

Réflexions sur l'audit de la régie de juin 2018

Thierry Ruf

Elu de Jacou, représentant la ville à la commission eau de la métropole de Montpellier

Document pour les membres de la commission du 2 juillet 2018 (à laquelle je ne peux pas me rendre pour raison professionnelle, étant encore en mission hors de France)

Cet audit ne paraît pas justifié. En effet, avec la signature de la convention d'objectifs, la Régie a établi un ensemble de critères de suivi évaluation qui sont utilisées dans le rapport annuel sur la qualité des services. Le Conseil d'administration pouvait fort bien consacrer une session à l'analyse de la situation de la Régie sans qu'il n'y ait de dépense à consacrer à un bureau d'études.

Le respect des obligations, la qualité du service et les pistes d'amélioration, ce sont des aspects que traite le CA avec les personnels et la direction de la régie.

La forme de ce rapport est singulière. Ce n'est pas un rapport mais un ensemble de 35 diapositives powerpoint, dont 6 sont des simples titres, une diapositive provenant d'un autre audit et insérée sans vérification dans le document, et 28 diapositives présentant un contenu bâti essentiellement à partir des documents écrits de la Régie. Ce « rapport d'audit » coûterait à la collectivité près de 1000 euros par diapositive (25000 euros). Comme l'ensemble des textes présentés ne dépasse pas l'équivalent d'une dizaine de pages de texte, ce rapport coûte cher. Cela me rappelle insidieusement que Mme Tiberi avait en son temps touché une somme équivalente pour un rapport de 12 pages si ma mémoire est bonne...

La diapositive 4 est effectivement une erreur grossière. Je maintiens qu'une présentation aussi chère payée ne peut contenir de telles fautes. La chaîne de vérification depuis le bureau d'études IRH, membre d'Antea group, jusqu'aux responsables politiques de l'eau de la métropole n'a pas fonctionné normalement. Pourtant, la simple vue de l'indicateur de rendement primaire du réseau, 88,5 % aurait dû faire sursauter toutes les personnes de la métropole de Montpellier en charge de l'eau.

Au delà de l'erreur (qui en contexte universitaire et de recherche se traduirait par une note éliminatoire), l'absence de présentation du contexte exact de la création de la régie est une faute intellectuelle et politique. La Régie est le produit d'une démarche citoyenne et d'un accord politique, pour rétablir une gestion transparente de l'eau à Montpellier et dans la métropole.

Le rapport comprend ensuite trois parties :
Volet organisation et qualité, 11 diapos
Volet salarial et social, 10 diapos
Volet Gouvernance, 4 diapos

Volet organisation et qualité, 11 diapos

La diapositive 6 reprend l'existence des indicateurs créés par la régie puis classe certains selon l'existence d'objectifs (5), l'absence de données cette année (6), l'absence de définition de l'indicateur (2), ou le fait que certains indicateurs ne dépendent pas de la régie mais de la métropole (3). On peut d'abord considérer que le non énoncé des indicateurs en questions rend la lecture stérile. De quoi parle-t-on quand on n'a pas avec le rapport la liste des 72 indicateurs ? Un manque de compréhension ou de capacité de travail du bureau d'évaluation ? Les axes d'amélioration sont sidérants, de belles lapalissades. Il aurait été souhaitable de rencontrer les personnes qui ont proposé ces indicateurs et de préciser que tous ne pouvaient être mis en place en même temps. Par ailleurs, un groupe de travail scientifique a été constitué autour d'une thèse en cours sur les indicateurs. IRH semble l'ignorer, en tout cas, ne le mentionne pas.

La diapositive 7 reprend l'organigramme de l'exploitation de la régie. L'avis de sureffectif supposé sur le nombre de salariés affectés à la préparation des interventions n'est pas argumenté par un ratio ou un indicateur ad hoc. La régie fait face à de nombreux travaux qu'il faut préparer et coordonner. Au demeurant, la présentation d'ensemble des effectifs de la régie est traitée à la page 22. Cela n'aide pas à relativiser les opinions de l'auditeur sur ce point de l'organigramme.

La diapositive 8 évoque sommairement l'existence de la convention cadre entre la Régie et la métropole pour que celle-ci fasse certains travaux. Sept conventions particulières ont été mises en œuvre. L'auditeur estime qu'il faudrait définir la nature des travaux de chaque partie et les budgets correspondants, belle phrase creuse en effet ! Il y a pourtant une logique à ce que la régie opère directement les travaux de petite à moyenne importance et la métropole les travaux plus conséquents quand ils le sont. C'est donc une diapositive sans fondement (et chère pour un contenu insignifiant).

La diapositive 9 aborde la gestion des usagers et la facturation et donne un satisfecit à l'organisation établie après la création de la régie, à savoir une prestation de service extérieure où seule Véolia a répondu et exécute sous contrôle de la régie la facturation. Oui, mais à quel prix ? L'auditeur n'en parle pas et n'évoque pas l'évolution votée par le conseil d'administration de la régie d'opérer en direct ce volet d'activités pour faire de substantielles économies.

La diapositive 10 traite de l'encaissement et du recouvrement. Elle est plus conséquente en terme rédactionnel. Elle fait état de difficultés de recouvrement en phase contentieuse, avec des délais allongés et des logiciels sans passerelle. Trois cartes intéressantes occupent le tiers de la diapo : les périmètres de la régie et des syndicats d'eau potable. Ces cartes tentent à montrer la complexité géographique effective liée à l'histoire de la création des réseaux. On aurait pu y voir figurer la carte des assainissements et même celle des connexions aux eaux brutes. Certes, le contexte est compliqué mais cela doit être possible de le comprendre si on se réfère à des personnes ressources et à des documents de précision du contexte.

En définitive, la diapositive 11 précise que le taux de recouvrement tourne autour de 97% et que l'abandon de créances ne représente que 0,1% du montant total facturé.

Rien de tangible, il faut suivre comme le fait la Régie cette question qui reste raisonnable. En revanche, l'auditeur recommande de réfléchir à l'échelle du territoire de la métropole. Il faudrait quand même plutôt penser à l'échelle des territoires liés à des réseaux historiques pour l'eau potable et pour l'assainissement, qui ne sont pas uniquement à l'intérieur du territoire de la métropole.

La diapositive 12 décrit les travaux pour compte de tiers, elle montre que le système suit une chaîne cohérente du devis à la facturation. Un suivi régulier doit être fait. Evidement.

La diapositive 13, 14, 15 traite des astreintes et de leurs aspects économiques. La 13 donne le barème en vigueur pour les différentes catégories de personnels. Bien. La 14 donne les indicateurs pour les salariés non cadre de l'usine et pour ceux des réseaux. Environ 5h/semaine/salarié pour les premiers, entre 6 et 7 heures/semaine/salarié pour les seconds. Pas de commentaire sur la validité de ces chiffres par rapport à d'autres régies ou des délégataires. Par contre l'auditeur met en avant une augmentation de 8% des temps d'astreinte en 2017 pour les salariés du réseau, sans chercher à savoir quelles pourraient être les raisons de cette légère augmentation. Justement, il demande dans la diapo 15 un audit pour voir si les astreintes sont justifiées ! Au cas où ... d'autres audits similaires seraient proposées à l'avenir ?

La diapositive 16 est consacrée à la direction des systèmes d'information (disons à la description). On recommande de bien veiller à la nouvelle réglementation européenne sur les données personnelles. C'est sûrement un conseil qui mérite une diapo d'audit !

La diapositive 17 nous étonne par le travail détaillé des activités de communications. Pour une fois, la liste des actions est claire, longue et quasi enthousiasmante. D'ailleurs, personnellement, j'ai aussi participé bénévolement à des réunions de communications organisées par la régie, avec d'autres membres du CA, souvent des non élus. La recommandation sur un plan de communication avec un budget correspondant faisant l'objet de validation par le CA est amusante. Le CA vote le budget de la régie chaque année, et vote la bonne réalisation du budget par la direction.

A l'issue de ces 11 diapositives sur l'organisation et la qualité, on est surpris de n'avoir aucune conclusion ni résumé de ce qui a été traité. Ceci n'est pas non plus très conforme à l'idée d'audit.

Cette segmentation des thèmes sans logique ni lien et sans hiérarchisation des recommandations fait penser à un travail bâclé.

Volet salarial et social, 10 diapos

La diapositive 19 décrit sans commentaire l'application de l'accord sur le transfert de 55 salariés volontaires passant de Véolia à la Régie. L'auditeur aurait pu quand même préciser que la Régie comme Véolia ont parfaitement mis en œuvre ce transfert.

La diapositive 20 aborde la question des recrutements et des fiches de poste, des catégories et des procédures (jury de recrutement). Les fautes d'orthographe n'ont pas été corrigées. L'auditeur appelle à fixer tous les paramètres d'un recrutement, ce qui me semble absurde. Une personne recrutée ayant reçu des missions complémentaires peut aspirer à changer de catégorie. L'auditeur estime que le CA devrait disposer du tableau complet des effectifs pour mieux apprécier la création d'un poste. Notons que lui même n'applique pas cela à son propre rapport puisque jusque là, aucune vision globale de la régie n'a été présentée. Notons aussi que le CA se réunit 4 à 5 fois par an et que les membres qui y sont depuis le début ont une vision globale. D'une manière générale, il manque d'informations ou d'explications puisque l'auditeur n'a pas consulté les personnes impliquées dans la création et le recrutement (et il y a même des erreurs dans la composition des jurys). Notons enfin que tous les postes créés ont été validés par la Métropole.

La diapositive 21 présente les effectifs selon les statuts (origine des salariés) et compare 2016 (90 personnes) et 2017 (101 personnes) sans aucun commentaire.

Dans la diapositive 22, une ventilation des effectifs est affichée, et le commentaire se résume à la conformité des postes ouverts et à la spécificité des régies pour faire évoluer les services. Dont acte.

La diapo 23 est aussi très sommaire, deux camemberts statistiques sur les masses salariales, un chiffre : elle représente 21% des dépenses réelles d'exploitation en 2016 (l'auditeur ne précise pas le chiffre de 2017 ?). Pas de conclusion. Ou plutôt, on peut tirer nous même une conclusion : la régie fonctionne bien du point de vue des équilibres de ses dépenses !

La diapo 24 reprend les principes de calcul du salaire avec différentes composantes (comme dans toute entreprise). Les statistiques présentées n'ont pas beaucoup d'intérêt, mais l'auditeur insiste seulement sur la composante « prime et intéressement » (10% de la rémunération brute en 2017) pour demander à ce qu'elle conserve un caractère aléatoire. On veut démobiliser les salariés ?

La diapo 25 s'intéresse aux congés (qui différaient légèrement entre les anciens salariés de Véolia et ceux recrutés par la Régie en 2016 et ont convergé par un nouvel accord collectif en 2017). On insiste dans cette diapo sur le fait que les salariés de la régie reportent 5 jours de congés à l'année suivante, ce qui serait susceptible de désorganiser le service. C'est un peu court. D'une part, la plupart des conventions collectives autorise un report partiel (5 jours sur 32 ou 36, ce n'est pas excessif), d'autre part, il vaut mieux avoir tous les effectifs sur certaines autres périodes de l'année, donc accepter des reports.

La diapositive 26 aborde le temps de travail, et décrit mieux l'évolution positive à mettre au crédit de la direction de la Régie pour harmoniser les règles de travail (on se demande pourquoi cette diapo n'est pas placée en début de cette partie). L'auditeur suggère d'adopter un logiciel de gestion intégré entre les déclarations de travail et le calcul de rémunération. Bien, c'est noté. Mais lorsque on veut tout mettre dans un logiciel, selon certains comptables, on peut aussi tomber sur des bugs à n'en plus finir (L'Etat lui-même a expérimenté cela dans l'armée ou dans d'autres secteurs). L'humain est aussi nécessaire et la Régie est une entreprise à taille humaine.

La diapo 27 traite de la Formation, dont la mise en place s'est accrue entre 2016 et 2018. La régie est proche des objectifs que l'auditeur demande. Il n'y a rien à dire, le plan de formation fonctionne.

La diapo 28 donne les statistiques des maladies/accident et prévention des risques.

Un seul accident de travail mineur a été constaté. Dont acte.
L'absentéisme pour maladie ordinaire a touché 42 salariés en 2016, 45 en 2017, soit 3,71% et 4,48% du temps de travail. L'auditeur précise que la moyenne est de 3,58% pour les intercommunalités de 50 à 349 agents. Certes, mais il faudrait la comparer plutôt à la moyenne des régies. L'auditeur suggère que l'augmentation s'explique par la pyramide des âges des effectifs. Il me semble qu'il faut aussi tenir compte des petites épidémies qui ont pu touché la population de manière différente chaque année (grippe, etc.).

Comme pour la première partie, on ne trouve aucune synthèse sur le volet salarial et social. La régie marche effectivement bien, alors pourquoi ne pas l'écrire noir sur blanc dès ce stade du « rapport ».

Volet Gouvernance, 4 diapos

Bizarrement, la présentation de la gouvernance ne commence pas par le CA mais par la commission d'appel d'offre. La diapo 30 rappelle simplement les règles de constitution de cette commission. Pour les membres avec voix consultatives, l'auditeur suggère la possibilité de convoquer des agents de la régie en raison de leur compétence sur le domaine traité. Pourquoi pas effectivement.

La diapositive 31, consacrée à la commande publique, est plus claire en termes de recommandations. L'auditeur estime que la délégation donnée au Directeur de la régie est trop élevée et que les décisions doivent être redonnées au CA. Rappelons que la procédure négociée sans mise en concurrence d'un marché public est de 418000 euros pour les marchés de fourniture et services et 2,5 millions d'euros pour les marchés de travaux. On peut discuter de ces seuils. Mais il ne faut pas oublier qu'une Régie n'est pas une collectivité territoriale comme les communes et les intercommunalités, c'est une entreprise dont le directeur doit pouvoir prendre des décisions suffisamment rapides et appropriées. Le Directeur a effectivement toujours rendu compte des actions liées à sa délégation pour les commandes publiques.

La diapo 32 évoque enfin le Conseil d'administration ! Après sa description (sans aucune remarque sur l'originalité de sa composition), l'auditeur insiste sur la présence effective des membres du CA à l'ensemble des conseils depuis 2015, suggérant implicitement un défaut de gouvernance . Il souligne un différentiel de participation. Il renvoie le problème à l'existence de procuration et de la possibilité offerte de donner celle-ci à n'importe quel autre membre du CA. Il suggère de limiter la procuration aux seuls membres du même collège.

Cette volonté de créer un différentiel entre membre du CA n'est pas acceptable. L'originalité de ce CA est justement de faire travailler ensemble avec voix délibérative des élus majoritaires (14), des associatifs impliqués (4), un représentant du personnel et un scientifique expert. Ces deux derniers ont d'ailleurs été parmi les plus assidus au CA, avec les associatifs. Suggérer de ne plus donner de procuration hors de son collège revient à priver l'expert et le représentant du personnel de procuration et limite également les possibilités des associatifs. En règle générale, la plupart des élus absents à un CA donne procuration à un autre élu.

L'auditeur, qui a pourtant le Compte rendu des CA ne souligne pas tous les éléments de discussion qui ont fait que ce conseil était jusqu'à la fin de 2017 un espace de débats et de décisions assumées, parfois avec des votes différents.

La diapo 33 fait le point détaillé sur les participations des différents collèges : c'est le deuxième apport précis original à cet audit (après l'inventaire des actions de communication).

Sa conclusion est que sans le système de procuration, 4 des 19 CA n'auraient pas pu se tenir.

Mais l'auditeur aurait pu dire beaucoup plus s'il avait pris le temps d'analyser correctement les données qu'il a collecté. C'est essentiellement l'absenteisme des élus qui explique la forte proportion de membres du CA qui assistent à moins d'un CA sur deux. Donc une obligation de procuration dans son seul collège n'aurait pas eu d'effet sinon de limiter la participation des autres collèges à la vie de la Régie.

Cette partie sur la gouvernance s'achève comme les autres sans aucune synthèse ni conclusion.

Diapos 34. Conclusion générale de l'Audit

A lire la conclusion générale, très positive sur la constitution de la régie, sa gestion globale, on se demande pourquoi on a effectivement commandé un audit, puisque ce CA avait tout a fait la possibilité de répondre aux doutes du commanditaire, s'il y en avait.

Dans l'ensemble, on ne peut qu'être très surpris par la légèreté de ce rapport, par sa structure irraisonnée, par la non prise en compte des acteurs qui ont géré la régie, par la non compréhension du contexte général et des enjeux futurs.

Que va-t-il se passer désormais ? C'est à la métropole de nous donner des informations sur ce qui découle de cet audit.

En définitive, on est tombé dans cette procédure à un niveau très bas, voire à un coup bas contre la régie, dont tout le monde savait qu'elle fonctionnait bien et qu'elle devait aller de l'avant avec l'appui de tous.

Pour autant, les grandes questions qui auraient mérité une réflexion sur l'avenir de la régie n'ont pas été abordées (à dessein ?) :

Comment assurer son développement et l'intégration d'autres réseaux de proximité dans les années à venir, si les communes en font la demande ?

Comment intégrer l'assainissement pour que la régie assume l'intégralité du petit cycle de l'eau ?

Comment prendre la question de l'eau brute de manière sérieuse alors que l'opérateur BRL continue d'appliquer hors métropole un modèle de gestion discutable et qu'au sein du territoire métropolitain, plusieurs chevauchements et organisations existent (y compris dans l'exploitation des nappes phréatiques par des forages en grande partie illicites) ?

Thierry Ruf
30 juin 2018