Chambre régionale des comptes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR)

Ille-et-Vilaine

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 12 mars 2019.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 4
INTRODUCTION 5
1 L'AUDIAR : Une agence d'urbanisme aux missions diversifiees 6
1.1 Un objet social très large 6
1.2 Des activités multiples dont certaines pourraient être reconsidérées 7
1.2.1 Un pilotage efficace : le programme partenariat d'activité et le budget temps 8
1.2.2 Des travaux reconnus sur le cœur de métier de l'agence 9
1.2.3 Des activités diversifiées aux suites inégales 10
1.2.4 Les rapports annuels d'activités et les bilans annuels des programmes 14
2 Une gestion et un fonctionnement à optimiser 16
2.1 Un équilibre financier fragile 16
2.1.1 Un bilan qui reste satisfaisant (2013-2017) 16
2.1.2 Une trajectoire défavorable du compte de résultat (2013-2017) 16
2.1.3 La mise en œuvre d'un plan d'économies 18
2.2 Une gestion des ressources humaines à optimiser 20
2.2.1 La convention collective et l'accord d'entreprise 20
2.2.2 Les recrutements et les rémunérations 21
2.2.3 Un temps de travail inférieur à la durée légale mais un absentéisme limité 23
2.3 Les relations de l'Audiar avec ses principaux financeurs 24
2.4 Le fonctionnement institutionnel de l'Audiar 26
2.4.1 Les organes de décision 26
2.4.2 La vie sociale de l'association 27
2.4.3 La nécessaire révision de certaines dispositions statutaires 28

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR), pour les exercices 2013 et suivants.

Créée en 1972 à l'initiative du district de l'agglomération rennaise avec l'accord du représentant de l'Etat, l'agence bénéficie chaque année de concours financiers publics provenant pour l'essentiel de Rennes Métropole, dont la subvention annuelle de 2,5 M€ représente plus de 80 % des subventions qu'elle reçoit.

Une réflexion à poursuivre sur les missions de l'agence

L'Audiar remplit les mission classiques d'une agence d'urbanisme qui consistent à mener des réflexions et des études d'accompagnement des politiques publiques dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire. Déployées pour l'essentiel dans le cadre d'un programme partenarial d'activité assorti d'un budget-temps, les activités de l'Audiar font l'objet d'un pilotage efficace et donnent lieu à des travaux reconnus.

Il est relevé toutefois que l'agence s'éloigne parfois de son cœur de métier. La rédaction de ses statuts, plutôt imprécise, laisse la possibilité à un élargissement de son champ d'intervention bien au-delà de ce que prévoient les textes. Le projet stratégique adopté en 2018, s'il constitue avant tout un document de réflexion, ne permet pas davantage une définition précise des missions de l'agence.

De fait, celle-ci consacre des moyens non négligeables à des actions qu'elle a parfois du mal à suivre (par exemple, les observatoires), et à des travaux dont l'intérêt opérationnel pour les décideurs locaux n'est pas toujours démontré.

Cette réflexion s'impose d'autant plus que les moyens de l'Audiar sont plus contraints que par le passé, et requièrent une gestion et un fonctionnement resserrés.

Une gestion et un fonctionnement à optimiser

L'équilibre financier de l'Audiar repose essentiellement sur les subventions versées par ses membres, et en premier lieu par Rennes-Métropole. Or, celles-ci ont diminué graduellement ces dernières années, cependant que les dépenses, consacrées en majorité aux rémunérations du personnel, restent difficiles à contenir malgré l'adoption récente d'un plan d'économie.

Entre 2013 et 2016, l'Audiar n'a dégagé un excédent que grâce à ses résultats financiers dont le montant diminue chaque année. En 2015 et 2016, des résultats exceptionnels ont permis de dégager des excédents importants mais qui ne pourront pas être obtenus les années suivantes. En 2017, l'excédent hors résultat exceptionnel n'est en effet que de 55 493 €.

Dans ces conditions, il importe que l'Audiar poursuive ses efforts de gestion, en dépense grâce à un pilotage resserré de ses charges de personnel, et en recettes, par un suivi attentif des conventions passées avec ses principaux financeurs.

Enfin, il lui appartient de parfaire son fonctionnement institutionnel à l'occasion d'une prochaine révision de ses statuts.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1 Engager les négociations en vue de modifier l'accord d'entreprise pour fixer la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures. 24

Recommandation n° 2 Réviser les statuts de l'association pour actualiser ou clarifier certains de ses articles. 28

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR), à compter de l'exercice 2013.

Ce contrôle a été ouvert par lettre du 27 juin 2017 adressée au président en exercice de l'agence, M. Emmanuel Couet, président de Rennes Métropole, et à l'ancien président de l'association, M. Daniel Delaveau, qui a exercé la présidence jusqu'au 17 juin 2014.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 juin 2018 avec M. Couet et le 5 juillet 2018 avec M. Delaveau ancien président.

La chambre, lors de sa séance du 13 septembre 2018, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées le 26 novembre 2018 à M. Couet, président actuel de l'Audiar, et à M. Delaveau, ancien président.

Après avoir examiné la réponse du président Couet reçue le 23 janvier 2019, la chambre, lors de sa séance du 12 mars 2019, a arrêté ses observations définitives.

Conformément au plan de contrôle établi le 30 janvier 2018, la chambre a concentré son instruction sur les missions de l'Audiar, sur sa situation financière, sur la GRH, ainsi que sur ses relations avec ses principaux financeurs et sa gouvernance interne.

1 L'AUDIAR : UNE AGENCE D'URBANISME AUX MISSIONS DIVERSIFIEES

1.1 Un objet social très large

Les principales missions des agences d'urbanisme sont codifiées à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou d'autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion, et d'études et d'accompagnement des politiques publiques appelés agences d'urbanisme.

Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour mission :

1. De suivre les évolutions urbaines et de développer l'observation territoriale ;
2. De participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;
3. De préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
4. De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement durable et la qualité paysagères et urbaine ;
5. D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. »

Comme la loi le permet, l'agglomération rennaise a choisi de créer, en 1972, son agence d'urbanisme sous la forme d'une association dénommée « agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise » (AUDIAR), en accord avec le représentant de l'Etat. Au 1er janvier 2017, étaient membres de l'association l'Etat, Rennes-Métropole et ses 43 communes membres, plusieurs structures intercommunales, le département d'Ille-et-Vilaine, la région Bretagne, les universités Rennes 1 et Rennes 2, un GIP.

Selon l'article 3 de ses statuts dans leur dernière version (2014), l'Audiar « a pour objet la réalisation et le suivi de programmes d'études permettant la définition, la coordination, la faisabilité et la gestion des projets d'aménagement du territoire et de développement durable urbain, économique et social de ses membres dans les domaines suivants :

- Urbanisme et planification,
- Habitat et logement,
- Développement économique et social,
- Génie urbain et transports,
- Paysage et environnement,

- Loisirs et tourisme,
- Formation, insertion, emploi,
- Culture et communication,
- Finances locales ».

Si certains de ces champs d'intervention peuvent se rattacher aux missions décrites par le code de l'urbanisme, tel n'est pas le cas de plusieurs d'entre eux. Même appréhendés de manière très large, les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement urbain n'englobent pas de manière évidente les questions touchant à la formation, à l'insertion, à l'emploi, à la culture, à la communication ou aux finances locales. De plus, l'article 3 des statuts précise que « l'association est admise à effectuer toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à cet objet social ou pouvant en favoriser la réalisation. » Cette rédaction ouvre à l'Audiar des possibilités d'intervention qui vont bien au-delà des missions initialement prévues.

Par ailleurs, dans le cadre de son projet stratégique adopté par l'assemblée générale du 27 mars 2018, l'agence a redéfini ses missions, au regard de nouveaux enjeux à prendre en compte (recomposition territoriale, révolution numérique…). Une liste de champs d'intervention à conforter y est présentée[1], qui correspondent plus ou moins aux domaines décrits dans les statuts, l'accent étant mis sur certains de ces champs : « le développement économique ; l'attractivité du territoire ; les finances locales ; énergie, santé, bien-être et big data ; les usages et comportement des ménages ; cultures et ville servicielle ». La vocation d'un projet stratégique est certes d'esquisser des pistes générales et de présenter une réflexion prospective et transversale ; pour autant, ce document paraît à ce stade de nature à élargir encore le champ d'intervention de l'Audiar, faute d'une définition plus précise de ses missions. Au demeurant, il n'a pas donné lieu à une mise à jour de l'article 3 des statuts de l'association.

En tout état de cause, la définition des missions de l'Audiar, telle qu'elle ressort de ses statuts ou de son projet stratégique, reste imprécise et se traduit, dans la pratique, par un certain éparpillement de ses activités (voir point 1.2) qui semble difficilement compatible avec la réduction des moyens de l'association opérée depuis 2016 (voir point 2.1).

1.2 Des activités multiples dont certaines pourraient être reconsidérées

Déployées pour l'essentiel dans le cadre d'un programme partenarial d'activités assorti d'un budget temps, les activités de l'Audiar font l'objet d'un pilotage efficace et donnent lieu à des travaux reconnus. Il est toutefois à noter que certaines d'entre elles apparaissent d'un intérêt inégal et s'écartent de la vocation première de l'agence, au détriment parfois de son cœur de métier.

[1] Le développement économique ; le commerce et le tourisme ; l'enseignement supérieur et la recherche ; les finances locales ; la démographie ; l'habitat ; la sociologie et la politique de la ville ; l'urbanisme, la planification stratégique et réglementaire ; l'aménagement du territoire ; la mobilité et les déplacements ; le paysage ; l'environnement, l'écologie ; l'agriculture, le foncier.

1.2.1 **Un pilotage efficace : le programme partenariat d'activité et le budget temps**

La programmation des travaux annuels donne lieu dans un premier temps à plusieurs réunions de travail avec les membres de l'Audiar et les services déconcentrés de l'Etat (DREAL), afin de définir le programme partenarial d'activités annuel. Dans un deuxième temps, une note d'orientation propose les différents travaux susceptibles d'être réalisés sur l'année n +1. Cette note est soumise au conseil d'administration qui apporte le cas échéant des modifications aux propositions et arrête les orientations du programme partenarial d'activités afin de le soumettre pour approbation à l'assemblée générale.

Sur la base des orientations du programme partenarial arrêté en conseil d'administration, l'agence définit ensuite, pour chaque projet, des fiches détaillées indiquant :

- La problématique et les objectifs visés ;
- La méthodologie suivie ;
- Les livrables attendus ;
- La maitrise d'ouvrage déléguée ;
- Les représentants des membres de l'agence ayant pour mission de piloter le dossier au nom du conseil d'administration de l'agence ;
- La constitution de l'équipe projet et les temps et ressources nécessaires.

Ce programme est enfin soumis sous la forme d'un document unique, pour approbation, à l'assemblée générale au mois de mars. C'est sur la base de ce « programme partenarial d'activités de l'agence » approuvé en assemblée générale que les travaux sont réalisés.

Tableau n° 1 : Le programme annuel 2013- 2016

2013 et 2014	2015	2016
Axe 1 *: Développer la prospective et faire de l' Audiar un outil stratégique*	Soutenir la métropole rennaise dans la définition de sa stratégie et la réalisation de son objectif de devenir à moyen et long terme une métropole européenne	Observations et prospectives
Axe 2 *: Investir plus largement le champ de modes de vie*	Participer à la recherche des nouveaux vecteurs du développement rennais	Anticipation des grands projets à l'horizon 2020 - 2030
Axe 3 *: Relancer et accompagner les réflexions sur le développement de Rennes Métropole*	Participer à la définition et à la mise en œuvre des grandes politiques du territoire	Participation à la recherche des relais de croissance du développement économique
Axe 4 *: Favoriser le rayonnement du territoire et ses collaborations à l' échelle du département d' Ille et Vilaine et de la région Bretagne*	Collaborer à la construction du futur projet urbain métropolitain de Rennes Métropole	Participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques de la métropole
Axe 5 *: Amplifier l' appui au coopérations métropolitaines et aux stratégies d' alliance de Rennes Métropole*	Renouvellement urbain	Contribuer à la révision des PLU I et à la révision des PLU
Axe 6 *: Développer les collaborations et politiques partagées au sein de l' aire urbaine et avec les communautés voisines de Rennes Métropole*	Contribution à l' élaboration du PLU de Rennes	Aider aux coopérations dans le grand ouest et à la reconnaissance de la métropole et de ses enjeux
Axe 7 *: Participer à la définition de projets urbains d' enjeu métropolitains du territoire*	Le renforcement de la démocratie locale et l' implication des acteurs et habitants à la production de projets urbains et politiques	Faciliter les relations de proximité de la métropole
Axe 8 *: Dans une dynamique intercommunale être au service des communes pour la définition de leurs politiques locales*		
Axe 9 *: Positionner l' agence comme fer de lance de l' ingénierie participative*		

Source : Programmes annuels de travail Audiar

Une matrice prévisionnelle permet d'estimer, pour chaque projet nouveau et pour les projets en cours de finalisation, la durée prévisionnelle nécessaire. Ce décompte est effectué pour les seuls salariés de l'agence qui participent directement aux études, ce qui exclut les personnels chargés des fonctions support.

Cette matrice permet d'évaluer a priori le volume de temps consacré au projet et de vérifier que la charge de travail annuelle de chacun des personnels d'étude est réalisable au regard de leur durée du travail (temps complet ou partiel). Elle est élaborée avec le personnel concerné puis entrée dans l'outil de gestion de temps UGO. Ensuite, au regard de la vie des projets et en fonction de décisions des comités de pilotage, le budget temps peut être revu à la hausse ou à la baisse, sur validation du directeur de l'Audiar, dans le logiciel UGO.

Tableau n° 2 : Le budget temps 2013- 2016

Année	Jours programmés	Nombre d' agents concernés par la répartition	Nombre d' ETP
2013	5370	29	36.56
2014	5640	31	36.46
2015	5572	32	35.38
2016	5501	31	33.75

Source : Audiar

1.2.2 Des travaux reconnus sur le cœur de métier de l'agence

La nature des productions est très variée : il peut s'agir de tableaux de bords, de lettres d'information (Vigi Eco), d'annuaire financier (observatoire des finances locales), de notes de conjoncture (le logement neuf à Rennes en 2015), d'études d'équipement pour les communes, de monographies (personnes âgées seules à Rennes et Rennes Métropole) de carte participative et de travaux en ligne (usage du vélo dans l'agglomération), de diaporamas.

Les productions de l'Audiar correspondent généralement bien à la mission de l'agence, qui est de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition de politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques

Les documents sont bien présentés, agréables à lire, tous les tableaux sont sourcés ; le contenu des documents correspond bien à la commande initiale et contribue à une bonne information des élus sur un très grand nombre de sujets.

Le même constat s'applique aux travaux menés par l'Audiar dans le cadre de sa contribution à l'élaboration des PLUI et aux révisions des POS. Ils donnent lieu à l'organisation de séminaires, à des conduites de projets, à des diagnostics des enjeux, à des études d'équipement pour les communes de Rennes Métropole, à des études de renouvellement urbain. Les documents produits sont précis et tout à fait opérationnels. Certains de ces travaux sont mentionnés dans la presse et recensés dans la rubrique « la presse en parle ! ».

Cette dernière activité représente une part importante du programme de travail annuel de l'Audiar en 2015 et 2016 (31 % du temps programmé en 2015 et 24 % en 2016).

1.2.3 Des activités diversifiées aux suites inégales

Une multitude d'observatoires

L'Audiar s'est dotée de nombreux observatoires : agriculture périurbaine ; commerce de centre-ville de Rennes ; démographie ; déplacements ; données sociales ; économie ; finances ; foncier ; habitat ; effets sociaux, économiques et environnementaux des grands chantiers ; enseignement supérieur, recherche et vie étudiante. Sauf exception, les observatoires sont présidés par un élu de Rennes Métropole.

La chambre relève que le nombre d'observatoires figurant dans les rapports annuels d'activités varie d'une année sur l'autre. En 2013, il est de 11, de 14 en 2014, de 13 en 2015, de 12 en 2016 et de 10 en 2017.

Le temps passé par les agents aux travaux destinés aux observatoires représente en moyenne 15 % du budget temps prévisionnel annuel (2016 : 18%, en 2015 :13 % en 2014 15%, en 2013 14%).

L'observatoire de l'habitat présente une particularité : il est financé par des contributions de 400 € de ses membres non publics (professionnels de l'immobilier pour l'essentiel). Le produit total annuel, d'environ 12 000 €, est stable depuis plusieurs années ce qui témoigne, selon le directeur, de l'intérêt des travaux de cet observatoire pour les professionnels concernés. C'est le seul observatoire qui s'autofinance.

Chaque observatoire dispose d'une liste de diffusion des publications de l'Audiar. Les destinataires, dont le nombre peut atteindre la centaine, sont les membres de l'agence (assemblée générale), des techniciens des collectivités et des organismes partenaires de l'agence et de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

La liste de diffusion, qui concerne 11 observatoires, est adaptée au public concerné : par exemple celle concernant l'observatoire économie comporte de nombreux chefs d'entreprises et la presse économique locale, qui ont manifesté un intérêt à recevoir les documents. Celle de l'observatoire de l'habitat comporte de nombreux acteurs de la promotion immobilière et du monde de la construction comme les bailleurs sociaux. Certains observatoires ne sont apparemment pas destinataires de documents. Il en est ainsi pour les observatoires de la démographie, de l'habitat, du commerce au centre-ville de Rennes et des copropriétés.

Tableau n° 3 : Recensement des observatoires pour la période 2013- 2016

Nom de l' observatoire	Réunions	compte rendu de réunion	2013 docs produits	2014 docs produits	2015 docs produits	2016 docs produits
Démographie			1			
Habitat	2013,14 15 16	rencontre en 2015	3			
Foncier	2013,14 15		4	4	4	
Economie	2013 ,16	réunion de présentation en 2016	2	2	2	2
Finances locales	2013,15, 16	rencontre le 16 mars 2016	5	5	5	5
Déplacements	2013	séminaire en 2013	5	5	9	
Agriculture	2015	soirée débat en 2015	6	6	6	
Commerce	2015 ,16		7	7	7	7
Enseignement supérieur	2013 ,14		8	8	8	8
Habitat Bretagne romantique			10	10	10	10
Données sociales	2013		11	11	11	
Accueil des gens du voyage						
Tourisme				12		12
Effets socioéconomiques des grands chantiers rennais				13	13	13
Commerce centre-ville de rennes					7	
Copropriétés	2016					
Energie verte						
Total		0	62	78	82	57

Source : Rapports annuels d'activités Audiar / CRC Bretagne

Selon l'Audiar, les réunions des observatoires donnent lieu à une présentation des publications réalisées et à une table ronde associant les membres de l'observatoire et des professionnels avec, selon les cas, l'intervention d'un expert national. Leur principal objectif est de communiquer sur les travaux menés et d'en partager les résultats.

Toutefois, il ressort du tableau ci-dessus, établi par la chambre à partir des données contenues dans les rapports annuels d'activités, que la plupart des observatoires ne se réunissent pas régulièrement, d'autres jamais. Il en est ainsi notamment pour l'observatoire du tourisme (24 documents produits en 2014 et 2016), de l'observatoire des effets socio-économiques des grands chantiers rennais (39 documents produits entre 2014 et 2016), de l'observatoire de la démographie (1 document produit), de l'observatoire du commerce du centre de ville de Rennes, (7 documents produits), de l'observatoire de l'habitat de la Bretagne romantique (40 documents produits) qui ne se sont pas réunis au cours de la période sous revue.

Il apparait aussi que les réunions, qui ne sont pourtant pas très nombreuses, ne font généralement pas l'objet d'un procès-verbal. Elles sont menées sous la responsabilité des chefs de projets qui recueillent les remarques éventuelles émises sur le document présenté. Les réactions mériteraient d'être consignées dans un compte rendu, qui serait utile à l'Audiar pour évaluer l'intérêt de ses productions et orienter ses travaux futurs.

Par ailleurs, certains observatoires ont un objet qui ne correspond pas aux missions d'une agence d'urbanisme même s'ils figurent dans les statuts de l'agence.

Il en est ainsi notamment des observatoires de l'enseignement supérieur, du commerce, du tourisme, des finances locales. Le temps consacré à ce dernier a été évalué par l'Audiar à 50 jours en 2013, 45 en 2014, 47 en 2015 et 2016. A ces jours s'ajoutent en fait ceux dédiés aux expertises financières et fiscales qui sont de 50 en 2013, 51 en 2014, 50 en 2015 et 42 en 2016, soit une centaine de jours de travail par an.

L'observatoire des finances locales produit chaque années plusieurs travaux, dont un annuaire financier et des études portant sur des sujets de fiscalité (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la contribution économique territoriale, la fiscalité sur le territoire de Rennes Métropole, etc.). Ces travaux sont diffusés aux 116 membres de l'observatoire des finances dont 12 directeurs des services de Rennes Métropole, incluant le directeur des finances.

Compte tenu des ressources en budget-temps mobilisées pour le fonctionnement et les publications des observatoires, la chambre invite l'association à engager une réflexion sur les missions, l'organisation, la pertinence et l'évaluation des travaux de ses nombreux observatoires.

Des travaux réalisés par l'Audiar pour ou par des tiers

L'Audiar intervient également dans le cadre de partenariats avec des entités tierces, soit en réalisant des travaux pour leur compte, soit en faisant appel à des tiers rémunérés pour ses propres besoins.

Ainsi, l'agence a passé des contrats après avoir répondu à des appels d'offres, pour effectuer des travaux au profit de partenaires extérieurs. Le produit de ces contrats constitue une ressource complémentaire pour l'association qui dépend pour l'essentiel des subventions des collectivités publiques.

Pour ces travaux, l'Audiar facture sur la base d'un coût de jour hors taxes établi chaque année par catégorie de personnel d'études mobilisé (assistants d'études, chargé d'études) calculé à partir des salaires bruts productifs chargés, majorés d'une quote-part des salaires bruts « improductifs » chargés et d'une quote-part de charges de fonctionnement. Le coût total par catégorie est divisé par le nombre de jours productifs de cette catégorie pour donner un coût de jour moyen par catégorie. Ce coût de jour est ensuite multiplié par le nombre de jours estimé du projet pour donner le total hors taxes.

La gouvernance souhaite que le volume de ces travaux reste limité, pour ne pas entrer en concurrence avec les cabinets d'études privés. Ces contrats ne sont pas mentionnés dans le rapport annuel d'activités, car ils ne font pas partie du programme partenarial. La seule indication sur leur exécution se trouve dans la comptabilité, au travers des règlements des factures émises au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

L'Audiar fait également appel à des tiers rémunérés pour effectuer des travaux à son profit. Il s'agit le plus souvent d'universitaires ou d'étudiants.

Si certains de ces travaux sont clairs et opérationnels, tels une étude sur l'autopartage résidentiel réalisée par cinq étudiants de Rennes 2, l'intérêt de certains documents paraît plus limité. Ainsi, une étude a été commandée par l'Audiar en 2014 à une étudiante sur l'attractivité internationale de Rennes, dont les conclusions apportaient peu d'éléments nouveaux par rapport à des publications grand-public (presse, Insee, guides touristiques…), alors même que le suivi de sa réalisation a dû mobiliser des personnels de l'agence. De même, une enquête sur le vélo facturée 5000 € à l'Audiar a conduit à un document de 70 pages peu opérationnel pour les décideurs, qui attendent des données concrètes pour développer ou non la pratique du vélo sur le territoire de Rennes Métropole. Enfin, lors du séminaire des élus de Rennes Métropole en 2016, un intervenant extérieur a été rémunéré 5 136 € sans que cette intervention ait été valorisée puisqu'elle a donné lieu à une restitution dans un document de quatre pages qui, au vu de sa forme, n'a manifestement pas été relu par l'Audiar avant publication.

La chambre suggère que la décision de confier des travaux à des tiers soit précédée d'une réflexion sur leur intérêt pour l'agence.

Les relations de l'Audiar avec d'autres structures

L'agence coopère avec plusieurs autres structures, au plan national comme régional. Cette coopération donne lieu à des rencontres, des échanges et des publications communes.

Ainsi, l'Audiar fait partie du réseau des 52 agences d'urbanisme françaises regroupées au sein de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) France. A ce titre, elle alimente les publications de la FNAU, notamment les dossiers et le magazine *Traits d'agence*, par des brèves d'actualité ou des articles de fonds sur ses travaux. Le détail de ces travaux (5 ou 6 par an) figure chaque année dans le rapport d'activité de l'Audiar.

L'Audiar participe également chaque année à la rencontre des agences d'urbanisme organisée par la FNAU et aux clubs thématiques de la FNAU. Ces clubs permettent d'échanger des informations, des savoir-faire, de rencontrer des experts extérieurs, de présenter des expériences et de lancer des programmes de recherches. Ils contribuent à créer une culture professionnelle commune à toutes les agences.

Au plan régional, l'agence travaille en liaison avec d'autres structures bretonnes qui interviennent dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme : l'institut d'aménagement et d'urbanisme de Rennes (IAUR), l'Adeupa (agence d'urbanisme de Brest métropole), Quimper communauté développement, l'Audélor (Lorient), le Cad 22 (agence de développement des Côtes-d'Armor). Ces structures, qui sont regroupées dans la fédération des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne (FAUDB), produisent des études qui intéressent les décideurs de la région, par exemple : *Territoires bretons en perspective et en prospective « territoire 2040 »* (juin 2015) ; *L'impact des mutations du travail et de la mobilité sur la ville de demain*, synthèse de la rencontre du 16 novembre 2016 ; *Croissance économique et attractivité métropolitaine de demain*, synthèse de la rencontre du 26 septembre 2016 ; *Panorama des Scots bretons* (2016).

Enfin, l'Audiar et les agences d'urbanisme d'Angers, Brest, Nantes et Saint-Nazaire sont membres du comité de suivi du pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB). Dans ce cadre, l'Audiar a contribué à plusieurs réalisations communes (études, contributions à deux numéro de la publication *Dynamiques métropolitaines).* Le budget-temps dédié au PMLB a été de 19 jours en 2013, 21 jours en 2014, 25 jours en 2015, 17 jours en 2016, sans qu'il ressorte des documents réalisés quelle a été sa contribution effective. Ces travaux, qui sont en fait des états des lieux de l'existant (le pôle métropolitain Loire Bretagne et ses territoires d'échanges, la recherche : état des lieux et perspectives pour le PMLB), ne débouchent sur aucun résultat concret et, dans le dernier cas, ne comportent aucune perspective contrairement à ce qu'annonce le titre de l'étude.

1.2.4 **Les rapports annuels d'activités et les bilans annuels des programmes**

L'Audiar rend compte chaque année de son activité à travers deux documents : un rapport d'activités intitulé *Panorama des études* et un bilan annuel des programmes. Le premier document, essentiellement destiné à la communication, retrace les activités de l'année écoulée, notamment la réalisation des travaux programmés, les travaux réalisés pour la FNAU et la vie de l'agence. Le second document, qui n'est communiqué qu'aux membres du conseil d'administration, a une autre finalité. Il donne le détail pour chacun des travaux prévus des conditions d'exécution : l'état du projet (réalisé, engagé, reporté, dépassement du temps), les objectifs inscrits au programme de travail, la nature des travaux réalisés (note ou autre document, réunion, séminaire), le chef de projet. Le bilan annuel rend compte du détail exact de l'avancement des travaux, en expliquant les raisons des retards.

Il ressort de ces documents que l'Audiar exécute l'essentiel de son programme annuel au 31 décembre de chaque année. Le total des travaux achevés (généralement achevés à la fin du premier trimestre de n +1) atteint environ 90 % des travaux engagés.

Tableau n° 4 : Récapitulatif de l'état d'exécution des travaux prévus (2013-2017)

	Travaux prévus	Travaux réalisés au 31 12	Travaux engagés	Travaux reportés	Travaux annulés	%Réalisés + Engagés /Prévus
2013	64	43	15	6		90
2014	94	61	22	11		89
2015	91	59	19	7	6	85
2016	82	63	16	3		96
2017	74	47	21	6		91

Source : Audiar et CRC Bretagne

Toutefois, il est à noter que les travaux engagés non terminés au 31 décembre de chaque année concernent souvent les études destinées aux communes. Il en est ainsi notamment entre 2013 et 2016 pour les études portant sur les équipements des collectivités suivantes : Laillé, Vern, Langan, Orgères, Chevaigné, Chapelle Chaussée, Romillé, Pont Péan qui sont mentionnées comme étant à finaliser en 2014, 2015 et 2016. Elles représentent un total de 366 jours de travail. Il en va de même pour les études sur le renouvellement urbain destinées aux communes de Laillé, Romillé, Chevaigné, Acigné, Saint-Erblon, Saint-Sulpice, (qui représentent un total de 456 jours entre 2014 et 2016). Ces travaux font pourtant partie du cœur de métier de l'agence.

A la lecture des procès-verbaux des conseils d'administration, il apparait que ce constat est partagé par des membres.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de l'Audiar fait valoir que ces retards ne sont pas imputables à l'agence « *mais relèvent du temps que se donnent les élus pour maturer leurs décisions et au final les valider en Conseil municipal* ». Il indique par ailleurs, en introduction à sa réponse que face au « *risque de dispersion dans un contexte de réduction de ses ressources […] plusieurs missions ont été réduites dans leur ampleur. […] l'Audiar l'intervient plus en direct pour les communes de Rennes Métropole alors que cette activité représentait entre 15 et 20 % de son temps de travail* ».

La chambre relève que la réduction des missions de l'Audiar concerne ainsi les études réalisées pour les collectivités, qui représentent pourtant l'essentiel des membres et du financement de l'agence, dont la vocation première est de répondre à leurs besoins.

*** * ***

D'une manière générale, il peut être relevé que l'Audiar remplit de manière satisfaisante les missions correspondant aux champs d'intervention classique des agences d'urbanisme, tant en qualité qu'en exécution. Le pilotage de son activité à partir d'un budget-temps peut également être relevé favorablement.

Il reste qu'avec un objet statutaire très large et imprécis, et un projet stratégique 2018 susceptible d'ouvrir encore le champ de ses interventions, l'Audiar multiplie des activités dont l'intérêt peut être parfois questionné au regard de sa vocation initiale et du budget temps qui y est consacré. Ce questionnement n'est au demeurant pas sans lien avec les moyens dont dispose l'agence, dans un contexte où il importe qu'elle identifie les risques et conforte ses marges de manœuvre en s'efforçant d'optimiser sa gestion.

2 UNE GESTION ET UN FONCTIONNEMENT A OPTIMISER

2.1 Un équilibre financier fragile

2.1.1 Un bilan qui reste satisfaisant (2013-2017)

A l'examen du bilan des années sous revue, il est constaté une augmentation de la valeur du bilan de 6,69 % entre 2013 et 2017 et une augmentation du niveau des fonds propres de 69 %. L'association n'a pas de dette bancaire.

Le niveau des fonds associatifs a augmenté de 33 % entre 2016 et 2017. Cette hausse provient toutefois de recettes exceptionnelles dont l'association ne va pas bénéficier les années suivantes.

Le fonds de roulement en 2017 est positif à hauteur de 1 147 374 € et il représente 122 jours de produits d'exploitation.

Le niveau des valeurs mobilières de placement et des disponibilités représente sept mois de charges courantes en 2013 et sept mois et demi en 2017. Le montant des valeurs mobilières a augmenté de 66 % entre 2016 et 2017, ce qui reste exceptionnel.

La baisse du rendement des placements et du montant même des placements va conduire à une réduction sensible des produits financiers de l'association dans les années à venir. Ils ont diminué de 42 % entre 2013 et 2017. En 2017, l'agence a placé 76 957 € sur un livret A dont le taux de rémunération est très inférieur à l'inflation.

L'Audiar aura du mal à dégager des résultats positifs dans les années à venir ce qui aura une incidence sur l'évolution de son bilan.

2.1.2 Une trajectoire défavorable du compte de résultat (2013-2017)

L'évolution du compte de résultat reste très dépendante des ressources versées par les collectivités. Or, la part des subventions dans les recettes d'exploitation tend à diminuer légèrement au fil des années. Elles représentent 91 % des produits d'exploitation en 2017, 2016 et 2015, contre 92 % en 2014 et 94 % en 2013.

Tableau n° 5 : Récapitulatif des financements reçus sous forme de subventions (2013- 2016)

	2013	2014	2015	2016	2017
Rennes Métropole *subvention complémentaire*	2 734 000 82 284	2 780 350 167 125	2 783 200 174 608	2 505 000 179 573	2 505 000 184 636
Rennes Métropole *subvention conseil de développement*					186 227
Etat *subvention pacte métropolitain*	208 310	183 461	110 241	106 432	95 529 14 729
Région *subvention complémentaire pour conseil de développement*	25 000	25 000	0	14 400	25 000 6 250
Etablissement Public Foncier de Bretagne	0	2 400	69 300	9 000	21 000
Gip pays de Rennes	40 000	0	0	0	
Syndicat mixte Scot Pays de Rennes	40 000	0	0	0	
Communauté de communes du Val d' Ille				81 250	81 250
Total	**3 129 594**	**3 158 336**	**3 137 349**	**2 895 655**	**3 119 621**

Source : Grand livre Audiar

Rennes Métropole est le premier financeur (2,5 M€ en 2016 et 2017) suivie de l'Etat (106 432 € en 2016 et 95 529 € en 2017). En 2017, la participation de Rennes Métropole représentait 86 % des subventions reçues par l'Audiar. Ces deux principaux financeurs ont diminué leur apport financier : entre 2013 et 2017, la subvention de Rennes Métropole a décru de 4,49 %, celle de l'Etat de 47 %. La métropole s'est toutefois engagée à maintenir le montant de sa subvention sur cinq ans (2016-2020).

La participation financière des autres partenaires est liée à des demandes d'intervention de l'agence sur un sujet particulier, et ne constituent donc pas des ressources pérennes pour l'Audiar.

Les cotisations, fixées par l'assemblée générale, représentent une part modeste et stable des recettes, d'environ 1,7 % de 2013 à 2017.

Enfin, le produit des placements financiers est encore plus limité (0,74% des recettes d'exploitation en 2017), provenant d'un montant de placements financiers d'1 M€. Ceux-ci, sans risques et d'un bon rendement, devraient diminuer à l'avenir en raison de la baisse des taux d'intérêt.

S'agissant des dépenses, les frais de personnel représentent un poids important que l'Audiar a réussi à infléchir entre 2015 et 2016, mais qui est reparti à la hausse dès 2017.

Aussi, bien qu'excédentaire sur toute la période, le résultat est en réalité fragilisé.

Tableau n° 6 : Le compte de résultat des exercices 2013 à 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
produits d'exploitation	3 323 236	3 413 649	3 433 264	3 171 249	3 419 404
dont subventions	3 129 594	3 158 336	3 137 349	2 895 655	3 120 622
charges d' exploitation	3 270 277	3 443 004	3 424 382	3 311 783	3 386 589
dont frais de personnel	2 524 588	2 623 513	2 636 616	2 525 916	2 592 796
résultat d' exploitation	52 958	-29 355	8 881	-140 533	32 814
résultat financier	44 674	45 651	58 349	26 462	25 511
résultat exceptionnel	544	0	0	241 431	274 115
excédent ou déficit	63 594	31 664	59 085	121 691	329 608

Source : Rapports de gestion Audiar 2013-2017

Les résultats d'exploitation sont déficitaires en 2014 et 2016. En 2014, l'Audiar n'a dégagé un excédent que grâce à ses résultats financiers dont le montant diminue chaque année. En 2016 et 2017, des résultats exceptionnels ont permis de dégager des excédents importants mais qui ne pourront pas être obtenus les années suivantes. En 2017, l'excédent hors résultat exceptionnel n'est en effet que de 55 493€.

Le produit exceptionnel de 241 431 € en 2016 est lié à l'application du nouvel accord d'entreprise de l'Audiar de juin 2016, qui plafonne le montant de l'indemnité de fin de carrière à trois mois de salaire. La provision de cette dernière est alors passée de 560 960 € en 2015 à 315 640 € en 2016.

En 2017, l'Audiar a bénéficié d'un montant de subvention supérieur à celui de 2016 à hauteur de 224 967 €, qui s'explique pour l'essentiel par la reprise par l'Audiar du personnel du Codespar. Ce financement supplémentaire est donc tout à fait exceptionnel et ne sera pas reconduit les années suivantes.

2.1.3 La mise en œuvre d'un plan d'économies

Conscients du risque pesant sur la situation financière pour les années suivantes, en raison de la baisse effective des contributions des collectivités publiques et notamment de l'Etat et de Rennes Métropole, les dirigeants de l'Audiar ont proposé puis mis en œuvre un plan d'économies destiné à garantir la pérennité de la structure. L'essentiel des dépenses de l'Audiar étant constitué par des frais de personnel, c'est sur ce poste que les mesures d'économie ont tout naturellement porté.

Les mesures décidées

L'accord d'entreprise a été révisé deux fois au cours des dernières années : une première fois au 1er janvier 2014 pour ramener le pourcentage d'augmentation au titre des avancements / reclassements de 2 à 1,3 % ; une deuxième fois au 1er janvier 2016 pour supprimer, en 2016, un régime de retraite supplémentaire (Generali) qui représentait une dépense annuelle de 41 754 € en 2015 et plafonner l'indemnité de fin de carrière (IFC) à trois mois de salaire.

Il a été recouru à deux reprises en 2015 au mécanisme de la rupture conventionnelle. Deux agents ont souhaité quitter l'agence qui a versé au total 9 887 € d'indemnités. Ces deux personnes n'ont pas été remplacées, ce qui a permis de réduire les dépenses de personnel correspondant à ces deux postes.

Il est relevé que la deuxième révision n'a pas permis de réaliser des économies substantielles. En effet, elle s'est traduite par la création d'un fonds de garantie dédié à la revalorisation de la valeur du point d'indice pour la période 2016-2020. L'accord d'entreprise a prévu que l'excédent financier, issu du plafonnement de l'indemnité de départ en retraite et limité en tout état de cause aux 2/3 de son montant (arrêté à la date de l'accord), contribuerait au financement du nouveau point d'indice, jusqu'à due concurrence. Ce plafond s'apprécie au regard des augmentations cumulées chaque année entre 2016 et 2020. Le solde de cet excédent est venu abonder les fonds propres de l'agence à hauteur de 41 000 €.

Les résultats obtenus

Les actions entreprises n'ont pas permis de diminuer les dépenses de personnels. Les salaires et traitements ont continué à légèrement augmenter ; les salaires chargés, s'ils ont bien diminué entre 2013 et 2014, sont repartis à la hausse depuis lors.

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses de personnel

	2013	2014	2015	2016	2017
Traitements et salaires	1 689 000	1 757 000	1 762 000	1 729 000	1 769 000
Salaires+charges	2 250 000	2 623 000	2 550 000	2 520 000	2 590 000

Source : Audiar

L'Audiar a décidé de reprendre au 31 décembre 2016, le personnel du Codespar (conseil de développement économique et social du pays et de l'agglomération de Rennes), ce qui va à l'encontre des orientations définies en 2016.

Cette reprise du personnel (trois agents) au 31 décembre 2016 s'est traduite en 2017 par le versement de deux subventions complémentaires de Rennes Métropole, à hauteur de 161 050 € et 25 177 € ; la région a également octroyé une subvention de 6 250 €. Ces subventions d'un montant total de 186 227 € ne compensent toutefois pas les charges supplémentaires qui étaient évaluées pour 2017 à 259 000 €.

L'Audiar a indiqué que l'assemblée générale de dissolution du Codespar avait décidé, le 8 mars 2017, une dévolution au profit de l'Audiar du boni de liquidation de 233 615 €.

Cette recette exceptionnelle devrait permettre de combler le différentiel sur une période de trois ans. Mais la question du financement de ce personnel supplémentaire pour la période 2022 et années suivantes reste posée.

Au 31 décembre 2017, les fonds associatifs se montaient à 1 323 145 €, l'agence peut donc puiser dans ses fonds propres, pour faire face à ses dépenses supplémentaires. Mais cela ne la dispense pas de devoir maitriser l'évolution de ses dépenses de personnel dans les années à venir.

Dans ces conditions, et pour assurer l'équilibre pérenne de sa situation financière, l'Audiar devra s'efforcer, en dépenses, d'optimiser sa gestion des ressources humaines.

2.2 Une gestion des ressources humaines à optimiser

Le personnel de l'Audiar bénéficie à la fois d'une convention collective et d'un accord d'entreprise. L'évolution de la situation financière de l'association a conduit celle-ci à renoncer à certains avantages (voir point 2.1.3), mais dans l'ensemble, le dispositif reste favorable. D'une manière générale, des marges de progression demeurent, qu'il appartiendra à l'association de mobiliser.

2.2.1 La convention collective et l'accord d'entreprise

L'Audiar applique volontairement la convention collective nationale des bureaux d'études techniques (dite convention Syntec) à l'exception des dispositions relatives à l'indemnité de départ à la retraite.

Le dernier accord d'entreprise a été signé entre le président de l'Audiar et le délégué syndical CFDT le 26 mai 2016. Certaines de ses dispositions, très favorables aux salariés si on les compare à celles du secteur public, représentent des coûts supplémentaires en matière de frais de personnel.

En matière d'avancement (article 15 de l'accord), le dispositif mis en place est très favorable. Il prévoit en effet que l'avancement est décidé par l'employeur, mais que les salariés dont l'indice est inférieur à 150 et ayant moins de 15 ans d'ancienneté bénéficient d'un avancement minimal de trois points tous les deux ans, ce qui représente 60,63 € en plus par mois soit 727, 56 € pour l'année.

Par ailleurs, tout salarié n'ayant eu aucun avancement sur les quatre dernières années bénéficiera d'un avancement minimal de trois points d'indice soit, là aussi, un supplément annuel de 727, 56 €, ce qui peut donc aboutir à ce que des employés dont le travail n'est pas satisfaisant bénéficient d'une augmentation de leur rémunération.

Dans le cas où l'application de l'article 15 relatif aux avancements et ou reclassements et de l'article 14 portant sur la valeur du point d'indice aurait pour effet de compromettre l'équilibre financier de l'Audiar, la direction pourrait être amenée à moduler l'augmentation du point d'indice de la convention Syntec (IC) k jusqu'à un minimum de 0,5 % de la masse salariale brute.

Mais si cette clause est activée, le rattrapage de l'augmentation restant à appliquer devra par la suite être réel, régulier et sincère par rapport à l'objectif fixé de ne pas décrocher de la valeur faciale du point d'indice de la convention Syntec. Son application débutera au plus tard un an après l'augmentation du point d'indice de la convention Syntec. La proposition correspondante fera alors l'objet d'une consultation des délégués du personnel et d'une information à l'ensemble du personnel de l'Audiar.

En ce qui concerne les arrêts pour maladie, sous réserve qu'il ait transmis dans les 48 heures la déclaration d'arrêt de travail à la caisse de sécurité sociale dont il dépend, le salarié qui a trois mois d'ancienneté et qui est en congé de maladie perçoit de l'Audiar une indemnité mensuelle égale au montant du traitement pendant huit mois. L'Audiar se substitue au salarié pour recevoir soit par subrogation soit par délégation les prestations journalières versées par les organismes de sécurité sociale, d'assurance ou de prévoyance auprès desquels l'Audiar aurait souscrit une police.

D'autres avantages sont prévus. Ainsi, la prise en charge des déplacements (remboursement des frais d'hébergement, de restauration, de stationnement et de transport public) est effectuée au réel, ce qui est plus favorable que dans le secteur public ou les remboursements sont opérés sur la base d'un barème. Pour les frais de transport, les salariés souscrivant un abonnement annuel peuvent obtenir un remboursement unique et non étalé mensuellement. Enfin, le personnel de l'agence bénéficie d'un titre restaurant d'une valeur de 8,20 € à la date de la signature de l'accord. La participation salariale s'élève à 3,30 € à cette date.

2.2.2 Les recrutements et les rémunérations

Les effectifs ont légèrement diminué entre 2013 et 2016, ce qui correspond à une volonté affichée de réduire la masse salariale pour faire face à une diminution des ressources. Deux agents anciens sont partis à la retraite en 2016, deux agents plus jeunes ont été recrutés en remplacement.

Tableau n° 8 : Récapitulatif des effectifs (en ETP) de l'Audiar entre 2013 et 2016.

	etp	cdi	cdd	mad
2013	36,56	33,54	2 02	1,00
2014	36,46	33,92	0,94	1,60
2015	35,38	31,74	1,74	1,90
2016	33,75	30,46	1,42	1,87

Source : Audiar

Les embauches se font en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée. Les embauches en CDI sont faites sur proposition du directeur et validées par le président. Les embauches en CDD sont faites par le directeur, sa délégation de pouvoir couvre ces deux modes de recrutement. Certaines embauches sont faites pour quelques semaines ou quelques jours (congés maladie ou besoins saisonniers, stagiaires). Les contrats ont été examinés et n'appellent pas d'observations.

Les employés sont répartis entre les directeurs d'études, les chargés d'études, les assistants d'études et les assistants qui ont chacun une grille indiciaire qui détermine leur rémunération.

Les mouvements de personnel correspondent en fait pour l'essentiel à des embauches temporaires pour remplacer des agents qui sont momentanément absents ou pour la période d'été et non pas à un turnover du personnel.

Tableau n° 9 : Récapitulatif des arrivées et départs à l'Audiar (2013- 2017)

Année	Arrivées	Départs
2013	8	10
2014	6	2
2015	3	5
2016	11	5
2017	8	6
total	36	28

Source : Registre du personnel Audiar années 2013 à 2017

Le directeur propose la rémunération pour les CDI et les CDD dans le cadre du budget adopté en assemblée générale et de sa délégation de pouvoir. La base de rémunération indiciaire est multipliée par la valeur IC (ingénieurs et cadres) de la convention Synthec selon l'article 14 de l'accord d'entreprise de l'Audiar.

Le directeur dispose de la délégation pour attribuer les augmentations de salaire dans le respect de l'accord d'entreprise (article 15 et suivants) et du budget voté en assemblée générale.

Un treizième mois est versé à tous les salariés en deux fois, ainsi qu'un supplément familial pour les salariés concernés, conformément à l'accord d'entreprise. Il y n'a pas de primes.

La vérification des bulletins de paie de l'ensemble du personnel pour les années 2013 et 2016 n'a pas fait apparaitre d'anomalies.

Le salaire du directeur a été vérifié pour toute la période. Sa rémunération n'appelle pas d'observations.

Tableau n° 10 : Le salaire moyen (brut) des personnels en fonction de leur statut

	cdi	mad	cdd	moyenne
2013	45 961	56 160	37 762	45 788
2014	47 845	53 695	30 850	47 664
2015	50 017	52 603	30 917	49 216
2016	49 815	53 037	30 702	49 189

Source : Audiar, réponse au questionnaire

2.2.3 Un temps de travail inférieur à la durée légale mais un absentéisme limité

Le temps de référence est de 35 heures. Le temps de travail peut être complet ou partiel. Les salariés peuvent choisir de travailler sur une base de 39 heures avec RTT selon l'article 17 de l'accord d'entreprise. Des horaires individualisés sont possibles avec l'accord du directeur, il a été défini une plage fixe et un temps de pause minimal pour la pause du midi. Il n'existe toutefois pas de dispositif d'enregistrement du temps de travail (badgeuse par exemple).

En réalité, compte tenu du nombre de jours travaillés à raison de 7 heures par jour, la durée annuelle du temps de travail n'est que de 1 554 heures[2]. Cette durée est inférieure à la durée légale qui est de 1 607 heures. Le nombre d'heures non travaillées et leur coût par an pour l'agence, sur la base d'un salaire chargé de 50 000 €, est en 2013 de 1 937 heures (1,2 ETP° ; 60 000 €), en 2014 de 1 932 heures (1,2 ETP ; 60 000 €), en 2015 de 1875 heures (1,16 ETP ; 58 000 €) en 2016 de 1 788 heures (1,10 ETP ; 55 000€).

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que la révision du temps de travail pourra être examinée.

La chambre recommande à l'Audiar de modifier l'accord d'entreprise pour fixer la durée annuelle légale du temps de travail qui est de 1 607 heures.

Le nombre de jours de RTT est de 21,5 par an pour un temps complet. Le nombre total de jours de congés pour un agent à temps plein est donc de 53,5. Ce volume de jours de congés et le nombre élevé d'employés travaillant à temps partiel doit rendre difficile l'organisation de réunions, ce qui peut par exemple expliquer le faible nombre de réunions de certains observatoires.

Par ailleurs, la chambre relève de manière positive que l'absentéisme est limité à l'Audiar, et qu'il est en diminution sur la période examinée comme le fait apparaitre le tableau suivant.

[2] 365 jours dont sont retranchés 104 jours de week-end, 8 jours fériés, 29 jours congés payés, 3 jours de pont = 221 jours plus un jour pour la pentecôte= 222 jours X 7 = 1555 selon l'Audiar, en réalité 1 554 heures.

Tableau n° 11 : L'absentéisme du personnel (2013-2016)

Année	Total jours d' arrêt	Nombre de personnes concernées	Effectif total en ETP	Nombre de jours d' arrêt moyen/an salarié
2013	201	20	36,56	5,50
2014	130,5	17	36,46	3,58
2015	164	18	35,38	4,64
2016	97,5	12	33,75	2,89

Source : Audiar

En conclusion, la durée du travail est l'une des principales marges de manœuvre dont dispose l'Audiar pour réaliser des économies. Son augmentation permettrait en outre de maîtriser l'évolution des effectifs sans remettre en cause le niveau d'activité.

Recommandation n° 1 Engager des négociations en vue de modifier l'accord d'entreprise pour fixer la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures.

2.3 Les relations de l'Audiar avec ses principaux financeurs

Compte tenu de l'importance des subventions dans les ressources, la chambre a examiné le dispositif conventionnel liant l'Audiar à ses principaux financeurs. Le versement de ces subventions est en effet prévu par des conventions annuelles ou pluriannuelles qui indiquent leur montant, les modalités de versement et parfois les contreparties attendues de l'agence par la partie versante. Ces conventions appellent plusieurs observations.

1 - Rennes Métropole, premier financeur de l'Audiar, passe avec celle-ci des conventions pluriannuelles. La dernière en date, qui concerne la période 2016-2020, est très complète. Elle rappelle les orientations prioritaires du projet de l'Audiar pour 2016-2020, le programme partenarial, l'objet de la subvention, dont le montant est fixé à 2,50 M€ par an, ce qui offre une sécurité à l'Audiar puisqu'elle est assurée de percevoir ce montant pendant cette période. La subvention englobe la cotisation annuelle de la Métropole à l'Audiar.

Il est prévu des subventions complémentaires pour la prise en charge du loyer et de la taxe foncière des locaux occupés par l'agence à son siège social situé à Rennes, dans un immeuble appartenant à Archipel Habitat. Le montant de la taxe foncière payée par l'Audiar était de 14 087 € en 2016 et de 15 396 € en 2015.

La taxe foncière étant légalement due par le propriétaire des locaux, ce versement s'analyse en fait comme une subvention déguisée de Rennes Métropole à Archipel Habitat. La circonstance que cette prise en charge par l'Audiar de la taxe foncière soit prévue par le bail passé entre l'Audiar et Archipel Habitat ne change rien à son caractère irrégulier.

De même, Rennes Métropole met à disposition de l'Audiar des locaux, dont elle précise la consistance, au sein de l'Hôtel de Rennes Métropole.

La convention prévoit le remboursement à Rennes Métropole des impôts et taxes foncières dont cette dernière serait redevable ce qui, là aussi, est anormal en ce qui concerne la taxe foncière, due par le propriétaire et non par le locataire.

2 - L'Etablissement Public Foncier de Bretagne (EPF) a conclu le 16 décembre 2014 une charte partenariale avec cinq agences d'urbanisme (Adeupa Brest, Audelor, Audiar, Côtes-d'Armor Développement et Quimper Cornouaille Développement) pour définir les modalités de sa participation aux travaux des agences sur l'élaboration et la mise en œuvre du PPI porté par l'EPF pour la période 2016-2020. La charte prévoit la signature d'une convention annuelle pour déterminer la nature des travaux réalisés par chaque agence et les modalités de paiement de la subvention.

Il apparait que le montant de subvention prévu pour 2016, qui était de 12 000 €, n'a pas été intégralement versé à l'Audiar. Le versement a été limité à 9 000 € le travail n'ayant pas été terminé au 31 décembre 2016 comme il était prévu par la convention.

3 - La région passe des conventions annuelles avec l'Audiar qui prévoient le montant de la subvention, laquelle englobe la cotisation. Les conventions ne font pas état d'une contrepartie attendue par la région, sauf en 2016 où elle a commandé une étude sur « l'apport des Scots sur les enjeux d'aménagement et de développement de la Bretagne ».

En 2015, la région n'a pas passé de convention et n'a pas participé au budget de l'Audiar. Elle n'a donc pas non plus versé de cotisation, ce qui pose la question de sa qualité de membre de l'association.

4 - Le GIP du Pays de Rennes et le syndicat mixte du Scot du Pays de Rennes ont conclu chacun une convention avec l'Audiar en 2013. Ces conventions prévoient une subvention de 40 000 € chacun en contrepartie de travaux.

La convention passée avec le GIP du Pays de Rennes concernant l'exercice 2013 n'a en fait été signée qu'en 2014 ou 2015, elle n'est en effet pas datée. La responsable du GIP a indiqué lors de l'instruction que la convention n'a en fait jamais été signée et les fonds n'ont été versés qu'après constatation par la structure du service fait, ce qui n'était pas prévu dans la convention. La situation est identique pour la convention conclue entre l'Audiar et le syndicat mixte du Scot du Pays de Rennes pour l'année 2013.

Il conviendra qu'à l'occasion des prochaines conventions, l'Audiar veille, en lien avec les collectivités et organismes partenaires, à prévenir de futures anomalies.

2.4 Le fonctionnement institutionnel de l'Audiar

Le fonctionnement institutionnel de l'Audiar appelle dans l'ensemble peu d'observations, en dehors de quelques lacunes qui nécessitent une révision de certains articles des statuts.

2.4.1 Les organes de décision

Le principal organe de décision est l'assemblée générale qui se réunit au moins une fois par an, élit les membres du conseil d'administration autres que ceux désignés statutairement. Elle entend les rapports du conseil d'administration sur la gestion et sur la situation financière et morale de l'association. Elle approuve les comptes de l'exercice clos, vote le budget, délibère sur les questions portées à l'ordre du jour, fixe le montant de la cotisation annuelle. Elle donne toute autorisation au conseil d'administration et au directeur pour effectuer toute opération entrant dans l'objet de l'association.

Le conseil d'administration est composé de l'Etat (préfet d'Ille-et-Vilaine et trois autres représentants), Rennes-Métropole (le président et cinq membres élus par la métropole) et des représentants de chacun des collèges élus par leurs représentants respectifs à l'assemblée générale au nombre de :

- Cinq représentants pour le collège des communes de la communauté d'agglomération,
- Un représentant pour le collège des établissements d'enseignement supérieur,
- Quatre représentants pour le collège des établissements publics de coopération intercommunale et des collectivités territoriales,
- Un représentant pour le collège des personnes morales de droit public.

Le trésorier payeur général assiste de droit aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Les délégués du personnel de l'agence assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Organe de décision et de contrôle interne de l'association pour la gestion financière et administrative, le conseil d'administration délibère sur le programme général des études et sur le projet de budget de l'association qui sera soumis à l'assemblée générale et il élit en son sein un bureau. Il n'est pas prévu un nombre minimum de réunion du conseil ; selon les statuts, il se réunit chaque fois que nécessaire.

Le bureau est composé du président, élu par le conseil d'administration, de trois vice-présidents dont un choisi parmi les représentants de l'Etat, d'un secrétaire et d'un trésorier. Il se réunit chaque fois que nécessaire mais au moins une fois par an, pour arrêter les comptes de l'exercice clos qui seront soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Le bureau assiste le président pour la gestion et le contrôle de l'association, le conseil d'administration peut lui déléguer une partie de ses pouvoirs.

Le président de l'association est élu par le conseil d'administration, il préside l'assemblée générale et le conseil d'administration de l'association. Selon l'article 19 des statuts, il décide les dispositions administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'association. Il a tout pouvoir pour prendre avec l'accord du conseil d'administration tous engagements financiers à l'égard des tiers. Il nomme le directeur après avis du conseil d'administration. Le directeur assiste le président pour l'exécution des décisions du conseil d'administration, il dirige, anime et coordonne sous l'autorité du président, les services de l'association.

2.4.2 La vie sociale de l'association

L'article 22 des statuts prévoit que le conseil d'administration peut établir un règlement intérieur qui précise les conditions générales de fonctionnement de l'association et les règles relatives à la gestion des fonds de l'association.

Il est relevé que l'association ne s'est pas dotée d'un tel règlement intérieur. Elle a prévu toutefois de le faire à l'occasion de la prochaine révision des statuts qui doit intervenir en 2019.

Les instances de l'association, régulièrement constituées, se sont bien réunies au cours de la période sous revue. Elles ont pris les décisions qui étaient de leur ressort. Mais la vie sociale de l'association est réduite puisque chaque instance ne se réunit guère plus d'une fois par an.

Ainsi, l'assemblée générale ordinaire s'est réunie une fois l'an au cours de la période sous revue.

Le bureau s'est réuni également une fois par an. Il ne rassemble la plupart du temps que trois personnes sur les six qui sont censées y siéger, sauf le 17 mars 2017 où les six membres étaient présents. Les décisions prises sont conformes aux attributions du bureau. Le trésorier est présent et intervient lors de chaque réunion.

Le conseil d'administration s'est réuni une fois par an entre 2013 et 2016, deux fois en 2014 avec l'élection d'un nouveau président suite aux élections municipales de 2014. Les conseils d'administration ont bien approuvé, chaque année, le projet d'orientation du programme de travail de l'année suivante.

Les comptes rendus des réunions des différentes instances détaillent bien l'ordre du jour, les votes qui sont la plupart du temps unanimes, les interventions des différents membres, dont le représentant de l'Etat et le directeur. Mais ils ne mentionnent pas toujours les personnes absentes. Il y aurait lieu de faire figurer cette information dans tous les comptes rendus des réunions des instances statutaires.

Il apparait également que ces comptes rendus ne sont pas toujours relus, puisque plusieurs erreurs matérielles y ont été relevées[3].

[3] Le compte rendu de l'assemblée générale du 4 avril 2017 évoque l'adoption du compte rendu de l'AG du 22 mars 2016. La phrase suivante indique que le compte rendu de l'AG du 17 mars **2015** est adopté à l'unanimité. Ce même compte rendu indique que « pour illustrer l'ensemble des champs d'activités de l'agence

2.4.3 La nécessaire révision de certaines dispositions statutaires

Tout d'abord, une confusion entre délégation de signature et délégation de pouvoir ressort de certains documents examinés : ainsi, le point 2 de l'ordre du jour du conseil d'administration du 17 juin 2014 mentionne les délégations de signature alors que, selon le compte rendu, ce sont les délégations de pouvoirs qui ont été évoquées. Il est notamment indiqué que M. Couet entend donner une délégation de ses pouvoirs au vice-président délégué et au directeur de l'agence, ainsi qu'une délégation dont la nature n'est pas précisée, sur les comptes bancaires, à lui-même, au trésorier et au directeur. Il semble s'agir en fait d'une délégation de pouvoir.

De plus, certaines de ces délégations ne sont pas prévues par les statuts. Selon l'article 18, le président ne peut déléguer ses pouvoirs qu'à un ou plusieurs vice-présidents et au directeur. La délégation de pouvoir au trésorier n'est pas prévue. Elle est donc irrégulière au regard des statuts actuels de l'Audiar.

Selon ce même article 18, le président peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs vice-présidents et au directeur. L'attention de l'association est appelée sur le fait qu'une délégation totale de pouvoirs est impossible, elle doit être précise et limitée dans son champ et dans le temps.

Par ailleurs selon l'article 17 des statuts, le trésorier fait partie du bureau. Dans les faits, il suit les comptes de l'association, les présente dans les instances de l'agence (bureau, conseil d'administration et assemblée générale). Mais les statuts sont muets sur ses attributions. Son rôle exact au sein de l'association devrait en conséquence être précisé.

Enfin, l'article 8 est intitulé « représentation et pouvoir ». Cependant il ne prévoit pas la possibilité pour un représentant de donner pouvoir à un autre, ce qui pourrait être utile en cas d'absence. La rédaction de cet article pourrait être modifiée en ce sens.

Il y aurait donc lieu de revoir la rédaction des statuts sur ces différents points à l'occasion d'une prochaine révision.

Recommandation n° 2 Réviser les statuts de l'association pour actualiser ou clarifier certains de ses articles.

sont à citer quelques dossiers réalisés en **2018** ». De même, le compte rendu du conseil d'administration du 25 novembre 2015 adopte le compte rendu du conseil d'administration du 26 juin **2016**.

Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bretagne
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne