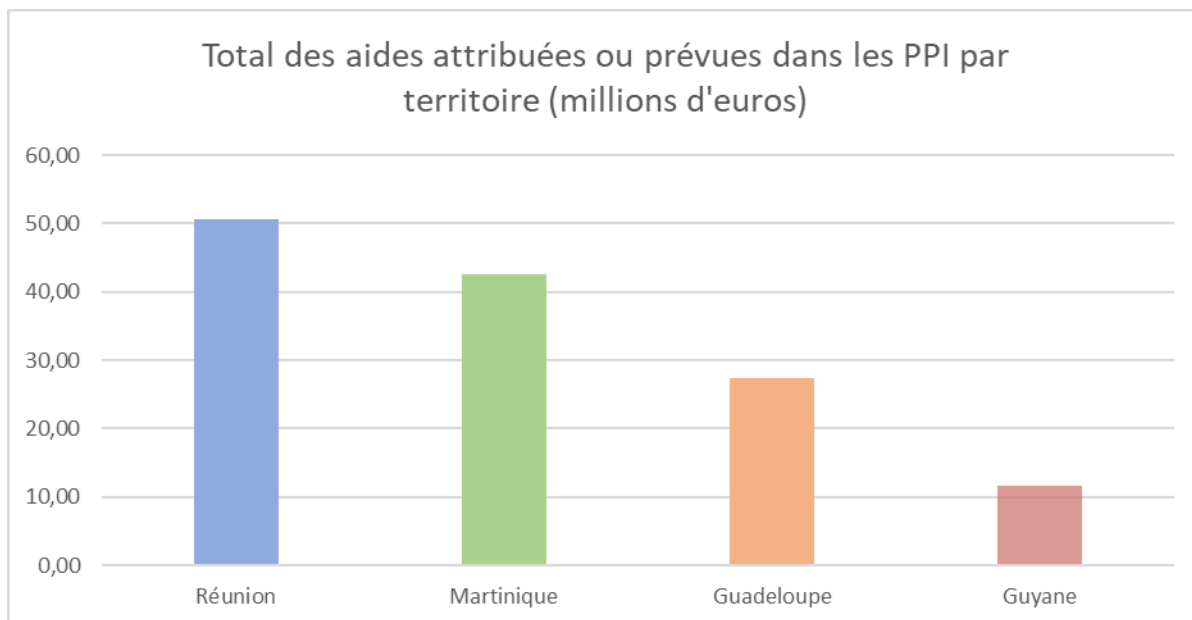


Figure 6 : aides attribuées par territoire dans le cadre du PPI

Les aides attribuées par les offices de l'eau sont également très variables sur les derniers programmes (Annexe 7) : 11,58 millions d'euros pour la Guyane ; 27,37 pour la Guadeloupe ; 42,55 pour la Martinique et 50,71 pour la Réunion.

En lien avec le plan Eau Dom et la mise en place des contrats de progrès, elles concernent essentiellement l'accès à l'eau potable et l'assainissement. Ces aides attribuées aux collectivités en charge de l'eau et de l'assainissement permettent de mobiliser d'autres financements complémentaires (OFB, Europe).

2.4.3.3 Les actions sous maîtrise d'ouvrage office, actions internes

Enfin, des actions du PPI sont directement réalisées par les équipes des offices ou sous maîtrise d'ouvrage des offices de l'eau. Il s'agit essentiellement de tout ce qui concerne la communication, la sensibilisation, la formation à destination du grand public, des écoles, des élus. Viennent ensuite la préservation et la restauration des milieux aquatiques.

Dans les faits, on constate que les offices de l'eau n'ont pas l'assise financière requise pour financer des investissements de façon suffisamment significative, mais ils doivent le faire vis-à-vis des collectivités. Leurs interventions au taux de l'ordre de 10 à 15 % appellent d'autres financements (État, OFB et fonds européens). C'est ce qui leur donne un certain poids politique.

Enfin, la mission a constaté qu'il pouvait exister des tensions avec l'État qui n'a pas « voix au chapitre » de façon décisionnelle (au-delà de son rôle au sein du conseil d'administration, bien entendu) et doit

faire preuve de persuasion. Parfois il est observé des affichages divergents, ce qui pose question, notamment au regard du financement d'opérations ayant une relation directe avec le respect des engagements européens (directives ERU et eau potable, DCE, etc.). L'État associe toutefois les offices dans toutes les instances de concertation en amont afin d'en faire de véritables partenaires.

2.5 Un bilan mitigé : une place stratégique dans la mise en œuvre de la politique de l'eau à conforter

L'efficacité et l'utilité des offices ne se mesurent pas seulement à travers leur participation à des financements et contributions à des études. Le rôle effectif qu'ils exercent, en termes d'influence sur la réalité de la politique de l'eau, tient à d'autres facteurs que le montant des sommes engagées, tels que le rayonnement personnel et la compétence de leurs cadres et ingénieurs, la confiance qu'ils inspirent, leur indépendance d'esprit au regard des contingences politiques locales. Certains sont présents au quotidien, apportent dans leur activité une plus-value à la recherche de solutions opérationnelles sur les questions de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, des prix de l'eau, de la protection de l'environnement. D'autres sont plus tournés vers la recherche scientifique, la planification de long terme, plus éloignés de la vie quotidienne et des enjeux qui concernent directement la population.

Les offices n'ont pas vraiment (encore) trouvé une place stratégique dans l'orientation et la mise en œuvre des politiques de l'eau outre-mer. Leur voix porte peu en comparaison des agences de l'eau en métropole. La limitation de leurs moyens d'intervention et l'absence d'économies d'échelle ne facilite pas leur positionnement en tant qu'acteurs décisifs de ces sujets majeurs, même si, pour les questions liées à l'observation et à l'élaboration des documents de la DCE, ils ont su apporter de réelles plus-values en lien avec les services de l'État.

3 Des pistes d'évolutions à impulser

La remise en perspective, historique, institutionnelle et de contexte, liée à la création des offices de l'eau ayant été rappelée, de même qu'a été abordée l'évaluation du cadre d'ensemble dans lequel s'inscrit leur action (positionnement, moyens humains et financiers, articulation avec les services et opérateurs de l'État, analyse de la mise en œuvre des missions...), cette troisième partie du rapport est consacrée aux perspectives et pistes d'évolution propres à répondre aux enjeux mis en évidence.

Toutefois, avant même de balayer de façon structurée les axes de progrès et pistes d'amélioration à envisager, l'hypothèse liminaire du maintien sur le fond, ou non, d'offices de l'eau propres à chacun des territoires concernés mérite d'être abordée, dans la mesure où elle conditionne de façon déterminante les perspectives d'évolution.

3.1 L'hypothèse préalable « transversale » d'organismes communs, non propres à chaque territoire concerné

Dans la mesure où cette hypothèse a été formulée explicitement par certains interlocuteurs, il apparaît nécessaire à la mission d'aborder en « préambule » des pistes d'évolution la perspective, 20 ans après la création des offices de l'eau, d'une révision sur le fond du dispositif en place qui ne peut pas être évacuée *a priori* et sans analyse.

Sur le principe, en effet, en alternative aux évolutions et axes de progrès du dispositif actuel (i.e. un office de l'eau propre à chacun des DROM/bassin hydrographique au sens de la DCE), deux autres pistes réformant de façon structurellement beaucoup plus profonde le dispositif actuel pourraient, sur le principe, s'envisager en tant que solutions non dénuées d'avantages au regard de la formule en place d'un office spécifique et propre à chaque département/collectivité unique d'outre-mer :

- soit l'élargissement du champ territorial d'action des agences de l'eau métropolitaines (une ou plusieurs...) en lieu et place des offices de l'eau actuels ;
- soit – de façon plus récurrente dans les hypothèses émises par certains des acteurs rencontrés – la mise en place d'offices de l'eau communs à chaque grande zone géographique ultramarine (Atlantique et Océan indien).

3.1.1 *La suppression des offices de l'eau ultramarins au profit d'un élargissement des compétences et du territoire d'action des agences de l'eau*

Dans cette première hypothèse, celle de l'élargissement du champ territorial d'action d'une ou plusieurs agences de l'eau, on peut observer que le législateur a su, il y a près de vingt ans, mettre en place un dispositif ad hoc pour ce qui concerne la Corse, avec tout à la fois une gouvernance spécifique (le comité de bassin de Corse et son dispositif particulier) et dans le même temps une agence de l'eau unique agissant sur deux bassins (Rhône-Méditerranée et Corse).

Sur un modèle conceptuellement voisin, mais probablement plus adapté au contexte institutionnel des territoires d'outre-mer concernés, on pourrait donc imaginer un cadre qui combine à la fois la gouvernance particulière désormais en vigueur des comités de l'eau et de la biodiversité avec un établissement public de l'État commun à plusieurs territoires.

Une telle formule, mise en œuvre depuis de nombreuses années dans le cas de la Corse, paraîtrait ouvrir la voie à des économies d'échelle significatives (au-delà des fonctions support : ressources

humaines, finances, systèmes d'information...): stratégie et moyens en matière d'étude et connaissances, suivi de l'état des masses d'eau, procédures de recouvrement des redevances, règles et stratégie de politique d'intervention ...

Mais ce qui apparaît constituer des avantages, réels, se heurte néanmoins à des obstacles pratiques ou institutionnels qui viennent considérablement en affaiblir l'intérêt, voire s'opposer à sa faisabilité concrète :

- en premier lieu, l'intégration dans le périmètre des agences de l'eau de territoires éloignés à statuts spécifiques et diversifiés, disposant d'une gouvernance particulière (des comités de l'eau et de la biodiversité, et pas des comités de bassin), avec un déséquilibre très fort de populations entre la partie métropolitaine et la partie ultra marine rend extrêmement délicate la conception d'un dispositif équilibré au sein d'un même établissement public. L'éloignement géographique obligerait à avoir sur place une délégation territoriale ultramarine de l'agence
- il n'apparaît pas concrètement réaliste qu'une seule agence de l'eau intègre tous les territoires ultramarins concernés, en raison de la diversité des situations, des statuts et de la gouvernance à préserver au sein d'un seul conseil d'administration. À l'inverse, si chacun de ces territoires se trouvait intégré à une agence de l'eau différente, les avantages mis en avant en termes de mise en commun de moyens et de méthodes se trouveraient sensiblement affaiblis ;
- enfin, le décalage historique entre l'histoire des agences de l'eau et celle des offices de l'eau, qui n'existait absolument pas dans le cas de la Corse (puisque la formule antérieure à 2002 était « un seul comité de bassin – une seule agence de l'eau » sur l'ensemble « Rhône-Méditerranée-Corse »), apparaît être également un obstacle très important à cette intégration, dans la mesure où le dispositif métropolitain et celui de l'outre-mer n'ont pas eu du tout, historiquement, le même rythme de création et d'évolution.

La mission considère donc que cette première hypothèse de suppression des offices de l'eau au profit d'un élargissement des compétences et du territoire d'action des agences de l'eau métropolitaines ne constitue pas une perspective pertinente ni appropriée aux enjeux. Par ailleurs, un pilotage par une structure de métropole est difficilement envisageable d'un point de vue politique. Enfin, cette hypothèse nécessiterait de supprimer la solidarité interbassins pour les territoires concernés.

Il y a quelques années l'Agence de l'Eau Seine-Normandie prenait en charge le bassin de Saint-Pierre et Miquelon. Le dispositif s'est arrêté avec la mise en place de la solidarité inter bassin. Il n'était en effet pas très cohérent de faire payer un territoire pour un autre.

Enfin, de la même façon, il pourrait être envisagé que l'OFB, qui gère la solidarité interbassins, aille plus loin et accompagne directement les territoires en intégrant davantage de moyens techniques et financiers localement. Là encore, la mission considère que cette hypothèse serait difficilement acceptable politiquement.

3.1.2 La mise en place d'offices de l'eau communs à chaque grande zone géographique ultramarine (Atlantique et Océan indien)

La seconde hypothèse, évoquée à plusieurs reprises par différents acteurs ultramarins, est celle qui consisterait à « fusionner » les offices de l'eau existants soit dans une grande structure unique qui les regrouperait, soit, pour des raisons pratiques d'étendue du champ territorial concerné, dans deux structures : l'une propre à la zone atlantique et l'autre à l'Océan indien.

Là encore, en termes de mise en synergie de moyens techniques, humains et financiers, comme d'obtention d'une masse critique plus significative ou de perspective de coopération renforcée entre

les territoires, il est clair qu'une telle hypothèse laisserait entrevoir des marges de progrès théoriques possibles.

Pour autant, les avantages apparaissent s'effacer devant des inconvénients nombreux :

- sur le plan institutionnel, la nécessité de s'adapter à des statuts très différents (Martinique/Guyane/Guadeloupe, Réunion/Mayotte – cela règle la question de la création d'un office de l'eau à Mayotte, l'office de l'eau de la Réunion pouvant devenir le support du futur office de l'eau de l'Océan indien) et une gouvernance nécessairement multipolaire et territorialisée ;
- sur le plan organisationnel, un dispositif qui fait courir inévitablement le risque d'une organisation technique et financière elle-même multipolaire, avec des coûts de transaction et managériaux venant contrecarrer l'intérêt d'une véritable mise en synergie de moyens qui risquerait alors de n'être que « de principe », voire de pure apparence... ;
- et *in fine* le bouleversement d'une organisation qui en fait est encore en partie à la recherche de stabilisation, pour un enjeu en termes de gains d'effectifs et de moyens, et donc d'efficacité et d'efficience qui resterait malgré tout très limité, et même discutable.

La mission considère donc, là encore, cette piste comme insuffisamment motivée et fructueuse (même si elle permet d'éviter la création d'un office de l'eau à Mayotte), et donc devant être écartée au profit de la recherche, en priorité, d'autres axes de progrès dans l'organisation générale actuelle des offices de l'eau. En toute hypothèse, le bouleversement du modèle organisationnel n'est pas, à lui seul, à même de répondre aux enjeux. Les adaptations du dispositif sont donc indispensables sur la base du modèle actuel, qui peut assurément être conforté par ces évolutions.

3.2 Des missions clarifiées et mises en adéquation avec les évolutions communautaires et législatives

La formule institutionnelle d'organisation actuelle ayant été confirmée, cela n'interdit pas, bien au contraire, d'envisager des axes de progrès visant à conforter le dispositif sur le fond, et c'est donc clairement vers cet objectif que les pistes d'évolution sont à rechercher.

De ce point de vue, s'il n'est pas proposé de revenir ici dans le détail sur la formulation des missions législativement confiées aux offices de l'eau, on doit en souligner à nouveau le caractère particulièrement succinct. Au surplus, et par exemple, l'article R.213-62 (réglementaire) du code de l'environnement n'apporte pas plus de précisions en disposant que « l'office de l'eau peut attribuer sur son budget propre des subventions, des prêts ou avances aux personnes publiques ou privées qui réalisent des études, recherches, travaux ou ouvrages concourant à l'accomplissement de ses missions », mais sans être plus explicite sur les objectifs. Dit d'une autre manière, cela pourrait se résumer à « assurer une mission (*i.e. l'octroi d'aides financières*) ... correspondant à ses missions ».

Il apparaît donc indispensable que les dispositions législatives et réglementaires permettent de définir un cadrage plus explicite sur lequel s'appuyer tout à la fois pour définir plus précisément les actions à mener et permettre de façon périodique d'en conduire l'évaluation, et d'en définir les conditions d'évolution pertinentes en fonction des résultats acquis, des moyens mobilisés et des enjeux. Ce cadre, législatif d'abord, réglementaire ensuite, décliné dans une démarche programmatique et de planification, paraît pouvoir reposer sur un nombre limité de points dont les clés d'entrée ne sont pas nécessairement très différentes du dispositif actuel, mais en reposant sur des bases clarifiées.

3.2.1 Fixer plus explicitement le cadre commun d'une vision globale intégrée des grands objectifs, en particulier communautaires

Il n'existe pas dans le dispositif législatif des offices de l'eau, au contraire du cas des agences de l'eau, de référence explicite d'objectif de fond renvoyant au SDAGE – et SAGE – « en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques » (objectifs). Les offices sont simplement en charge « de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques » (moyens)...

Au regard de l'intérêt de lier « planification » (l'expression d'objectifs de résultats) et « programmation » (la prévision des moyens, techniques et financiers propres à permettre d'atteindre ces objectifs), dans un schéma législatif – de même nature qu'en métropole – associant tout à la fois la directive cadre sur l'eau, la directive « Inondations » et la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » (littoral ici), il semble donc n'y avoir que des avantages à proposer un cadre de référence offrant en perspective une vision globale intégrée de ces grands objectifs.

Ainsi, confier par la loi aux offices de l'eau la mission « générale » d'appuyer, techniquement et financièrement, la mise en œuvre du SDAGE, dans une formulation parallèle à ce qui est le cas pour les agences de l'eau, semble de nature à conforter les offices en les mettant explicitement dans une position d'acteur central contribuant directement à l'atteinte d'objectifs explicites, validés et partagés (puisqu'adoptés par le comité de l'eau et de la biodiversité).

Cela semble par ailleurs de nature, comme nous le verrons plus loin, à contribuer à rendre plus claire la finalité de certaines des actions des offices de l'eau et le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Recommandation 1. Pour la DEB – Inscrire dans le cadre législatif des offices de l'eau, à l'article L.213-13 du code de l'environnement, la mission « chapeau » d'appui à la mise en œuvre des SDAGE pour favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

3.2.2 L'étude et la connaissance des ressources en eau et de leurs usages : une mission de plein exercice des offices de l'eau

Dans les textes actuels, la toute première mission qui est mentionnée pour les offices de l'eau est « l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ». Elle est parfaitement cohérente sur le fond avec l'objectif d'une planification fondée sur des constats et identifiant les objectifs à atteindre.

Elle est également convergente avec toutes les démarches de construction voulues par les différentes directives : « connaître → planifier → agir → évaluer » ou encore le modèle « pressions-état-réponses »...

En revanche, si cela n'appelle pas d'objection sur le fond, la question des conditions de mise en œuvre de cette mission fondamentale interroge, dans la mesure où il ressort que les offices de l'eau estiment, d'une certaine façon au moins, qu'il ne leur appartient pas de supporter sur leur budget propre le financement de cette mission de connaissance pérenne de l'état des ressources en eau (mission vue comme relevant des obligations communautaires). Elles estiment que ce financement reste conditionné à l'octroi de ressources spécifiques (en pratique largement octroyées par l'OFB).

La mission ne souscrit en rien à cette position, qui tout à la fois n'apparaît ni conforme aux textes, ni de nature à conforter l'objectif d'appui à la mise en œuvre des SDAGE, la connaissance des enjeux constituant la base de l'identification et la priorisation d'objectifs et des moyens à mobiliser pour les atteindre. Au contraire, cela nous paraît contribuer à donner à cette mission générale et pérenne de connaissance non pas un caractère fondamental, mais plutôt d'activité « connexe », voire marginale. Il semble donc essentiel d'en réaffirmer fondamentalement l'importance et d'y consacrer des moyens financiers substantiellement plus significatifs.

Recommandation 2. Pour la DEB - Affirmer comme une mission fondamentale et de plein exercice des offices de l'eau « l'étude et la connaissance des ressources en eau et de leurs usages », notamment dans l'appui à la mise en œuvre du SDAGE (art. L.213-13-I-a CE à compléter dans ce sens). Veiller à ce qu'y soient consacrés les moyens requis sur leur budget propre en complément des financements extérieurs.

3.2.3 Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage dans le cadre rénové d'une intercommunalité renforcée

La deuxième mission mentionnée dans la loi est « le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ». Là encore, si sur le fond l'objectif n'appelle pas de remarques, c'est le contexte et son évolution qui méritent analyse. En effet, à la fois les lois MAPTAM et NOTRe relatives aux compétences des collectivités territoriales du milieu des années 2010, et plus récemment, notamment dans le cas de la Guadeloupe, les initiatives visant à réorganiser les services publics d'eau et d'assainissement autour d'une structure unique, conduisent à s'interroger sur la façon la plus pertinente de mettre en œuvre ce conseil et cette assistance technique.

Il semble en effet difficile d'imaginer que cette fonction de conseil et d'assistance technique soit menée par les offices de l'eau de façon « déconnectée » de l'évolution de l'organisation administrative qui conduit à structurer la maîtrise d'ouvrage autour d'un nombre limité d'établissements publics de coopération intercommunale dont la vocation est celle d'une mutualisation de moyens, sur des bases rationalisées (même si cette évolution est encore en partie en cours).

La mission estime donc pertinent que le contexte nouveau conduise à réorienter – par un nouveau ciblage évoluant progressivement, à moyens humains et financiers constants – cette fonction de conseil et d'assistance technique aux maîtres d'ouvrage non pas (ou plus...) au profit d'un appui direct aux EPCI de la part des offices de l'eau, mais dans deux directions complémentaires :

- aider financièrement les EPCI, en tant que de besoin avec d'autres participations financières (ex. OFB), à structurer une ingénierie de projets plus performante et qui leur soit propre, contribuant ainsi à renforcer leur potentiel technique ;
- favoriser et faciliter les échanges et retours d'expérience entre territoires d'EPCI (voire entre territoires ultramarins), par un fonctionnement en « réseau », portant sur des thèmes spécifiques : techniques innovantes, montage de projets et financement, prospective sur les sujets émergents... Il apparaîtrait même possible et pertinent que ces activités d'appui thématiques et non territorialisées puissent faire l'objet d'une mutualisation de moyens, ou au moins d'un partage de compétences, entre tous les offices de l'eau.

Recommandation 3. Pour les offices de l'eau - Faire évoluer dans le cadre rénové d'une intercommunalité renforcée la mission de conseil et d'assistance technique des offices de l'eau aux maîtres d'ouvrage suivant deux axes : aider financièrement les EPCI à renforcer et structurer leurs moyens d'ingénierie propre, et favoriser les échanges et retours d'expérience techniques et méthodologiques via un fonctionnement en « réseau territorial » entre EPCI, et en réseau thématique entre offices de l'eau.

3.2.4 Des priorités de financement d'actions et travaux à expliciter et faire évoluer au travers du Programme pluriannuel d'intervention

Enfin, le dernier volet du triptyque concernant le champ des missions des offices de l'eau relève de la programmation et du financement d'actions et de travaux dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention, en liaison avec le comité de l'eau et de la biodiversité. Si le contexte institutionnel est clair (mobilisation conjointe de dispositifs d'aides et de redevances) et a été souligné (lien à conforter avec les objectifs du SDAGE), la question de la mention explicite de priorités d'intervention demeure perfectible.

Cette explicitation de priorités, loin d'être purement formelle, devrait en effet constituer la base d'un exercice de révision périodique, au moins dans le cadre de chacun des programmes pluriannuels successifs, d'une démarche associant l'expression d'objectifs, la définition de moyens d'action, l'évaluation ex-post des résultats acquis (avancées et difficultés rencontrées), la prise en compte éventuelle de nouveaux enjeux émergents et non pris en compte jusqu'alors... tout cela débouchant sur des objectifs et moyens actualisés, etc.

Il importe donc de « nourrir » cette démarche de façon beaucoup plus substantielle au plan technique dans l'explicitation du contenu de ce programme pluriannuel d'intervention, cette explicitation permettant également un dialogue et des choix plus clairement assumés dans les travaux des instances de bassin comme au sein du conseil d'administration des offices de l'eau.

Recommandation 4. Pour la DEB et les préfets, commissaires du gouvernement, concernés - Veiller à ce que soient explicitées de façon claire, sur des bases motivées et partagées (comité de l'eau et de la biodiversité, conseil d'administration de l'office de l'eau), les priorités de financement d'actions et travaux dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention, et que soit mis en place un dispositif d'évaluation périodique permettant l'évolution de ces priorités en fonction de l'évolution des enjeux.

3.2.5 La question de l'élargissement du champ d'action des offices de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine...

Pour terminer en ce qui concerne le cadre général d'exercice des missions des offices de l'eau, doit être évidemment posée la question de l'élargissement du champ de ces missions au domaine de la préservation de la biodiversité terrestre et marine.

On soulignera à nouveau de ce point de vue la situation qui peut apparaître étonnante de comités de l'eau et de la biodiversité ultramarins aux compétences élargies, mais sans modification des missions

des offices de l'eau, alors que dans le même temps, en métropole, le principe d'un champ d'action plus large des agences de l'eau était législativement acté sans évolution parallèle des comités de bassin.

Bien entendu, au-delà de cette absence de parallélisme de traitement législatif, de nombreux interlocuteurs ont fait valoir que l'importance des budgets des offices de l'eau n'avait que peu à voir avec celui des agences de l'eau (ce qui est évidemment parfaitement exact), et que l'élargissement de leur champ d'action n'était ni financièrement ni techniquement compatible avec les moyens mobilisables.

Cet argument apparaît à la fois réaliste et recevable en l'état, mais il n'est pas, du point de vue de la mission, un élément qui doit s'opposer à toute forme de réflexion sur des perspectives d'évolution, éventuellement à moyen terme :

- d'abord, en termes de cohérence du système de gouvernance, dans la mesure où le principe d'une séparation entre le domaine de l'eau et celui de la préservation de la biodiversité apparaît à terme peu réaliste et peu en phase avec les enjeux forts du moment (ex. changement climatique) qui s'adaptent mal à ce type de segmentation, plus administrative que stratégique ;
- ensuite, du point de vue même de la construction du programme d'intervention des offices de l'eau, parce que cela ne permet pas un balayage rationalisé des priorités possibles d'actions, alors même que la plupart des autres acteurs, et notamment les services et établissements publics de l'État (DEAL, OFB, parcs nationaux...) mais aussi les collectivités (Régions, EPCI...), sont pleinement parties prenantes de problématiques à la fois « eau et biodiversité » ;
- enfin, parce que rien n'interdit d'envisager une montée en puissance progressive des offices de l'eau sur cette question, d'abord sous l'angle de la convergence des objectifs et des outils de planification et de programmation, avec un dispositif de limitation *a priori* de l'évolution des engagements financiers qui pourraient rester très majoritairement, même à moyen terme, centrés sur le domaine de l'eau, et minoritairement dans le champ de la biodiversité (ex. 90 %/10 %).

Il est possible à cet égard de souligner à nouveau que l'objectif déjà évoqué de « guichet unique » ne repose pas sur l'idée que chacun des partenaires financiers ait vocation à avoir des champs d'action strictement analogues, mais plutôt que ceux-ci soient coordonnés, articulés, et complémentaires.

Cela étant, si la mission considère, pour les motifs mis en avant, que le principe de l'élargissement des missions des offices de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine constitue un objectif pertinent, elle estime néanmoins qu'à brève échéance (moins de 5 ans) la résolution des questions relevant du domaine de l'eau douce est prioritaire dans le contexte ultramarin, tout comme est prioritaire l'objectif du confortement institutionnel des offices de l'eau.

Cet élargissement apparaît donc un sujet d'importance, mais à inscrire dans une ambition de moyen terme – 5 ans par exemple – mais pas immédiate. Il supposerait par ailleurs que la question du financement de la biodiversité terrestre (cf. mission CGEDD sur le financement des aires protégées) ait été réglé.

Recommandation 5. Pour la DEB – L'élargissement législatif du champ d'action des offices de l'eau à la préservation de la biodiversité terrestre et marine pour des raisons de gouvernance et de cohérence de l'action publique est à envisager à moyen terme (5 ans minimum, en lien avec l'avancement du plan Eau Dom) et ne pourra se faire que lorsque la question du financement aura été réglée.

3.3 Un positionnement et une gouvernance plus clairement affirmés, sans ambiguïté avec le rôle de la collectivité de tutelle

L'orientation prise ici, motivée aux § 3.1 et 3.2 (confortement du modèle organisationnel actuel, mais clarification des missions avec comme fondement explicite le SDAGE), place sans aucun doute les offices de l'eau face à une exigence de positionnement et de gouvernance plus clairement affirmés. En effet, et même si incontestablement des nuances sensibles existent entre chacun des quatre territoires concernés, les relations entre les départements ou les collectivités uniques et les offices ne paraissent pas avoir atteint, même au bout de vingt ans, un stade de maturité qui permette de distinguer complètement et de façon parfaitement explicite les compétences et processus de décision de l'établissement public « office de l'eau » de ce qui relève des compétences de la collectivité de tutelle.

Cette ambiguïté, parfois d'ailleurs même revendiquée par certains élus de ces collectivités de tutelle, se heurte ainsi à plusieurs obstacles et ne permet pas une perception claire par l'ensemble des acteurs du rôle véritablement joué par les offices de l'eau. En termes de gouvernance et d'autonomie de décision, l'office de l'eau n'est ainsi aucunement un « simple service » de la collectivité, mais un organisme juridiquement distinct doté d'un conseil d'administration propre associant l'ensemble des acteurs, élus, acteurs économiques et associatifs, représentants de l'État...

De la même manière, une partie importante de ses missions – le programme pluriannuel d'intervention, les redevances – est placée sous un processus de « codécision » associant le comité de l'eau et de la biodiversité, et pas sous la responsabilité de la collectivité de tutelle. En outre, le fait de rattacher directement au SDAGE (et par voie de conséquence du respect de tout un « corpus » de textes communautaires...) l'exercice de missions des offices de l'eau exige de ces offices un positionnement distinct d'une collectivité territoriale.

L'affirmation claire et nette d'une distinction institutionnelle et décisionnelle des offices de l'eau, sans préjudice du rôle de tutelle de la collectivité, apparaît donc essentielle et mérite d'être affirmée de façon forte.

Cette réaffirmation du positionnement, du rôle et de la gouvernance des offices de l'eau paraît prioritairement reposer sur une question de « pratiques », assorties d'une forme de vigilance de la part des différents acteurs concernés. Cela pourrait cependant être complété par quelques dispositions législatives très concrètes, et de bon sens, en vigueur pour les agences de l'eau, mais de façon (inexplicablement...) absentes dans les textes concernant les offices de l'eau, et par exemple :

- l'absence de disposition subordonnant le bénéfice des aides octroyées par les offices de l'eau au respect des prescriptions imposées par les réglementations en vigueur ;
- l'absence de disposition législative (uniquement réglementaire) relative aux règles de déontologie au sein du conseil d'administration des offices de l'eau, et l'absence de mention d'une déclaration publique d'intérêt.

Sans être en eux-mêmes fondamentaux, ces ajustements pourraient ainsi contribuer à la fois à une forme de « normalisation » des pratiques et règles de fonctionnement et dans le même temps à conforter la distinction entre ce qui relève des compétences de la collectivité de tutelle et du statut de l'établissement public rattaché.

Recommandation 6. Pour la DEB – Renforcer les dispositions législatives relatives notamment aux règles de déontologie (et déclaration publique d'intérêts) au sein du conseil d'administration, ainsi qu'au lien entre bénéficiaires des aides des offices de l'eau et respect des exigences réglementaires (réf. art. L.213-8-4 et L.213-9-2 CE pour les agences de l'eau), afin de conforter le positionnement et le statut des offices de l'eau, de façon clairement distincte des collectivités de tutelle.

3.4 Une articulation renforcée et optimisée avec les services et établissements publics de l'État

Cette clarification du positionnement et de la gouvernance des offices de l'eau, ainsi bien distinguées des compétences qui sont celles des collectivités de tutelle, mérite également de s'accompagner d'une articulation optimisée avec les services et établissements publics de l'État. En effet, l'organisation spécifique des départements et collectivités uniques de l'outre-mer s'accompagne de caractéristiques dont, très probablement, l'ensemble des composantes organisationnelles pratiques relatives au cadre d'action des offices de l'eau n'ont pas été complètement tirées à ce stade et justifient une forme de « toilettage », et même d'évolutions plus affirmées, du point de vue de la mission, pertinentes quant au rôle de ces offices.

Cela est d'autant plus vrai que l'on se situe ici :

- dans un cadre de territoires « mono-départementaux/mono-régionaux », avec notamment les conséquences que cela entraîne sur l'organisation des services de l'État ;
- en l'absence d'agences de l'eau, dont le rôle est ici joué pour partie par les services de l'État, pour partie par l'Office français de la biodiversité et pour partie par les offices de l'eau ;
- avec des comités de l'eau et de la biodiversité aux compétences élargies, qui ne sont pas uniquement celles des comités de bassin de métropole ;
- dans un contexte où il apparaît important de bien faire – sans confusion – la part du rôle « régulateur » de l'État et du rôle d'outil et d'appui technique qui peut être joué par d'autres, dont notamment par les offices de l'eau ;
- et dans un cadre de contraintes fortes qui pèsent sur les moyens techniques et humains disponibles, induisant le besoin impératif d'optimiser, comme partout, l'organisation de l'action publique...

Il semble donc que les marges de progrès existent pour, tout à la fois, assigner plus explicitement aux différents services et établissements publics concernés (de l'État comme des collectivités) des rôles mieux répartis, probablement plus clairs au plan institutionnel et en évitant toute redondance de compétences. Dans ce contexte, trois points d'attention au moins semblent justifier une évolution de la situation actuelle, sans que cela apparaisse devoir soulever de réels obstacles sur le fond.

3.4.1 Confier un rôle plus explicite aux offices de l'eau dans le secrétariat du comité de l'eau et de la biodiversité

Dans la situation actuelle, le secrétariat du comité de l'eau et de la biodiversité est en pratique confié à la DEAL, même si concrètement, de façon variable selon les territoires, l'office de l'eau y est partiellement associé (art. R.213-57 CE). Cette situation, outre le fait qu'elle repose sur des

dispositions non explicitement écrites – mais simplement « non exclues » (« *Le secrétariat du comité est assuré par le préfet de région ou par une personne désignée par lui* »...) – et surtout hétérogènes, est susceptible de poser trois types de difficultés :

- d'une part, la DEAL se retrouve à la fois dans la position d'une structure d'appui et d'accompagnement technique à la mise en œuvre d'une gouvernance de bassin multi-acteurs, et dans le même temps, auprès du préfet, comme étant en position de « décideur », par exemple pour l'approbation du SDAGE ou plus largement des documents de planification qui sont liés, ainsi que pour ce qui concerne les autres directives concernées.

On observera que pour ce qui concerne la métropole, y compris d'ailleurs le cas de la Corse, cette dualité entre missions techniques d'appui et d'accompagnement (agences de l'eau) et rôle de régulation décisionnel dans la planification (État) a été tranchée depuis longtemps, de façon *a priori* satisfaisante ;

- d'autre part, et en contrepoint, cela conduit à une forme de « revendication », de la part des offices de l'eau, selon laquelle l'office de l'eau aurait vocation à faire partie des membres du comité de l'eau et de la biodiversité. Cela n'apparaît, selon la mission, ni pertinent ni légitime, dans la mesure où cela reviendrait, par ce statut de membre, à confier à l'établissement public une partie du pouvoir de décision de l'instance de gouvernance alors même que son propre conseil d'administration se trouve être très directement issu de cette instance.

Il semblerait évidemment préférable, et considérablement plus lisible, que l'office de l'eau ne soit pas auprès du comité de l'eau et de la biodiversité en tant que membre mais en tant que structure d'appui, d'accompagnement et d'animation. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère l'ensemble des missions des offices (études, assistance technique, programme pluriannuel d'intervention impliquant nécessairement une articulation fine avec le comité de l'eau et de la biodiversité) ;

- enfin, il est probable, et même souhaitable en termes de priorités, que la capacité et la vocation des offices de l'eau puissent être plus efficacement mises à profit pour mobiliser des compétences et les moyens humains et techniques pour appuyer plus globalement le travail du comité de l'eau et la biodiversité et soient ainsi confortées, et en tout cas développées de façon non redondante avec celles des services de l'État.

Cette piste, qui semble à la mission de nature à rationaliser l'organisation du dispositif d'articulation avec les services de l'État (et ses établissements publics), tout en rendant plus clair le rôle respectif des uns et des autres, nous apparaît donc appropriée, y compris à terme (cf. § 3.2.5) dans le contexte élargi au champ de la biodiversité terrestre et marine, qui pourrait être développé de façon adaptée à moyen terme.

Recommandation 7. Pour la DEB – Confier aux offices de l'eau un rôle explicite au sein du secrétariat technique du comité de l'eau et de la biodiversité en reformulant l'article R.213-57-2^e § du code de l'environnement. Par exemple : « Le secrétariat du comité est assuré par le préfet de région ou par une personne désignée par lui. L'office de l'eau est étroitement associé, dans tous les cas, à cette mission de secrétariat. ».

3.4.2 Conforter le lien entre la planification et la programmation, avec un rôle confié à l'Office de l'eau d'animation d'un guichet unique et de coordination entre les différentes sources de financement

L'une des missions fortes que la loi confie aux offices de l'eau est celle, mise en œuvre de façon coordonnée avec le comité de l'eau et de la biodiversité, de l'élaboration d'un programme pluriannuel

d'intervention (redevances et aides). Ce programme pluriannuel d'intervention a donc vocation à constituer un élément structurant du dispositif financier incitatif en matière de financement d'infrastructures, de préservation des ressources en eau, de protection des usages... Pour autant il convient d'admettre qu'en l'état actuel ce seul programme pluriannuel d'intervention ne couvre pas la totalité, loin s'en faut, de l'ensemble des sources de financement dans ces domaines : intervention directe de l'État (programme 123), dispositif dit de « solidarité inter-bassins » mis en œuvre depuis quinze ans par l'Onema/AFB/OFB qui y contribue pour plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année, Agence française de développement, fonds structurels européens ...

En outre, le dispositif qui accompagne la mise en œuvre des directives telles que la directive cadre sur l'eau, mais aussi la directive « Inondations » (cf. § 3.2), est conçu comme un schéma qui met en relation des objectifs et des moyens (les « programmes de mesures »). Il y a donc une grande cohérence à ce que la programmation de l'ensemble des moyens financiers, de l'office de l'eau comme des autres partenaires, soit conçue de façon totalement articulée avec la fixation des ambitions. Le contexte particulier du Plan « Eau DOM » ne déroge pas à ce principe même, si pour partie, son origine relève d'une problématique d'une autre nature que communautaire.

Dans ces conditions, et tout en soulignant que ce dispositif existe déjà en partie de fait (ex. Martinique) mais qu'il mériterait d'être conforté et formalisé pour l'ensemble des territoires, il semble à la mission qu'il serait de grand intérêt de disposer, pour les maîtres d'ouvrage comme pour les financeurs, d'un « guichet unique », ou « point d'entrée unique » susceptible de garantir une coordination fluide de la mobilisation des financements possibles, et que l'animation de ce guichet soit confiée à l'office de l'eau.

Il paraît nécessaire d'insister ici sur le fait que l'objectif n'est bien sûr pas de faire « instruire » les demandes de financement par le seul office, mais de pouvoir proposer, au travers de ce guichet unique que pourrait animer l'office, un cadre commun, des règles d'éligibilité articulées – non pas identiques mais complémentaires – et un dispositif coordonné de prise de décisions cohérentes de la part des financeurs (sur l'objet des projets et le « qui finance quoi et comment ? », en termes de calendrier...) et de travail avec les maîtres d'ouvrage.

Recommandation 8. Pour les préfets, commissaires du gouvernement, concernés et les offices de l'eau – Conforter le lien entre la planification (objectifs) et la programmation des financements (moyens) dans le domaine de l'eau, en confiant à l'office de l'eau l'animation d'un « guichet / point d'entrée unique » de coordination entre les différentes sources de financement, facilitant la coordination du comité des financeurs.

3.4.3 Envisager d'intégrer, dans ce cadre d'évolution, l'Office français de la biodiversité au conseil d'administration de l'office de l'eau

Enfin, cette observation relève plus ici d'une conséquence de ce qui précède, tout autant qu'une forme de rationalisation de l'organisation, il semblerait légitime mais aussi source d'efficacité d'envisager d'intégrer totalement l'Office français de la biodiversité au sein du conseil d'administration des offices de l'eau, tant au titre de ce qui concerne ses missions techniques et d'expertise, ses missions de police également, et bien entendu son rôle dans le financement de la politique de l'eau.

Sur ce dernier point, une réserve pourrait être soulevée sur la compatibilité de cette qualité de membre du conseil d'administration avec le fait que l'OFB serait « financeur des offices de l'eau ». Sur cet aspect, deux remarques peuvent être formulées :

- d'une part, on peut noter que les agences de l'eau sont bien représentées au conseil d'administration de l'OFB alors qu'elles contribuent directement au budget de l'établissement

de façon très significative, le montant de la contribution étant fixé par la loi. C'était également le cas pour l'Agence française pour la biodiversité, et même pour l'Onema depuis 2007 alors que les agences de l'eau contribuaient même, dans ce dernier cas, à la totalité du budget de l'établissement public ;

- d'autre part, l'Office français de la biodiversité n'est pas institutionnellement un « financeur » des offices de l'eau, mais plutôt l'un des partenaires financiers d'opérations d'investissement d'infrastructures ou d'études, conduites le plus souvent par des collectivités et EPCI. Ses concours financiers ne se font par conséquent pas au bénéfice des offices de l'eau, mais au bénéfice de maîtres d'ouvrages locaux, qui peuvent le cas échéant bénéficier également du concours financier des offices de l'eau.

Le seul cas véritablement significatif où il est positionné en financeur des offices, sous la forme de subventions, est celui concernant le dispositif de surveillance de l'état des masses d'eau dans le cadre de la DCE. Mais précisément, sur ce point, la position de la mission est de considérer que ce statut de financeur des offices n'a pas lieu d'être et a vocation à évoluer.

Ainsi, cette réserve que l'on pourrait qualifier de « risque de conflit d'intérêts » n'apparaît pas véritablement fondée et ne devrait pas, à elle seule, faire obstacle au fait d'envisager l'intégration de l'Office français de la biodiversité aux conseils d'administration des offices de l'eau.

En revanche, dans le cadre limitatif du nombre de membres des offices de l'eau et des équilibres entre les différents collèges (collectivités, État, acteurs économiques, associatifs et personnalités qualifiées), il est certain que la formule juridique reste à affiner, mais on peut vraisemblablement considérer qu'elle n'est pas hors de portée... Toutefois, il convient à titre annexe de souligner que cette intégration nécessiterait une modification réglementaire de l'article R.213-63 du code de l'environnement, puisque celui-ci ne fait mention, au sein du conseil d'administration des offices de l'eau, que de « Trois représentants des services de l'État désignés par le préfet de région » (et non pas « des services ou établissements publics de l'État ») ...

3.5 Le cas particulier de Mayotte

La situation de Mayotte est, institutionnellement, tout à fait spécifique dans la mesure où il s'agit bien d'un département d'outre-mer, à assemblée délibérante unique (le Département, qui porte ici également les compétences de la Région), doté d'un comité de l'eau et de la biodiversité, qui élabore un SDAGE, et pour lequel, depuis plus de quinze ans, les dispositions législatives ont prévu la création d'un office de l'eau qui cependant n'existe toujours pas en pratique.

Il convient donc de sortir de l'ambiguïté juridique existante :

- soit en modifiant la loi et en abandonnant l'idée de création d'un office de l'eau ;
- soit en maintenant les dispositions législatives et en imaginant une trajectoire adaptée à la création d'un tel office.

La mission considère que la première hypothèse n'est pas appropriée sur le fond dans la mesure où elle remet en cause les principes statutaires eux-mêmes qui régissent la situation de Mayotte : il apparaîtrait en effet peu explicable de justifier pourquoi, dans une situation de fait assez analogue sur les principes aux autres DROM, serait instauré un dispositif en tous points identiques sauf pour ce qui concerne l'existence d'un office de l'eau.

Seule la seconde hypothèse permet donc de maintenir une cohérence de logique dans l'ensemble des cinq territoires, tout en permettant d'intégrer au mieux ce qui explique le très long différé de création de cet office de l'eau.

Il convient en effet, au-delà des caractéristiques socio-économiques et démographiques très particulières de l'île (280 000 habitants sur 376 000 km²) et de l'absence de capacité contributive, de prendre en compte le fait que, dans le domaine de l'eau, existe un unique syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de Mayotte (SMEAM), ce qui conduirait à adapter les missions de l'office, en les positionnant prioritairement en dehors du champ de l'eau potable et de l'assainissement.

On voit mal alors ce qui justifierait que deux structures publiques œuvrent simultanément, sur un territoire aussi compact, sur le même domaine. Cela conduit donc à imaginer, en « miroir » des compétences propres au SMEAM en matière de services de l'eau et de l'assainissement, que le futur office de l'eau couvre les domaines ne relevant pas de cette compétence, et notamment :

- comme dans les autres territoires ultramarins concernés, un rôle important dans le secrétariat du comité de l'eau et de la biodiversité, l'appui à la mise en œuvre du SDAGE, la fonction d'animation du guichet unique de coordination de l'ensemble des financements, etc., toutes fonctions qui ne relèvent pas d'un syndicat maître d'ouvrage mais de l'animation de la politique de l'eau au sens large et de l'ensemble des acteurs ;
- une mission d'étude, de suivi et de connaissance de l'état de la ressource en eau et de son évolution, non seulement évidemment au titre des usages « domestiques », mais plus globalement de la connaissance des ressources en eau dans leur ensemble, dans le cadre de la DCE ;
- et enfin un élargissement au champ de la préservation de la biodiversité terrestre et marine, cela prenant en compte le fait que l'existence d'un syndicat unique « eau potable et assainissement » n'a aucunement vocation à répondre à cette préoccupation.

Cela étant, si sur le fond le principe de création d'un office de l'eau apparaît donc parfaitement fondé, deux aspects paraissent militer pour que cette création intervienne à moyen terme seulement pour permettre la consolidation préalable de deux aspects de nature très différente :

- d'une part, le contexte propre à Mayotte, y compris au plan socio-économique, assorti du principe d'un office de l'eau à compétences plus réduites (par son articulation indispensable avec le SMEAM), rendent nécessaire une réflexion spécifique sur le modèle économique de cet office, qu'il apparaît difficile d'imaginer de financer en quasi-totalité par des redevances issues des services d'eau potable et d'assainissement ;
- d'autre part, la restructuration très récente du SMEAM (2020), faisant suite à une période d'importantes difficultés financières de la structure précédente (le Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte), impose de rechercher en priorité une consolidation de la nouvelle structure : la création d'un office de l'eau articulée avec un SMEAM préalablement conforté apporterait des gages de réussite, en évitant toute forme de déstabilisation.

En attendant, une solution serait de confier ce périmètre restreint de compétences à une structure existante, comme l'OFB, via le parc marin. En effet l'OFB pourrait assurer le rôle d'un office de l'eau à Mayotte, en complément de celui déjà réalisé par la DEAL.

Recommandation 9. Pour la DEB – Confirmer le principe de création à terme d'un office de l'eau à Mayotte sur des bases articulées avec le Syndicat mixte unique de l'eau et de l'assainissement de Mayotte – SMEAM- et en définir le périmètre et le modèle économique

3.6 Le cas particulier de Saint-Martin

À l'inverse de Mayotte, à la fois pour des motifs d'ordre institutionnel, statutaire et socio-économique, la pertinence de la création d'un office de l'eau propre à Saint-Martin n'apparaît pas justifiée. D'abord parce que Saint-Martin n'est pas un département d'outre-mer mais, depuis près de vingt ans, une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, ensuite parce qu'il ne s'agit pas d'un bassin hydrographique au sens de la DCE (le SDAGE de Guadeloupe couvrant l'ensemble du territoire Guadeloupe et Saint-Martin), et enfin parce que cette collectivité représente seulement 36 000 habitants et 53 km², ce qui ne paraît pas correspondre au modèle économique viable d'un office de l'eau.

La mission considère donc qu'il n'est pas opportun d'envisager cette option, mais que, si cela s'avère nécessaire, devrait être prioritairement explorée une formule plus simple et opérationnelle d'appui technique, sur des bases conventionnelles, de l'Office de l'eau de Guadeloupe (étude et suivi, assistance technique, appui au guichet unique de coordination des financements dans le cadre du Plan « Eau DOM », association en réseau technique avec le territoire guadeloupéen...).

Il apparaît évidemment indispensable que cette formule d'appui s'accompagne d'un concours financier spécifique au profit de l'Office de l'eau de Guadeloupe, le cas échéant avec d'autres participations financières (ex. OFB), mais pas une prise en charge à 100 %, ce qui implique nécessairement une contribution de la collectivité de Saint-Martin.

En outre, la question du cadre de planification, à ce stade mal résolue, avec un comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe censé « organiser » la gouvernance à Saint-Martin et y définir les dispositions du SDAGE sans que soit assurée la présence de représentants des acteurs locaux au sein de cette instance, mérite d'être traitée. Dans la mesure où la solution la plus cohérente, celle d'une dissociation formelle entre le bassin de Guadeloupe et celui de Saint-Martin, apparaît excessivement lourde et complexe à mettre en œuvre, le maintien de la situation actuelle impliquerait au minimum l'animation d'un travail local de co-construction des dispositions du SDAGE avec les acteurs locaux, travail auquel pourrait contribuer l'Office de l'eau de Guadeloupe dans le cadre contractuel précédemment esquissé.

Ainsi, sans modification du cadre juridique et institutionnel actuel entre la Guadeloupe et Saint-Martin, si cela s'avérait nécessaire, il pourrait être conclut une convention d'appui technique, à titre onéreux, de l'Office de l'eau de Guadeloupe au profit de la collectivité de Saint-Martin, portant sur les domaines où les compétences de l'Office de l'eau peuvent être valorisées. Aujourd'hui, il semble que le territoire de Saint Martin, collectivité et services de l'Etat, ne soit pas demandeur d'une telle convention. Cette possibilité pourrait être étudiée, si la situation venait à changer.

Conclusion

Les offices de l'eau ont vingt ans. Dispositif spécifique aux DOM, il visait à faciliter et accompagner la politique de l'eau à l'image des agences de l'eau dans l'hexagone, tout en prenant en compte les spécificités de ces territoires ultramarins. Leur caractère d'établissement public des collectivités territoriales devait les ancrer davantage dans les territoires.

Après plus d'une quinzaine d'années d'existence, la mission s'est penchée sur le bilan, l'évaluation et les pistes de progrès du « dispositif des offices de l'eau », tout en prenant en compte l'ensemble des évolutions qu'ont connues les territoires concernés, la politique de l'eau et de la biodiversité, le cadre communautaire, l'organisation de l'État ...

Le contexte historique de ces territoires ultramarins, mais aussi celui de la création de ces offices de l'eau montre que s'est développée, au moins dans les premières années, une phase « d'apprentissage » et d'insertion dans le tissu institutionnel local, exactement de la même façon que s'étaient consolidés la place et le modèle de fonctionnement des agences de l'eau en métropole entre 1965 et 1975.

L'évaluation souligne la richesse des acquis mais aussi les limites de ce dispositif en ce qui concerne la clarté du positionnement vis-à-vis de la collectivité de tutelle ou du rôle du conseil d'administration, la cohérence des trois missions fondamentales que la loi confie aux offices de l'eau avec les autres instruments, notamment de planification (SDAGE, programme d'intervention) et la capacité d'action au sein de la communauté des acteurs de l'eau, en raison de la limitation de leurs moyens humains et financiers, mais aussi de la nécessité d'acquiescer une capacité de conviction et d'influence plus grande.

De cette évaluation, la mission a en tout premier lieu tiré la conviction qu'il convenait de rechercher prioritairement des voies de confortement des offices de l'eau dans leurs principes actuels, en plaçant globalement l'ensemble de leurs missions sous le « chapeau » intégrateur du SDAGE et de ses objectifs, en recherchant un positionnement plus affirmé en tant qu'entité propre distincte de la collectivité de tutelle et en affirmant leur rôle d'animation dans la coordination des financeurs. La question de l'élargissement du champs d'action des offices de l'eau à la biodiversité ne pourra s'envisager que lorsque leurs missions premières auront été confortées et que le financement de cette nouvelle compétence sera réglé.

Enfin, la situation de ces territoires et notamment le contexte de la mise en œuvre du plan Eau-Dom confirme le rôle stratégique que les offices de l'eau peuvent jouer dans la construction du cycle de l'eau à l'échelle du territoire.

Hélène FOUCHER



**Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts**

Paul MICHELET⁵

**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

⁵ Paul MICHELET est décédé peu de temps avant la finalisation du rapport, c'est pourquoi il n'a pu y apposer sa signature.

Annexes

1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Paris, le **25 MARS 2020**

La ministre de la transition écologique et solidaire

La ministre des Outre-mer

La secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition
écologique et solidaire

à

Madame la vice-présidente du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : Évaluation du dispositif des offices de l'eau et pistes d'évolution

Les départements et régions d'Outre-mer connaissent de réelles difficultés quant au respect de certaines exigences de qualité des eaux continentales et côtières en raison notamment des retards pris par les services d'eau potable et d'assainissement pour la mise en conformité des ouvrages avec la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

Le dispositif des agences de l'eau créé par la loi de 1964 n'a pas concerné les territoires ultramarins, le principe de mutualisation et de solidarité sur lequel elles reposent ne pouvant fonctionner à leur échelle. En revanche, la loi d'orientation pour l'Outre-mer (loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000) a créé les offices de l'eau, établissements publics locaux à caractère administratif rattachés aux conseils départementaux et aux collectivités uniques, pour promouvoir des actions de progrès dans le domaine de la connaissance et des services aux collectivités (sauf à Mayotte et Saint-Martin).

La loi sur l'eau n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 a précisé leur champ d'intervention, notamment pour contribuer aux objectifs du SDAGE et des directives européennes sur l'eau et les milieux aquatiques. Les offices peuvent prélever des redevances pour financer leurs actions. Ils assurent notamment le suivi de la ressource, assistent les maîtres d'ouvrages, et assurent la programmation et le financement d'actions et de travaux.

L'évolution des compétences des collectivités modifie le contexte de leurs interventions, que ce soit le transfert à venir des compétences eau et assainissement des communes aux établissements publics de coopération intercommunale, ou la création de collectivités territoriales reprenant les attributions des conseils régionaux et départementaux dans certains territoires d'outre-mer.

Il apparaît important, vingt ans après leur création, d'examiner les activités des offices de l'eau, la qualité et les résultats de leur collaboration avec les comités de l'eau et de la biodiversité récemment créés, avec les services de l'État et les collectivités et d'identifier les pistes d'amélioration notamment au regard des exigences fixées par les directives européennes. Ces pistes pourront être également exprimées en termes de capacités de financement et de recettes.

Cet examen pourra notamment s'appuyer sur les travaux et retours d'expériences du plan d'action pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les DOM et à Saint-Martin, qui fait l'objet d'une autre mission portée par le CGEDD.

L'organisation à retenir à Mayotte et Saint-Martin, qui ne disposent pas d'un office de l'eau, sera étudiée sur le plan des activités, de l'organisation et du financement. Une attention particulière sera portée aux missions aujourd'hui orphelines.

Un dispositif de solidarité à l'égard des bassins d'outre-mer mis en œuvre via l'Office français de la biodiversité, bénéficie notamment aux offices de l'eau. Vous examinerez l'efficacité de ce dispositif, l'affectation des moyens par activité et par DROM et ferez toute proposition d'évolution.

La question de l'élargissement des missions des offices à la biodiversité mérite également un examen, notamment quant aux modalités de financement et aux capacités humaines, dans un contexte de création des agences régionales de la biodiversité et de réorganisation des services de l'Etat.

Vous expertiserez enfin la gouvernance de ces établissements et ferez toute proposition pour en améliorer l'efficacité.

Nous souhaitons disposer des conclusions de vos travaux sous cinq mois après notification de la présente mission.

La ministre de la transition écologique
et solidaire


Elisabeth BORNE

La ministre des Outre-mer


Annick GIRARDIN

La secrétaire d'Etat auprès de la ministre
de la transition écologique et solidaire


Emmanuelle WARGON

2 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Services et établissements publics de l'État (niveau national)				
M. THIBAULT	Olivier	Ministère de la Transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité	Directeur	21/07/2020
Mme GUÉRY	Bénédicte	Ministère de la Transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité	Cheffe du Bureau de la synthèse et de la coordination des politiques de protection et de restauration des écosystèmes	21/07/2020
M. THOUVEREZ	Éric	Ministère de la Transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité	Chargé de mission coordination outre-mer – Bureau de la synthèse et de la coordination des politiques de protection et de restauration des écosystèmes	21/07/2020
M. ALFONSI	Stanislas	Ministère des Outre-mer – Direction générale des outre-mer	Adjoint du sous-directeur des politiques publiques	23/07/2020
Mme CAPLAT-LANCRY	Hélène	Ministère des Outre-mer – Direction générale des outre-mer	Cheffe du Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables	23/07/2020
M. MEDÉE	Clément	Ministère des Outre-mer – Direction générale des outre-mer	Adjoint à la Cheffe du Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables	23/07/2020
M. ZAMMITE	Jean-Michel	Office français de la biodiversité	Directeur des Outre-mer	22/10/2020
Mme UDO	Hélène	Office français de la biodiversité	Adjointe au chef du service « Connaissance » – Direction des Outre-mer	22/10/2020
M. SCHMITT	Alby	CGEDD	Coordonnateur national du Plan Eau-DOM	23/07/2020
M. BUISSON	Bernard	CGEDD	Coordonnateur de la Mission d'inspection générale territoriale (MIGT) de l'Outre-mer	4/11/2020

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Services et établissements publics de l'État (Guadeloupe)				
M. ROCHATTE	Alexandre	Préfecture de la Guadeloupe	Préfet de Guadeloupe	24/03/2021
M. CAUWEL	Sébastien	Préfecture de la Guadeloupe	Secrétaire général	24/11/2020
M. BLANCHET	Jérôme	Préfecture de la Guadeloupe	Chef de projets « Eau »	24/11/2020
M. BOYER	Jean-François	DEAL Guadeloupe	Directeur	3/11/2020
Mme PERRAIS	Catherine	DEAL Guadeloupe	Directrice adjointe	22/03/2021
M. SERGENT	Daniel	DEAL Guadeloupe	Chef du service « Ressources naturelles »	3/11/2020
M. STEERS	Guillaume	DEAL Guadeloupe	Adjoint au Chef du service « Ressources naturelles » – Chef du pôle « Eau »	3/11/2020
Mme DENUX	Valérie	Agence de Santé de Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy	Directrice générale	24/03/2021
Mme ROUSSELET	Sophie	Agence de Santé de Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy	Ingénieure d'études sanitaires, Santé-Environnement	24/03/2021
M. VEDEL	Sylvain	DAAF Guadeloupe	Directeur	23/03/2021
M. COQUELET	Pierre	Office français de la biodiversité	Délégué territorial « Antilles »	24/03/2021
M. BONNIN	Édouard	CDC – Banque des territoires – Direction régionale Antilles-Guyane	Directeur territorial Guadeloupe	23/03/2021
Collectivités territoriales (Guadeloupe)				
Mme GUSTAVE-DIT-DUFLO	Sylvie	Conseil régional de la Guadeloupe	Vice-présidente du Conseil régional, Présidente du Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	23/03/2021
Mme CLEMESSY	Emmanuelle	Région Guadeloupe	Direction générale adjointe « Énergie, eau, transport et désenclavement numérique » – Chef du service Eau	23/03/2021
M. SIGISCAR	Marcel	Conseil départemental de la Guadeloupe	Vice-président du Conseil départemental, Président délégué du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	22/03/2021
M. LAVENTURE	Henri	Département de la Guadeloupe	Directeur général des services	22/03/2021
M. PLACIDE	Harry	Régie Nord Caraïbes (RéNoC) / Eau et Assainissement	Directeur, membre du Comité de l'eau et de la biodiversité, et du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	23/03/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Mme VEREPLA	Leslie	Régie Nord Caraïbes (RéNoC) / Eau et Assainissement	Directrice adjointe	23/03/2021
Mme COLARD	Chantal	Régie Eau d'Excellence	Directrice	23/03/2021
M. LOUISY	Ferdy	Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre	Vice-président, Maire de Goyave	19/04/2021
Mme GALBAS	Patricia	Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre	Directrice générale des services	19/04/2021
Mme GIRARD	Natacha	Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre	Directrice du pôle « Aménagements, réseaux et environnement »	19/04/2021
Mme THOMIAS	Marina	Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre	Chef du service « Petit cycle de l'eau »	19/04/2021
Office de l'eau (Guadeloupe)				
M. LABAN	Dominique	Office de l'eau de Guadeloupe	Directeur de l'Office de l'eau	22/03/2021
Comité de l'eau et de la biodiversité (Guadeloupe)				
M. OLIVIER	Harry	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	Président de la Fédération des associations des usagers de l'eau en Guadeloupe (FADUEG), membre du Comité de l'eau et de la biodiversité et du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	24/03/2021
M. SELLIN	Patrick	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	Président de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe, membre du Comité de l'eau et de la biodiversité	24/03/2021
M. RUPAIRE	Harry	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	Vice-président de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe, membre du Comité de l'eau et de la biodiversité	24/03/2021
M. BERRY	Gérard	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	Président de l'association « Verte vallée », membre du Comité de l'eau et de la biodiversité et du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	23/03/2021
Mme DEGIOANNI	Anne-Marie	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe	Membre du bureau de l'« Association pour l'Étude et la protection des Vertébrés et végétaux des petites Antilles » (AEVA), membre du Comité de l'eau et de la biodiversité	23/03/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Acteurs économiques (Guadeloupe)				
M. OTTO	Jean	Chambre d'agriculture de Guadeloupe	Sous-directeur administratif et financier	24/03/2021
Services et établissements publics de l'État (Martinique)				
M. POUSSIER	Antoine	Préfecture de la Martinique	Secrétaire général	25/03/2021
M. MAURIN	Jean-Michel	DEAL Martinique	Directeur	9/11/2020
Mme CHEVASSUS	Nadine	DEAL Martinique	Directrice adjointe	9/11/2020
Mme DEPOORTER	Stéphanie	DEAL Martinique	Directrice adjointe	25/03/2021
M. QUÉMART	Philippe	DEAL Martinique	Chef du service « Paysage, eau et biodiversité »	9/11/2020
M. GROS	Christophe	DEAL Martinique	Adjoint au Chef du service « Paysage, eau et biodiversité » – Chef du Pôle « Eau et milieux aquatiques »	9/11/2020
M. LEFEBVRE	Jean-Luc	DEAL Martinique	Chargé de mission « Qualité des eaux terrestres et marines » – Pôle « Eau et milieux aquatiques »	9/11/2020
M. POUTIER	Jean-Michel	DEAL Martinique	Chargé de mission « DCE et gouvernance de l'eau » – Pôle « Eau et milieux aquatiques »	9/11/2020
Mme JULIEN	Magali	ARS Martinique	Département Santé-Environnement – Responsable de l'Unité « Milieux extérieurs »	25/03/2021
Mme LABEAU-CHAVIGNY de la CHEVROTIÈRE	Fanny	ARS Martinique	Département Santé-Environnement – Unité « Milieux extérieurs »	25/03/2021
M. PICCHIOTTINO	Nicolas	Agence française de développement – Agence de Martinique	Directeur régional	16/04/2021
M. PFISTER	Vincent	DAAF Martinique	Directeur adjoint	26/04/2021
M. HATEAU	Bertrand	DAAF Martinique	Adjoint au Chef du Service de l'alimentation	26/04/2021
Mme DUCHET	Béatrice	Agence française de développement – Agence de Martinique	Chargée de mission « Renforcement de capacités et partenariats »	16/04/2021
Collectivités territoriales (Martinique)				
M. LISE	Claude	Collectivité territoriale de Martinique	Président de l'Assemblée de Martinique, Président du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	15/04/2021
M. BOUTRIN	Louis	Collectivité territoriale de Martinique	Membre du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Martinique	26/04/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Mme MARINE-POLETTI	Valérie	Collectivité territoriale de Martinique	Directrice de l'environnement et de l'énergie	26/04/2021
M. MONGIS	Marc	Collectivité territoriale de Martinique	Directeur général adjoint « Infrastructures et Équipements »	25/03/2021
M. LANOË	Christian	Collectivité territoriale de Martinique	Directeur des Bâtiments	25/03/2021
M. RENÉ-CORAIL	Arnaud	Communauté d'agglomération Espace sud Martinique (CAESM)	Vice-président de la CAESM, membre du Conseil d'administration de l'Office de l'eau	26/04/2021
Mme LETORD	Marie-Jeanne	Communauté d'agglomération Espace sud Martinique (CAESM)	Directrice eau/assainissement à la CAESM	26/04/2021
Office de l'eau (Martinique)				
Mme ADIN	Michéla	Office de l'eau de Martinique	Directrice de l'Office de l'eau	15/04/2021
M. MANGEOT	Loïc	Office de l'eau de Martinique	Directeur adjoint « Connaissance et interventions »	15/04/2021
M. MARCELLIN	Jean-Michel	Office de l'eau de Martinique	Directeur adjoint « Ressources et moyens généraux »	15/04/2021
Mme HIÉLARD	Gaëlle	Office de l'eau de Martinique	Chef de projet « Expertise et appui aux politiques de bassin »	15/04/2021
M. COLLIN	Emmanuel	Office de l'eau de Martinique	Chef de projet « Développement de projets stratégiques »	15/04/2021
Comité de l'eau et de la biodiversité (Martinique)				
Mme TOUL	Marie-France	Comité de l'eau et de la biodiversité de Martinique	Présidente du Comité de l'eau et de la biodiversité, Vice-présidente de l'Assemblée de Martinique	15/04/2021
Services et établissements publics de l'État (Guyane)				
M. QUEFFELEC	Thierry	Préfecture de la Guyane	Préfet de la Guyane	12/01/2021
M. CLAUDON	Paul-Marie	Préfecture de la Guyane	Secrétaire général des services de l'État	12/01/2021
M. VAN VAERENBERGH	Chris	DGTM Guyane	Directeur adjoint, chargé de l'environnement, de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt	10/11/2020
M. DE BARMON	Vincent	DGTM Guyane	Chef du service « Paysage, eau et biodiversité »	10/11/2020

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
M. BRÉLIVET	Damien	ARS Guyane	Ingénieur santé, responsable de la Cellule « Eau » à la Direction de la santé publique	15/01/2021
M. ROBIN	Denis	ARS Guyane	Technicien sanitaire « Eau »	15/01/2021
M. KORYSKO	François	Office français de la biodiversité	Délégué territorial de Guyane	12/01/2021
M. BLANCHARD	Fabian	Ifremer	Délégué régional en Guyane	13/01/2021
Mme HUGOUNENQ DE VREYER	Réjane	Agence française de développement – Agence de Guyane	Directrice adjointe	15/01/2021
Collectivités territoriales (Guyane)				
Mme SIRDER	Hélène	Collectivité territoriale de Guyane	Première Vice-présidente de l'Assemblée de Guyane, Présidente déléguée du Conseil d'administration de l'Office de l'eau de Guyane	12/01/2021
M. MICHAU	Grégoire	Collectivité territoriale de Guyane	Directeur général des services	12/01/2021
M. LABARTHE	Laurent	Collectivité territoriale de Guyane	Directeur général adjoint, responsable du pôle « Aménagement, transports, développement durable des territoires »	12/01/2021
Mme TROCHIMARA	Sandra	Ville de Cayenne	Maire	13/01/2021
M. BAFU	Serge	Ville de Cayenne	Conseiller municipal (et ancien Président du Comité de bassin de Guyane)	13/01/2021
M. THÉOLADE	Éric	Ville de Cayenne	Directeur général des services techniques	13/01/2021
Office de l'eau (Guyane)				
Mme INIMOD	Myriane	Office de l'eau de Guyane	Directrice par intérim	14/01/2021
M. CHOW-TOUN	Franck	Office de l'eau de Guyane	Responsable « Planification, prospective et relations internationales »	14/01/2021
M. RHONÉ	Mathieu	Office de l'eau de Guyane	Adjoint au Pôle technique territorial, responsable du service « Connaissance et suivi de la ressource en eau »	14/01/2021
Comité de l'eau et de la biodiversité (Guyane)				
M. LECANTE	Patrick	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guyane et Communauté d'agglomération du Centre Littoral	Président du Comité de l'eau et de la biodiversité, Maire de Montsinéry-Tonnégrande et Vice-président de la Communauté d'agglomération du Centre-Littoral	14/01/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
M. TOSTAIN	Olivier	Comité de l'eau et de la biodiversité de Guyane	Ingénieur écologue, représentant du monde associatif, Vice-président du Comité de l'eau et de la biodiversité	13/01/2021
Acteurs économiques (Guyane)				
M. SWYNGEDAU	Philippe	Société guyanaise des eaux	Directeur général délégué	14/01/2021
M. AUSSIBAL	Aurélien	Société guyanaise des eaux	Directeur des exploitations	14/01/2021
Services et établissements publics de l'État (La Réunion)				
M. BILLANT	Jacques	Préfecture de La Réunion	Préfet de La Réunion	22/04/2021
M. GAUCI	Pascal	Préfecture de La Réunion	Secrétaire général pour les affaires régionales	22/04/2021
M. GRAMMONT	Philippe	DEAL Réunion	Directeur	16/11/2020
M. MARTIN	Ivan	DEAL Réunion	Directeur adjoint	16/11/2020
M. BRAUN	Emmanuel	DEAL Réunion	Directeur adjoint	16/11/2020
M. MENU	Matthieu	DEAL Réunion	Chef du service « Eau et biodiversité »	16/11/2020
M. DE SAINT-ROMAIN	Grégoire	DEAL Réunion	Chef de l'Unité « Politique de l'eau et des milieux aquatiques » – Service « Eau et biodiversité »	16/11/2020
M. SALIMAN	Matthieu	DEAL Réunion	Chargé de mission « Plan Eau-DOM »	16/11/2020
Mme THÉBAULT	Hélène	ARS Réunion	Responsable du Service « Santé-Environnement »	11/02/2021
M. BENOIT	Jérôme	ARS Réunion	Service « Santé-Environnement » – Coordonnateur de la cellule « Eau potable »	11/02/2021
M. ROUYER	Nicolas	Office français de la biodiversité	Délégué territorial « Océan indien »	15/02/2021
Mme DUVAL	Magali	Ifremer	Déléguée régionale « Océan indien »	11/02/2021
Mme CUET	Pascale	Université de La Réunion	Maître de conférences – Laboratoire d'Écologie Marine	11/02/2021
Mme MANGION	Perrine	Université de La Réunion	Ingénieur – Laboratoire d'Écologie Marine	11/02/2021
M. BIGOT	Lionel	Université de La Réunion	Ingénieur – UMR Entropie	11/02/2021
M. FROUIN	Patrick	Université de La Réunion	Maître de conférences – UMR Entropie	11/02/2021
M. LAW WUN	Erik	Agence française de développement – Agence de La Réunion	Responsable du service « Financements publics et privés »	10/02/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
M. GRID-LEDONNÉ	Philippe	CDC – Banque des territoires – Direction régionale Océan indien	Responsable des prêts au secteur public local	10/02/2021
Collectivités territoriales (La Réunion)				
M. MALET	Patrick	Conseil départemental de La Réunion	Vice-président du Conseil départemental, Président du Comité de l'eau et de la biodiversité, Président délégué du Conseil d'administration de l'Office de l'eau de La Réunion (jusqu'à juin 2021)	10/02/2021
M. HUBERT	Gilles	Conseil départemental de La Réunion	Vice-président du Conseil départemental, Président du Comité de l'eau et de la biodiversité, Président délégué du Conseil d'administration de l'Office de l'eau de La Réunion (à compter de juin 2021°)	10/02/2021
M. CHARLAT	Guillaume	Département de La Réunion	Directeur de l'Agriculture et de l'Eau	10/02/2021
Mme BATAILLE	Sarah	Département de La Réunion	Direction de l'Agriculture et de l'Eau	10/02/2021
M. BABONNEAU	Stéphane	Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIViS)	Directeur Général Adjoint – Dynamique Territoriale	12/02/2021
Office de l'eau (La Réunion)				
M. SAM-YIN-YANG	Gilbert	Office de l'eau de La Réunion	Directeur général	10/02/2021
M. BADAT	Faiçal	Office de l'eau de La Réunion	Adjoint au Directeur général	10/02/2021
Comité de l'eau et de la biodiversité (La Réunion)				
Mme ARDON	Bernadette	Comité de l'eau et de la biodiversité de La Réunion	Présidente de la Société Réunionnaise pour l'Étude et la Protection de l'Environnement, Vice-présidente du Comité de l'eau et de la biodiversité	15/02/2021
M. HOARAU	Pascal	Comité de l'eau et de la biodiversité de La Réunion	Conservateur – Directeur de la Régie de la Réserve naturelle nationale de l'Étang Saint-Paul, membre du Comité de l'eau et de la biodiversité	12/02/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de première rencontre
Services et établissements publics de l'État (Mayotte)				
M. COLOMBET	Jean-François	Préfecture de Mayotte	Préfet de Mayotte	8/02/2021
M. VO-DINH	Claude	Préfecture de Mayotte	Secrétaire général de la Préfecture	8/02/2021
M. RENAUD	Yves-Marie	Préfecture de Mayotte	Secrétaire général pour les Affaires régionales	8/02/2021
M. KREMER	Olivier	DEAL Mayotte	Directeur	16/11/2020
M. DELONCLE	Nicolas	DEAL Mayotte	Chef du service de l'environnement et de la prévention des risques	16/11/2020
Mme VOYNET	Dominique	ARS Mayotte	Directrice générale	9/02/2021
M. TREMBLÉ	Pierre	ARS Mayotte	Responsable du Service « Santé-Environnement »	9/02/2021
Collectivités territoriales (Mayotte)				
Mme ANDHUM	Raïssa	Conseil départemental de Mayotte	Vice-présidente en charge de l'aménagement et du développement durable	8/02/2021
M. SAINDOU DIMASSI	Ali	Département de Mayotte	Directeur de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie (DEDDE)	8/02/2021
M. AKBARALY	Anil	Département de Mayotte	DEDDE – Chef du Service « Environnement »	8/02/2021
M. MOHAMED	Issouf	Département de Mayotte	DEDDE – Chargé de mission pour la préfiguration de l'Agence Régionale Biodiversité de Mayotte	8/02/2021
M. YACHOURTUA	Anli	Département de Mayotte	DEDDE – Chargé de mission « Énergie »	8/02/2021
Mme HARITHI	Aminat	Syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte	Vice-présidente chargée de l'eau potable	9/02/2021
M. NAOUIROU	Vita	Syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte	Directeur de l'exploitation « eau potable »	9/02/2021
M. MISTOIH	Ali-Habibou	Syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte	Directeur de l'investissement « eau potable »	9/02/2021
Comité de l'eau et de la biodiversité (Mayotte)				
Mme CHEICK-AHMED	Mu'Uminat	Comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte	Présidente du Comité de l'eau et de la biodiversité	9/02/2021
M. ATTIBOU	Naïlane-Attoumane	Comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte	Vice-président du Comité de l'eau et de la biodiversité	9/02/2021

Personnes rencontrées à la REUNION du 5 au 10/11/2021			
Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BILLANT	Jacques	Préfecture	Préfet
GAUCI	Pascal	Préfecture	SGAR
GRAMMONT	Philippe	DEAL	DEAL
DE SAINT ROMAIN	Grégoire	DEAL	Chef de l'unité politique de l'eau et des milieux aquatiques
SALIMAN	Matthieu	DEAL	Chargé de mission plan eau DOM, (depuis le 1er septembre 2021)
BRAUN	Emmanuel	DEAL	Adjoint au directeur depuis octobre 2021
MAILLOL	Anne	CASUD	Chargée de mission, direction de l'eau et de l'assainissement
HOAREAU	Pascal	CASUD	Directeur général des services techniques
TOURE	Ramata	CINOR	Vice-présidente, présidente de la commission environnement de la CINOR, élue au CEB et au CA de l'office de l'eau, représentante du CEB Réunion au Comité National de l'Eau
HUBERT	Gilles	Office de l'eau	Président du conseil d'administration de l'OE, président du CEB, VP du département en charge de la gestion de l'eau et aménagements hydrauliques, participation citoyenne
SAM YIN YANG	Gilbert	Office de l'eau	Directeur général
BADAT	Faïçal	Office de l'eau	Adjoint au directeur général
BATAILLE	Sarah	Département	Responsable du service aménagement rural et droit agricole - Direction de l'eau et de l'agriculture
AUBRY	Didier	Région	DGA aménagement, développement durable et énergie
MAGRE	Gaétan	Région	Responsable guichet unique FEDER

Personnes rencontrées à MAYOTTE du 2 au 5/11/2021			
Nom	Prénom	Organisme	Fonction
SUQUET	Thierry	Préfecture	Préfet
AHRWEILLER	Maxime	Préfecture	Sous-préfète à la relance
KREMER	Olivier	DEAL	Directeur
TROLLE	Christophe	DEAL	Directeur-adjoint
GUY	Steeves	DEAL	Adjoint chef du service d'appui aux équipements collectifs
ZIEMER	Nils	DEAL	Chef de l'unité ingénierie eau potable et assainissement
FAHARDINE	Ahamada	SMEAM	Président
HARITI	Aminat	SMEAM	Vice-présidente
ABOUBAKAR	Ibrahim	SMEAM	Directeur général des services par intérim
HARIBOU	Ahamada	SMEAM	Directeur des affaires financières
SAID-MASSOUNDI	Ambli	SMEAM	Chargé des opérations eau potable
ABDOU	Said	SMEAM	Directeur de l'assainissement
MDERE	Salime	Conseil départemental	Premier vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des infrastructures et du foncier
FOURNIAL	Françoise	SMAE/SMAA (filiales de Vinci, délégataire eau potable et assainissement)	Directrice
POSTEL-VINAY	Ivan	AFD	Directeur
CHAPUIS	Anne-Gaël	AFD	Directrice-adjointe

Personnes rencontrées en GUADELOUPE du 15 au 21/11/2021			
Nom	Prénom	Organisme	Fonction
ROCHATTE	Alexandre	Préfecture	Préfet
ROUSSEAU	Jean-Mallory	Préfecture	Chargé de mission auprès du préfet
BOYER	Jean-François	DEAL	Directeur
PERRAIS	Catherine	DEAL	Directrice adjointe
MORAND	Pierre-Antoine	DEAL	Directeur adjoint
SERGENT	Daniel	DEAL	Chef du services ressources naturelles et biodiversité
FRANCISQUE	Jean-Louis	SMGEAG	Président
COLARD	Chantal	SMGEAG	Directrice générale des services par intérim
BELIN	Jean-Paul	SMGEAG	Directeur secteur Centre
VEREPLA	Leslie	SMGEAG	Directrice technique
CYPRIEN	Greg	SMGEAG	Directeur clientèle et communication
CLEMESSY	Emmanuelle	SMGEAG	Directrice des études et des grands travaux (mise à disposition par la région)
LOUISY	Ferdy	SIAEAG	Président du SIAEAG et vice-président du conseil départemental
AMIREILLE-JOMAS	Isabelle	Office de l'eau	Présidente du CA
LABAN	Dominique	Office de l'eau	Directeur
DONGAL	Marie-Elise	Office de l'eau	Directrice adjointe, pôle administration et finances
AGBEKODO	Marcus	Office de l'eau	Directeur adjoint, pôle scientifique et technique
MALO	Jean-Claude	Usagers	Association des usagers, président de la commission de surveillance du SMGEAG
GUSTAVE dit DUFLO	Sylvie	Conseil régional	Vice-présidente
SAMUEL	Richard	Conseil régional	Préfet, conseiller auprès de Mme la vice-présidente
LAFOND	Julien	Conseil régional	Directeur énergie/eau
BON	André	Conseil régional	Directeur général adjoint de l'eau
HAMON	Stéphane	DRFIP	Directeur-adjoint
GUILLAUME	Frédéric	AFD	Directeur
RIBAS	Benjamin	AFD	Adjoint au directeur

Personnes rencontrées en MARTINIQUE du 15 au 27/11/2021			
Nom	Prénom	Organisme	Fonction
CAZELLES	Sébastien	Préfecture	Préfet
MAURIN	Jean-Michel	DEAL	Directeur
LAGRANGE	Véronique	DEAL	Directrice adjointe
GROS	Christophe	DEAL	Adjoint au chef de service, chef de pôle eaux et milieux aquatiques
LAUDIJOIS	Gwen	DEAL	Adjointe au chef de pôle eaux et milieux aquatiques
PICCHIOTTINO	Nicolas	AFD	Directeur
AZEROT	Bruno-Nestor	CAP Nord	Président
ANDRE	Philippe	CAP Nord	Directeur général des services
DESHAUT	Jean Michel	CAP Nord	Directeur eau et assainissement
ADIN	Michella	Office de l'eau	Directrice
MANGEOT	Loic	Office de l'eau	Directeur adjoint
MARCELIN	Jean Michel	Office de l'eau	Directeur adjoint ressources et moyens
NICOLAS	Anthony	Office de l'eau	Chef du service intervention financière et chef de projet Plan Eau DOM
GOMIER	Emile	CACEM	Vice-président cadre de vie et gestion des ressources
COMLAM	Edouard	CACEM	Directeur général adjoint infrastructures et environnement
PFISTER	Vincent	DAAF	Directeur adjoint
HATEAU	Bertrand	DAAF	Adjoint au chef du service de l'alimentation
CATIMEL	Roland	SME	Directeur général
RENE-CORAIL	Arnaud	CAESM	Vice-président
LETORD	Marie-Jeanne	CAESM	Directeur général adjoint
LARCHER	Olivier	CAESM	Directeur général adjoint ressources
VOYER	Frédéric	CAESM	Directeur assainissement
DAMAS	Christelle	CAESM	Directrice prospective et évaluation
LIARD	Audrey	CAESM	Chef de projet eau potable
FERREOL	André	CAESM	Eau potable GEMAPI contrat littoral
BRADOR	Aude	Parc marin	Directrice
PERRONNET	Olivier	Parc marin	Chargé de mission qualité de l'eau
THALMENSI	Gérard	ARS	Responsable département santé environnement
JULIEN	Magali	ARS	Responsable cellule eau
PACQUIT	Yvon	ODYSSI	Président
CHRISTINE	Judes	ODYSSI	Directeur général des services

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
RENE-CORAIL	Laurent	ODYSSI	Directeur général adjoint
VETHELE	Pascal	Usagers	Collectif des usagers Acajou Lamentin
GREGOIRE	Joseph	Usagers	Collectif du Lamentin
MOREAU	Mario	Usagers	Usagers du quartier de l'insertion
FORTUNEE	Nathalie	Usagers	Usagers du Lamentin
POMPIERE	Pascale	Usagers	Usagers du Lamentin

Personnes rencontrées en GUYANE du 10 au 15/01/2022			
Nom	Prénom	Organisme	Fonction
QUEFFELEC	Thierry	Préfecture	Préfet
LOTIGIE	Christophe	Préfecture	Sous-préfet de Saint Laurent du Maroni
STUZA	Alexandra	Préfecture	Conseillère biodiversité et ressources minérales
NICCOLAZO DE BARMON	Vincent	DGTM	Chef de service
DELAHOUSSE	Xavier	DGTM	Adjoint chef de service
DUCRET	Justine	DGTM	Chargée de mission PEDOM
MOREL	Christian	DGTM	Directeur adjoint antenne de Saint Laurent du Maroni
MOUTON	Christian	Banque des territoires	Directeur
DEVREYER	Réjane	AFD	Directrice adjointe
TERNISIEN	Vincent	AFD	Chargé d'affaires secteur public
ORTELLI	Adrien	ARS	Chef du service Santé environnement
NERON	Philippe	CACL	Directeur général des services
HOUSSEIN-YOUSSOUF	Ahmed	CACL	Directeur général adjoint technique, stratégie et opérationnelle
CYRILLE	Alain	CACL	Directeur hydraulique et environnement
LUBIN	Sébastien	CACL	Chef service eau et assainissement
Laurent	YAWALOU	Camopi	Maire
M.	THERESE	Camopi	Directeur de cabinet
NICOLAS	Anicet	Camopi	Directeur service technique
SALOMON	Antoine	Camopi	Directeur des services
BELLANGER	Christine	CCOG	Chargée de mission
FABRI	Claude	CCOG	Responsable aménagement du territoire
NILAM RIBAL	Jean Bernard	CTG	Directeur de cabinet
LECAMTE	Patrick	CEB	Président du comité de l'eau et de la biodiversité
NIMOD	Myriane	Office de l'eau	Directrice par intérim
HOUACHIR	Ismail	Mana	DST
GEORGES	Sylvain	Mana	Adjoint responsable du pôle infrastructure
LEBAS	Jérôme	Ouanary	2ème adjoint au Maire
ROBIN	Andy-Michel	Ouanary	DGS
SWYNGEDAU	Philippe	SGDE	Directeur général délégué

3 Repères législatifs et réglementaires

3.1 Historique législatif résumé de création des offices de l'eau

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

Art. 13. — **Au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins, il est créé un comité de bassin** [...]. Cet organisme est consulté sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans la zone de sa compétence, sur les différends pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés et plus généralement sur toutes les questions faisant l'objet de la présente loi.

Art. 14. — **Il est créé, au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins, une agence financière de bassin**, établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins [...].

L'agence **attribue des subventions et des prêts** aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.

L'agence **établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances**, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt.

L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du comité de bassin.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Art. 3. – Un ou des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux** fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, telle que prévue à l'article 1^{er}⁶. [...] Le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux sont **élaborés**, à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, **par le comité de bassin compétent** dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi.

Art. 44. – Il est créé, dans chaque département d'outre-mer, un comité de bassin qui, outre les compétences qui lui sont conférées par l'article 13 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, **est associé à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires** et, s'il y a lieu, à l'élaboration, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, des **adaptations** facilitant l'application, dans le département, de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 précitée et de la présente loi.

⁶ On rappellera que c'est cette même loi du 3 janvier 1992 qui a créé également (art. 5) les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), « pendants » locaux des schémas directeurs à l'échelle d'une « groupement de sous-bassins ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère ».

Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer

Art. 51. – I. - **L'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964** relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution **n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.**

II. - Après l'article 14-2 de la loi n 64-1245 du 16 décembre 1964 précitée, il est inséré un article 14-3 ainsi rédigé : « Art. 14-3. - I. - **Il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département.**

« En liaison avec le comité de bassin, et conformément aux principes de gestion des ressources et des milieux naturels définis à l'article L.200-1 du code rural, l'office de l'eau est chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'État et aux collectivités territoriales, il exerce les missions suivantes :

- l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ;
- le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrages, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;
- sur proposition du comité de bassin, il peut également assurer la programmation et le financement d'actions et de travaux ».

Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte

Art. 51. – Le titre V du livre VI du code de l'environnement est ainsi modifié : [...]« Pour l'application de l'article L.213-4 à Mayotte, les mots "Dans chaque département d'outre-mer" et "le département" sont remplacés respectivement par les mots "À Mayotte" et "la collectivité départementale de Mayotte" et les mots ", outre les compétences qui lui sont conférées par l'article L.213-2, " sont supprimés ».

*Ainsi, dans le Code de l'environnement, l'article L.213-4 devient ainsi rédigé : « ~~Dans chaque département d'outre-mer~~ **À Mayotte**, un comité de bassin, ~~outre les compétences qui lui sont conférées par l'article L.213-2,~~ est associé à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires et, s'il y a lieu, à l'élaboration des adaptations facilitant l'application, dans ~~le département~~ **la collectivité départementale de Mayotte**, des dispositions des chapitres I^{er} à IV, VI et VII du présent titre ».*

Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer

Art. 54. – I. - Le chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement est complété par une section 7 intitulée « Offices de l'eau des départements d'outre-mer » et comprenant les articles L.213-13 à L.213-20.

II. - L'article L.213-13 du même code est ainsi rédigé : « **Art. L.213-13. - I. - Il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département.**

« En liaison avec le comité de bassin, et conformément aux principes de gestion des ressources et des milieux naturels définis à l'article L.110-1, l'office de l'eau est chargé de **faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.**

« Sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'État et aux collectivités territoriales, il exerce les **missions** suivantes :

- a) l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ;
- b) le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;
- c) sur proposition du comité de bassin, la programmation et le financement d'actions et de travaux.

« IV. - Les **ressources** de l'office se composent :

- 1° de redevances pour **prélèvement d'eau, sur proposition du comité de bassin** et dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention ;
- 2° de redevances pour services rendus [...]. »

III. - Les articles L.213-14 à L.213-20 du code de l'environnement sont ainsi rédigés : « Art. L.213-14. - I. - Dans le cas où le comité de bassin confie à l'office de l'eau, en application des dispositions du c du I de l'article L.213-13, la programmation et le financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau arrête un **programme pluriannuel d'intervention** déterminant les domaines et les conditions de son intervention et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. [...]

« IV. - **Le taux de la redevance pour prélèvement d'eau** est fixé par délibération du conseil d'administration de l'office après avis conforme du comité de bassin [...] ».

IV. - L'article 14-3 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est abrogé.

Ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte

Art. 6. – IV. - Sont insérés, après l'article L.652-2, les articles L.652-3 à L.652-7 ainsi rédigés :

« Art. L.652-3. - Pour l'application des dispositions du titre I^{er} du livre II, **Mayotte constitue un bassin hydrographique. Le comité de bassin de Mayotte exerce les compétences** prévues aux articles L.213-2 et L.213-4. **Il est créé à Mayotte un office de l'eau** régi par les dispositions des articles L.213-13 à L.213-20 ».

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

Art. 86. – 4° L'article L.213-14 est ainsi rédigé : « Art. L.213-14. - I. - Dans le cas où le comité de bassin confie à l'office de l'eau [...] la programmation et le financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau arrête un programme pluriannuel d'intervention déterminant les domaines et les conditions de son intervention et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.

« II. - Sur proposition du comité de bassin et **dans le cadre du programme pluriannuel ci-dessus mentionné, l'office établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique** ».

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Art. 16 – IV.-La section 5 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du [code de l'environnement] est ainsi modifiée :

- 1° à l'intitulé, les mots « **Comités de bassin** » sont remplacés par les mots « **Comités de l'eau et de la biodiversité** » ;
- 2° à la première phrase du deuxième alinéa, au c et au dernier alinéa du I de l'article L.213-13, au premier alinéa de l'article L.213-13-1, aux I et II de l'article L.213-14, au premier alinéa du III de l'article L.213-14-1 et à la fin du troisième alinéa de l'article L.213-14-2, les mots « comité de bassin » sont remplacés par les mots « comité de l'eau et de la biodiversité ».

V.- L'article L.213-13-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé : « **Le comité de l'eau et de la biodiversité assure, dans les départements d'outre-mer, les missions dévolues au comité régional de la biodiversité** mentionné à l'article L.371-3. Il constitue une instance d'information, d'échange et de consultation sur **l'ensemble des sujets liés à la biodiversité terrestre, littorale ou marine**, notamment en matière de continuités écologiques. Il peut être consulté sur tout sujet susceptible d'avoir un effet notable sur la biodiversité. **Il assure, en outre**, pour le bassin hydrographique de chaque département d'outre-mer, **le rôle et les missions du comité de bassin** définis par le présent code ».

3.2 Comparaison synthétique des textes législatifs relatifs aux agences de l'eau, d'une part, et aux offices de l'eau, d'autre part

Dispositions du code de l'environnement relatives aux agences de l'eau	Dispositions du code de l'environnement relatives aux offices de l'eau
<p><i>Article L.213-8-1</i></p> <p>Dans chaque bassin ou groupement de bassins [...], une agence de l'eau, établissement public de l'État à caractère administratif, met en œuvre les schémas visés aux articles L.212-1 et L.212-3, en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.</p> <p><i>NDR : l'article L.212-1 du code de l'environnement vise les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (échelle du bassin hydrographique), et l'article L.212-3 les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (échelle du sous-bassin « local »).</i></p>	<p><i>Article L.213-13</i></p> <p>I.- Il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département.</p> <p>En liaison avec le comité de l'eau et de la biodiversité [...], l'office de l'eau est chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'État et aux collectivités territoriales, il exerce les missions suivantes :</p> <p>a) l'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ;</p> <p>b) le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;</p>

Dispositions du code de l'environnement relatives aux agences de l'eau	Dispositions du code de l'environnement relatives aux offices de l'eau
	c) sur proposition du comité de l'eau et de la biodiversité, la programmation et le financement d'actions et de travaux.
Elle peut contribuer à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin [...].	<i>Pas de disposition législative précise équivalente pour les offices de l'eau.</i>
<p><i>Article L.213-8-4</i></p> <p>Afin de prévenir les conflits d'intérêts, l'exercice de la fonction de membre du conseil d'administration d'une agence de l'eau est soumis à des règles de déontologie. Les membres du conseil d'administration de l'agence de l'eau fournissent une déclaration publique d'intérêts.</p>	<p><i>Pas de disposition législative précise équivalente pour les offices de l'eau.</i></p> <p><i>L'article R.213-66 (réglementaire) précise cependant que « les membres du conseil d'administration ne peuvent participer, à peine de nullité, à une délibération portant sur une affaire à laquelle ils sont intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, l'exercice de la fonction de membre du conseil d'administration d'un office de l'eau est soumis à des règles de déontologie adoptées par ce conseil ». Le principe de déclaration publique d'intérêt n'est en revanche pas explicité.</i></p>
<p><i>Article L.213-9</i></p> <p>Les ressources financières de l'agence de l'eau sont constituées, notamment, des redevances perçues en application des articles L.213-10 et suivants, des remboursements des avances faites par elle et de subventions versées par des personnes publiques.</p>	<p><i>Article L.213-13</i></p> <p>IV.- Les ressources de l'office se composent :</p> <p>1° de redevances visées à l'article L.213-14 ;</p> <p>2° de redevances pour services rendus ;</p> <p>3° de subventions ;</p> <p>4° des ressources financières prévues par les lois et règlements en vigueur.</p>
<p><i>Article L.213-9-1</i></p> <p>Pour l'exercice des missions définies à l'article L.213-8-1, le programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre [...].</p> <p>Les délibérations du conseil d'administration de l'agence de l'eau relatives au programme pluriannuel d'intervention et aux taux des redevances sont prises sur avis conforme du comité de bassin [...].</p>	<p><i>Article L213-14</i></p> <p>I.- Dans le cas où le comité de l'eau et de la biodiversité confie à l'office de l'eau [...] la programmation et le financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau arrête un programme pluriannuel d'intervention déterminant les domaines et les conditions de son intervention et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.</p>

Dispositions du code de l'environnement relatives aux agences de l'eau	Dispositions du code de l'environnement relatives aux offices de l'eau
	II.- Sur proposition du comité de l'eau et de la biodiversité et dans le cadre du programme pluriannuel ci-dessus mentionné, l'office établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique.
<p><i>Article L.213-9-2</i></p> <p>I. — Dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, l'agence de l'eau apporte directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques, du milieu marin ou de la biodiversité.</p>	<p><i>Pas de disposition législative précise équivalente pour les offices de l'eau.</i></p> <p><i>L'article R.213-62 (réglementaire) précise toutefois que « l'office de l'eau peut attribuer sur son budget propre des subventions, des prêts ou avances aux personnes publiques ou privées qui réalisent des études, recherches, travaux ou ouvrages concourant à l'accomplissement de ses missions ». Mais au regard du descriptif législatif des « missions », cette précision est donc assez relative.</i></p>
<p>Les concours de l'agence ne sont définitivement acquis que sous réserve du respect des prescriptions relatives à l'eau, au milieu marin ou à la biodiversité imposées par la réglementation en vigueur.</p>	<p><i>Pas de disposition législative précise équivalente pour les offices de l'eau.</i></p>
<p>II. — L'agence participe financièrement à l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux.</p>	<p><i>Pas de disposition législative précise équivalente pour les offices de l'eau.</i></p>
<p>III. — Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents.</p>	<p><i>Article L.213-13-I (fin)</i></p> <p>Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de l'eau et de la biodiversité, l'office de l'eau peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents.</p>
<p><i>Article L.213-9-3</i></p> <p>Les articles L.213-8 à L.213-9-2 ne s'appliquent pas aux départements d'outre-mer, à l'exception des interventions de l'Office français de la biodiversité mentionnées au V de l'article L.213-9-2.</p>	

4 Missions du comité de l'eau et de la biodiversité

Extrait article 16 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : dans chaque département (et collectivité unique) d'outre-mer, le comité de l'eau et de la biodiversité reprend, d'une part, les **attributions du comité de bassin préexistant**, et est, d'autre part, une instance d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet lié à **la biodiversité terrestre, littorale, marine ou aux continuités écologiques** (de façon exactement analogue aux comités régionaux de la biodiversité créés par la même loi en métropole).

Missions relevant auparavant du Comité de bassin	Missions « Biodiversité »
<ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration et mise à jour du SDAGE, de l'état des lieux et organisation de la consultation du public 2. Examen des dossiers de candidature et délibération sur les projets définitifs de contrats de milieux 3. Avis conforme sur les taux des redevances prévues pour financer le programme de l'office de l'eau et avis sur ce programme adopté par le Conseil d'administration 4. Désignation des représentants devant siéger au conseil d'administration de l'office de l'eau (hors représentants de l'État) 5. Avis sur le programme de surveillance de l'état des eaux 6. Il peut être consulté soit par un ministre intéressé, soit par le préfet de région sur l'opportunité de travaux et aménagements d'intérêt commun, sur les différends entre les collectivités et pour toutes questions relatives à l'aménagement et à la gestion de l'eau 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il est associé à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie régionale de la biodiversité (afin d'assurer la concertation prévue par l'article L.110-3) 2. Il est associé à l'élaboration et à la révision du schéma d'aménagement régional (SAR), prévu aux articles L.4433-7 à L.4433-11 du code général des collectivités territoriales, en particulier pour la prise en compte par ce schéma des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Le président du conseil régional informe le comité des résultats obtenus par la mise en œuvre du schéma d'aménagement régional en matière de préservation de la biodiversité. Ces résultats peuvent porter notamment sur les enjeux de continuité écologique et leur cohérence avec celle des régions voisines, y compris transfrontalières 3. Il est consulté sur les orientations de programmation financière des contrats de plan État-Région, et est informé de leur mise en œuvre au moins tous les 3 ans 4. Il donne son avis sur les orientations stratégiques prises par les agences régionales de la biodiversité prévues à l'article L.131-9 5. Il peut être consulté par une collectivité ou par le préfet de région sur toute mesure réglementaire, sur tout document de planification et sur tout sujet ou tout projet sur lesquels ils sont amenés à émettre un avis ou à prendre une décision traitant expressément ou touchant la biodiversité ou ayant un effet notable sur celle-ci 6. Le comité peut saisir le conseil scientifique régional du patrimoine naturel mentionné au III de l'article L.411-1 A pour la production de toute expertise nécessaire à ses délibérations ou lui demander une synthèse des travaux scientifiques engagés

5 Redevances et prix de l'eau par territoire

5.1 Synthèse de la situation 2019 des offices de l'eau en matière de redevances (montant émis global, par habitant, par m3, etc.)

	Agences de l'eau - Métropole (2019/2020)		Offices de l'eau / Outre-mer (années 2018-2019)							
	(M€)	%	Guadeloupe	%	Martinique	%	Guyane	%	Réunion	%
Redevances prélèvements à usage domestique (eau potable) (M€)	256	11,9%	3,900	25,9%	2,198	23,5%	0,706	34,7%	1,150	10,0%
Redevances pollution domestique (pollution et modernisation réseaux de collecte) (M€)	1568,5	72,7%	10,700	71,0%	6,939	74,3%	0,853	41,9%	8,841	77,2%
Redevances autres usages (tous confondus) (M€)	332	15,4%	0,480	3,2%	0,200	2,1%	0,475	23,4%	1,463	12,8%
Total redevances émises (M€)	2156,5	100,0%	15,080	100,0%	9,337	100,0%	2,034	100,0%	11,454	100,0%
Population (millions d'habitants)	64,9		0,380		0,360		0,294		0,860	
Montant moyen de redevances « domestiques »/habitant	28,11 €		38,42 €		25,38 €		5,30 €		11,62 €	
Volumes totaux prélevés (hors alimentation des canaux et refroidissement des centrales électriques) - (millions de m3)	11 300		98,5		51,3		21,2		222,1	
Volumes totaux prélevés « pour AEP » (millions de m3)	5 500		82,3		42,3		21,1		152,0	
Montant moyen de redevances « domestiques »/m3 prélevé « AEP »	0,33 €		0,18 €		0,22 €		0,07 €		0,07 €	
Prélèvement moyen global « pour AEP » (m3 prélevé/habitant)	85		217		118		72		177	

NB¹ : la répartition du produit des redevances résulte pour partie d'estimations sur la base des données disponibles

NB² : volumes prélevés : source BNPE 2019 (2018 pour la Guyane)

5.2 Détail des redevances par territoire au 1^{er} janvier 2021

		Plafond légal	Guadeloupe	% plaf.	Martinique	% plaf.	Guyane	% plaf.	Réunion	% plaf.
Redevance de Prélèvement (zone « normale » et hors refroidissement)	Eau potable	0,050 €/m3	0,050 €/m3	100%	0,050 €/m3	100%	0,050 €/m3	100%	0,0075 €/m3	15%
	Irrigation	0,005 €/m3	0,005 €/m3	100%	0,005 €/m3	100%	0,001 €/m3	20%	0,001 €/m3	20%
	Autre	0,025 €/m3	0,025 €/m3	100%	0,025 €/m3	100%	0,025 €/m3	100%	0,020 €/m3	80%
Redevance de Pollution	Domestique	0,500 €/m3	0,500 €/m3	100%	0,290 €/m3	58%	0,150 €/m3	30%	0,110 €/m3	22%
	Élevage	3,00 €/UGB	-	-	3,00 €/UGB	100%	3,00 €/UGB	100%	3,00 €/UGB	100%
Redevance Modernisation des réseaux de collecte	Domestique	0,300 €/m3	0,300 €/m3	100%	0,150 €/m3	50%	0,026 €/m3	9%	0,040 €/m3	13%
	Non domestique	0,150 €/m3	0,150 €/m3	100%	0,075 €/m3	50%	0,013 €/m3	9%	0,050 €/m3	33%

Sources : offices de l'eau

5.3 Prix moyens de l'eau et de l'assainissement par territoire

Prix moyen pratiqués en 2015 pour une consommation de 120 m3

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Moyenne nationale
Prix eau potable (€/m3)	2,77	2,78	1,63	1,2	1,75	1,95
Prix assainissement (€/m3)	2	2,57	1,67	1,2	1,61	1,9
Prix total (€/m3)	4,77	5,35	3,3	2,4	3,36	3,85

Source : SISPEA et OEG pour la Guyane

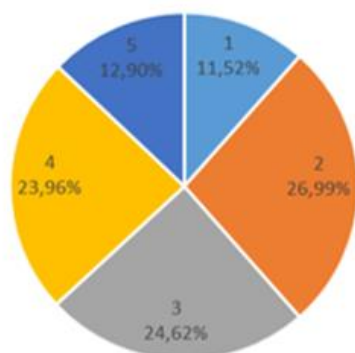
6 Sites de diffusion de données sur l'eau par bassin

Territoire	Site internet	Lien
Guyane	Office de l'eau	https://eauguyane.fr/
	CEB	https://www.ceb-guyane.fr/
Martinique	Office de l'eau	https://www.eaumartinique.fr/oe-accueil
	Observatoire de l'eau	https://www.observatoire-eau-martinique.fr/
	CEB	http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/le-comite-de-l-eau-et-de-la-biodiversite-r137.html
	Portail de bassin	http://www.martinique.eaufrance.fr/
Guadeloupe	Office de l'eau	http://www.eauguadeloupe.com/jupgrade/
	Observatoire de l'eau	http://www.observatoire-eau-guadeloupe.fr/
	CEB	https://www.comite-eau-biodiversite-guadeloupe.fr/
La Réunion	Office de l'eau	https://www.eaureunion.fr/accueil/
	CEB	http://www.comite-eau-biodiversite-reunion.fr/
	Portail de données sur l'eau	https://donnees.eaureunion.fr/

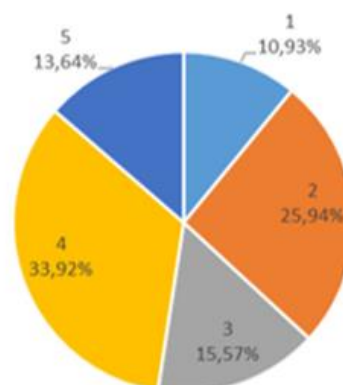
7 Les programmes pluriannuels d'intervention

	Montant des aides financières par orientation millions d'€	Part des aides par orientation	Montant des actions internes par orientation millions d'€	Part des actions internes par orientation	Total par orientation millions d'€	Total par orientation
Guadeloupe PPI 2019-2024						
1. Améliorer la gouvernance et replacer la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire	0,35	1,28%	3,71	37,93%	4,06	10,93%
2. Assurer la satisfaction quantitative des usages en préservant la ressource en eau	9,57	34,96%	0,07	0,72%	9,64	25,94%
3. Garantir une meilleure qualité de la ressource en eau vis-à-vis des pesticides et autres polluants dans un souci de santé publique	3,35	12,24%	2,43	24,87%	5,79	15,57%
4. Réduire les rejets et améliorer l'assainissement	12,44	45,46%	0,16	1,64%	12,60	33,92%
5. Préserver et restaurer les milieux aquatiques	1,66	6,06%	3,41	34,84%	5,07	13,64%
Total	27,376	100,00%	9,7855	100,00%	37,1615	100,00%
Martinique PPI 2017-2022						
1. Connaître et faire connaître, pour une intervention ciblée et des effets étendus et pérennes	1,46	3,43%	10,00	75,01%	11,46	20,51%
2. Renforcer la gouvernance de bassin et la gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques	2,70	6,35%	2,21	16,58%	4,91	8,79%
3. Satisfaire les usages de la ressource en eau tout en préservant les milieux aquatiques	12,78	30,04%	0,16	1,20%	12,94	23,16%
4. Lutter contre les pollutions	20,97	49,27%	0,69	5,19%	21,66	38,76%
5. Restaurer, préserver et valoriser les milieux aquatiques et la trame bleue, dans une logique bassin versant	4,64	10,90%	0,27	2,03%	4,91	8,78%
Total	42,55	100,00%	13,33	100,00%	55,88	100,00%

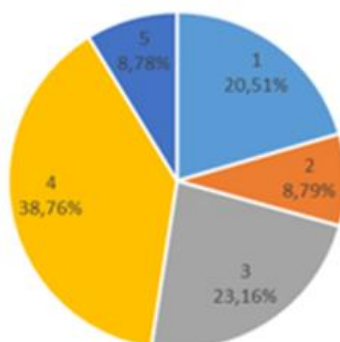
	Montant des aides financières par orientation millions d'€	Part des aides par orientation	Montant des actions internes orientation millions d'€	Part des actions internes par orientation	Total par orientation millions d'€	Total par orientation
Réunion PPI 2016-2021						
1. Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques	0,38	0,75%	8,50	32,82%	8,82	11,52%
2. Préserver durablement la ressource en eau	16,66	32,85%	4,10	15,83%	20,67	26,99%
3. Satisfaire durablement à tous les usages de l'eau	17,42	34,35%	1,40	5,41%	18,85	24,62%
4. Lutter contre les pollutions	15,68	30,92%	2,60	10,04%	18,35	23,96%
5. Promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous	0,57	1,12%	9,30	35,91%	9,88	12,90%
Total	50,71	100,00%	25,90	100,00%	76,57	100,00%
Guyane PPI 2014-2020						
1. Accès à la ressource en eau	4,01	34,63%	données non disponibles		4,01	34,63%
2. Amélioration de l'assainissement	5,47	47,24%	-		5,47	47,24%
3. Connaissance et suivi de la ressource et appui à la gestion des milieux aquatiques	1,14	9,84%	-		1,14	9,84%
4. Prévention et correction des pollutions et désordres environnementaux industriels et agricoles	0,44	3,80%	-		0,44	3,80%
5. Education, sensibilisation et formation	0,52	4,49%	-		0,52	4,49%
Total	11,58	100,00%			11,58	100,00%



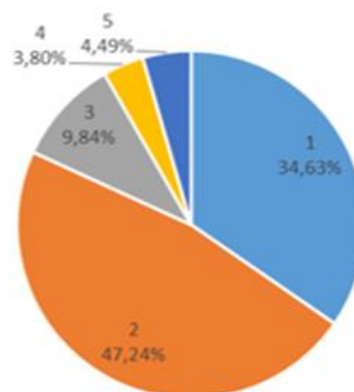
Réunion (PPI 2016-2021)	
1.	Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques
2.	Préserver durablement la ressource en eau
3.	Satisfaire durablement à tous les usages de l'eau
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous



Guadeloupe (PPI 2019-2024)	
1.	Améliorer la gouvernance et replacer la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire
2.	Assurer la satisfaction quantitative des usages en préservant la ressource en eau
3.	Garantir une meilleure qualité de la ressource en eau vis-à-vis des pesticides et autres polluants dans un souci de santé publique
4.	Réduire les rejets et améliorer l'assainissement
5.	Préserver et restaurer les milieux aquatiques

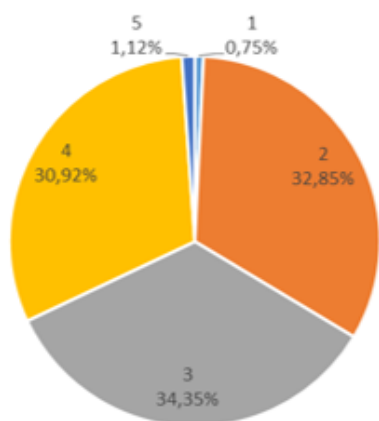


Martinique (PPI 2017-2022)	
1.	Connaître et faire connaître, pour une intervention ciblée et des effets étendus et pérennes
2.	Renforcer la gouvernance de bassin et la gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques
3.	Satisfaire les usages de la ressource en eau tout en préservant les milieux aquatiques
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Restaurer, préserver et valoriser les milieux aquatiques et la trame bleue, dans une logique bassin versant

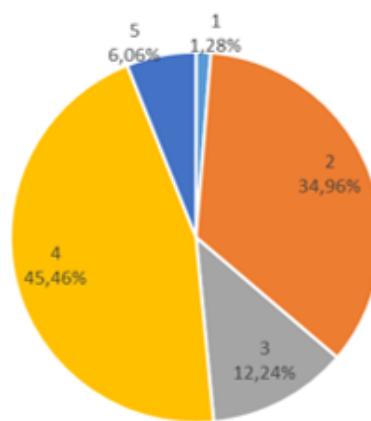


Guyane (PPI 2014-2020)	
1.	Accès à la ressource en eau
2.	Amélioration de l'assainissement
3.	Connaissance et suivi de la ressource et appui à la gestion des milieux aquatiques
4.	Prévention et correction des pollutions et désordres environnementaux industriels et agricoles
5.	Education, sensibilisation et formation

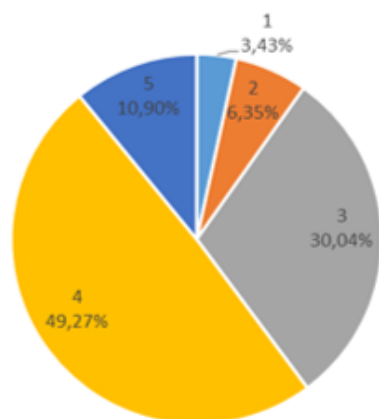
Part des différentes orientations par PPI



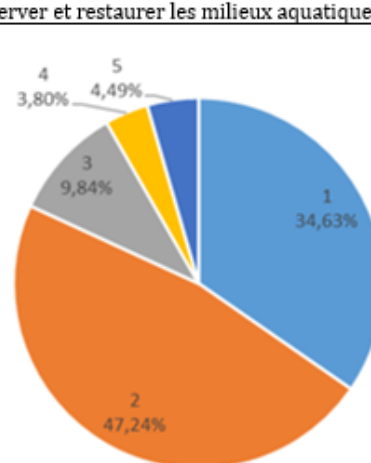
Réunion (PPI 2016-2021)	
1.	Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques
2.	Préserver durablement la ressource en eau
3.	Satisfaire durablement à tous les usages de l'eau
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous



Guadeloupe (PPI 2019-2024)	
1.	Améliorer la gouvernance et replacer la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire
2.	Assurer la satisfaction quantitative des usages en préservant la ressource en eau
3.	Garantir une meilleure qualité de la ressource en eau vis-à-vis des pesticides et autres polluants dans un souci de santé publique
4.	Réduire les rejets et améliorer l'assainissement
5.	Préserver et restaurer les milieux aquatiques

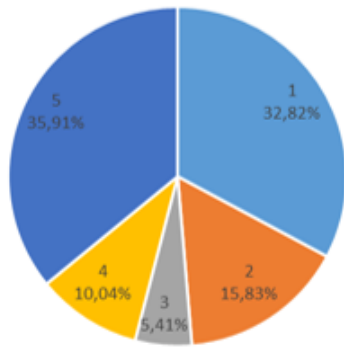


Martinique (PPI 2017-2022)	
1.	Connaître et faire connaître, pour une intervention ciblée et des effets étendus et pérennes
2.	Renforcer la gouvernance de bassin et la gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques
3.	Satisfaire les usages de la ressource en eau tout en préservant les milieux aquatiques
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Restaurer, préserver et valoriser les milieux aquatiques et la trame bleue, dans une logique bassin versant

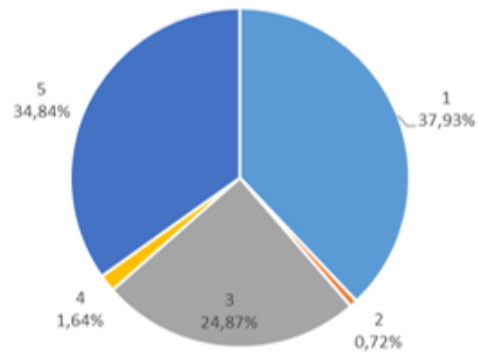


Guyane (PPI 2014-2020)	
1.	Accès à la ressource en eau
2.	Amélioration de l'assainissement
3.	Connaissance et suivi de la ressource et appui à la gestion des milieux aquatiques
4.	Prévention et correction des pollutions et désordres environnementaux industriels et agricoles
5.	Education, sensibilisation et formation

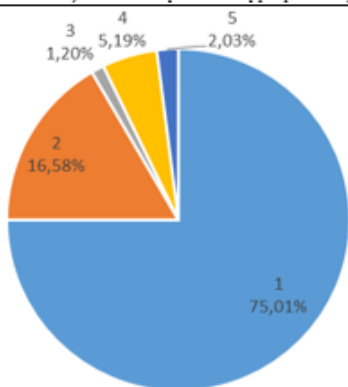
Par des aides attribuées par orientation



Réunion (PPI 2016-2021)	
1.	Rétablir et préserver les fonctionnalités des milieux aquatiques
2.	Préserver durablement la ressource en eau
3.	Satisfaire durablement à tous les usages de l'eau
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Promouvoir les enjeux de l'eau pour leur appropriation par tous



Guadeloupe (PPI 2019-2024)	
1.	Améliorer la gouvernance et replacer la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire
2.	Assurer la satisfaction quantitative des usages en préservant la ressource en eau
3.	Garantir une meilleure qualité de la ressource en eau vis-à-vis des pesticides et autres polluants dans un souci de santé publique
4.	Réduire les rejets et améliorer l'assainissement
5.	Préserver et restaurer les milieux aquatiques



Martinique (PPI 2017-2022)	
1.	Connaître et faire connaître, pour une intervention ciblée et des effets étendus et pérennes
2.	Renforcer la gouvernance de bassin et la gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques
3.	Satisfaire les usages de la ressource en eau tout en préservant les milieux aquatiques
4.	Lutter contre les pollutions
5.	Restaurer, préserver et valoriser les milieux aquatiques et la trame bleue, dans une logique bassin versant

Données non disponibles

Guyane (PPI 2014-2020)	
1.	Accès à la ressource en eau
2.	Amélioration de l'assainissement
3.	Connaissance et suivi de la ressource et appui à la gestion des milieux aquatiques
4.	Prévention et correction des pollutions et désordres environnementaux industriels et agricoles
5.	Education, sensibilisation et formation

Part des actions internes par orientation

8 Glossaire des sigles et acronymes

Sigle / Acronyme	Signification
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARS	Agence régionale de santé
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CDC	Caisse des dépôts et consignations (Banque des territoires)
CE	Code de l'environnement
CEB	Comité de l'eau et de la biodiversité
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DCE	Directive cadre sur l'eau (directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGTM	Direction générale des territoires et de la mer (en Guyane)
DOM (DROM)	Département d'outre-mer (département et région d'outre-mer)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ERU (DERU)	(Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991) relative au traitement des eaux résiduaires urbaines
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IRD	Institut de recherche pour le développement
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
OFB	Office français de la biodiversité
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAIC	Programme d'action d'intérêt commun
PPI	Programme pluriannuel d'intervention (des offices de l'eau)
RUP	Région ultrapériphérique (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion, des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SMEAM	Syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de Mayotte
SOCLE	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
OE	Office de l'eau
TOM	Territoire d'outre-mer
UMR	Unité mixte de recherche

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)