

18.6 **Projet de délibération n° DEL-23-0951**

Rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et la gestion de l'Agence d'Urbanisme et Aménagement Toulouse (AUAT) aire métropolitaine pour les exercices de 2017 à 2022

Exposé

Par courrier du 13 septembre 2023, la Présidente de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) d'Occitanie a bien voulu adresser au Président de Toulouse Métropole le rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT) pour les exercices 2017 à 2022. Ce rapport comporte les précisions et éléments transmis par courrier le 7 avril dernier par Toulouse Métropole.

Conformément à l'article L. 243-6 du Code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué au Conseil de la Métropole et faire l'objet d'un débat. Est également jointe la réponse adressée à la Chambre le 25 août 2023.

Décision

Le Conseil de la Métropole,

Entendu l'exposé de Monsieur le Président, après en avoir délibéré,

Décide :

Article unique

De prendre acte du rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et la gestion de Agence d'Urbanisme et Aménagement Toulouse (AUAT) aire métropolitaine pour les exercices de 2017 à 2022, tel qu'annexé à la présente délibération.



La Présidente

Envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 13/09/2023

Réf. : DGR23 / 1337

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT) pour les exercices 2017 à 2022.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante, pour information.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités ou groupements de collectivités territoriales qui lui ont apporté un concours financier ou qui détiennent une partie du capital ou une partie de voix dans ses instances de décision, ainsi qu'au représentant légal de l'organisme, qui respectivement le présenteront à la prochaine réunion de leur assemblée délibérante et de leur organe collégial de décision.

En application des dispositions de l'article L. 243-6 du CJF, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion d'une des assemblées délibérantes suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication à l'organisme contrôlé par la chambre régionale des comptes.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe (occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr) de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez également une copie de l'ordre du jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Valérie RENET

Monsieur Jean-Luc MOUDENC
Président de Toulouse Métropole
dominique.gilles@toulouse-metropole.fr,



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

AGENCE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT
TOULOUSE AIRE METROPOLITAINE (AUAT)
(Haute-Garonne)

Exercices 2017 à 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES ET LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DES RESSOURCES HUMAINES	9
1.1. Les statuts	9
1.1.1. L'objet social.....	10
1.1.2. La gouvernance	13
1.1.3. La vie sociale.....	17
1.1.4. La tenue des comptes	21
1.1.5. La certification et la publication des comptes.....	22
1.1.6. L'équilibre financier.....	23
1.2. La commande publique	25
1.2.1. La relation de quasi-régie entre l'agence et ses adhérents	25
1.2.2. Les activités de l'agence soumises à TVA.....	26
1.2.3. L'agence est un pouvoir adjudicateur dont les procédures d'achat sont insuffisamment formalisées.....	27
1.3. Les ressources humaines	34
1.3.1. Une externalisation partielle et couteuse du poste de responsable des RH..	34
1.3.2. Des effectifs en forte croissance et des profils variés	35
1.3.3. La représentation du personnel, l'accord d'entreprise et l'accord CET renégociés en 2022	36
1.3.4. Le règlement intérieur du personnel	37
1.3.5. Un temps de travail inférieur à 1 607 heures annuelles	38
1.3.6. Les recrutements et les départs	39
1.3.7. Les rémunérations	41
1.3.8. Les avantages pécuniaires divers et l'action sociale.....	43
1.3.9. Les moyens généraux.....	44
2. LES MISSIONS ET L'ACTIVITÉ	46
2.1. Les orientations stratégiques	46
2.2. Des activités multiples.....	47
2.2.1. Le programme partenarial	47
2.2.2. Les missions socles	47
2.2.3. Les autres missions transversales.....	48
2.2.4. L'élaboration de la programmation annuelle des travaux.....	49
2.2.5. Les activités hors du programme partenarial	49
2.2.6. Les partenariats	51
2.2.7. Le suivi d'activité.....	52
2.2.8. La mesure du résultat et la performance des activités.....	54
2.2.9. L'annulation du PLUi et du PDU de Toulouse Métropole	55
2.3. La transformation numérique	57

2.3.1.	L'organisation et la stratégie	57
2.3.2.	Le recours aux logiciels libres.....	59
2.3.3.	Les projets	60
2.3.4.	La sécurité	62
2.3.5.	Les coûts.....	63
2.4.	Le réseau express régional métropolitain	63
2.4.1.	Une impulsion nationale qui se conjugue avec un potentiel local	63
2.4.2.	Une agence investie sur les mobilités	66
2.4.3.	Les travaux réalisés par l'agence sur la thématique du ferroviaire	67
2.4.4.	Des capacités d'analyses et d'animation qui peuvent être mobilisées	68
ANNEXES		70
Réponses aux observations définitives		78

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT) pour les exercices 2017 à 2022. Cette association, créée en 1972 sur le fondement de la loi d'orientation foncière de 1967, vient de fêter ses cinquante ans. Elle constitue pour ses membres, des collectivités locales, l'État et des acteurs de l'aménagement et du développement, un outil mutualisé d'ingénierie territoriale et urbaine. Elle est financée à ce titre quasi exclusivement par concours financiers publics, soit 5,6 M€ en 2021, dont plus de 2 M€ de Toulouse Métropole, son premier contributeur.

Des statuts et une gouvernance qui pourraient être clarifiés, des instances mieux informées

L'association dispose statutairement de champs de compétences ouverts à une grande variété de thématiques : le développement urbain, l'habitat et le logement, les transports, dont certaines pour lesquelles son apport est limité. Elle gagnerait à se centrer sur son cœur de mission dédié à l'urbanisme et à l'aménagement. À la faveur de sollicitations de territoires éloignés, elle a également étendu son périmètre géographique d'intervention. Celui-ci présente désormais des discontinuités et l'agence, afin de favoriser les approches intégrées pour les politiques publiques, pourrait privilégier l'accueil de territoires en proximité plus immédiate.

En matière de gouvernance interne, plusieurs clarifications seraient utiles à travers l'actualisation de ses statuts et de son règlement intérieur. Les modalités de représentation de ses membres, qui font une large place à la métropole toulousaine, peuvent être repensées afin de mieux intégrer la diversité des territoires de ses membres. Les modalités de désignation du président de l'association, et la place des instances informelles mises en place doivent être précisées. Un système de délégations précis et encadré doit être mis en place.

La gestion de l'agence et la situation financière

L'association, qui est quasi intégralement financée par des fonds publics, est dans une situation financière confortable. Elle n'est pas propriétaire de ses locaux mais n'a pas d'endettement.

L'activité de l'association est, conformément à sa vocation, centrée sur la réalisation d'un programme partenarial et la part des prestations de services est limitée. Elle a la possibilité de recourir aux contrats de quasi-régie pour ces travaux hors programme, de fait également réalisés pour le compte de ses membres. Pour autant, l'AUAT est un pouvoir adjudicateur, et ses besoins doivent donc être satisfaits dans le respect du code de la commande publique, ce qui est actuellement insuffisamment pris en compte. À cette fin, elle doit organiser et structurer sa fonction achat.

La masse salariale constitue le principal poste de coût de l'agence. Ses effectifs sont en hausse et l'agence emploie désormais 80 salariés. À la faveur de la dénonciation de l'accord d'entreprise conclu en 2012, elle doit s'assurer du bon respect de ses obligations réglementaires et remettre à plat les conditions d'activité et de rémunérations de ses salariés. Elle doit gagner en transparence en présentant davantage d'informations en la matière à ses instances statutaires.

Une activité et des missions à évaluer

L'activité de l'agence d'urbanisme consiste, ainsi que prévu par les textes, à mener des réflexions et des études d'accompagnement des politiques publiques. Les activités sont déployées pour l'essentiel dans le cadre d'un programme partenarial d'activités, défini par ses membres, assorti d'un budget temps. Ses relations avec ses membres font désormais l'objet de conventions partenariales permettant de plus en plus de visibilité financière sur trois ans. Elle a validé son nouveau projet d'agence, fin 2021, en mettant l'accent sur la mutualisation de plusieurs sujets : la prospective territoriale, le foncier, la cohésion sociale, le climat et la transition écologique. Si une évaluation à mi-parcours est prévue pour 2026, aucun indicateur qualitatif ou quantitatif de résultat n'a été défini ex ante afin de s'assurer de la bonne atteinte des objectifs. De plus, afin de procéder aux restitutions prévues dans le cadre des conventions partenariales, des procédures d'évaluation de la performance de l'activité, de la satisfaction des membres et sur l'impact des livrables, doivent être mises en œuvre.

Une agence bien positionnée pour contribuer aux réflexions sur le réseau de transport express métropolitain

Une impulsion nationale a été donnée pour doubler la part du ferroviaire dans les transports urbains. À Toulouse, le transport ferroviaire présente des enjeux et un potentiel important et fait l'objet d'un débat.

Dans ce contexte, l'AUAT bénéficie d'un positionnement favorable pour la réalisation ou l'animation des travaux de réflexion sur les mobilités à l'échelle du territoire de l'Interscot, intégrant la desserte ferroviaire. Elle est susceptible d'animer ou de contribuer à la réalisation de travaux objectivant les enjeux en la matière, afin d'éclairer les décideurs publics sur les voies et moyens pour satisfaire les objectifs de cohérence urbanisme/mobilités dans le cadre d'un développement durable du territoire.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Mettre en place, en 2023, un système de délégations et subdélégations précises, encadrées dans leur champ et dans le temps, faisant l'objet de comptes rendus formalisés. (non mise en œuvre)
2. Réviser les statuts et le règlement intérieur de l'association pour actualiser et clarifier certains de ses articles, notamment sur les enjeux de transparence, de relation entre les instances et de vie sociale. (non mise en œuvre)
3. Faire apparaître dans les comptes annuels de l'association, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, les rémunérations et avantages en nature des trois plus hauts cadres dirigeants. (non mise en œuvre)
4. Déposer les comptes annuels, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009, sur l'espace dédié du Journal officiel aux fins de publication dans les trois mois de leur approbation. (non mise en œuvre)
5. Garantir le respect des principes généraux de la commande publique au moyen d'une structuration de la fonction achat qui favorise l'ouverture à la concurrence et l'obtention de conditions économiquement plus avantageuses. (non mise en œuvre)
6. Mettre en place une procédure d'évaluation régulière de l'activité pouvant alimenter le suivi de l'exécution des conventions partenariales (non mise en œuvre).

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 sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine a été ouvert, par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, le 24 août 2022 par lettre du président de la première section adressée à Mme Annette Laigneau, présidente en fonctions.

En application des articles L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 14 décembre 2022.

Lors de sa séance du 12 janvier 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Mme Annette Laigneau. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

La chambre, dans sa séance du 17 mai 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES ET LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DES RESSOURCES HUMAINES

Créées par l'article 23 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les agences d'urbanisme sont des outils mutualisés d'ingénierie territoriale et urbaine, fonctionnant sous forme d'association ou de groupement d'intérêt public, auxquels participent les collectivités locales, l'État et des acteurs de l'aménagement et du développement.

1.1. Les statuts

Les dispositions concernant les agences, précédemment insérées à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, ont été modifiées par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et figurent désormais à l'article L. 132-6. Depuis cette date, la loi ALUR a ouvert la possibilité qu'une agence d'urbanisme prenne la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) alors que seule la forme associative était jusque-là envisagée. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a également complété l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme en ajoutant des missions aux agences aux points six et sept : « contribuer à la mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier » et « apporter ponctuellement une ingénierie, dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement ou d'une convention d'opération de revitalisation de territoire, dans les territoires qui sont situés à proximité de leur périmètre d'action ».

Les premiers statuts datent de 1972, année de création de l'agence. Ils ont été modifiés, en 2000, pour intégrer la loi solidarité et renouvellement urbain et, en 2012, pour étendre son objet aux enjeux de développement urbain durable, de concertation et d'ingénierie de projet, et pour créer les différentes catégories de membres. Les statuts actuellement en vigueur datent de juin 2019, la précédente révision avait été validée en février 2016.

La révision de 2016 a porté sur plusieurs points : bien identifier l'échelle de l'aire métropolitaine comme périmètre d'activité de l'association en lieu et place de l'aire urbaine ; compléter l'objet en intégrant les compétences liés à l'habitat, au logement et au marché locatif, ainsi qu'à l'attractivité ; procéder à divers ajustements de gouvernance (membres, composition du conseil d'administration, ajustement des règles du quorum, suppression du Bureau et du Secrétaire) et préciser les modalités de participation de l'observatoire des loyers aux instances de l'AUAT.

La révision de 2019 a consisté, selon la réponse de l'ordonnatrice, à définir la notion d'aire métropolitaine afin de sécuriser l'adhésion de nouveaux membres. La chambre relève que suite à la demande **d'adhésion de la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées**, le périmètre géographique de l'association a été étendu « aux territoires situés jusqu'à 100 km au-delà de celle-ci » et l'article 4.1 sur les membres de droit modifié afin d'actualiser le changement de nom de certaines collectivités et de faciliter le retrait.

Au cours de la période sous revue, les révisions des statuts ont bien été adoptées lors d'assemblées générales extraordinaires et correctement déclarées en préfecture.

1.1.1. L'objet social

1.1.1.1. Les compétences

Les dispositions du code de l'urbanisme autorisent l'agence à exercer ses compétences dans de nombreux domaines¹, son activité restant néanmoins réservée à ses membres. Conformément à ces dispositions, l'AUAT est une personne morale sous la forme d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901, et son siège social se situe à Toulouse (Haute-Garonne). Elle a pour vocation, selon l'article 2 de ses statuts : « de favoriser le développement urbain durable de l'aire métropolitaine toulousaine dans son espace régional ».

Dans un contexte juridique de renforcement des outils de planification stratégique et des politiques urbaines, l'agence met en avant son soutien aux projets en faveur de la ville durable et du logement pour tous, mène des travaux de prospective et d'observation urbaine et territoriale au sein d'observatoires locaux, et met son ingénierie partenariale au service des territoires. Elle souligne également sa participation à l'organisation du dialogue et de la coopération entre les différentes échelles territoriales, aux débats sur les enjeux métropolitains, et à la diffusion des connaissances.

Dans ce cadre, l'AUAT présente plusieurs missions statutaires principales : « la réalisation et le suivi, sous forme partenariale de programmes d'activités et d'études permettant tant l'observation, l'analyse, la prospective et l'évaluation des politiques publiques que la définition, la coordination, la faisabilité et la gestion des projets de développement urbain, économique, social et environnemental de ses membres dans les domaines de la planification urbaine, de l'aménagement du territoire et de la programmation ». Sept champs de compétences sont visés : « l'habitat et le logement ; l'économie, le rayonnement et l'attractivité, le génie urbain et les transports et déplacements ; le paysage et l'environnement ; les loisirs et le tourisme ; la formation, la culture et la communication ; la concertation et l'ingénierie de projet ».

Les champs de compétence ainsi mentionnés statutairement sont calés sur des secteurs classiques d'intervention des collectivités membres. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui assigne à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement des objectifs multiples, vient également conforter la possibilité pour les agences d'urbanisme de s'intéresser à l'ensemble de ces questions.

Pour autant, pour les secteurs du tourisme, des loisirs et de la culture et communication, l'agence considère que ces domaines ne constituent pas à proprement parler des domaines d'intervention, et qu'ils sont abordés, de manière indirecte au titre de leur impact sur l'attractivité et le développement des territoires. Enfin, l'agence relève que leur mention aux statuts ne confère pas une obligation d'intervention mais une possibilité ouverte à la discrétion de ses membres. Dans ce contexte, l'agence pourrait, sous réserve de rester focalisée sur son cœur de mission, investir ces champs de compétence dès lors qu'ils rejoignent des problématiques de développement urbain.

¹ Article L. 132-6 du code de l'urbanisme. Hormis celui-ci seuls deux textes non normatifs traitent du fonctionnement : la note technique du 30 avril 2015 du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et le guide pratique sur les missions, le fonctionnement et le financement des agences d'urbanisme publié par la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

1.1.1.2. Le périmètre géographique

Selon les statuts, « l'association a pour vocation de favoriser le développement urbain durable de l'aire métropolitaine dans son espace régional ».

Comme déjà indiqué, lors de la révision statutaire de 2019, à l'occasion de la candidature de la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, une définition de l'aire métropolitaine a été apportée en incluant les territoires situés jusqu'à 100 km au-delà de l'aire urbaine de Toulouse.

L'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, qui constitue le socle juridique des agences d'urbanisme, prévoit que celles-ci préparent les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques. Par ailleurs, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui a également complété l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, a ajouté des missions aux agences et notamment (cf. supra) celle d'apporter ponctuellement une ingénierie dans les territoires qui sont situés à proximité de leur périmètre d'action. Les notions de périmètre d'action et de proximité ont ainsi été réaffirmées, soulignant la cohérence d'un soutien aux territoires en contact direct, ou fortement engagés dans les flux d'échanges avec la métropole. De fait, l'association combine deux modalités d'intervention : auprès de ses membres, et auprès d'autres territoires, par des projets liés à l'inter-territorialité.

L'association s'engage actuellement, dans le prolongement de missions historiques, dans des échanges pour une étude de préfiguration d'un observatoire habitat et foncier sur les territoires du SCoT de la Vallée de l'Ariège. Elle a également contribué à la réalisation d'un guide pour la revitalisation des territoires en Occitanie. L'Auat souligne que les interdépendances territoriales sont fortes, quoique de nature différente : mobilité, habitat, économie, enseignement supérieur, tourisme. Ces flux d'échanges caractérisent la notion d'aire urbaine, définie par l'Insee. Celle de Toulouse est une des aires urbaines les plus vastes de France en nombre de communes (452). En 2020, l'Insee l'a remplacée par le concept d'aire d'attraction, avec un périmètre différent, portant à 527 le nombre de communes la composant, sur six départements. Théoriquement, et sous réserve d'adaptation du deuxième article de ses statuts, l'agence peut ainsi avoir comme horizon de périmètre pertinent, l'aire d'attraction de Toulouse, ou à défaut, les territoires de proximité les plus intensément engagés dans les flux d'échanges.

Toutefois, en l'état, le périmètre défini par les territoires membres de l'Auat comporte des discontinuités géographiques qui peuvent constituer une limite pour l'atteinte de ces objectifs. Certaines intercommunalités jouxtant le territoire de Toulouse Métropole, n'en sont pas membres². De plus, sur la période, certains adhérents se sont retirés de l'agence (cf. infra). Si ces départs n'affectent pas le périmètre d'observation de l'agence, ils accentuent de fait la fragmentation territoriale des analyses des politiques publiques. Enfin, l'association s'est ouverte, via de nouvelles adhésions, à des territoires plus éloignés, qui ne sont pas situés en continuité directe avec son périmètre (la communauté d'agglomération d'Albi, l'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées). Des enjeux thématiques communs, comme l'enseignement supérieur et la recherche ont pu être mis en exergue à cette occasion. Par ailleurs, des élus ont souligné l'intérêt d'une approche territoriale large afin de mieux prendre en compte la question des mobilités. Cet élargissement géographique a néanmoins interpellé certains membres du conseil d'administration. Le directeur a alors mentionné que « ce n'est pas l'agence qui va vers ces territoires, mais ceux-ci qui la

² À l'Est : CC des coteaux du Girou, des coteaux de Bellevue ; au Sud : CC des Terres du Lauragais ; à l'Ouest : CA du Muretain, au nord : CC des Hauts Tolosan, du Frontonnais.

sollicitent ». C'est cette demande des territoires qui a conduit à l'élargissement du périmètre d'intervention.

Lors de la réinstallation du conseil d'administration, en 2014, le président avait évoqué l'association comme un lieu de création du district, du le syndicat mixte d'études de la grande agglomération toulousaine (SMEAT), du syndicat mixte de transports en commun (SMTC) et du groupement d'intérêt public (GIP) interSCoT. L'agence a ainsi porté de longue date les projets liés à l'inter-territorialité. Ainsi, pour les territoires plus éloignés qui entretiennent des liens avec la métropole, d'autres cadres de coopération territoriale existent, qui n'impliquent pas une adhésion directe à l'association. L'AUAT accompagne et apporte ainsi un appui technique à l'association du Dialogue métropolitain de Toulouse, créée en 2013, et qui porte le projet de relations équilibrées entre la métropole et les villes moyennes inscrites dans le rayonnement métropolitain. L'AUAT apporte également son appui technique à l'Interscot du grand bassin toulousain, qui rassemble douze SCoT, pour organiser l'échange d'informations, la mutualisation des données et la production de rapports ou de conseils en matière d'analyse et de prospective territoriale.

Le périmètre de l'AUAT, malgré son extension récente, ne recouvre donc que partiellement celui de l'aire urbaine, et a fortiori de l'aire d'attraction. Pour autant, le territoire du département des Hautes-Pyrénées et a fortiori celui de l'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées n'en fait pas partie. L'extension présente ainsi pour partie un caractère conjoncturel, la modification statutaire ayant, entre autres, été motivée par la perspective de répondre à une demande de travaux pour ces nouveaux territoires. La chambre engage l'agence, qui était déjà engagée auprès des territoires relativement distants (agglomérations d'Albi, et de Foix) à accroître ses relations avec les territoires de proximité, les plus engagés dans les phénomènes métropolitains, afin de privilégier l'action territoriale la plus intégrée (cf. infra sur la cohérence urbanisme/mobilités).

1.1.1.3. Les membres

Les modalités d'adhésions sont décrites aux quatrième et cinquième articles des statuts. L'association est composée de membres de droits, membres adhérents et personnes associées, ces dernières n'ayant pas voix délibérative, mais simplement consultative au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

L'État en est membre de droit ainsi que Toulouse-Métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval, la communauté de communes de la Save-au-Touch, le conseil départemental de la Haute-Garonne, ainsi que le conseil régional Occitanie, le SMEAT et le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération métropolitaine toulousaine Tisséo-Collectivités. Quatre communautés d'agglomération (de l'Albigeois, du Pays de Foix-Varilhes, de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, de Gaillac-Graulhet), deux communautés de communes (du Pays de Tarascon et des Portes d'Ariège Pyrénées), 47 communes, trois SCoT et le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine sont également membres adhérents.

Plusieurs personnes morales en charge d'une mission de service public ou d'intérêt général dans le périmètre d'intervention de l'Association sont également personnes associées. Les possibilités d'association sont ouvertes, et les modalités de validation des candidatures identiques à celles des adhérents. De nouveaux organismes se sont associés à l'AUAT sur la période, comme les établissements publics fonciers d'Occitanie.

De nouveaux organismes se sont associés à l'AUAT sur la période, dont les établissements publics fonciers d'Occitanie. Sur la période, un SCoT a rejoint, ainsi que trois communautés

d'agglomération, et deux communautés de communes³. Une communauté d'agglomération (Grand Auch Cœur de Gascogne) n'a pas mené sa demande d'adhésion jusqu'au bout. Des membres se sont également retirés : la communauté d'agglomération du Muretain, la communauté de communes de Castelnaudary Lauragais audois, et trois communes ont cessé leur adhésion (Seysse, Roques, Pinsaguel).

L'ouverture statutaire des possibilités d'adhésion, et la volonté de se projeter sur des territoires autres que celui de la seule métropole toulousaine, ont contribué à l'accueil de nouveaux membres ou personnes associées. Sur la période, l'AUAT a ainsi augmenté le nombre de ses membres. Pour autant, au regard de la composition de l'aire métropolitaine, le potentiel de nouvelles adhésions demeure élevé, de nombreux EPCI⁴ et leurs communes ainsi que plusieurs conseils départementaux pouvant rejoindre l'agence. L'association souligne toutefois les difficultés d'intégrer d'éventuels travaux supplémentaires les enjeux liés à sa capacité d'intégrer de nouvelles charges de travail, et l'absence de demande explicite de ses membres pour s'inscrire dans une démarche proactive de recherche de nouvelles adhésions.

La chambre encourage l'association à identifier les principaux freins à la candidature à l'adhésion de nouveaux membres. En effet, en facilitant l'accueil des territoires faisant partie ou entretenant les échanges les plus intenses avec l'aire urbaine, elle contribuerait ainsi activement à l'intégration territoriale des politiques publiques.

1.1.2. La gouvernance

La révision des statuts en 2016 (cf. supra) a supprimé le bureau et le secrétaire. Dès lors, sous la période sous revue, les statuts prévoient, au titre III : Une assemblée générale (articles huit à onze), un conseil d'administration (articles douze à quatorze) et des dirigeants (articles 15 à 18) dont un président, un trésorier, un directeur général et le comité de l'observatoire des loyers. Ces instances n'ont pas été modifiées par la révision des statuts de 2019.

1.1.2.1. L'assemblée générale

Le principal organe de décision est l'assemblée générale qui se réunit statutairement au moins une fois par an et dans les six mois de la clôture de l'exercice, ce qui s'est vérifié sur la période. Composée de l'ensemble des représentants des membres de droit et des adhérents, des personnes associées ainsi que de l'observatoire local des loyers, ses compétences sont étendues (article 11). Les principales consistent en l'approbation des grandes orientations pluriannuelles, du rapport annuel du président sur la gestion, les activités et la situation morale, et du rapport financier du trésorier et du commissaire aux comptes. Elle approuve également les comptes de l'exercice clos, fixe le montant des cotisations, approuve les modifications statutaires, ratifie en dernier lieu les adhésions et exclusions. Enfin, l'assemblée générale constate et ratifie la désignation des membres du conseil d'administration. Pour autant, elle n'élit pas le président, ne vote pas le budget et n'a pas vocation à donner autorisation au conseil d'administration et au directeur pour effectuer toute opération entrant dans l'objet de l'association.

³ SCoT de la Vallée de l'Ariège, CA de Gaillac Graulhet, du Pays de Foix-Varilhes, de Tarbes Lourdes Pyrénées, et CC Portes d'Ariège Pyrénées, CC Pays de Tarascon.

⁴ Sur le seul département de la Haute Garonne, douze communautés de communes et la communauté d'agglomération du Muretain seraient concernées.

1.1.2.2. Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé des représentants des membres de droit, et de cinq représentants de l'ensemble des communes membres parmi lesquels au moins deux représentants des communes appartenant à la métropole. Par ailleurs tout établissement public membre adhérent peut demander la désignation d'un administrateur. Certaines personnes associées peuvent également être associées avec voix consultative. S'il n'est pas prévu statutairement un nombre minimum de réunions du conseil, il se réunit chaque fois que nécessaire, et dans la pratique deux à trois fois par an. Il vote le budget, arrête les comptes annuels, institue des commissions, agréé les nouveaux membres et décide de l'exclusion, autorise tous actes ou opérations qui ne sont pas statutairement de la compétence de l'assemblée générale. Il définit le programme annuel d'activités. L'article douze des statuts évoque « les personnes associées d'intérêt métropolitain » sans que cette notion soit définie. L'association peut préciser ses statuts sur ce point.

L'articulation des rôles entre les deux instances est délicate. Selon la note technique du 30 avril 2015 du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le programme partenarial peut être délibéré et validé par l'assemblée générale ou le conseil d'administration, ce qui peut générer une confusion des rôles entre les deux instances. Dans le cas d'espèce, le conseil d'administration prépare les décisions de l'assemblée générale qui ratifie en dernière instance. Le projet d'agence a ainsi été évoqué en conseil d'administration avant de l'être en assemblée générale. De fait, plusieurs décisions doivent passer à la fois en conseil d'administration puis en assemblée générale et notamment les adhésions et exclusions. Ainsi, en 2021, l'adhésion de la caisse des allocations familiales de la Haute-Garonne a été agréée par le conseil puis ratifiée par l'assemblée générale. Certaines procédures ne vont toutefois pas jusqu'à leur terme : la candidature de la communauté d'agglomération du Grand Auch, qui avait été agréée par le conseil d'administration du 8 avril 2021, n'a pas été proposée en assemblée générale, l'agglomération ayant interrompu entre temps sa candidature.

Néanmoins, ce schéma institutionnel n'est pas toujours respecté, sans que cela soit contesté ou évoqué par l'un des membres. Lors de l'assemblée générale du 29 juin 2021, celle-ci a approuvé l'adhésion de la commune de Mons, alors que la candidature n'avait pas préalablement été agréée par le conseil d'administration. Également, le projet de modification des statuts a été présenté en conseil du 27 mars 2019, alors que cela relève exclusivement de l'assemblée générale. Par ailleurs, les conventions conclues avec les partenaires peuvent prévoir pour leur suivi d'exécution la réunion d'instances spécifiques (comités techniques et comités stratégiques partenariaux) non prévues par les statuts (cf. infra).

L'association doit s'attacher au respect des prérogatives respectives de ses instances statutaires.

1.1.2.3. L'exécutif : le président et le directeur général

Ni les statuts, ni aucun autre document ne précise les modalités d'élection ou de désignation du président de l'association, qui doivent se déduire des mentions relatives aux autres instances. L'article 14 mentionne ainsi que le conseil d'administration désigne, parmi ses membres représentant un membre de droit, un président parmi les représentants de Toulouse-Métropole. De fait, les statuts ne font pas mention de limitation particulière pour les candidatures ou le président en exercice (âge, incompatibilités), de modalités de scrutin, de durée de mandat.

C'est en conseil d'administration du 13 juin 2014 que Mme Laigneau, candidate unique, a été élue, à main levée, en tant que « présidente de l'agence ». L'assemblée générale qui a suivi ne

s'est pas prononcée. Mme Laigneau a été renouvelée dans son mandat en 2020, selon des modalités identiques.

En vertu de l'article quinze des statuts, le président convoque, fixe l'ordre du jour et préside l'assemblée générale et le conseil d'administration. Il exécute les décisions et représente l'association dans tous les actes de la vie civile et en justice. Il signe tous les contrats d'achat et de vente, et peut déléguer partiellement ses pouvoirs et sa signature, notamment au directeur général, après autorisation du conseil d'administration. Le directeur général est recruté selon une procédure nationale organisée autour d'un jury composé de membres du conseil d'administration. Il a la responsabilité de l'organisation courante et dirige les services, avec de possibles subdélégations de pouvoir et de signature.

Depuis 2016, date de suppression statutaire du bureau, la réunion des instances fait l'objet d'une préparation directe entre la présidente et le directeur général. Celui-ci est conseillé par un comité de direction constitué de cadres supérieurs. Les réunions de celui-ci ne font pas l'objet de comptes rendus, ce qui ne permet pas d'assurer à la traçabilité des processus de gestion interne, et de préparation des réunions des instances statutaires. De fait, l'organisation courante de l'AUAT présente des insuffisances de documentation sur certains points (cf. infra).

1.1.2.4. Les instances non prévues par les statuts

Plusieurs instances reconnues comme informelles, proposées par le nouveau directeur général à la présidente, ont également été présentées en conseil d'administration : un comité scientifique, qui regroupe des enseignants chercheurs et universitaires ; un comité technique partenarial composé des techniciens des collectivités membres ; et un comité stratégique partenarial regroupant l'ensemble des membres et partenaires.

La présidente a réuni pour la première fois en 2019 le comité stratégique partenarial afin d'orienter les travaux pour 2020, et réfléchir au positionnement de l'association dans la perspective du nouveau projet d'agence. L'invitation ne précise pas la nature de cette nouvelle instance informelle, ni sa composition. Dans le cadre d'un calendrier de concertation et d'élaboration du nouveau projet d'agence, le comité a été réuni à trois reprises, et le comité technique deux fois. Les discussions, non décisionnelles, ont également porté sur la revue BelvedeR, et sur les axes prioritaires 2022. Ainsi, il regroupe, de facto, une fois par an des membres de l'assemblée générale, de l'association du Dialogue métropolitain, et d'autres instances informelles (comité d'orientation de la revue, comité d'experts, comité technique partenarial).

D'autres instances informelles, ont également été mises en place : le comité d'orientation de la revue BelvedeR, créé en 2015, qui est un comité consultatif non décisionnel à géométrie variable mais principalement composé de chercheurs académiques, et proche d'un conseil scientifique ; le comité d'expert et personnes qualifiées, créé en 2021, composé de cinq universitaires ou professionnels pour participer au suivi du projet d'agence, ses membres participants au comité stratégique partenarial. Le nouveau directeur général, a également proposé, afin de renforcer la présidence, la création d'un comité restreint de projet. Celui-ci est, depuis 2021, composé de la présidente, des vice-présidents, du trésorier et d'élus référents du conseil d'administration et du directeur général. C'est un lieu de « gouvernance rapprochée » sans pouvoir décisionnel, et ses sept réunions n'ont pas fait l'objet de comptes rendus. Le comité a abordé des enjeux liés à l'avancement du projet d'agence, à la préparation des CA et des AG, au suivi du programme de travail, à l'organisation des rencontres de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).

Plusieurs instances informelles (comités technique et stratégique partenariaux, d'experts, restreints) ont été particulièrement mobilisées pour l'élaboration du nouveau projet d'agence. Leurs travaux ne donnent pas lieu à la formalisation de compte rendus même si une documentation de support peut ponctuellement être produite. Afin de veiller au bon fonctionnement statutaire de l'association, l'association pourrait intégrer les instances informelles dans son règlement intérieur, favoriser une bonne traçabilité de leurs travaux respectifs, et en rendre compte de manière plus complète devant les instances statutaires.

Leurs travaux ne donnent pas lieu à la formalisation de compte rendus, même si un support de documentation peut ponctuellement être produit. Afin de veiller à son bon fonctionnement statutaire, l'association pourrait intégrer les instances informelles dans son règlement intérieur, favoriser une bonne traçabilité de leurs travaux respectifs, et en rendre compte de manière plus complète devant les instances statutaires.

1.1.2.5. La représentation des membres dans les instances

Seuls certains membres de droit bénéficient de plusieurs représentants dans les instances : l'État, la métropole, le conseil régional et le conseil départemental de la Haute-Garonne. Toulouse Métropole, membre de droit, bénéficie de la plus forte représentation au conseil d'administration avec, en 2022, 13 délégués sur 36. La métropole disposait, dès 2017 de la moitié des sièges attribués aux membres de droit. Deux membres de droit, le SMEAT et Tisséo-SMTC, sont représentés par des élus, détenant par ailleurs un mandat au titre de Toulouse Métropole. Les autres communautés d'agglomération ne disposent, pour elles toutes, que de trois sièges, et les communautés de communes que d'un seul. De fait, les intercommunalités doivent faire une demande expresse afin d'être représentées au conseil d'administration.

L'assemblée générale est composée de 96 membres en 2022. Les maires en composent près de la moitié avec 47 sièges, soit un par commune. Les communautés de communes et d'agglomération disposent également d'un siège par membre, soit six représentants. Toulouse métropole, avec treize représentants, est le membre également le mieux représenté à l'assemblée générale.

En l'état, si le sujet a été inscrit parmi les six chantiers du projet d'agence, il n'a pas encore fait l'objet de propositions opérationnelles auprès de la présidente et des instances statutaires, mais des pistes d'évolution ont été évoquées. La chambre relève la forte représentation, directe ou indirecte de Toulouse Métropole dans les instances de l'association, et la faible représentation des autres intercommunalités. Dans le cadre d'un projet de révision statutaire, et de son ambition interterritoriale, l'AUAT pourrait étudier l'intérêt d'une représentation plus équilibrée en faveur des autres intercommunalités, par la mise en place de collèges, de représentations plurales⁵.

1.1.2.6. Délégation de signature et délégation de pouvoirs

L'article 17 des statuts prévoit que l'organisation courante de l'association relève de la responsabilité du directeur général. Il peut bénéficier d'une délégation de pouvoirs et de signature de la part du président de l'association et du trésorier. Ces derniers autorisent, sous leur contrôle, le directeur général à consentir des subdélégations de pouvoirs et de signature. L'article 15 prévoit par ailleurs que le président peut réaliser ces délégations « partiellement, d'une manière

⁵ Lorsqu'un maire peut représenter une intercommunalité mais aussi un autre membre (cf. Tisséo, le SMEAT).

permanente ou temporaire [...] après autorisation du conseil d'administration ». Ainsi, deux articles des statuts prévoient ces délégations, mais selon des modalités distinctes, ce qui est source de contradictions.

Le nouveau directeur général a pris ses fonctions en janvier 2019. En se fondant expressément sur l'article 17, la présidente lui a délégué le pouvoir de signer l'ensemble des courriers et notes relatifs à l'administration interne de l'agence, et notamment les conventions et chartes établies avec les partenaires et membres, les contrats de travail, et les actes de paiements de l'ensemble des dépenses de l'agence. Il peut également engager les commandes relatives aux achats, travaux ou sous-traitances dans le respect des procédures de passation des marchés publics validées par les instances de l'agence. La chambre relève que l'article 15 n'a pas été visé pour la mise en place de la délégation, et qu'aucun plafond particulier n'a été défini pour l'engagement des commandes dans la délégation elle-même. De fait, l'autorisation du conseil d'administration n'a pas été préalablement sollicitée. Les achats en projet ou réalisés ne font pas l'objet d'une présentation spécifique en conseil d'administration mais peuvent être évoqués succinctement lors de la présentation de documents budgétaires.

Il n'y a pas de formalisation d'éventuelles subdélégations, le directeur général étant le seul à pouvoir autoriser des achats, mais pour des dépenses inférieures à 50 k€, selon son contrat de travail. Dans la pratique, pour des montants inférieurs à 500 €, des agents peuvent réaliser des achats, notamment en ligne, pour le compte de l'association, sous réserve d'un accord de la directrice des affaires financières. Pour autant, celle-ci ne s'est pas vue subdélégué formellement de pouvoir ou de signature en la matière.

La chambre recommande à l'association de mettre en place dans les meilleurs délais un système de délégations et subdélégations précis, bien encadrés dans leur champ et dans le temps, et faisant l'objet de comptes rendus formalisés, notamment en matière d'achats (cf. infra). Ces éléments sont indispensables à l'exercice du contrôle effectif par le président et le trésorier. Par souci de transparence, des comptes rendus plus détaillés des achats pourraient être présentés aux instances statutaires.

Recommandation

1. Mettre en place, en 2023, un système de délégations et subdélégations précises, encadrés dans leur champ et dans le temps, faisant l'objet de comptes rendus formalisés. (non mise en œuvre)

1.1.3. La vie sociale

1.1.3.1. Le règlement intérieur de l'association

L'article 26 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. L'association s'est dotée d'un règlement intérieur en 2001, bien avant la période sous contrôle. Celui-ci précise des modalités d'organisation des instances (assemblées générales, conseil d'administration, présidence), ainsi que les missions confiées au trésorier, et au directeur. Aucune mise à jour n'est intervenue depuis cette date. Il est toutefois prévu que la mise en œuvre du projet d'agence AUAT 2030 conduise, via les évolutions statutaires, à une actualisation du règlement intérieur. Sans les avoir soumis à ses instances en l'état, la direction générale a listé plusieurs items : les éléments liés à la dématérialisation de la vie

des instances (des convocations, des envois de dossier, des modalités de participation en distanciel), l'approbation des procès-verbaux, etc. Elle prévoit de proposer une feuille de route pour ce faire, en 2023.

La chambre relève que le règlement pourrait, à l'occasion de son actualisation, utilement intégrer ces éléments et être complété d'autres sujets comme celui déjà évoqué les instances informelles, l'absence de rémunérations des administrateurs, ou la prise en charge de leurs frais de déplacement.

1.1.3.2. La réunion des instances

Les instances de l'association, régulièrement constituées, se sont bien réunies au cours de la période sous revue. Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié des administrateurs est présente ou représentée ; cette règle a été respectée. S'agissant de l'assemblée générale, lors de sa dernière réunion, en juin 2022, seuls 24 membres étaient présents. Huit membres empêchés avaient donné pouvoir pour être représentés, mais près d'une soixantaine étaient excusés. Sur ces dernières années, le nombre d'excusés augmente, alors que le nombre de personnes empêchées ayant donné pouvoir diminue. Les décisions de l'assemblée générale sont ainsi prises, en décembre 2021 et en juin 2022, par une minorité de membres, ce qui en fragilise la légitimité.

Les procès-verbaux des instances font état d'une vie sociale organisée. Pour le conseil d'administration, celle-ci inclut au printemps un panorama rétrospectif des activités, les nouvelles adhésions, l'évolution du programme prévisionnel des travaux, le vote du budget et les autres enjeux statutaires ; et à l'automne la révision du programme et du budget. L'assemblée générale, réunie le plus souvent en juin, ratifie la composition du conseil d'administration, adopte les rapports et comptes, ratifie les adhésions, et prend acte de l'avancement des projets stratégiques.

Les rapports obligatoires, dont les rapports annuels, ceux du commissaire aux comptes, sont correctement produits. Les rapports de gestion établissent une rétrospective pluri annuelle de l'évolution des charges et produits d'exploitation, ainsi que le résultat net comptable. Les taux de réalisation budgétaires, en 2021, sont corrects. Des délibérations spécifiques portent sur l'affectation des résultats. Par contre, ils ne présentent aucun élément sur l'investissement ou sur les perspectives. Les rapports annuels d'activité ne font mention de la vie sociale de l'association que brièvement. Les procès-verbaux, qui intègrent la synthèse des débats, font état du caractère limité de ceux-ci, notamment sur les enjeux de programme et de budget. La politique d'achat et les systèmes d'information (cf. infra) ne font pas l'objet de présentations spécifiques malgré les enjeux.

La chambre engage l'association à remobiliser ses membres pour la tenue de ses assemblées générales. Une information plus complète, à des fins de transparence, dans les décisions prises en matière de recrutements, d'achats, et de transformation numérique (cf. infra) est également souhaitable.

La chambre recommande donc à l'association de clarifier ses statuts. Le règlement doit être actualisé et peut être complété.

Recommandation

2. Réviser les statuts et le règlement intérieur de l'association pour actualiser et clarifier certains de ses articles, notamment sur les enjeux de transparence, de relation entre les instances et de vie sociale. (non mise en œuvre)

1.1.3.3. Le contrôle interne

Le contrôle interne

Le contrôle interne est pris directement en charge par le directeur général. Il s'organise en trois principaux axes : le suivi de l'activité et le contrôle qualité des travaux ; la veille juridique et la mise en conformité ; la maîtrise des risques de fraude.

Pour le suivi de l'activité, l'agence dispose d'un tableau de bord précis sur la consommation des budget-temps, complété par le suivi de l'avancement réel des études. Les pilotes d'études ont une responsabilité clairement identifiée sur le contrôle qualité des contenus et les directeurs d'études sur l'assurance de leur cohérence globale. Pour la mise en conformité juridique, l'agence dispose d'abonnements professionnels à la documentation, complétés par des plans de formation des personnels. Enfin, l'agence a recours à des expertises externes pour certains sujets (commissaire aux comptes, audit des payes). Concernant les risques de fraude, l'agence les estime limités et les principes de séparation des tâches et de transparence (notamment sur les opérations bancaires) ont été mis en place. Le règlement intérieur du personnel prévoit un dispositif de sanctions. L'association n'a fait état d'aucun avertissement, de mise à pied, ou d'autre sanction sur la période.

Le contrat d'engagement républicain

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a institué le contrat d'engagement républicain (articles douze et suivants). Les associations ou fondations, qui demandent une subvention publique, doivent s'engager à respecter le caractère laïque et les principes de la République (égalité femme-homme, dignité humaine, fraternité...). L'association a repris sept engagements formalisés dans un contrat présenté lors de l'assemblée générale du 20 juin 2022.

La cartographie des risques et la lutte contre les atteintes à la probité

L'AUAT n'a pas formalisé de cartographie globale des risques, malgré son intérêt pour la démarche et n'a pas de charte spécifique sur la lutte contre les atteintes à la probité, qui n'est, par ailleurs pas évoquée dans les statuts.

Les élus municipaux doivent, en vertu de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, s'abstenir de participer à une délibération allouant une subvention de la collectivité à l'association dont ils font partie⁶, même au titre de leur mandat, en tant que représentant de leur collectivité. Ces situations, au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du

⁶ Réponse à la question écrite n° 21385 publiée au JO du Sénat le 10 juin 2021.

11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et de la charte de l'élu local⁷, pourraient révéler un conflit d'intérêts.

Lors du vote des délibérations approuvant les conventions d'objectifs pluriannuelles et le versement de subventions à l'AUAT, en 2019 et 2021, des élus en tant que représentants de Toulouse métropole au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'association ont participé au vote. Pour l'approbation de ces mêmes délibérations, les élus membres de Toulouse métropole, et délégués communautaires, mais représentant leur commune au conseil d'administration de l'association, ont également pris part aux votes. L'approbation de délibérations similaires, au titre de participation municipale pour des conventions pluriannuelles distinctes, par des communes membres de Toulouse Métropole, a également vu le vote, au titre de leur mandat municipal, de membres du conseil d'administration, ou de l'assemblée générale.

La chambre invite la présidente de l'association à assurer une information complète des membres des instances statutaires sur leurs obligations et les risques encourus, et à sécuriser les procédures. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Toulouse Métropole indique qu'il a engagé en interne une cartographie des risques et une démarche de prévention des conflits d'intérêts ; il propose d'accompagner l'AUAT dans ce sens.

Les salariés de l'association relèvent du droit privé et ne sont pas soumis à déclaration d'intérêt. Plusieurs documents, le projet d'agence, l'accord d'entreprise, le règlement intérieur, le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) intègrent et rappellent les risques. Un référent harcèlement a été désigné par le comité social et économique, ainsi qu'un référent éthique et une procédure dédiée aux « lanceurs d'alerte », suite à la promulgation de la loi du 22 mars 2022. Des procédures mettent en œuvre les principes de séparation des tâches et de transparence pour les opérations sensibles (achats, paie, facturation...) Les recrutements font l'objet d'une attention particulière. Pour autant, aucun salarié n'a bénéficié de formation spécifique sur la probité, ni au moment de son recrutement, ni dans la suite de son contrat.

La chambre relève l'intérêt de l'agence d'établir une cartographie des risques et l'invite à lancer ce chantier, et à mettre en place, si utile, des formations ciblées pour ses agents. Elle souligne les engagements de Toulouse Métropole et invite l'AUAT à s'y associer.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'association, qui dispose statutairement de champs de compétences ouverts sur de nombreuses thématiques, et d'un périmètre géographique étendu et présentant des discontinuités, pourrait se recentrer sur son cœur de mission. L'articulation des compétences de son assemblée générale et de son conseil d'administration peut être améliorée, les modalités de représentation de ses membres pourraient laisser une plus grande place à la diversité des territoires. Les modalités de désignation du président de l'association, et la place des instances informelles mises en place peuvent être clarifiés. Par ailleurs, la masse salariale et son emploi constituant la principale ressource (expertise) la chambre engage l'exécutif à fournir une information plus transparente et complète aux instances statutaires (conseil d'administration et assemblée générale).

⁷ Créée par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015.

1.1.4. La tenue des comptes

Les statuts définissent le régime financier et comptable (articles 19 à 22). L'élaboration du budget primitif fait l'objet d'une procédure formalisée globalement respectée et celui-ci est approuvé par le conseil d'administration, conformément aux statuts. Un budget révisé est proposé à l'automne afin d'intégrer, notamment, les évolutions du programme de travail.

Sur la période, la comptabilité a été tenue conformément au plan comptable général. En application de l'article quatorze des statuts, le conseil d'administration a délégué annuellement l'arrêt des comptes au président et au trésorier et ceux-ci ont été approuvés, par l'assemblée générale, dans le respect du délai de six mois après la clôture de l'exercice.

L'association tient un inventaire. Au 31 décembre 2021, celui-ci fait état d'une valeur brute des immobilisations en fin d'exercice de 737 k€. Elles sont principalement constituées de matériel informatiques, logiciels et autres immobilisations incorporelles, mobilier de bureau et agences divers. L'agence a correctement amorti ses immobilisations sur la période, à hauteur de 46 k€ sur l'exercice 2021, et la valeur nette comptable résiduelle est de 217 k€. Les acquisitions et les cessions (mises au rebut) sont correctement suivies.

1.1.4.1. Les provisions

L'état des provisions est correctement tenu, et l'association provisionne pour risques et charges (pensions et fonds dédiés), pour litiges (contentieux), et pour dépréciation (sur immobilisations et comptes clients pour créances douteuses). Ces inscriptions intègrent l'actualisation du taux appliqué pour le calcul de la provision pour indemnité de départ en retraite, lié au niveau des taux financiers, ainsi que celle pour indemnités de fin de carrière en raison de la perspective de nombreux départs à venir.

1.1.4.2. Les fonds dédiés

Le recueil des normes comptables du secteur public non lucratif mentionne : « La partie des ressources dédiées par des tiers financeurs à des projets définis qui, à la clôture de l'exercice, n'a pu être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard, est comptabilisée au compte de passif "fonds dédiés" avec pour contrepartie une charge comptabilisée dans le compte « reports en fonds dédiés ». L'association ne peut pas utiliser les fonds dédiés comme une réserve financière de précaution, et une information doit être fournie en annexe des états financiers.

Pour l'AUAT, il s'agit exclusivement de subventions de fonctionnement consacrées à des projets définis et la réalisation n'est décalée que sur l'année suivante. L'antériorité des fonds est limitée à un an, ce qui est de bonne pratique. Le niveau de fonds dédiés constatés pour les années 2017 à 2019 est relativement stable et correspond à peu près à un mois de travaux, le décalage de ceux-ci étant expliqué par un démarrage tardif, du fait de l'indisponibilité de l'agence ou de ses membres. En 2020 et 2021, leur niveau a presque doublé. Les élections municipales ont été décalées en partie en juin 2020, et le calendrier initial de nombreux travaux a dû être revu. Ce retard n'a pas pu être résorbé en 2021, notamment du fait de l'absentéisme (cf. infra), même s'il a été légèrement rattrapé. L'objectif de l'association est de revenir à une situation proche des années antérieures, ce qui est souhaitable.

Un changement de méthode comptable dans les états financiers est constaté sur la période, ainsi que pour l'exercice 2021 dans le rapport annuel du commissaire aux comptes. Non repris

dans les comptes annuels, cette évolution génère un écart entre les différents documents. Ces changements de présentation résultent de difficultés techniques dans le paramétrage du logiciel de comptabilité, sans qu'il y ait de modification sur la nature des fonds.

L'association doit procéder aux ajustements logiciels nécessaires, s'assurer de la bonne correspondance des inscriptions entre les différents documents comptables, et produire une information détaillée (liste des opérations) dans une annexe aux états financiers.

1.1.5. La certification et la publication des comptes

En application du code de commerce⁸, toute association ayant reçu annuellement une ou plusieurs subventions publiques dont le montant global dépasse 153 000 € doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe (comptabilité d'engagement) et faire certifier ces comptes par un commissaire aux comptes. Ces associations subventionnées doivent également assurer la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative. Enfin, les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année, dans le compte financier, les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature⁹.

1.1.5.1. La certification des comptes par un commissaire aux comptes

Les rapports du commissaire aux comptes sont bien produits annuellement et présentés à l'assemblée générale. Ils ne font pas état de points significatifs mais ne contiennent aucune indication concernant les rémunérations des plus hauts cadres dirigeants, ce qui est irrégulier.

Dans les associations, une convention réglementée est un contrat conclu directement ou par personne interposée entre l'association et l'un de ses administrateurs ou l'une des personnes assurant un rôle de mandataire social¹⁰. Ces contrats peuvent être sources de conflits d'intérêts d'où cette classification en convention réglementée. Les rapports spéciaux du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées sont également produits, conformément au cadre juridique.

1.1.5.2. La publication des comptes

S'agissant de la publication des comptes, la réglementation fixe, depuis 2009¹¹, un délai de trois mois à compter de leur approbation par l'organe délibérant pour effectuer leur transmission aux fins de parution au Journal officiel. Or, aucun bilan financier relatif à l'agence ni aucun rapport de commissaire aux comptes ne sont publiés. Cette absence de publicité constitue une irrégularité, même si aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect. Il appartient donc aux dirigeants de l'agence d'y mettre fin et d'aligner la pratique de l'AUAT sur celle des agences d'urbanisme qui publient leurs comptes, dont les autres agences d'Occitanie.

⁸ Article L. 612-4 du code de commerce.

⁹ Article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif.

¹⁰ Article L. 612-5 du code de commerce.

¹¹ Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

S'agissant de la publication des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants, il ressort des précisions apportées par le Gouvernement en réponse à des parlementaires qu'elle doit être réalisée au moyen d'une annexe dédiée des comptes annuels et concerner à la fois les dirigeants au sens du code du travail, par définition rémunérés, et les bénévoles choisis en fonction de leur rôle dans la gestion et la représentation de l'association. Rémunération et avantages en nature doivent être indiqués de façon distincte, mais ces informations n'ont pas à être individualisées par personne physique.

La chambre relève la méconnaissance par l'AUAT de ses obligations légales alors qu'elles contribuent à la transparence de la gestion des fonds publics qui assurent son fonctionnement. Elle lui rappelle que la rémunération et les avantages de ses trois plus hauts cadres dirigeants doivent figurer dorénavant en annexe de ses comptes annuels et que ces derniers, ainsi que le rapport du commissaire aux comptes, doivent être publiés au Journal officiel.

Recommandations

3. Faire apparaître dans les comptes annuels de l'association, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, les rémunérations et avantages en nature des trois plus hauts cadres dirigeants. (non mise en œuvre)

4. Déposer les comptes annuels, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009, sur l'espace dédié du Journal officiel aux fins de publication dans les trois mois de leur approbation. (non mise en œuvre)

1.1.6. L'équilibre financier

1.1.6.1. Le bilan

Les ressources propres de l'association sont principalement constituées des réserves pour projet (998 k€ en 2021) et des provisions (1 478 k€), complétés des fonds associatifs (12 k€) et des amortissements (46 k€). L'association n'a pas de dette bancaire et les ressources stables se situent au même niveau (cf. tableau en annexe). Elles sont en augmentation sur la période (+ 56 %) et se situent à 2,7 M€ au 31 décembre 2021 (+ 1 M€). Cette hausse est principalement alimentée par le dynamisme des fonds associatifs (+ 0,5 M€) et des provisions pour risques et charges, l'association y inscrivant ses fonds dédiés en clôture (+ 0,5 M€). La hausse des fonds associatifs provient de l'abondement des réserves (+ 0,3 M€) et des résultats (+ 0,2 M€). L'association considère que la croissance de ses fonds propres n'a pas vocation à se poursuivre à ce rythme mais qu'elle permet de faire face aux deux risques identifiés pour 2022 : le possible dépassement budgétaire lié à l'organisation des rencontres nationales FNAU, et l'accroissement des dépenses de personnel notamment liées à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique sur lequel les salaires sont indexés.

L'actif immobilisé, constituant les emplois stables, est limité à 113 k€ en 2021. Composé principalement d'immobilisations corporelles (installations techniques matériels en cours d'amortissement), il varie peu sur la période. Le fonds de roulement net global est positif à hauteur de 2,6 M€ et représente 161 jours de produits d'exploitation, ce qui est confortable.

1.1.6.2. L'évolution du compte de résultat

La chambre a également analysé la situation financière de l'association à travers les soldes intermédiaires de gestion. La nature des produits d'exploitation respecte l'énumération présentée aux statuts (art. 19). Sur la période, ils augmentent (+ 11 %) et s'élèvent à 5,9 M€ en 2021. Ils sont principalement constitués (cf. tableau en annexe) des subventions d'exploitation (5,6 M€ soit + 7 %), complétées de la vente de services (0,2 M€). Les subventions sont principalement abondées par Toulouse Métropole (2,18 M€), TISSEO-SMTC (0,56 M€) et le SMEAT (0,33 M€), complétées par les participations des collectivités et EPCI membres, de l'État et de partenaires associés. Ainsi que le souligne le rapport de gestion, elles ont connu une hausse importante en 2021 (+ 325 k€) du fait notamment des contributions communales (cf. ville de Toulouse). Ces éléments, ainsi que le souligne la présidente, illustrent la confiance des membres historiques et l'élargissement du nombre de membres et de personnes associées. La part des prestations de services soumises à TVA est limitée, ce qui traduit la vocation de l'association, centrée sur la réalisation d'un programme partenarial.

Les charges d'exploitation ont connu sur la période une progression plus limitée (+ 4,1 %) et s'élèvent à 5,7 M€ en 2021. L'association n'est pas propriétaire de son siège (cf. infra) et verse un loyer de près de 306 k€/an en 2021. La plupart des postes de dépenses connaissent des progressions limitées depuis 2017 (achats + 5 %, loyers également). Les salaires et traitements, et charges sociales afférentes, qui en constituent l'essentiel, s'élèvent à 4,3 M€ en 2021 et sont stables.

Le résultat d'exploitation, qui était négatif en 2017 (- 207 k€) est redevenu positif sur la période. Il se situe à 155 k€ en 2021. En l'absence d'endettement, le résultat financier est quasi nul.

Des dotations pour provisions pour fonds dédiés, correspondant aux travaux de l'année restant à faire à la clôture de l'exercice, sont inscrits en charges exceptionnelles et reprises en n+1 au titre des produits exceptionnels (cf. supra). Dès lors, seule leur évolution impacte le résultat exceptionnel, les autres inscriptions (opérations de gestion et opérations en capital) étant très limitées. En 2017, ces fonds dédiés s'élevaient à 348 k€. Ils ont augmenté progressivement sur la période. Le contexte de crise sanitaire et du report des élections municipales ont conduit à un niveau particulièrement élevé en 2020 (684 k€). Une légère baisse est constatée en 2021 (- 36 k€ soit 648 k€) et reflète un début de rattrapage des décalages de travaux dans le temps (1,4 mois d'activité), qui reste à confirmer en 2022. Ces inscriptions ont donc essentiellement pesé sur le résultat de l'exercice 2020.

L'impôt de l'exercice est très limité sur la période (moins de 1 k€ par an) et il n'y a pas de participation des salariés aux résultats. Le résultat de l'exercice après impôt est positif depuis 2017, et s'élève à 192 k€ en 2021. Conformément aux statuts (art. 20), l'association n'a procédé ni à la réalisation, ni au partage des bénéfices et il est intégralement versé aux fonds associatifs, en réserves facultatives.

De fait, la vente de services (études hors programme partenarial) étant limitée, alors que les achats et charges externes sont substantiels, la valeur ajoutée apparaît fortement négative (- 13 k€ en 2021), ce qui traduit le modèle économique principalement fondé sur les subventions d'exploitation (cf. tableau en annexe).

1.1.6.3. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

L'actif circulant est en augmentation sur la période (+ 29 %), et se situe à 1,2 M€ en 2021, quasi intégralement du fait de l'augmentation des créances. Les dettes circulantes connaissent une progression moins rapide (+ 20 %) et le besoin en fonds de roulement se situe à 0,65 M€ fin 2021 (+ 190 k€). Compte tenu de la forte augmentation du fonds de roulement net global sur la période (+ 1 020 k€), la trésorerie, principalement constituée des disponibilités, a été abondée et se situe à près de 2 M€, soit plus de quatre mois d'exploitation.

L'ordonnatrice, dans sa réponse, souligne que ce montant est pour partie lié au décalage de trésorerie induit par le calendrier de versement des subventions publiques, les recettes n'étant engagées qu'après approbation du programme partenarial et du budget par le premier conseil d'administration de l'année, généralement en mars.

1.1.6.4. Les perspectives

Le budget prévisionnel 2022 a été proposé à 6,55 M€ (produits et charges), en croissance de 13 % par rapport au budget 2021 révisé (5,81 M€). Les recettes sont dynamisées par la hausse des cotisations et subventions au programme partenarial (6,4 M€, soit + 0,86 M€, + 15,5 %). Toulouse Métropole réaffirme en effet son soutien avec une participation attendue à 3 M€, en hausse de 0,83 M€. D'autres intercommunalités augmentent également leur contribution (CA Gaillac-Graulhet, CA Pays de Foix-Varilhes) ce qui équilibre les diminutions constatées pour d'autres membres. Les produits des contrats viennent compléter (0,14 M€). Compte tenu des recrutements réalisés, la charge de personnel va augmenter en 2022 pour s'établir à 4,8 M€ (+ 283 k€ soit + 6 %). Les autres charges de fonctionnement sont également dynamiques (+411 k€, soit + 47 %) et sont prévues à 1,13 M€, notamment du fait de l'organisation des 43^{ème} rencontres de la FNAU (360 k€). Le budget prévisionnel révisé lors du CA de septembre 2022 le revoit à la hausse à 6,77 M€, du fait de nouvelles recettes (subventions, contrats « in house » avec Toulouse Métropole), et d'un ajustement de la masse salariale (4,9 M€). Les investissements, financés par mobilisation du fonds de roulement, sont revus à la baisse sur les immobilisations incorporelles (informatique) et sont limités (170 k€ au lieu de 210 k€).

Pour 2023, l'AUAT estime, sous la réserve de la confirmation d'hypothèses, le coût de l'accroissement du point d'indice de la fonction publique à environ 160 000 €. Les recrutements réalisés auront également un impact. Concernant les autres dépenses, l'augmentation de l'énergie et du carburant devrait avoir un impact limité en 2023 (+ 11 k€). L'inflation pourrait toutefois affecter les charges externes de l'AUAT, et celle-ci envisage de limiter des charges variables comme les déplacements ou les achats de petit matériel. Toutefois, compte tenu de l'importance de la trésorerie, ces hypothèses ne comportent pas de risque à court terme.

1.2. La commande publique

1.2.1. La relation de quasi-régie entre l'agence et ses adhérents

Pour l'essentiel de son activité, l'agence réalise des missions d'intérêt général recensées dans un programme partenarial d'activité, pour lequel elle reçoit des subventions de ses membres. Quant aux prestations réalisées hors programme partenarial, elles donnent lieu, selon l'association, à des contrats de quasi-régie. Il s'agit de marchés publics qui relèvent exclusivement du titre II du livre V du code de la commande publique, lequel traite des « autres marchés publics » qui

n'obéissent qu'à des règles relatives aux délais de paiement, à la sous-traitance, à la résiliation et, en partie, au règlement amiable des différends.

L'agence traite essentiellement avec ses membres, et n'offre pas ses services sur le marché en répondant aux avis d'appel public à la concurrence. La part des études réalisées par l'agence hors programme partenarial, mais dans le respect de l'objet de l'association, est, de plus, très faible (cf. tableau 8). Selon les grands livres et les rapports annuels du commissaire aux comptes, les quelques contrats d'études intéressant des structures non membres de l'association conclus depuis 2017 l'ont été pour un montant inférieur au seuil de mise en concurrence, donc également inférieur au seuil du contrôle de légalité, s'agissant de prestations de services, ou avec un partenaire de l'agence non soumis lui-même aux obligations du code de la commande publique.

La chambre constate que les contrats conclus par l'agence avec ses membres sont bien exonérés, pour leur passation, des règles de publicité et de mise en concurrence, dans la mesure où les conditions posées par les articles L. 2511-3 et L. 2511-4 du code de la commande publique sont remplies, qu'il s'agisse du contrôle conjoint qu'exercent sur l'association les personnes publiques qui en sont membres, ou de la part des tâches réalisées au profit de ces personnes publiques dans l'activité de l'association, qui atteint presque les 100 %.

1.2.2. Les activités de l'agence soumises à TVA

Au regard des règles fiscales, les agences d'urbanisme sont assimilées aux organismes de droit public, ce qui les place en dehors du champ d'application de la TVA, mais uniquement pour leurs activités qui revêtent un caractère administratif et ne peuvent, dès lors, être réalisées, dans les mêmes conditions, par des prestataires privés (bureaux d'études ou d'ingénierie). Cette exonération concerne les études effectuées dans le cadre de leurs missions d'intérêt collectif, ainsi que les activités complémentaires du type constitution de bases de données.

En revanche, sont soumises à la TVA d'une part toutes les activités exercées au profit de collectivités ou d'organismes divers qui ne sont pas membres de l'AUAT, d'autre part les études techniques en lien direct avec les travaux d'aménagement, que le donneur d'ordre soit membre ou pas de l'agence. Il s'agit des études du programme de travail qui font l'objet de contrats particuliers entre l'agence et les maîtres d'ouvrage.

Dans la rubrique « Vente de prestations de service », le détail des comptes de résultat de l'agence fait ressortir les montants assujettis à un taux de 20 % de TVA autres que ceux provenant de prestations du type location de salle.

tableau 1 : part de la production vendue dans les produits d'exploitation

en €	2017	2018	2019	2020	2021
PRODUITS D'EXPLOITATION					
TOTAL	5 301 726	5 806 971	5 659 778	5 613 419	5 888 716
Production vendue de services	35 840	313 986	233 166	251 674	208 800
Part des produits d'exploitation	0,68%	5,41%	4,12%	4,48%	3,55%
<i>Source : CRC d'après les résultats détaillés de l'AUAT</i>					

L'AUAT étant assujettie à la TVA sur moins de 90 % de son chiffre d'affaires, elle s'acquitte d'une taxe sur les salaires qui représente 10 % du poste « salaires et traitements » du compte de résultat, soit 305,76 k€ en 2021¹².

La chambre relève que les principaux contrats d'études conclus entre 2017 et 2021 par l'AUAT hors programme partenarial l'ont été avec Toulouse Métropole, pour un montant total de 0,68 M€ HT, qui vient s'ajouter au montant de 11,18 M€ de subvention versée par cet EPCI durant la même période.

1.2.3. L'agence est un pouvoir adjudicateur dont les procédures d'achat sont insuffisamment formalisées

1.2.3.1. Les achats de l'agence sont des marchés publics

Un marché public est un contrat conclu par un acheteur soumis au code de la commande publique, en tant que pouvoir adjudicateur, avec un ou plusieurs opérateurs économiques, afin de répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Toutes les personnes morales de droit public sont pouvoirs adjudicateurs. S'agissant des personnes morales de droit privé, le code prévoit que le sont aussi celles qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et dont :

- soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;
- soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;
- soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.

En application de ces dispositions¹³, l'AUAT est un pouvoir adjudicateur, et ses besoins doivent donc être satisfaits dans le respect du code de la commande publique, à l'exception du chapitre dédié à l'exécution financière¹⁴, du livre IV relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et de certaines obligations relatives à la publicité¹⁵. Ainsi que le reconnaît sa présidente, l'AUAT est « tenue de se conformer aux règles de la commande publique en raison de la provenance publique de ses ressources ».

L'agence a recensé une soixantaine de marchés réalisés sous la période, hors abonnements et bail d'occupation du siège. Aucun de ceux-ci n'a fait l'objet d'une procédure formalisée, et seulement treize sont identifiés, après-coup, comme ayant bénéficié d'une procédure adaptée. La procédure utilisée pour les autres achats, près d'une cinquantaine, n'a pas été tracée. Aucun marché n'a fait l'objet d'un allotissement. Seul le marché passé avec une agence de communication pour l'organisation des 43^{ème} rencontres de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) a fait l'objet d'une négociation formelle, même si une seule offre a été formulée (cf. infra).

¹² Mise en œuvre des dispositions de l'article 231, alinéa 1 du code général des impôts.

¹³ Articles L. 1111-1, L. 1210-1 et L. 1211-1 du code de la commande publique.

¹⁴ Avances, acomptes et régime des paiements : l'agence peut volontairement faire application des règles d'exécution financière des marchés en application de l'article R. 2191-2 du code de la commande publique.

¹⁵ Articles R. 2131-13, R. 2131-16 et R. 2183-1.

1.2.3.2. Une organisation de l'achat à structurer

L'activité de l'agence ne nécessite qu'un volume limité d'achats. Aux termes de son contrat de travail, article quatre, le directeur général a le pouvoir d'engager les dépenses d'installation, d'investissement et de fonctionnement dans la limite de 50 k€ HT, alors que le règlement intérieur de l'agence, jamais actualisé depuis 2001, fixait ce seuil à 500 000 francs, soit environ 76 k€. Lorsque le montant d'un marché dépasse 50 k€, selon l'administration de l'agence, c'est la présidente qui signe le contrat correspondant.

La procédure à suivre pour l'achat n'est pas définie dans un guide interne, et elle n'a donc pas pu faire l'objet d'une validation expresse par le conseil d'administration. Selon la direction de l'agence, le processus à suivre pour l'achat est très pragmatique et il est régulièrement partagé, à l'oral, avec les salariés concernés : consultation de trois fournisseurs pour un achat estimé au-dessus de 5 k€, établissement, en plus, d'un cahier des charges par le salarié acheteur à partir de 40 k€ et mise en ligne d'une publicité « sur un site à large audience » à partir de 90 k€, ce qui n'a été fait qu'une fois depuis 2017 (cf. infra). Rien n'est précisé s'agissant des conditions d'engagement et de conduite d'éventuelles négociations permettant d'améliorer les offres reçues en procédure adaptée. L'agence a cependant précisé durant l'instruction que, « sauf exception », elle s'autorise à négocier dans les consultations directes d'entreprises auxquelles elle procède.

L'agence ne dispose d'aucun outil de recensement des besoins et de computation des seuils par famille d'achat¹⁶, et aucun service ni aucun agent n'est spécifiquement chargé des achats au sein de la structure. Son site internet ne comporte aucun espace consacré aux achats sur lequel elle pourrait publier des avis d'appel à la concurrence. L'accord écrit à l'engagement d'une dépense est réservé « aux achats de montant significatif et non réguliers », sans qu'un montant soit défini. En revanche, s'agissant de la conclusion des contrats, celle-ci relève de la présidente dès lors que leur montant excède 50 k€.

L'agence n'est partie prenante d'aucun groupement de commandes et n'a fait appel à une centrale d'achat depuis 2017 que pour des fournitures de faible montant. Elle s'oblige donc à mener elle-même toutes les procédures de consultation nécessaires. Elle ne pratique pas non plus l'accord-cadre, à bons de commandes ou à marchés subséquents, mono ou pluri-attributaires, alors que cette technique d'achat lui permettrait d'éviter de lancer, chaque année, les mêmes consultations, et limiterait son engagement à un maximum de quatre années. C'est en particulier le cas pour la réalisation d'une enquête téléphonique annuelle auprès des particuliers dans le cadre de l'observatoire des loyers. Compte tenu de la spécificité de la prestation, la publication d'un avis d'appel à la concurrence au BOAMP¹⁷, comme l'a fait l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine en 2021¹⁸, voire dans une revue spécialisée, pourrait, de plus, lui permettre d'élargir le champ des candidats potentiels au-delà de ceux qu'elle a précédemment identifiés et consultés. L'association a en effet recouru pour cette prestation à cinq reprises, sur les années 2017 à 2021, au même cabinet, à l'issue de consultations directes annuelles de bureaux d'études au terme desquelles l'offre de ce cabinet a toujours été considérée comme mieux disant, pour un montant cumulé de 122 225 € HT en cinq ans.

Les achats ne font pas non plus l'objet d'un enregistrement spécifique permettant d'identifier, par exemple, l'année de conclusion du contrat auquel ils se rattachent, ou le service

¹⁶ Article R. 2121-6 du code de la commande publique : « Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle ».

¹⁷ Bulletin officiel des annonces des marchés publics.

¹⁸ Avis n° 21-27696.

qui en est à l'origine. La chambre, qui évalue à 410 k€ HT le montant annuel moyen des achats effectués par l'agence entre 2017 et 2021 (cf. tableau en annexe), hors frais de déplacement et de location immobilière, estime donc nécessaire :

- d'identifier un gestionnaire des achats qui serait en charge du recensement des besoins de fournitures et de services de la structure, de la mise en place et du suivi des consultations nécessaires pour les satisfaire en fonction de leur caractère homogène, ainsi que de la bonne exécution des contrats ;
- de formaliser le champ des délégations éventuellement consenties pour l'engagement de dépenses à d'autres salariés que le directeur général, dans la mesure où celui-ci n'est pas le seul, en pratique, à procéder directement à des achats ou à les approuver, sous réserve qu'une autorisation de subdéléguer une partie de sa délégation soit accordée par la présidente¹⁹ ;
- de concevoir et de diffuser un guide de procédure d'achat interne, ou à défaut une simple note de service, qui rappelle les obligations de l'agence en matière de commande publique et présente la marche à suivre en fonction de la nature et des caractéristiques des besoins à satisfaire, dont le montant estimé, mais aussi du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre et des circonstances de l'achat²⁰.

1.2.3.3. Des contrats conclus sans limitation de durée à renouveler au plus tôt

Le code de la commande publique prévoit, à son article L. 5, que les contrats de la commande publique sont conclus pour une durée limitée. Les marchés ont ainsi une durée définie, même s'ils peuvent prévoir une ou plusieurs reconductions, à condition que la mise en concurrence initiale ait pris en compte leur durée totale pour l'estimation du besoin. Or, l'examen des achats effectués par l'agence dans des secteurs concurrentiels a permis de constater qu'elle conclut des contrats reconduits tacitement sans limitation de durée. Ce faisant, elle méconnaît son obligation de remise en concurrence régulière des prestataires potentiels, et s'expose à méconnaître, en premier lieu, le seuil de 40 € au-delà duquel une mise en concurrence est obligatoire.

Cette situation concerne non seulement les assurances, pour lesquelles un contrat a fait l'objet de pas moins de seize reconductions tacites, mais aussi d'autres achats de services tels que l'entretien ou l'assistance à la gestion de la paye. Par contrat du 30 octobre 2019, conclu après consultation directe de trois entreprises spécialisées, l'agence a confié l'entretien de ses locaux, à compter du 27 janvier 2020, à un nouveau prestataire pour un montant annuel de l'ordre de 15 k€ HT. Ce contrat prévoit qu'il sera reconduit tacitement sans que soit mentionné le nombre maximum de ces reconductions. Il en est de même pour le contrat qui lie l'agence au prestataire qu'elle a retenue pour l'assister dans la gestion de la paye depuis le 1er janvier 2017, qui lui revient à 8 k€ par an pour la mise à disposition d'un logiciel spécifique (mise à jour et assistance technique incluses mais hors intervention technique et formation initiales facturées en sus). La chambre relève que, dans sa réponse, l'ordonnatrice ne prend aucun engagement concernant une prochaine remise en concurrence de cette prestation, pour laquelle le contrat, conclu en 2016, a déjà fait l'objet de six reconductions. Une remise en concurrence est pourtant nécessaire et de bonne gestion, indépendamment du montant de la prestation.

¹⁹ Comme prévu par l'article 17 des statuts de l'association.

²⁰ Article R. 2123-4 du code de la commande publique.

La durée initiale d'un marché et le nombre de reconductions doivent être prévus au cahier des charges. Sauf cas particulier tenant à la durée d'amortissement d'équipements indispensables à la réalisation d'une prestation, il est généralement admis qu'une durée maximale de trois ou quatre ans garantit une ouverture satisfaisante à la concurrence pour des besoins récurrents tels que la maintenance, les assurances, l'entretien des locaux, etc.

Dès lors, l'agence doit procéder au recensement des contrats en cours qui ne comportent aucune limitation de durée afin de mettre en œuvre leur renouvellement dans le respect des seuils de procédure fixés par le code de la commande publique.

1.2.3.4. Une pratique d'achat entachée d'anomalies

Des achats de prestations récurrentes auprès d'un même fournisseur sans contrat écrit

À compter du seuil de 25 k€ HT, le code de la commande publique prévoit que les marchés sont conclus par écrit²¹. Il stipule également que lorsqu'un achat est effectué sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin estimé à moins de 40 k€ HT, l'acheteur doit veiller à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin²². Deux sortes d'achats qui ne satisfont pas à ces conditions ont été identifiés par la chambre : l'achat de prestations auprès d'une agence de voyage et l'achat de tickets restaurant.

L'achat de prestations de voyage auprès d'un même agence sans contrat écrit

Lorsque des salariés de l'agence doivent effectuer des déplacements professionnels, l'assistante du directeur fait appel à un professionnel du voyage pour les achats de billets et les réservations d'hôtel. La chambre relève que cette prestation n'a pas fait l'objet d'un marché conclu par écrit, alors que son montant atteint 30 k€ HT pour la période 2017-2022, et qu'en dépit de son caractère concurrentiel, elle est réalisée par une seule et même agence de voyage.

Les tickets-restaurant sont commandés sans publicité ni mise en concurrence préalables

En application de la jurisprudence²³, pour déterminer la valeur estimée du besoin dans le cas d'un achat de titres de paiement, il appartient à l'acheteur de prendre en compte, outre les frais de gestion versés par le pouvoir adjudicateur, la valeur faciale des titres susceptibles d'être émis pour son exécution, car c'est la somme que le pouvoir adjudicateur doit payer à son cocontractant en contrepartie des titres mis à sa disposition. L'agence délivre à ses salariés des tickets-restaurant pour un montant annuel égal ou supérieur à 100 k€, même si sa participation effective ne s'élève *in fine* qu'à la moitié de cette somme, augmentée, le cas échéant, des frais de gestion. Depuis 2017, l'agence a commandé directement ces tickets auprès du même prestataire spécialisé, qui intervient dans un secteur concurrentiel, et ceci sans qu'un contrat ait été préalablement conclu entre les parties.

²¹ Article R. 2112-1 du code de la commande publique.

²² Article R. 2122-8 du code de la commande publique.

²³ Conseil d'État, n° 438859, 4 mars 2021, *Société Edenred France*.

Satisfaite de la prestation, et en l'absence de frais de gestion jusqu'en juin 2021, l'agence avait estimé qu'aucun bénéfice n'était à attendre d'une mise en concurrence. La chambre relève que, ce faisant, l'agence n'a pas satisfait à ses obligations en matière de publicité et n'a pas effectué le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse en fonction de critères préalablement communiqués aux candidats potentiels, au terme d'une procédure adaptée²⁴, comme elle y était tenue. La direction générale a indiqué qu'une mise en concurrence est bien prévue, même si elle n'a pas pu être organisée en 2022.

Il appartient pourtant à l'agence de régulariser la situation au plus vite tout en veillant, par une anticipation suffisante du lancement de cette future consultation, à ne pas faire supporter aux salariés d'éventuelles ruptures d'approvisionnement.

Des achats directs sans vérification suffisante des droits d'exclusivité des fournisseurs

Sur le fondement de l'article R. 2122-3-3° du code de la commande publique, des marchés peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, du fait de l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. Le recours à un opérateur déterminé n'est alors justifié qu'en cas d'exclusivité objective, et non pas créée par l'acheteur lui-même. C'est pourquoi il lui appartient, préalablement au recours à cette procédure dérogatoire, d'obtenir la preuve de l'exclusivité revendiquée par certains prestataires, et de s'assurer de l'absence réelle de toute concurrence.

Depuis 2017, l'agence a procédé auprès de neuf fournisseurs, ou groupement de fournisseurs, à des achats directs sur ce type de fournitures et de services, pour un montant total de 210 k€ HT. Ils concernent la maintenance de logiciels spécifiques et la fourniture de bases de données. Elle étend également cette pratique à des logiciels « standards » conçus par un éditeur et fournis à plusieurs utilisateurs, sans développement informatique supplémentaire.

Toujours selon le code, le recours à un opérateur déterminé n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable. Or, l'agence se contente de relever le caractère unique du fournisseur de la solution alors que, s'agissant notamment des prestations de maintenance informatique, elle doit vérifier que le prestataire est bien détenteur d'un droit d'exclusivité, en application de clauses relatives à la propriété intellectuelle présentes dans le contrat d'acquisition du logiciel.

Des consultations qui ne garantissent pas une concurrence effective

La chambre a également relevé au moins deux cas dans lesquels la mise en concurrence réalisée par l'agence était insuffisante, soit parce qu'elle ne comportait aucune mesure de publicité et ne concernait que les produits d'une marque donnée, soit parce que les conditions de réussite de la consultation ont été compromises.

²⁴ Article R. 2123-1 du code de la commande publique : « L'acheteur peut recourir à une procédure adaptée pour passer : [...] 3° Un marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste figure dans un avis annexé au présent code, quelle que soit la valeur estimée du besoin ».

Le contrat de location et de maintenance du parc de photocopieurs

L'agence dispose d'un parc de trois appareils de reproduction, dont un en couleur. Ce matériel fait l'objet de deux contrats distincts : un contrat de location globale conclu en mai 2019, pour une durée de 63 mois et un montant forfaitaire total d'au moins 139 k€ HT, et un contrat de maintenance ayant la même durée, rémunéré à la copie au-dessus d'un volume contractuel. Ces contrats constituent l'offre globale du constructeur de photocopieurs qui a les faveurs de l'agence depuis plus de huit ans. Selon l'association, ce matériel serait reconnu comme le plus adapté à la qualité exigée pour ses productions.

Les conditions dans lesquelles le prestataire sortant a été reconduit fragilisent la régularité de la consultation pour plusieurs raisons :

- outre les titulaires des contrats en cours, l'agence n'a consulté directement qu'un seul autre fournisseur potentiel du même matériel, alors que les spécifications techniques d'une fourniture ne peuvent faire référence à une marque lorsqu'une telle mention est susceptible de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits, et qu'elle n'est pas justifiée par l'objet du marché²⁵ ;
- le montant de la prestation pour une telle durée d'exécution (plus de cinq ans), dépassaient largement le seuil de 90 k€ à partir duquel l'agence prévoit l'organisation d'une publicité sur un site internet à large audience pour répondre aux exigences du code de la commande publique²⁶. Or, aucune publicité n'a été réalisée ;
- alors que les conditions financières proposées par les deux candidats étaient identiques, l'agence a fondé son choix sur la qualité présumée supérieure d'une maintenance assurée directement par le constructeur, sans que les candidats aient été informés au préalable des critères qui seraient utilisés pour classer les offres. De plus, un tel élément d'appréciation de leur valeur technique présente un caractère potentiellement discriminatoire à l'égard des prestataires simplement revendeurs du matériel, faute d'être étayé, par exemple, par des comparaisons des délais d'intervention, ou de la qualification des techniciens en charge de la maintenance ;
- le choix d'un autre prestataire aurait entraîné la mise en œuvre des clauses relatives à la résiliation du précédent contrat, toujours en cours d'exécution lors de la consultation, et en particulier le versement au bailleur, s'agissant d'une location, d'une indemnité en réparation égale au montant des loyers restant à échoir à la date de la résiliation, majoré de 5 %. Le revendeur consulté par l'agence, parfaitement informé de la situation, s'était d'ailleurs engagé dans son offre à lui rembourser 39 k€ HT correspondant aux quatre trimestres de location non échus.

Dès lors, l'économie que l'agence a réalisée du fait d'une renégociation anticipée doit être relativisée dans la mesure où le recours à une centrale d'achats, ou le lancement, à l'échéance normale du contrat, d'une consultation réellement ouverte à tous les fournisseurs auraient pu lui permettre d'abaisser encore ses coûts de reproduction, tout en limitant la durée de son engagement.

²⁵ Article R. 2111-7 du code de la commande publique.

²⁶ Article R. 2131-13 du code de la commande publique.

Enfin, la chambre relève que le montant des contrats conclus le 29 mai 2019 par le directeur général dépassait largement le seuil de 50 k€ au-dessus duquel les marchés doivent être signés non par lui mais par la présidente de l'association.

Le marché d'appui à l'organisation des rencontres de la FNAU passé avec le seul candidat en lice

L'agence a organisé, en octobre 2022, les 43^{ème} rencontres nationales des agences d'urbanisme. Elle y a consacré un budget prévisionnel de 360 k€ TTC, financé par la billettique (79,2 k€), les subventions des partenaires (122 k€), et l'autofinancement (159 k€).

Conclu en mai 2022 par la présidente pour un montant de 120 k€ TTC hors options, soit le plafond de l'estimation initiale mentionnée dans l'avis d'appel public à la concurrence, le contrat passé avec le prestataire d'organisation événementielle constituait le deuxième poste de dépenses après la location de salles et la restauration. Cette agence a été retenue au terme d'une consultation en procédure adaptée. Selon la pratique de l'Auat pour les marchés dont le montant estimé excède 90 k€ HT, l'avis d'appel public à la concurrence a été mis en ligne, le 3 mars 2022, sur un site à large audience, mais n'a pas été publié au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales, en l'absence d'obligation réglementaire²⁷.

Le document de consultation des entreprises (DCE), constitué d'un règlement de la consultation et d'un cahier des charges, était exigeant pour les candidats potentiels : demande d'une note de compréhension des enjeux de la mission, d'une proposition de principe graphique et de pistes de réflexion sur la scénographie, d'une proposition d'organisation de la mission (avec rétroplanning), des CV de l'équipe dédiée et d'un chiffrage détaillé, y compris pour cinq options, sans pour autant qu'un détail quantitatif soit joint au DCE. Le cahier des charges a fait, de plus, l'objet de compléments mis en ligne moins de dix jours avant l'échéance de la consultation, avec des précisions importantes comme le nombre de participants attendus sur place, les hôtels sélectionnés ou encore les moyens de transport envisagés. Au final, alors que ce DCE avait été téléchargé à 28 reprises sur le profil d'acheteur, un seul candidat déposa une offre avant la date limite fixée.

Or, la chambre relève que ce candidat avait une connaissance particulière de l'objet de la prestation pour avoir été choisie, en 2018, pour l'organisation des 39^{ème} rencontres du même type. Sa « compréhension de la problématique » a d'ailleurs été jugée excellente lors de l'examen de son offre au regard des critères définis dans le règlement de consultation.

Dès lors, il apparaît que l'octroi d'un délai supplémentaire de réponse était nécessaire, suite aux précisions apportées aux candidats potentiels, pour garantir l'égal accès des ceux-ci à la consultation, permettre son ouverture effective à la concurrence, et l'obtention éventuelle d'un prix plus avantageux.

Les constats effectués par la chambre la conduisent à recommander à l'Auat, pour qu'elle obtienne des conditions économiquement plus avantageuses dans le strict respect du code de la commande publique, de revoir ses pratiques d'achat sur de nombreux points : établissement d'un guide interne de procédures écrites et de délégations expresses pour l'engagement des commandes

²⁷ En effet, le seuil de 90 k€ qui rend cette formalité obligatoire ne s'applique qu'à l'État et aux collectivités territoriales. En vertu des dispositions de l'article R. 2131-13 du code de la commande publique, pour leurs marchés passés en procédure adaptée, les autres acheteurs demeurent libres de choisir les modalités de publicité adaptées à leurs achats.

et la signature des contrats, conclusion de contrats écrits, recensement des besoins et computation des seuils par famille d'achat, recensement des contrats conclus à tort sans limitation de durée en vue d'une remise en concurrence dès leur prochaine échéance annuelle, création d'un espace dédié aux marchés sur le site internet de l'agence, définition des besoins sans citation de marques lors des consultations, mise en œuvre d'accords-cadres pour des achats récurrents, adhésion éventuelle à des groupements de commandes, etc.

Recommandation

5. Garantir le respect des principes généraux de la commande publique au moyen d'une structuration de la fonction achat qui favorise l'ouverture à la concurrence et l'obtention de conditions économiquement plus avantageuses. (non mise en œuvre)

1.3. Les ressources humaines

1.3.1. Une externalisation partielle et couteuse du poste de responsable des RH

En début de période, l'organigramme de l'agence comportait un service des ressources humaines distinct du pôle en charge de l'administration, des finances et des moyens partagés. Placé sous l'autorité d'un ingénieur, il traitait les questions d'emploi et de compétence, hors gestion de la paie. En 2018, suite à une réorganisation qui a conduit sa directrice à occuper d'autres fonctions au sein de l'agence, la gestion des ressources humaines a été entièrement rattachée au pôle précité, renommé « ressources partagées » sous l'autorité de la directrice également en charge des finances de l'association (DAF). En son sein, deux assistantes étaient plus spécialement chargées de la paie, des déclarations sociales, du suivi des effectifs et des compétences, ainsi que des conditions de travail. Des tâches connexes (gestion des congés et des frais de déplacement) sont assurées par l'assistante de direction. En mai 2018, face à la nécessité d'un renfort dans plusieurs domaines, dont la formation et la mise à jour de différents documents obligatoires (DUERP, règlement intérieur, etc.), trois cabinets ont été directement consultés par l'agence, afin d'externaliser les prestations.

L'offre retenue consistait, pour le prestataire, à mettre à la disposition de l'AUAT un responsable en ressources humaines, à raison de deux jours par semaine (675 heures/an), pour une durée de 12 mois, reconductible tacitement à l'échéance pour une durée identique, et pour un prix mensuel initial de 3,30 k€ HT, soit 3,96 k€ TTC.

À travers ce dispositif, l'agence s'est acquittée, durant les premiers 18 mois, d'un montant mensuel équivalent à 67 % du coût chargé de la rémunération moyenne de ses salariés à temps plein, prime de technicité intégrée, pour 43 % seulement de leur volume horaire. À la demande de l'agence, la prestation a été ramenée à une seule journée par semaine à compter du 1^{er} janvier 2020, mais sans qu'une date d'expiration du contrat soit fixée. Ce dernier a été reconduit tacitement à quatre reprises, repoussant sa prochaine échéance au 31 mai 2023. Au 31 décembre 2022, le montant total de la prestation a atteint 155 216,34 € TTC. L'ordonnatrice souligne, dans sa réponse, la souplesse et la réversibilité de ce contrat par rapport à une embauche, de même que l'accès à des ressources professionnelles (veille métier, réseau de responsable des ressources humaines, bonnes pratiques).

Ce contrat est un marché public. À ce titre, il pouvait prévoir une ou plusieurs reconductions, mais à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en

concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale²⁸. De plus, un nombre maximum de reconductions annuelles devait être fixé et porté à la connaissance des candidats lors de la consultation initiale, dans la mesure où tout marché doit avoir une durée définie²⁹. Or, aucune de ces conditions n'a été satisfaite : le nombre hebdomadaire de journées d'intervention a été modifié, le seuil de 90 k€, à compter duquel l'agence prévoit de procéder à une publication d'un avis sur un site internet à large audience, a été méconnu et aucune limite n'a été posée s'agissant du nombre de reconductions possibles.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice indique toutefois que cette externalisation ne constitue pas une solution pérenne. La direction de l'agence a indiqué réfléchir à une solution moins onéreuse.

La chambre l'y encourage, dans le respect des clauses du contrat, qui prévoit un préavis de six mois pour une résiliation éventuelle et pénalise financièrement le recrutement direct du salarié mis à disposition s'il intervient avant l'expiration d'un délai de quatre ans³⁰.

1.3.2. Des effectifs en forte croissance et des profils variés

L'AUAT emploie environ 80 salariés (73,58 en ETP³¹ au 31 août 2022), soit deux fois plus qu'il y a 20 ans. Entre 2017 et août 2022, les effectifs ont connu une hausse de 7,6 %. Après une stabilité au cours des années 2018 et 2019, suivie d'une légère baisse au cours de l'année 2020, de nombreux recrutements ont été réalisés (16 en 2021), entraînant une hausse de 18,7 % en moins de deux ans (cf. tableau ci-après). Ces recrutements répondent aux seuls besoins de l'agence dans la mesure où, depuis 2017, plus aucun personnel n'a été mis à la disposition d'un membre de l'association.

Après une année 2020 au cours de laquelle l'agence n'a procédé qu'à trois embauches en CDI, elle a recruté, en 2021, treize nouveaux collaborateurs sous cette forme : onze chargés de projet, le responsable du nouveau pôle « communication » et l'agent d'accueil. La part des salariés employés en CDI fluctue d'une année à l'autre mais dépasse régulièrement les 90 % au cours de la période la plus récente. Pour la direction générale, le niveau des embauches, notamment en CDD, est lié au financement du programme partenarial par les membres. Elle estime qu'en cas de baisse des subventions, ou de forte inflation, la baisse du nombre de CDD et le non-remplacement de certains départs suffiraient pour ajuster l'effectif aux moyens de l'agence.

En son sein, les emplois sont répartis en sept catégories. Les catégories un à trois correspondent à un statut d'employé (agent d'accueil, agent technique, secrétaire assistante, gestionnaire RH, etc.), les catégories quatre à sept à un statut de cadre. En pratique, l'effectif est presque exclusivement composé de cadres, puisque deux salariés seulement sur 75 n'avaient pas ce statut au 31 décembre 2021. La majorité du personnel d'étude relève des catégories cinq ou six. Se côtoient au sein de cet effectif des spécialités diverses correspondant à l'approche pluridisciplinaire mise en avant par l'agence : urbaniste, architecte, cartographe et géomaticien, développeur informatique, sociologue, dessinateur, documentaliste, économiste, statisticien, ingénieur, etc. Au 1^{er} septembre 2022, l'agence employait deux salariés étrangers, dont un en CDD.

²⁸ Article R. 2112-4 du code de la commande publique.

²⁹ Article L. 2112-5 du code de la commande publique.

³⁰ Versement d'une indemnité de recrutement fixée à 40 % du montant annuel HT du contrat.

³¹ Équivalent temps plein

tableau 2 : l'évolution de l'effectif entre 2017 et 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Effectif en équivalent temps plein	68,39	64,55	64,54	61,98	69,72	73,58
<i>Dont contrats à durée indéterminée</i>	52,55	55,36	56,55	56,73	60,49	66,70
Part de CDI	76,84%	85,76%	87,62%	91,53%	86,76%	90,65%
<i>Dont contrats à durée déterminée</i>	15,84	9,19	7,99	5,25	9,23	6,88
Part de CDD	23,16%	14,24%	12,38%	8,47%	13,24%	9,35%

Source : CRC selon données AUAT

* Chiffre arrêté au 31 août 2022

Par ces recrutements, qui correspondent à des créations de postes, l'agence entend répondre à l'élargissement de ses missions, en particulier en matière de planification. La préparation des prochains départs en retraite peut également être utile. Si la moyenne d'âge se situait à 43 ans en 2021, au 31 août 2022, six agents en CDI avaient atteint ou dépassé l'âge de 60 ans. Selon la direction, le développement de conventions pluriannuelles avec les membres permet d'améliorer la visibilité financière de l'association et, partant, de faciliter sa politique de recrutement.

1.3.3. La représentation du personnel, l'accord d'entreprise et l'accord CET renégociés en 2022

La représentation du personnel

Il n'y a pas de délégué syndical à l'AUAT. Le dialogue social au sein de l'agence s'organise selon le droit du travail, qui prévoit la possibilité d'une délégation unique du personnel pour les organismes dont les effectifs sont en dessous de 200 salariés³². Jusqu'en 2019, l'agence disposait d'une délégation unique du personnel disposant des compétences de la délégation du personnel, du comité d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et du comité d'entreprise. Suite aux modifications apportées, en 2017, au code du travail³³ concernant la fusion de ces instances représentatives en une instance unique dénommée comité social et économique (CSE), celui-ci a été élu en décembre 2019, pour quatre ans.

L'accord d'entreprise

L'AUAT n'est pas soumise à une convention collective. L'accord d'entreprise, conclu pour une durée indéterminée en 2012, s'est substitué à une convention d'entreprise de 1982, ainsi qu'à deux accords antérieurs portant sur la grille salariale (1998) et les RTT³⁴ (1999). Il fixe les conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement, les conditions générales du travail et, d'une façon générale, les droits et obligations du personnel salarié de l'AUAT. Cet accord d'entreprise n'a pas fait l'objet d'avenants de révision suite aux modifications apportées, en 2017, au code du travail³⁵.

³² Articles R. 2326-1 à 6.

³³ Ordonnances du 22 septembre 2017.

³⁴ Récupération du temps de travail.

³⁵ Ordonnances du 22 septembre 2017.

La dénonciation de l'accord

Cet accord, conclu pour une durée indéterminée, a été dénoncé en novembre 2021 par la direction de l'agence, qui l'a notifié aux parties. Suite aux séminaires d'agence de 2018 et 2019, et à une enquête sur le climat social, une demande a été introduite par les représentants du personnel en CSE afin de prévoir une flexibilité des horaires quotidiens de travail. Il est toutefois toujours en vigueur pour une période de quinze mois, dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord en cours de négociation avec des élus du CSE.

L'accord spécifique sur le compte épargne temps

Le compte épargne-temps (CET)³⁶ des salariés fait l'objet d'un accord CET spécifique conclu en janvier 2011, et qui est aussi en cours de renégociation car il a également été dénoncé par la direction en même temps que l'accord d'entreprise. Cet accord prévoit que le congé annuel ne peut être affecté au CET que pour sa durée excédant 20 jours ouvrés, et que la monétisation des journées affectées au CET n'est pas possible s'agissant des congés payés. Sur ce dernier point, la chambre relève que cet accord est plus restrictif que le code du travail en vigueur depuis 2016³⁷. Ce CET peut être alimenté chaque année dans la limite de dix journées à consommer dans un délai maximum de cinq ans. Son plafond est donc fixé à 50 jours.

Selon le directeur général de l'AUAT, les agences d'urbanisme se prépareraient à passer une convention de branche (ingénierie territoriale) commune avec les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. La convention initiale, signée en 2007, a en effet vu son champ d'application élargi en 2018 aux « acteurs du développement et de l'ingénierie territoriale d'intérêt général » (ADITIG), avant d'être dénoncée, le 1^{er} septembre 2022, par la FNCAUE. Cette nouvelle convention de branche pourrait entrer en vigueur en 2024.

La chambre engage l'agence à finaliser les négociations d'ici l'entrée en vigueur d'un éventuel accord de branche, en intégrant les évolutions du droit du travail, les enjeux de performance de l'agence (cf. infra), et en tenant informé le conseil d'administration, instance de décision et de contrôle interne de l'association, des principaux enjeux administratifs et financiers de cette négociation.

1.3.4. Le règlement intérieur du personnel

En vertu du code du travail³⁸, l'établissement d'un règlement intérieur est obligatoire dans les entreprises ou établissements employant au moins cinquante salariés, mais ce seuil était fixé avant le 1^{er} janvier 2020 à 20 salariés. L'AUAT était donc soumise à cette obligation pour toute la période sous revue. Or, le premier, et dernier, règlement en vigueur au sein de l'agence a pris effet seulement le 3 février 2020. Suite aux modifications apportées à l'article L. 1321-2³⁹ du code du travail depuis le 1^{er} septembre 2022, il a été complété par une note de service du 31 août 2022 qui définit la procédure de signalement mise en place au sein de l'agence, dans le respect du dispositif

³⁶ Articles L. 3151-1 et suivants du code du travail.

³⁷ En vertu de l'article L. 3151-3 du code du travail, les quatre jours de congés payés annuels supplémentaires dont bénéficient les salariés de l'agence en application de l'accord d'entreprise, conclu postérieurement à l'accord sur le CET, auraient pu être légalement monétisés car non compris dans les 25 jours obligatoires de congés payés, hors fractionnement.

³⁸ Articles L. 1311-2 et L. 1321-1 et suivants du code du travail.

³⁹ Modifié par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, article 4.

de protection des lanceurs d'alerte⁴⁰. En vertu de l'article L. 1321-5 du même code, cette note peut être considérée comme une adjonction au règlement en vigueur.

Le code du travail prévoit par ailleurs que le règlement ne peut contenir de dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché. À ce titre, le règlement de l'association impose aux salariés de l'agence le respect du principe de laïcité et l'obligation de neutralité, en vigueur au sein de la fonction publique, en justifiant ces dispositions par le fait que l'AUAT mènerait « une activité d'intérêt public auprès des collectivités et de l'État [...] ».

La chambre relève qu'au moins sur ce point, les conditions d'emploi des salariés de l'association sont alignées sur celles des fonctionnaires et agents contractuels de droit public.

1.3.5. Un temps de travail inférieur à 1 607 heures annuelles

En majorité, les salariés de l'AUAT effectuent 39 heures hebdomadaires avec 22 jours de récupération (RTT). Selon l'accord dénoncé précisément pour permettre d'engager un dialogue social sur la flexibilité des horaires, les salariés embauchés pour plus de trois mois avaient le choix entre trois options pour effectuer leur 35 heures hebdomadaires⁴¹. Selon les fonctions qu'ils occupent au sein de l'agence, certains salariés peuvent se voir imposer l'une de ces options. Le lundi de Pentecôte n'est pas chômé au sein de l'agence (journée de solidarité).

Également selon l'ancien accord d'entreprise, complété par une note de service du 27 juillet 2012, l'agence fonctionne suivant le principe de l'horaire collectif en deux périodes journalières distinctes, mais un salarié peut bénéficier d'un horaire individuel, à titre exceptionnel ou pour raison de service. Les heures supplémentaires effectuées à la demande expresse du directeur⁴² donnent lieu à l'attribution d'un repos compensateur en remplacement du paiement, ainsi que le permet le code du travail dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, lorsque le CSE ne s'y oppose pas⁴³. L'agence connaît des périodes de fermeture décidées par le directeur, après concertation avec les représentants du personnel.

Les droits à congé annuel sont de 29 jours ouvrés pour un temps complet, avec possibilité de report jusqu'au 30 avril de l'année suivante dans la limite de huit jours. L'accord d'entreprise fixait donc des droits à congé plus favorables que ceux découlant du code du travail ou du statut de la fonction publique. Journée de solidarité incluse, les salariés de l'agence étaient ainsi tenus d'effectuer, en moyenne annuelle, 1 580 heures au cours de la période sous revue, alors que ses membres ont dû imposer à leurs agents le respect du seuil légal des 1 607 heures applicable à la fonction publique. La chambre estime que cet écart représente annuellement, en moyenne sur la période 2017-2021, l'équivalent d'un emploi à temps plein (cf. tableau joint en annexe 2).

Une charte relative au télétravail, révisée en avril 2022, permet jusqu'à deux jours de télétravail par semaine sur autorisation expresse du responsable hiérarchique, sans jour fixe et avec possibilité de fractionnement en demi-journées. Ce télétravail est dit occasionnel par différence avec le télétravail exceptionnel qui correspond à des situations particulières telles que la pratique

⁴⁰ Prévu par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, chapitre II.

⁴¹ Article L. 3121-27 du code du travail : la durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à 35 heures par semaine.

⁴² En cas d'activité ou d'obligation de service, selon l'article 13 de l'accord d'entreprise.

⁴³ Article L. 3121-37 du code du travail.

du télétravail ailleurs qu'au domicile, la survenance d'intempéries ou l'indisponibilité d'un moyen de transport.

L'absentéisme pour maladie ordinaire demeure faible (3,82 %⁴⁴) mais une augmentation a été observée en 2021 avec l'absence de deux salariés pour des périodes supérieures à 120 jours. Cette année-là, l'agence a connu un volume de temps partiels thérapeutiques qualifié de « tout à fait exceptionnel dans l'histoire de l'agence » par la direction. Le nombre moyen de jours d'absence par salarié (en ETP) n'avait pas dépassé quatre en 2017, 2019 et 2020. Depuis 2019, moins d'un salarié sur deux a bénéficié d'un arrêt à ce titre dans l'année. À l'occasion de l'établissement du DUERP en cours d'approbation fin 2022, un plan d'actions relatif à la prévention des risques psychosociaux a été arrêté.

1.3.6. Les recrutements et les départs

Des recrutements majoritairement réalisés sans assistance externe

Au cours de la période sous revue, l'AUAT a procédé à 101 embauches, majoritairement en CDD (62), les mêmes personnes pouvant être embauchées à plusieurs reprises, comme les techniciens enquêteurs recrutés chaque année pour un mois environ. Aucun contrat n'a été rompu durant la période d'essai. Les salariés recrutés en CDI sont soumis à une période d'essai de deux mois pour les employés et de quatre mois pour les cadres, alors que pour les collaborateurs occasionnels recrutés en CDD, la durée de la période d'essai varie de deux semaines à un mois selon la durée du contrat de travail initial. À de rares exceptions près, ces recrutements ont été effectués sans appui externe, suivant un processus distinct selon qu'il s'agit de contrats à durée déterminée ou indéterminée. L'accord d'entreprise prévoit que les représentants du personnel sont informés des prévisions d'embauche et qu'ils sont consultés sur les conditions de celles-ci.

Selon les logigrammes produits par l'agence, les recrutements sont initiés et menés par les différents responsables de pôle, en plusieurs étapes de validation par la directrice des ressources humaines et le directeur général. Si certains entretiens avec les candidats présélectionnés sont menés par une équipe de sélection, conduite par l'un des directeurs d'études (DE) et dont la composition varie en fonction des postes à pourvoir, l'entretien final en vue des recrutements en CDI est mené par le directeur général. En vertu des statuts de l'agence⁴⁵, c'est en effet à lui seul qu'appartient la décision d'embaucher, même si celle-ci, fondée uniquement sur des critères professionnels, est éclairée par l'avis de l'équipe formée pour le recrutement. Une ventilation par sexe des candidats reçus en entretien et des nouvelles recrues est réalisée afin de contribuer au suivi de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Entre 2017 et août 2022, 56 % des personnes embauchées sont des femmes. 42 % d'entre elles ont été recrutées en CDI, contre 34 % des hommes.

La chambre relève qu'en 2021 seuls quatre des onze chargés de mission recrutés en CDI n'avaient pas été précédemment employés en CDD, l'accord d'entreprise instaurant une priorité à l'embauche, à compétence égale, pour les salariés ayant acquis une ancienneté d'au moins six mois en CDD au sein de l'agence.

⁴⁴ 17 866 journées de travail théorique / 683,37 journées d'absence pour maladie (hors congé maternité et paternité) : bilan social 2021.

⁴⁵ Article 17 des statuts : le directeur général a notamment pour mission de : [...] recruter, révoquer et gérer le personnel et article 06 de l'accord d'entreprise de 2012.

Trois recrutements réalisés avec assistance dont celui d'un nouveau directeur général

Depuis 2017, seules trois embauches ont donné lieu à l'intervention d'un cabinet de recrutement, choisi suite à la consultation directe de plusieurs prestataires. L'agence connaît en effet des difficultés pour recruter dans des spécialités telles que l'habitat ou la modélisation, parfois même au point, selon la direction, de retarder l'exécution du programme annuel. Le montant des rémunérations proposées pourrait expliquer en partie ces difficultés dans un univers concurrentiel.

Le départ, fin 2018, du précédent directeur général a été annoncé lors de l'AG du 29 juin 2018. Une procédure de recrutement a été engagée conformément à l'article 17 des statuts qui prévoit l'intervention d'un jury désigné par le président parmi les membres du conseil d'administration. Suite à la diffusion de l'offre d'emploi sur différents supports à rayonnement national, cinq candidatures ont été retenues, avec l'appui d'un cabinet prestataire, et leurs auteurs ont été auditionnés, le 29 octobre 2018, par le jury. Celui-ci a sélectionné deux candidats, laissant à la présidente le soin du choix final. Sur sa proposition, le CA, réuni en décembre 2018, a retenu la candidature d'un collaborateur, précédemment en charge au sein de l'agence des coopérations territoriales. Ce dernier a pris ses fonctions en janvier 2019. La chambre relève que, pour la deuxième fois consécutivement, le directeur général est issu des rangs des salariés de l'association. De plus, les instances statutaires (CA et AG) n'ont pas été consultées ou n'ont pas reçu d'information sur les conditions de rémunérations du nouveau directeur général, alors même qu'il est le seul salarié de l'association pour lesquelles celles-ci ne relèvent pas de l'accord d'entreprise et sont fixées uniquement par accord contractuel ad hoc (cf. supra, sur la gouvernance).

Des départs principalement dues à des démissions, hors CDD

Quinze démissions ont été enregistrées en cinq ans, soit trois fois plus que le nombre de départs en retraite au cours de la même période. Plusieurs de ces démissions, en 2019 et 2020, sont celles de cadres entrés à l'agence avant 2018. L'agence n'a pas connu de contentieux social sur la période contrôlée. Deux licenciements ont été prononcés au cours de la période examinée.

Les conditions de départ coûteuses de l'ancien directeur général

Selon le code du travail⁴⁶, un salarié du secteur privé qui quitte volontairement son entreprise afin de bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite versée par l'employeur. Le taux de l'indemnité varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans son entreprise⁴⁷. La mise à la retraite d'un salarié est également encadrée par le code du travail. Celle-ci lui ouvre droit à une indemnité au moins égale à l'indemnité de licenciement⁴⁸. Aucun texte législatif ou réglementaire n'institue une indemnité de départ à la retraite dans la fonction publique.

L'ancien directeur général, a quitté les effectifs au 31 décembre 2018, à l'âge de 68 ans et 5 mois avec une ancienneté de 43 ans et 2 mois. Conformément à l'article 32, la rémunération du directeur général n'est pas incluse dans la grille salariale annexée à l'accord d'entreprise. Il était rémunéré selon l'indice 1958⁴⁹, alors que cette grille culmine à 1237. Pour son dernier mois d'activité, il a perçu régulièrement, outre son salaire mensuel (7,24 k€), la prime de technicité du second semestre (4 k€, article 33 de l'accord d'entreprise) ainsi qu'une indemnité compensatrice

⁴⁶ Article L. 1237-9 du code du travail.

⁴⁷ Art. D. 1237-1.

⁴⁸ Articles L. 1237-5 et suivants du code du travail.

⁴⁹ $4,686 \times 1\,958 = 9\,175,19$ € de salaire brut, soit 7 300,24 € de salaire net, hors prime de technicité.

de congés et de jours de RTT non pris (solde CET congés 4 jours pour 1,7 k€ et RTT 10 jours pour 4,2 k€).

Il a, de plus, bénéficié de la mise en œuvre de l'article 28 de l'accord d'entreprise sur la « mise à la retraite » à la demande de l'employeur pour les employés qui atteignent l'âge de 67 ans. Celui-ci prévoit que l'indemnité perçue est alors égale à l'indemnité légale de licenciement (article 25). Conformément à ce dispositif, un montant, non plafonné, équivalent à 13 mois et demi de salaire, lui a été versé soit 133 k€ brut.

En l'absence de demande de départ volontaire à la retraite de la part du directeur général depuis qu'il avait atteint l'âge légal de 62 ans, son employeur était en droit de solliciter son accord pour une mise en retraite trois mois⁵⁰ avant que l'intéressé atteigne l'âge requis pour liquider sa pension à taux plein, soit dès le printemps 2017. Même si cette démarche n'était pas assurée d'aboutir, tout salarié pouvant refuser la rupture de son contrat de travail à ce motif tant qu'il n'a pas atteint l'âge de 70 ans, la chambre relève qu'elle n'a été entreprise qu'en avril 2018, rendant la mise en œuvre de l'article 28 de l'accord d'entreprise plus coûteuse pour l'AUAT (3 k€). La mise en œuvre de ce dispositif n'a pas été soumis au conseil d'administration, qui n'a pas non plus été informé des montants en jeu (cf. supra, sur la gouvernance). Pour autant, l'association est quasi exclusivement financée par fonds publics, et aucun dispositif équivalent n'est prévu pour les agents de ses membres. De plus, le recrutement du directeur général faisant l'objet d'une procédure organisée autour d'un jury composé de membres du conseil d'administration, cette information leur aurait été utile.

La chambre encourage l'association à présenter le bilan et les perspectives de la mise en œuvre de l'accord d'entreprise au conseil d'administration, notamment en ce qui concerne les indemnités de départ à la retraite (articles 27 et 28), en distinguant les éléments concernant les situations où les charges sont les plus élevées pour l'association.

1.3.7. Les rémunérations

Des rémunérations indexées sur celles de la fonction publique

Chaque salarié signe un contrat de travail qui détermine son classement dans l'une des sept catégories prévues par l'accord d'entreprise de 2012, sa qualification professionnelle et l'indice qui lui est affecté. Chaque catégorie comporte quinze échelons. Les salariés en poste lors de la mise en œuvre de l'accord conclu en 2012 ont été reclassés dans l'une de ces catégories, sauf le directeur général.

À l'exception de personnes embauchées par des contrats de courte durée pour des travaux ponctuels, qui sont payées à la tâche ou au forfait, le personnel de l'agence est salarié. En application de l'accord d'entreprise⁵¹, les rémunérations versées suivent automatiquement l'évolution des traitements des agents de l'État⁵². Compte tenu de la faible évolution du point d'indice depuis la mise en œuvre de l'accord, la dynamique salariale a été faible.

⁵⁰ Article D. 1237-2-1 du code du travail.

⁵¹ Article 33.

⁵² L'accord d'entreprise dénoncé en 2021 prévoyait que « dans le cadre des augmentations annuelles, la prise en compte d'un différentiel possible entre l'évolution de l'indice Insee du coût de la vie et l'évolution du point d'indice de la FP ferait l'objet d'un examen particulier ». Cette clause n'a pas été mise en œuvre avant la négociation de l'accord.

Le nombre de points d'indice acquis par année est plus élevé pour les premiers échelons, avant de décroître progressivement en même temps qu'augmente le nombre d'années nécessaires pour l'avancement (d'une à six). La grille salariale annexée à l'accord d'entreprise se présente de la façon suivante :

tableau 3

Échelon	
Indice	Nbre d'années maximum
Points nécessaires pour accéder à l'échelon supérieur	Nombre de points acquis par année d'ancienneté

L'avancement s'effectue d'abord à l'ancienneté, chaque échelon comportant un nombre d'années d'ancienneté maximum à acquérir par le salarié pour passer à l'échelon supérieur, sauf pour les derniers échelons des cadres (catégories quatre à sept), pour lesquelles les avancements à l'ancienneté sont supprimés. Chaque année, les salariés reçoivent également des points d'avancement au choix, avec un nombre minimal égal à 50 % des points résultant de l'ancienneté. L'évolution du total des rémunérations due aux avancements, en particulier au choix, était de 3 % en 2021, soit le presque le double qu'en 2020 (1,6 %).

Au 31 décembre 2020, trois salariés avaient atteint le sommet de la grille. L'indice terminal de la grille salariale de l'agence, soit 1237, correspond dans l'administration à la catégorie hors échelle, chevron 2 (HED2).

La grille indiciaire jointe à l'accord d'entreprise depuis dix ans doit être actualisée afin que le salaire minimum conventionnel ne soit pas inférieur au SMIC, ce qui nécessiterait le versement d'un complément. La rémunération moyenne en salaire net pour un cadre à temps plein est estimée à 2 816 € en 2022⁵³. Selon l'Insee, le salaire mensuel moyen net pour un temps plein s'établissait à 2 378 € en 2020 pour l'ensemble des trois fonctions publiques et à 2 639 € pour la fonction publique d'État avec laquelle la comparaison apparaît plus pertinente du fait que les deux tiers des agents qui la composent relèvent de la catégorie A⁵⁴.

Un régime indemnitaire spécifique

Depuis 2019⁵⁵, les salariés de droit privé peuvent bénéficier de la part de leurs employeurs d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée d'impôts et de prélèvements sociaux. Elle a été remplacée, en 2022, par la prime de partage de la valeur (PPV). Par décision unilatérale du 15 décembre 2021, le directeur général de l'association a attribué dans ce cadre, pour la première fois, à l'ensemble des salariés de l'agence sous contrat de travail, sans condition d'ancienneté mais dans la limite de l'indice 900, une prime de 300 €. 65 salariés l'ont perçue. Si le CSE a bien été informé, les instances collégiales statutaires ne l'ont pas été, le rapport d'activité pour 2021 n'en faisant pas mention. Pour 2022, la réflexion était en cours en décembre pour l'attribution nouvelle de cette prime (PPV).

Les salariés de l'agence, agents permanents ou contractuels en CDD, perçoivent tous une prime dite de technicité, versée en deux parts semestrielles, en juin et décembre. Présentée par la présidente comme permettant de favoriser les bas salaires, elle comporte une part fixe versée à tous en fonction d'un indice de référence égal à 80 % de l'indice moyen des seuls personnels

⁵³ (Indice moyen des personnels permanents, soit $730 \times \text{valeur du point au } 01/07/2022, \text{ soit } 4,85) / 1,257 = 2\,816,62 \text{ €}$.

⁵⁴ Les salaires dans la fonction publique d'État, Insee Première, n° 1914, juillet 2022.

⁵⁵ Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018.

présents pendant le semestre de référence, et une part complémentaire réservée aux salariés dont l'indice est supérieur à cet indice de référence, et calculée au prorata de la différence. Pour le calcul de cette prime, un coefficient de 0,48 est fixé par l'accord d'entreprise de 2012 afin d'approcher le versement, en deux fois, d'un 13^{ème} mois à l'ensemble du personnel⁵⁶.

La chambre relève que cette prime de technicité, est attribuée en fonction des seuls critères du temps de présence effectif et de l'indice⁵⁷, sans considération des résultats obtenus par l'agent durant la période de référence, et qu'elle ne constitue donc pas un outil managérial.

1.3.8. Les avantages pécuniaires divers et l'action sociale

En tant qu'employeur de droit privé, l'AUAT met en œuvre les dispositions du code du travail et du code de la sécurité sociale, ainsi que celles, plus favorables, de l'accord d'entreprise. Si ses salariés ne peuvent prétendre à certains éléments de rémunération complémentaires propres à la fonction publique, tels que la NBI ou le supplément familial de traitement, leur régime reste avantageux par rapport à celui des contractuels de droit public.

Les multiples avantages inscrits dans l'accord d'entreprise

En plus du régime obligatoire de retraite complémentaire alimenté majoritairement par l'employeur, de la participation de celui-ci à un contrat collectif d'assurance complémentaire des frais de santé et de la participation de l'agence à hauteur de 50 % aux différents abonnements de transports en commun ou de vélos en partage liés aux déplacements domicile-travail, le personnel bénéficie d'avantages divers en vertu de l'accord d'entreprise :

- un régime de retraite supplémentaire par capitalisation souscrit auprès d'un organisme assureur, avec une cotisation de l'employeur également plus importante que celle des salariés (coût pour l'agence en 2021 : 63 k€)⁵⁸ ;
- un régime de prévoyance « décès, incapacité, invalidité » conclu auprès d'une compagnie d'assurances en janvier 2011, entièrement pris en charge par l'agence, pour un montant de 66 k€ en 2021 ; seule la garantie décès pour les cadres est une obligation pour l'employeur ;
- la prise en charge des frais réels de déplacement, y compris relatifs au stationnement des véhicules ou à l'usage de taxis, le forfait n'étant mis en œuvre que pour le remboursement des frais kilométriques en cas d'utilisation d'un véhicule personnel, ou en l'absence de pièces justificatives ; le montant annuel des frais de mission (comptes 6251) a diminué de 62 % entre 2017 (77,6 k€) et 2021 (30 k€), principalement du fait des conséquences de la crise sanitaire 2020-2021.

S'agissant du remboursement des frais kilométriques, celui-ci est réalisé, comme le prévoit le cadre réglementaire, sur la base du barème publié par l'administration fiscale pour l'année en cours, bien plus avantageux que celui qui s'applique à la fonction publique. Or, la chambre relève qu'en se basant sur le barème fiscal, l'agence supporte deux fois la charge des frais d'assurance de ses salariés dans la mesure où elle a souscrit elle-même un contrat d'assurance qui couvre les

⁵⁶ Pour l'indice de référence 2022 de 584, le calcul est le suivant : $(584 \times 4,85) \times 0,48 = 1\,359,55$ € bruts. L'ensemble de l'enveloppe dédiée à la prime représente pour l'agence 96 % d'un mois de rémunération.

⁵⁷ Le calcul final du montant de la prime prend en compte un « taux de présence » calculé en fonction des dates d'entrée et de sortie de l'effectif, des temps partiels et des absences pour maladie supérieures à trois mois.

⁵⁸ Pour les cadres, très largement majoritaires, cotisation patronale de 2,54 % pour la part de salaire inférieure au plafond mensuel de sécurité sociale (PMSS) qui s'établissait à 3 428 € en 2022 et de 1,49 % pour les salariés (article 3 de la convention).

déplacements professionnels de son personnel alors que le barème fiscal intègre déjà les primes d'assurance.

L'action sociale en faveur des salariés

L'agence distribue à ses salariés des tickets-restaurant dont la valeur faciale a été portée de 7,40 € à 8 € à compter du 1^{er} juillet 2022. 50 % du montant est pris en charge par l'employeur, soit le minimum légal. En 2021, la part supportée par l'employeur était de 53,7 k€.

Enfin, dans le cadre des œuvres sociales mises en œuvre par le CSE au moyen du budget annuel qui lui est alloué par l'association (en moyenne 32 k€ sur la période sous revue), les salariés bénéficient également de chèques vacances et d'évènements festifs.

En conclusion, l'agence a consacré, en 2021, plus de 250 k€ à l'action sociale en faveur de ses salariés, soit 3 621 € par ETP.

1.3.9. Les moyens généraux

Placé sous l'autorité de la directrice de l'administration et des finances (DAF), le service « Ressources humaines, moyens généraux et finances » regroupe les fonctions support (accueil, logistique et informatique) ainsi que la comptabilité et la gestion de la paie. En septembre 2020, les missions de design, de documentation et d'infographie lui ont été enlevées pour être rattachées à un nouveau pôle dédié à la communication, ramenant son effectif de onze à neuf, DAF incluse.

1.3.9.1. Une forte identification de l'agence à son siège historique

L'AUAT s'est installée depuis sa création, en 1972, dans un immeuble de bureaux pyramidal, Le Belvédère, qui venait d'être construit à Toulouse, au bord de la Garonne, face aux logements sociaux du quartier d'Empalot. Elle y est encore locataire cinquante ans plus tard, en dépit de l'explosion du site AZF, en 2001, qui a occasionné de nombreux dégâts au bâtiment. Si celui-ci n'a plus depuis longtemps l'attrait de la modernité, et qu'il accuse même le poids des ans (plus de terrasses végétalisées, considéré comme une passoire énergétique), il participe, en tant que siège historique, à l'identification de l'agence. Elle a souligné son attachement en choisissant comme titre de sa revue semestrielle thématique BelvedeR. Aucune trace d'un éventuel projet de déménagement de l'AUAT vers un autre lieu n'a été conservée et les seules évolutions ont consisté en des changements de locaux au sein du bâtiment, au gré des besoins occasionnés par la croissance de l'activité et des effectifs. Les locaux actuels, dans lesquels l'agence s'est installée en 2011, ont une superficie de 1 643 m². Le coût annuel de la location TTC, charges comprises, est estimé à 190 € le m², ce qui, selon l'agence, correspondrait au prix du marché local pour des locaux anciens de centre-ville.

Compte tenu du coût global de la location et du développement rapide du télétravail, l'agence peut mettre à profit la période précédant l'expiration de son bail actuel de six ans en vue d'engager un dialogue opérationnel avec ses membres pour identifier d'éventuelles solutions alternatives.

1.3.9.2. Un parc automobile modeste et vieillissant

Pour réaliser les études, les personnels sont amenés à se déplacer dans le périmètre d'intervention de l'agence. Outre les transports en commun, pour lesquels des titres de transport sont fournis, ils peuvent emprunter un véhicule de service ou leur véhicule personnel, le remboursement des frais kilométriques s'effectuant selon le barème de l'administration fiscale (cf. supra). En application du règlement intérieur en vigueur depuis février 2020, l'utilisation des bicyclettes est également autorisée pour des déplacements liés à l'activité. L'agence a souscrit une assurance qui couvre les trajets professionnels réalisés par les salariés au moyen de leurs véhicules personnels, automobile comme deux-roues motorisés. En raison du faible nombre de véhicules de service, et du fait que certains salariés ne possèdent pas de véhicules personnels pouvant être utilisés pour leurs déplacements, l'agence a également recours, depuis 2017, à l'autopartage coopératif à travers un abonnement souscrit auprès d'une société toulousaine.

L'agence possède quatre véhicules à moteur thermique dont le plus récent a été acheté fin 2017. La moyenne d'âge du parc est donc élevée : sept ans et neuf mois. Chaque véhicule dispose d'une carte permettant le paiement du carburant et des péages. Au regard des dépenses imputables, l'utilisation de véhicules personnels, qui donne accès à des modalités favorables de remboursement au réel, est une pratique au sein de l'agence pour les courts trajets. Selon l'ordonnatrice, en 2022, 21 personnes ont utilisé leur propre véhicule, mais seulement 6 pour des parcours de plus de 600 km.

Si le règlement intérieur utilise des termes pouvant prêter à confusion, aucun véhicule n'apparaît affecté à l'usage exclusif d'un salarié, et le remisage à domicile n'est pas prévu, même s'il est autorisé ponctuellement. Un usage « préférentiel » de deux véhicules est cependant constaté dans la pratique au bénéfice d'agents de direction.

tableau 4 : évolution des dépenses liées aux déplacements professionnel

Comptes	2017	2018	2019	2020	2021	Totaux
Carburant	5 611 €	6 363 €	5 042 €	2 215 €	4 291 €	23 523 €
Indemnités kilométriques	13 776 €	10 981 €	8 922 €	4 631 €	9 247 €	47 557 €

Source : CRC d'après les résultats détaillés de l'AUAT

Du fait de l'entrée en vigueur de la zone à faible émission sur Toulouse Métropole, depuis avril 2021, et afin de contribuer à la diminution des émissions en gaz à effet de serre, l'AUAT peut revoir sa politique de mise à disposition de véhicules de service et en clarifier l'utilisation dans son règlement intérieur.

1.3.9.3. Des amendes routières prises en charge par l'employeur

Le règlement intérieur rappelle qu'à l'occasion des déplacements professionnels, les salariés sont dans l'obligation de respecter le code de la route. Il prévoit qu'en cas d'infraction constatée par un dispositif automatisé de contrôle, la direction révélera l'identité du conducteur du véhicule de service à l'autorité mentionnée sur l'avis de contravention.

La chambre relève qu'au cours des années antérieures à l'adoption du règlement précité, l'agence a procédé différemment dans un cas d'excès de vitesse commis avec l'un de ses véhicules, en 2017, dont l'auteur n'a pas été désigné, ce qui a entraîné la prise en charge par l'employeur d'un montant cinq fois supérieur à celui de l'amende initiale. Dans trois autres cas concernant des excès de vitesse constatés en 2018 et 2019, l'agence a bien désigné le conducteur ou la conductrice

concernée, mais elle a pris à sa charge le paiement de l'amende, soit directement, soit par le remboursement du salarié auteur de l'infraction. Même si l'agence a désigné les conducteurs contrevenants dans tous les cas recensés depuis 2017, sauf un, le fait de payer l'amende à leur place peut avoir un effet déresponsabilisant et contraire aux objectifs de sécurité routière et de prévention des accidents de travail, alors même que l'agence est financée par de l'argent public.

Il appartient à la direction générale de rappeler aux salariés, le cas échéant par la signature d'une charte individuelle conclue avec ceux qui sont concernés par la conduite à des fins professionnelles, leur obligation de strict respect des règles du code de la route et de leur préciser que les conséquences financières d'éventuelles infractions resteront à leur charge.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'association, qui est quasi intégralement financée par des fonds publics, est dans une situation financière confortable. Elle n'est pas propriétaire de ses locaux mais n'a pas d'endettement.

La part des prestations de services est limitée, ce qui traduit la vocation de l'association, centrée sur la réalisation d'un programme partenarial. Elle peut recourir aux contrats de quasi-régie pour ces travaux hors programme, de fait également réalisés pour le compte de ses membres. Par ailleurs, l'AUAT est un pouvoir adjudicateur, et ses besoins doivent donc être satisfaits dans le respect du code de la commande publique, ce qui n'est pas pris en compte. Elle doit mieux s'organiser, s'appuyer sur l'éventail des techniques d'achat disponibles (accord-cadre, etc.) et formaliser davantage ses procédures.

La masse salariale constitue le principal poste de coût de l'agence. Ses effectifs sont en hausse et l'AUAT emploie désormais 80 salariés. L'agence, qui a mis en place en 2012 un accord d'entreprise, a supporté le coût d'un régime indemnitaire et d'une action sociale qui viennent compléter les rémunérations de base. Les conditions de départ de l'ancien directeur général ont également été coûteuses. Pour autant, les instances statutaires n'ont pas reçu d'information précise sur ces éléments. À la faveur de la dénonciation de l'accord d'entreprise, en 2021, l'agence doit s'assurer du bon respect de ses obligations règlementaires, remettre à plat les conditions d'activité et de rémunération de ses salariés, et assurer la transparence des décisions prises en informant ses instances statutaires.

2. LES MISSIONS ET L'ACTIVITÉ

2.1. Les orientations stratégiques

L'AUAT définit ses orientations stratégiques sous la forme de projets d'agence quinquennaux, calés sur les échéances de renouvellement des conseils municipaux. L'ancien projet d'agence 2015-2020, identifiait plusieurs sujets : la ville post-carbone, le numérique, la cohésion et l'inclusion, le rayonnement et l'attractivité. Elle a lancé en novembre 2018 une refonte de celui-ci en prenant un horizon plus lointain : 2030. À cet effet, elle a conduit une série de consultations internes et externes. L'accent a été mis sur la mutualisation de plusieurs sujets : prospective territoriale, foncier, cohésion sociale, climat et transition écologique. Le projet a été validé en conseil d'administration en novembre 2021 et approuvé à l'AG de décembre 2021.

Il se décline autour de cinq grandes orientations, déclinées en actions prioritaires : éclairer les trajectoires territoriales et les transformations urbaines, proposer des solutions d'adaptation climatique et agir pour des territoires décarbonés, intégrer la diversité des habitants et de leurs modes de vie dans la définition des projets, promouvoir les complémentarités territoriales et susciter des coopérations, assurer les conditions d'un accueil soutenable et d'un développement désirable.

2.2. Des activités multiples

2.2.1. Le programme partenarial

L'AUAT déploie ses activités pour l'essentiel dans le cadre d'un programme partenarial d'activités assorti d'un budget temps. Le programme partenarial d'activités rassemble des missions d'intérêt général intéressant soit directement l'ensemble des membres (les missions socles), soit directement ou indirectement une partie des membres favorisant la construction de stratégies partagées entre les acteurs du territoire (missions transversales de préparation de documents de planification ou d'aide à l'élaboration de politiques publiques). Le financement du programme est assuré par les subventions de chacun d'eux au regard de l'intérêt qu'ils y portent. L'AUAT a l'objectif de se positionner ainsi comme un centre interdisciplinaire de ressources, d'études, de recherche, de conseils et d'assistance auprès de ses membres.

Les programmes partenariaux annuels sont cohérents avec les orientations pluriannuelles définies par l'assemblée générale. En début de période ils distinguaient, ainsi que présenté dans les rapports d'activités, les missions permanentes des missions prioritaires (les démarches de planification, de programmation, d'aménagement, ou de politiques urbaines). La présentation des missions sur les exercices suivants est structurée autour de trois domaines : le socle partenarial (observation), les missions transversales (planification à toutes les échelles, et les politiques publiques), et l'animation territoriale. Le financement du programme partenarial est assuré par les cotisations des communes membres, les subventions aux missions socle, et celles dédiées aux missions transversales (cf. infra et tableau en annexe).

Le programme 2022 s'organise autour de trois axes : l'observation et la prospective, le conseil et l'expertise technique, les coopérations territoriales et la co-construction. De fait, depuis 2017, sous des évolutions terminologiques, une certaine permanence de la structure des missions peut être constatée.

2.2.2. Les missions socles

Les missions du socle du partenariat sont constituées de deux types d'activité : l'observation et la prospective d'une part et l'animation et la diffusion des savoirs d'autre part. Telles que décrites dans les conventions conclues avec les membres, elles sont composées du développement, de l'entretien et de l'actualisation permanente des bases de données et de ses déclinaisons (outils en ligne, portail data...), de l'observation des dynamiques territoriales et des transformations urbaines (notamment les observatoires partenariaux), des réflexions prospectives (démarche AutreDemain...), et de la diffusion des connaissances sur les défis territoriaux (revue BelverdeR, publications, extranet, infolettre mensuelle...). Elles intéressent directement l'ensemble des membres. En 2021, l'agence estime que les missions constitutives du socle ont représenté 37 % des jours de travail consacrés aux études, soit environ 3 466 jours. Cela représente environ 27 % des jours de travail totaux.

L'association n'a pas conservé la trace des délibérations définissant le périmètre des missions socles et les modalités de calcul des contributions des membres à celles-ci (cf. supra, sur la gouvernance). Ces contributions relèvent d'un « usage » reconduit annuellement et dont la validation n'est pas explicite mais induite au travers de l'approbation du budget par le conseil d'administration. La présentation de ce budget détaille l'ensemble des cotisations et subventions des membres au programme partenarial dans des annexes.

Le calcul des contributions des communes sur la base des populations est antérieur à l'année 2000. Lors de la création de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, en 2001, les intercommunalités se sont substituées aux communes pour le versement de la contribution. Les communes appartenant à un EPCI membre et ne versant pas de subventions au titre des autres missions se sont alors acquittées d'une cotisation de mille francs, puis de 150 € (à partir de 2002). Les communes dont l'EPCI n'est pas membre ont continué à contribuer comme avant. Les quatre communes membres sur le territoire de l'agglomération du Muretain ont été autorisées à conserver leur statut de membre mais aucune nouvelle adhésion n'est possible depuis le retrait de l'agglomération. Elles contribuent sur la base d'un taux fixe par habitant. Si, théoriquement, les EPCI contribuent par cotisation sur la base d'un montant par habitant, celle-ci est intégrée, sans être distinguée, dans une subvention globale et les conventions conclues n'en précisent pas les modalités.

De fait, en 2022, comme sur la période sous revue, les missions socles (2 M€) font l'objet d'un financement principal par cotisation des EPCI (1,6 M€), d'un financement complémentaire par l'État, le département, la région et d'autres membres, et d'un financement résiduel (5 k€) par cotisation des communes membres ne versant pas de subvention directe, à une hauteur constante de 150 € par commune. Seules une trentaine de communes s'acquittent annuellement de la cotisation. Deux communes membres dont l'EPCI n'est pas membre (Lamasquère et Portet-sur-Garonne) y participent également (19 k€).

Afin de s'assurer du bon équilibre de financement de ces missions socles, l'association peut s'appuyer sur l'utilisation des clés de répartition, définies dans le cadre d'une comptabilité analytique, fondées sur le nombre de jours qui y sont consacrés. La chambre engage l'association à établir un cadre juridique clair, précis et actualisé du financement de ses missions socles.

2.2.3. Les autres missions transversales

Les autres missions du partenariat intéressent, directement ou indirectement, une partie des membres. Elles sont dites « missions transversales » et concernent les travaux de préparation et de mise en œuvre des documents de planification et des politiques publiques thématiques. Certaines conventions conclues avec des partenaires distinguent également des « missions prioritaires concernant les travaux préparatoires aux documents de planification ». Les subventions État, abondées par la DDT 31, et la DRÉAL Occitanie visent ainsi l'observatoire des loyers, la modélisation multimodale.

De fait, le financement des charges liées à la réalisation du programme partenarial d'activité est assumé à travers les subventions sollicitées auprès de chacun des membres. Compte tenu de l'étroite imbrication et complémentarité des missions et actions que le programme partenarial contient, les conventions partenariales soulignent que la répartition du financement est établie en fonction de l'intérêt pour chacune des collectivités membres s'appréciant au regard de leur compétences propres. Les subventions convenues en contrepartie des conventions intègrent,

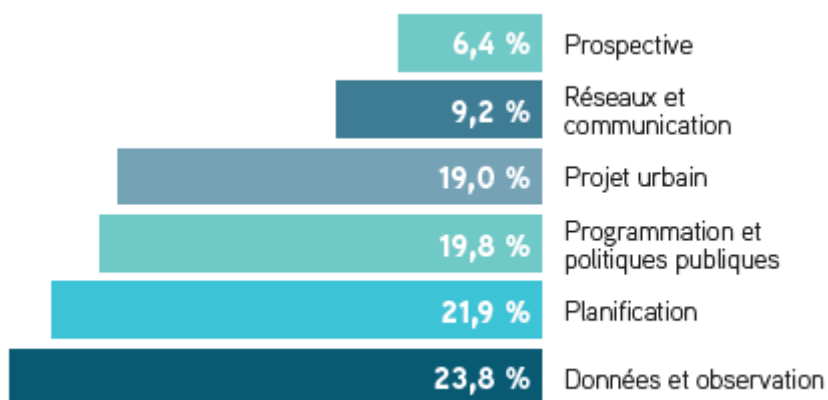
sans forcément les distinguer, la cotisation aux missions socles, et la contribution aux missions transversales, la subvention aux autres missions et, le cas échéant, la contribution à l'observatoire local des loyers. En 2022, les recettes prévisionnelles des missions transversales sont de 4,52 M€, principalement alimentées par les subventions des EPCI, complétées de celles des autres membres et des communes. Des subventions au programme sont également versées, de manière marginale, par des non-adhérents, du fait de l'intérêt de certaines parties du programme. Des conventions de partenariat sont alors signées avec les personnes morales. Enfin, des financements de non membres peuvent également être issus de projets de recherche (MApUCE, Paendora...) ou exploratoires auxquels l'AUAT est associée.

2.2.4. L'élaboration de la programmation annuelle des travaux

Le programme partenarial d'activités est validé annuellement par le conseil d'administration au printemps. Des amendements éventuels sont soumis à la validation du CA d'automne. Ce programme est décliné de façon détaillée sous la forme de budgets-temps. Les bilans, édités uniquement à des fins de gestion interne, ne sont pas diffusés. Ils n'intègrent pas la distinction entre missions socles ou transversales. Différentes formes de documents ont existé pour cadrer les objectifs partagés des différents projets du programme, selon plusieurs critères (nature du projet, niveau de mobilisation des ressources, nature des partenaires, etc.). Depuis 2021, des fiches projet, en cours de déploiement, donnent également des indications sur les calendriers prévisionnels pour certaines actions importantes.

Les rapports d'activités présentent de manière très synthétique la répartition par typologie de missions. Ils consacrent de nombreux développements à des projets spécifiques relevant de chacun des trois grands domaines (le socle/observation et prospective, les missions transversales de conseil et d'expertise technique, et la coopération et l'animation territoriale) **mais sans donner d'éléments sur l'effort (en journées) qui y a été consacré.**

graphique 1 : la répartition des heures de travail par grandes missions



Source : AUAT, rapport d'activité 2021, p. 11

L'association peut présenter dans ses rapports d'activité une ventilation des heures sur les trois domaines de son activité.

2.2.5. Les activités hors du programme partenarial

L'activité de l'association est presque exclusivement consacrée à la réalisation du programme partenarial de ses membres. Pour autant, elle réalise également des travaux hors

programme partenarial, à la demande de quelques membres, et de manière résiduelle pour le compte de non-membres, proches de ceux-ci. Sur la période, la part dédiée au hors programme est en augmentation mais demeure limitée. Les produits de services vendus, et soumis à TVA, s'élèvent à 208,8 k€ en 2021, contre 37,4 k€ en 2017. En 2021, ces travaux ont été réalisés pour le compte de Toulouse Métropole, de sa SEM d'aménagement, et pour la ville de Toulouse.

Pour estimer le coût prévisionnel de production de ses études, l'AUAT procède par une analyse en coûts complets. Lors d'un dépassement des ressources prévisionnelles, l'agence tente d'ajuster par avenant sa facturation. La majorité du personnel d'étude étant situé dans les catégories 5 et 6 de la grille de référence de l'accord d'entreprise, l'agence utilise une moyenne simplifiée de 700 € par jour. Ce barème est utilisé pour l'estimation prévisionnelle du coût des études à la fois du programme partenarial et hors programme. Pour 2021, l'application de ce barème conduit à estimer à 298 jours le temps consacré aux études hors programme.

L'application de ce barème prévisionnel peut être moins respectueuse des équilibres financiers des études si le coût facturé des études n'est pas ajusté au temps concrètement passé pour la mission. Le coût complet prévisionnel de l'étude « centre bourgs » réalisée pour l'agglomération du Muretain a été estimé à 3 226 € (4,6 jours). Elle a fait l'objet d'une recette de facturation de 5 600 €. Pour autant, cette étude a consommé 63 jours de travaux. De fait, l'étude qui avait initialement été envisagée comme de faible ampleur a soulevé de fait des questions méthodologiques et des investigations transversales, qui ont pu ultérieurement être utiles à d'autres travaux. Le bilan des consommations jours/hommes a été postérieurement ajusté dans d'autres bilans de suivi interne afin d'affecter ces temps transversaux sur d'autres missions. L'agence relève que dans la pratique, l'estimation prévisionnelle des travaux est délicate et une source d'incertitude plus importante que la variation du coût complet par salarié par rapport à un barème simplifié appliqué à l'ensemble de ceux-ci. Elle privilégie donc cette approche centrée sur l'utilisation d'un barème simplifié.

Cette approche peut toutefois conduire à des montants facturés inférieurs aux temps passés, au détriment de la réalisation du programme partenarial (cf. tableau en annexe sur le schéma directeur « La Vache »). Ainsi, sur ce schéma, l'ensemble des travaux ont été initialement provisionnés à hauteur de 99 jours, mais n'ont été évalués en coût complet que pour 59 339 € soit 84,77 jours. Compte tenu d'une consommation réelle supérieure de près de 20 jours aux prévisions, à hauteur de 104,89 jours, la facturation a fait l'objet d'un ajustement pour se situer à 66 666 €, soit l'équivalent de 95,24 jours. Si cette augmentation de la facturation a permis de réduire l'écart par rapport aux ressources effectivement mobilisées, celles-ci demeurent supérieures de près de 9,65 jours (cf. tableau en annexe).

La chambre relève que de manière plus générale, les documents de suivi, tels que les « bilans » annuels, ne comprennent pas de champs dédiés aux activités hors du programme et ne permettent pas, par seul recoupement avec le grand livre, de vérifier le bon ajustement de la facturation des travaux. Afin de s'assurer, pour les travaux hors programme, de cette cohérence l'association pourrait, tout en conservant un barème simplifié, affiner sa méthode en réalisant des rapprochements entre les jours effectivement consommés sur les travaux et le montant facturé soumis à TVA. Si, compte tenu des montants en cause les enjeux apparaissent limités lorsque les bénéficiaires des travaux sont des membres (qui subventionnent par ailleurs l'association), l'association doit être plus rigoureuse lorsque les travaux sont réalisés pour des non membres.

2.2.6. Les partenariats

Compte tenu de l'importance des subventions dans les ressources, la chambre a examiné le dispositif conventionnel liant l'AUAT à ses principaux financeurs. Le versement de ces subventions est en effet prévu par des conventions annuelles ou pluriannuelles qui indiquent l'objet du partenariat, les montants et les modalités de versement.

2.2.6.1. Les conventions cadres

L'AUAT a conclu des conventions de partenariat avec l'ensemble de ses membres de droit afin que soient menées études, observations, analyses, recherches et réflexions. Des conventions cadre complétées d'avenants annuels ont ainsi été conclus avec plusieurs membres historiques : Tisséo-SMTC, SITPRT⁵⁹, Sicoval. Une trentaine de communes bénéficient également de conventions. Ce modèle a été appliqué aux nouveaux membres (SCoT, intercommunalités⁶⁰).

Elle a également conclu des conventions cadre avec ses membres adhérents ou ses membres associés, ainsi qu'avec une dizaine de personnes associées. Le contenu des conventions cadre peut se limiter à un préambule présentant le contexte, un article dédié à l'objet de la convention, sans préciser le montant de la subvention, fixée dans des avenants annuels. Cette modalité, focalisé sur un seul exercice, offrait une visibilité financière limitée à l'AUAT.

L'agence avait pu mettre en place en amont de la période sous revue une convention d'objectifs pluriannuelle avec son principal financeur, Toulouse Métropole. Celle-ci est complète. Elle rappelle les orientations prioritaires du projet AUAT 2020, fait référence au programme partenarial annuel et souligne l'intérêt particulier de Toulouse Métropole sur certaines missions. Elle rappelle les subventions versées sur les précédents exercices et définit le montant des subventions pour les trois prochains exercices, en précisant que celui-ci intègre la subvention aux missions permanentes, la contribution à l'observatoire local des loyers, et la subvention aux missions prioritaires générales. Elle prévoit une éventuelle subvention complémentaire pour des missions spécifiques, ainsi que de possibles prestations hors champ de la subvention. Elle rappelle la propriété des études et la confidentialité des documents. Enfin, elle prévoit le contrôle de l'utilisation de la subvention, les modalités de règlement, la domiciliation des paiements et les conditions de résiliation.

La convention triennale 2022-2024, signée en janvier 2022, reprend ces éléments et les complète en précisant notamment l'application de l'article L. 132-16 du code de l'urbanisme pour les activités financées sur le budget des subventions d'investissement, ce qui ouvre droit aux attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée : l'exception porte non pas sur l'ensemble des études et actions de l'agence, mais uniquement sur celles se rapportant à l'élaboration, à la modification et à la révision des documents d'urbanisme. Elle développe également les modalités de gouvernance en spécifiant que l'AUAT doit réunir un comité stratégique partenarial et un comité technique partenarial rassemblant ses principaux partenaires « auxquels les élus de la métropole siégeant au conseil d'administration et le référent de Toulouse Métropole respectivement sont invités ». Elle prévoit également qu'une réunion interservices réunissant les référents est organisée afin d'y échanger sur l'avancement des études, le programme de l'année, et les perspectives pour l'année suivante.

⁵⁹ Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine.

⁶⁰ CC Pays de Tarascon, Portes Ariège Pyrénées.

Dans un contexte général de maîtrise des ressources publiques, l’AUAT a commencé à mettre en place avec ses partenaires des conventions triennales pour la période 2021-2023, sur un modèle similaire, ce qui permet une meilleure visibilité financière pour les parties prenantes. Cette modalité serait à étendre à l’ensemble des membres. Des différences, concernant notamment les dispositions relatives à la gouvernance, peuvent être constatées : sur les instances à réunir, sur le rythme des réunions interservices.

2.2.6.2. Les conventions spécifiques

Plusieurs conventions spécifiques ont également été conclues. Sans être exhaustif, celles-ci recouvrent notamment des études et travaux particuliers réalisés conjointement avec l’Insee ; sur l’observation locale des loyers ; ou peuvent concerner le financement d’actions de recherche (Paendora, multiplicités, atlas universitaire, etc.).

La chambre engage l’association à mettre en cohérence les modalités de gouvernance prévues par les conventions partenariales et le rôle assigné à ses instances statutaires.

2.2.7. Le suivi d’activité

2.2.7.1. Des consommations supérieures aux prévisions

L’AUAT rend compte chaque année de son activité à travers deux documents : un rapport d’activité 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. Le second document est à usage interne de la direction. Il donne le détail, pour chacun des travaux prévus, de l’état de consommation des ressources prévisionnelles par semestre.

La principale ressource mobilisée pour les travaux est le temps de travail effectif des salariés de l’agence. Les effectifs ont augmenté de 11,6 ETP entre 2020 et 2022 (cf. supra), dont dix CDI. Cette augmentation correspond à des créations de postes liés principalement au renforcement des missions de planification, d’habitat, de foncier, et à la prise en charge de nouvelles missions (un poste dédié à l’énergie dans l’urbanisme). En 2021, l’AUAT a disposé, sur la base de la liste exhaustive des salariés présents pendant tout ou partie de l’année, de 105 467 heures de travail effectif, soit, sur la base de 7h48 par jour, 13 521 jours. Sur cette base, l’évolution des temps travaillés a été telle que le montre le tableau ci-après :

tableau 5 : l’évolution des temps travaillés effectifs (en jours)

	2017	2018	2019	2020	2021
Heures travaillées	104 499	98 234	97 867	93 552	105 467
Journées totales*	13 397	12 594	12 547	11 994	13 521

Source : AUAT, à partir du logiciel de gestion des temps

L’agence a également réalisé, pour le suivi de son activité, un bilan annuel de son programme, comptabilisé également en jours/homme, présentant quelques écarts, issus des sources utilisées et de la qualité de la saisie des données, avec les comptabilisations précédentes. Le niveau de programmation prévisionnelle est de 11 629 jours en 2021, en hausse de 1 144 jours (+ 10,9 %) par rapport à 2017. Les consommations annuelles augmentent moins fortement et se situent à 13 521 jours en 2021 (+ 742 jours soit + 5,8 %). Ces consommations sont supérieures d’au moins

10 % aux prévisions pour l'ensemble des exercices, et ces écarts ont pu représenter jusqu'à 2 866 jours en 2018, soit près de 30 % du prévisionnel. En 2021, cela représente près de 1 892 jours de dépassement (16,3 %).

tableau 6 : les taux de réalisation des temps travaillé (en jours)

Année	prévisionnel	consommé	reste	taux de réalisation
2017	10 971	13 379	-2 407	-21,9%
2018	9 669	12 535	-2 866	-29,6%
2019	10 564	12 472	-1 909	-18,1%
2020	10 837	11 992	-1 154	-10,7%
2021	11 629	13 521	-1 892	-16,3%
<i>source : AUAT_bilans d'activités</i>				

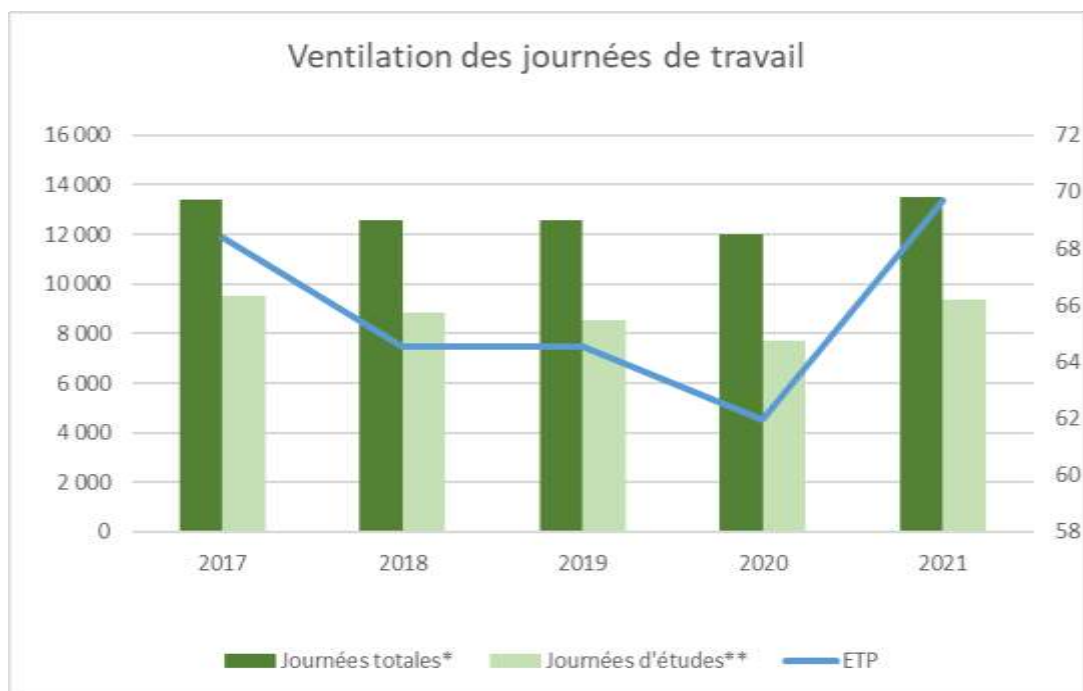
L'agence ne comptabilise pas de temps prévisionnel sur les activités courantes de gestion, de sorte que les temps prévisionnels ne couvrent pas le temps de travail total des salariés. De fait, ces écarts entre prévisionnel et réalisé/consommé sont particulièrement élevés sur les activités dites « hors études », et notamment les services supports : la gestion, les moyens généraux, les ressources humaines, l'administration et finances, sur l'ensemble de la période. En 2021, seuls 1 304 jours étaient prévus, pour 3 496 jours consommés, soit un écart de 2 192 jours.

La programmation annuelle des travaux, et le bilan de sa réalisation, sont perfectibles. La chambre engage l'agence à fiabiliser ses décomptes prévisionnels et ses réalisations, notamment sur les services supports, en provisionnant le temps consacré pour ceux-ci. Elle relève par ailleurs que l'agence dispose de marges de manœuvre substantielles qui pourraient être consacrées à la réalisation de la programmation.

2.2.7.2. Les missions qui mobilisent particulièrement l'agence

L'agence a réalisé pour le suivi de son activité une ventilation analytique de celles-ci. La grille de ventilation est globalement stable sur la période, ce qui permet un suivi de l'évolution de l'activité. D'après les rapports d'activité, globalement, les études représentent entre 64 (2020, pour 7 719 journées) et 71 % (2017, pour 9 532 journées) des ressources consommées, et le hors études, consacré aux fonctions supports la part restante. La part relative des journées d'études a diminué sur la période, connue un point bas du fait de la crise sanitaire en 2020, et malgré un redressement en 2021 (9 420 journées, soit 69 %) lié aux recrutements, n'a pas retrouvé son niveau de 2017. L'agence a relevé l'impact de l'épidémie sur 2021, ainsi que les mesures de renforcement du management de proximité.

graphique 2 : l'évolution des journées d'études



Sources : CRC d'après les données fournies par l'AUAT

Sur un découpage fondé sur une trentaine de domaines, une douzaine d'entre eux représente en moyenne sur la période 80 % des ressources consommées. Ces missions, qui en 2021, nécessitent chacune entre 500 (documentation) et 1 800 jours hommes (gestion) constituent ainsi, de facto, les principaux centres de coûts de l'agence.

Sur la période, la part relative de ces missions au sein du programme global évolue globalement à la hausse (cf. tableau en annexe) : elles représentent 10 679 jours en 2021 (83 % du consommé global), soit 1 089 jours (soit + 11 %) de plus qu'en 2017 (9 590 jours pour 75 % du consommé global). Certaines de ces missions contribuent particulièrement à cette hausse : les centralités et le renouvellement urbain (+ 818 jours) et les observatoires (+ 548 jours). D'autres sont, au contraire, en diminution : la base de données AUAT (- 546 jours, du fait du tassement de l'activité après un effort lié à des acquisitions qui n'ont pas eu besoin d'actualisation par la suite), les missions mutualisées et plans locaux d'urbanisme (- 405 jours, du fait du renouvellement des conseils municipaux en 2020, de besoin moindre sur les documents intercommunaux, et de l'annulation du PLUi de Toulouse Métropole), la prospective (- 228 jours).

La chambre relève que l'agence n'a pas retrouvée son niveau de 2017 en matière de part relative dédiés aux travaux d'études et l'engage à intégrer une présentation de l'évolution pluriannuelle des ressources consacrées à ses grandes missions auprès de ses instances statutaires, et dans ses rapports d'activité.

2.2.8. La mesure du résultat et la performance des activités

L'agence a défini « les conditions de réussite » des objectifs de son projet d'agence en engageant six chantiers, déclinés en près d'une trentaine d'action, mais sans définir ex ante d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs de résultat. Si une évaluation à mi-parcours est prévue pour 2026 et un suivi annuel par un comité d'experts, une évaluation régulière de son activité, des performances et de son impact auprès de ses membres est également souhaitable (y compris en ce qui concerne le numérique et les systèmes d'informations, cf. infra).

En l'état, l'agence considère que son principal indice de performance est la satisfaction de ses membres. L'enjeu étant essentiellement qualitatif, elle appuie sa mesure sur les interventions des élus, ou des techniciens, dans les instances statutaires ou informelles. Au final, l'agence considère que les politiques publiques relevant directement des collectivités territoriales et de leurs établissements, ce sont ces dernières qui ont une obligation d'évaluation.

Les charges de l'agence (6,4 M€ en 2021) sont principalement constituées par des charges salariales (4,3 M€ en 2021, soit 67 %), dont la mobilisation se concentre sur une douzaine de grands domaines (cf. supra). Les conventions partenariales conclues prévoient l'établissement d'un récapitulatif annuel des études et missions engagées sur les missions transversales avec une valorisation annuelle financière, des points d'avancement et de perspectives. Pour autant, les conventions, dans leur dispositif dédié à la gouvernance du projet et au contrôle de l'utilisation des subventions, ne prévoient pas d'éléments spécifiques dédiés à la mesure de la performance, de la satisfaction, ou de l'impact des travaux.

En termes d'analyse des moyens mis en œuvre, plus que de résultats, la mobilisation de compétences et d'expertises constitue la principale ressource que l'association propose à ses membres. Sur la période, l'association est passée de 68 ETP en 2017 à 70 ETP en 2021 (avec un point bas à 62 ETP en 2020). Pour autant les heures travaillées n'ont pas augmenté proportionnellement (cf. supra). L'absentéisme, qui a augmenté sur la période de référence (cf. supra) a contribué pour partie à cette diminution. Le nombre d'heures moyen par ETP a diminué de 1 528 heures en 2017, à 1 513 heures en 2021. En 2021, l'agence n'a pas réussi à retrouver son niveau de 2017 en termes de temps consacré aux journées d'études, cœur de sa mission, ni dans l'absolu ni en part relative (cf. supra).

La chambre souligne l'intérêt d'une approche évaluative annuelle, a fortiori pour un organisme dédié à l'expertise, au conseil et à l'accompagnement, quasi intégralement financé par fonds publics (5,6 M€ en 2021). Elle recommande, afin d'alimenter les retours prévus dans le cadre des conventions partenariales, des procédures d'évaluation pouvant s'appuyer sur des mesures de performance de l'activité (coûts, délais, qualité), de satisfaction des membres et d'impact des livrables, en ciblant peut être dans un premier temps, les travaux les plus mobilisateurs.

Recommandation

6. Mettre en place une procédure d'évaluation régulière de l'activité pouvant alimenter le suivi de l'exécution des conventions partenariales (non mise en œuvre).

2.2.9. L'annulation du PLUi et du PDU de Toulouse Métropole

2.2.9.1. L'annulation du PLUi-H

L'agence accompagne ses membres, dont Toulouse Métropole, dans les exercices d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme. L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) de Toulouse métropole a été lancée en 2015, et a fait l'objet d'une co-élaboration technique entre les services de la métropole et l'agence jusqu'à l'approbation du document par délibération du 11 avril 2019. L'AUAT a notamment été mobilisée sur l'appui technique de la gouvernance politique ; l'animation technique

du dispositif avec les parties prenantes ; la réalisation des travaux d'études techniques et la formalisation de documents constitutifs, l'intervention en tant qu'expert technique dans la concertation publique. De fait, l'agence, c'est à dire l'ensemble de ses pôles thématiques, a été mobilisée sur l'ensemble des étapes de l'élaboration. Elle a notamment assuré un rôle d'ensemblier et de formalisation du diagnostic, où les questions de consommation foncière ont été traitées. Elle a également contribué à l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable, la structure réglementaire générale et les déclinaisons communales, la réalisation du rapport justificatif (cohérence des dispositions juridiques), le volet habitat. Sans décompter les temps passés en amont de la période sous revue (2015-2016), de 2017 à 2020, l'agence y a consacré 1 467 jours, soit 367 jours en moyenne par an.

Par un jugement du 30 mars 2021⁶¹, le tribunal administratif de Toulouse a annulé le PLUi-H. Par un second jugement du 20 mai 2021, cette annulation a été jugée d'effet immédiat. L'annulation a été confirmée en appel⁶². Le juge a relevé des insuffisances significatives du rapport de présentation au regard des objectifs de consommation des espaces et de la justification de leur modération dans le PADD. Il était notamment reproché aux auteurs du PLUi-H de ne pas avoir actualisé les données utilisées pour estimer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan, en application de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable. L'annulation a des conséquences sur le droit des sols applicables, avec la remise en vigueur de trente PLU et sept POS antérieurs. Concernant les demandes ou autorisations d'urbanisme qui ne sont pas encore devenues définitives, le juge a estimé qu'il n'était pas établi d'impact significatif. Les communes restent par ailleurs soumises à leurs obligations en matière de production de logements.

Suite à l'annulation, l'agence a été immédiatement mobilisée pour engager les travaux du nouveau PLUi-H. Ils ont notamment intégré l'actualisation du diagnostic, des perspectives démographiques, et l'approfondissement des méthodes en vue de la sobriété foncière. L'agence participe également à la co-animation, la rédaction du PADD et du volet habitat. Pour 2021 et 2022, elle y a consacré 1 332 jours, soit 666 jours en moyenne par an.

L'agence relève que le principe de co-construction a été reconduit sur des bases analogues. Par ailleurs, les motifs d'annulation, et la promulgation de la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui modifie le contexte technique et juridique (objectif de sobriété foncière formalisé dans le principe du zéro artificialisation nette) conduisent à une forte mobilisation de l'agence.

2.2.9.2. L'annulation du projet mobilités de l'agglomération toulousaine

Le projet Mobilités 2020-2025-2030 vaut révision du plan de déplacements urbains pour 115 communes de l'agglomération toulousaine. L'AUAT a réalisé plusieurs travaux pour son élaboration : les observatoires du PDU 2012, et du projet mobilités, le diagnostic territorial, la préparation et l'animation des commissions thématiques et territoriales, la rédaction des annexes dédiés à l'accessibilité, de l'évaluation environnementale, la modélisation du scénario cible. Elle a également porté assistance à l'élaboration du programme d'actions. Les travaux d'élaboration ont été lancés en 2015. De 2017 à 2021, l'agence y a consacré 324 jours, soit 65 jours en moyenne par an. En 2022, 28 jours supplémentaires ont été consacrés à la révision du plan.

Par un jugement du 22 janvier 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé le projet Mobilités 2020-2025-2030 valant révision du plan de déplacements urbains pour 115 communes

⁶¹ TA_30032019_jugement et TA_jugement PLUIH 2_20052021.

⁶² CAA de Bordeaux, arrêt n° 21BX02287 et 21BX02288 du 15 février 2022.

de l'agglomération toulousaine (PDU), approuvé par délibération de Tisséo du 7 février 2018. **Un rapport de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAE), sur lequel s'appuie notamment le verdict de la justice, avait d'abord alerté sur le manque d'alternatives sur les enjeux écologiques.** Selon l'agence, cette annulation n'a pas eu d'impact sur ses relations avec Tisséo-Collectivités et avec Toulouse Métropole. L'AUAT est associée aux réflexions de la mise en révision du futur plan de mobilité.

L'AUAT a été fortement mobilisée sur deux documents centraux de planification urbaine. Suite à l'annulation par le tribunal administratif, lors de décisions distinctes, de ces documents, les membres ont immédiatement réengagé l'agence, via son programme de travail, dans les travaux d'élaboration des nouveaux documents.

2.3. La transformation numérique

Ainsi que le souligne l'agence, le numérique a induit des évolutions dans les nombreux champs de son activité et la maîtrise du numérique est un facteur différenciant en matière d'analyse des phénomènes urbains. L'AUAT souligne son engagement continu depuis les années 1990 sur l'évolution de ses infrastructures techniques et de ses compétences en la matière. Elle a développé des analyses (commerce, économie, déplacements, innovations) diffusées dans sa revue BelvedeR en 2018, ou plus récemment dans diverses publications (la ville durable augmentée, l'économie numérique comme levier pour le développement des territoires, les mobilités partagées, l'impact de la crise Covid). Actuellement, elle réalise des expérimentations ponctuelles sur la mobilisation de données nouvelles (observatoire de la congestion) ou le traitement par algorithmes (transactions foncières) et réalise une veille active, notamment dans le cadre d'OpenIG, plateforme de développement de l'information géographique en Occitanie dont elle est membre. D'autres agences d'urbanisme ont porté en maîtrise d'ouvrage directe des projets novateurs⁶³. L'AUAT, si elle ne porte pas de projet expérimental de même ampleur, a néanmoins une activité en matière de projets numériques : elle a notamment initié une refonte intégrale de son site internet en 2019-2020 et lancé un portail à destination de ses membres, fondé sur la valorisation des données (extranet). En 2023, elle prévoit la refonte de son intranet.

Pour autant, l'AUAT n'a pas présenté devant ses instances de réflexion globale sur sa propre transformation numérique.

2.3.1. L'organisation et la stratégie

2.3.1.1. L'organisation

L'agence a disposé sur la période d'un service informatique en régie composée de deux salariés, épaulé d'un renfort ponctuel issu du service communication. Le service, placé au sein de la direction regroupant les services supports, assume l'administration du SI interne (postes de travail, serveurs de données, et assistance utilisateurs) et du SI externe (serveurs et applicatifs, assistance utilisateurs). Il fournit une expertise de niveau deux sur l'ensemble de leur périmètre. Une fiche de fonction définit celle d'informaticien, sans distinguer les attributions précises sur les postes.

⁶³ Les traces numériques du tourisme pour l'agence de Lille, les travaux du POPSU/PUCA sur l'exode urbain, le développement d'outils numériques ad hoc « e-toile » à Dunkerque, l'analyse des flux de déplacements à Bordeaux, l'exploitation des données « Distance Matrix » de Google Maps, la cartographie interactive sous arcGIS et l'utilisation des technologies LIDAR à Nantes

2.3.1.2. La stratégie

L'engagement dans la formalisation d'un schéma directeur a figuré, rétroactivement, dans le projet d'agence 2020, validé en assemblée générale le 29 juin 2015. L'AUAT avait en effet lancé les travaux d'élaboration d'un schéma directeur du système d'information (dénommé SDIT) dès octobre 2014 pour la période 2015-2018. Il n'a pas été formellement actualisé durant la période sous revue, et aucun autre diagnostic n'a été par ailleurs réalisé, hormis le suivi du référentiel et la réalisation d'une enquête de satisfaction en 2021.

Ce schéma a fait l'objet d'une réunion de lancement et de réunions d'un comité de pilotage ad hoc. Un accompagnement a été également effectuée à l'issue de sa validation. Pour autant, aucun élu, ou représentant des membres, n'était présent dans ceux-ci. Le SDIT n'a pas été présenté devant les instances statutaires, ni devant des instances informelles associant des représentants des membres. De fait, il résulte d'arbitrages entre la direction générale et les équipes. Il définit trois objectifs comme prioritaire : le dimensionnement au plus juste des coûts de fonctionnement récurrents, la sécurité des flux et données, la performance du système d'information et sa valeur ajoutée pour les métiers. Des objectifs de second rang sont également mentionnés : l'ouverture et l'évolutivité du système d'information.

Concernant l'existant, une cartographie fonctionnelle et applicative a été élaborée. Elle recense une cinquantaine de logiciels, une grande liberté étant laissée aux équipes métiers dans le choix de leurs outils, ce qui traduit un des aspects de la complexité du SI. La zone fonctionnelle de pilotage recouvre les applications finances et gestion des temps, ainsi que les outils classiques de bureautique. Une cartographie logique permet également de suivre les déploiements applicatifs par profil de poste (expert métier, analyste de données, accueil, etc.) ainsi que par domaine, une cartographie infrastructure a également été réalisée (système, réseau, téléphonie).

L'AUAT a souligné l'intérêt de la mise à l'écart des univers spécifiques mais n'a pas pour autant réduit le nombre d'applicatifs utilisés selon la cible définie dans le SDIT (de cinquante à trente). Si la rationalisation des outils utilisés a permis d'écarter certaines applications redondantes, l'essor du numérique et la généralisation d'outils en ligne en a atténué les effets.

Un SI cible a été défini permettant de réaliser les objectifs mentionnés. Quatorze actions ont été détaillées dans un plan autour des trois objectifs principaux et deux objectifs de second rang. L'AUAT a réalisé un suivi de la mise en œuvre de ces actions. Celui-ci mentionne que six des actions sont, en 2022, terminées, quatre sont en cours, deux sont abandonnées, et une n'est pas renseignée (le déploiement des applications compatibles avec la mobilité). De fait, certaines actions qualifiées de terminées ont été, en réalité, pour tout ou partie abandonnées (cf. la mise en place d'un outil de « ticketing » pour la gestion des incidents ; ou la mise en place d'un système de sauvegarde à trois niveaux avec l'externalisation du serveur de données). Ces actions pourront toutefois être reprises à l'avenir.

La chambre constate que huit ans après son lancement, moins de la moitié des actions sont terminées. Compte tenu de l'importance de ce sujet, la chambre l'encourage à mettre en place une gouvernance des SI permettant aux représentants des membres de prioriser les projets métiers et infrastructures. Elle doit inclure dans l'information présentée aux instances statutaires les arbitrages réalisés et l'état d'avancement du SDIT, ainsi qu'une feuille de route permettant l'atteinte d'une cible clairement définie.

2.3.2. Le recours aux logiciels libres

2.3.2.1. Un environnement applicatif mixte

L'article 16 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique⁶⁴ prévoit que : « les administrations [...] veillent à préserver la maîtrise, la pérennité et l'indépendance de leurs systèmes d'information. Elles encouragent l'utilisation des logiciels libres⁶⁵ et des formats ouverts lors du développement, de l'achat ou de l'utilisation, de tout ou partie de ces systèmes d'information [...] ». Les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public peuvent s'y référer, et l'AUAT, même si elle n'est pas soumise directement à cette obligation, produit des études pour des personnes publiques qui sont elles-mêmes concernées. L'agence s'inscrit dans cette démarche d'utilisation de solution « open source » et l'a mis en œuvre pour plusieurs solutions applicatives (serveurs internet, gestion de site web, serveur de bases de données, etc.) Mais elle n'a pu la déployer sur l'ensemble de ses applicatifs, et recourt également à des solutions propriétaires (production graphique, serveur de fichiers, contrôle des accès aux ressources, etc.).

L'environnement applicatif est ainsi mixte. Si le recours à ces solutions libres contribue effectivement aux objectifs énoncés par la loi (maîtrise, pérennité, indépendance), la configuration, plus délicate, de ces produits demande une expertise plus importante, et présente généralement des interfaces moins ergonomiques pour les utilisateurs finaux, ce qui peut constituer un frein à leur adoption. La migration du logiciel propriétaire de bureautique vers une solution libre a ainsi été testée, mais non retenue au final. Le SDIT a souligné (cf. infra) le niveau d'expertise nécessaire à l'exploitation du SI, ce qui est également une contrainte pour l'agence.

2.3.2.2. L'applicatif de gestion de temps et d'activité

La solution applicative UGO, qui a été développée par une société toulousaine sous licence libre⁶⁶ ce qui permet l'octroi de droits à tout tiers, a été mise en service au sein de l'agence en 2003. Elle permet de réunir dans une même interface un agenda partagé, un client mail, un annuaire centralisé, et plusieurs modules dédiés aux ressources humaines (demandes de congés, de RTT et de télétravail), à l'activité (saisie des temps pour la comptabilité analytique), à la réservation de ressources et à l'administration informatique. L'applicatif étant organisé autour d'un pool de serveurs logiciels libres, et étant lui-même écrit en langage accessible, le code source informatique de l'application est intégralement disponible. L'application est hébergée sur des serveurs contrôlés et administrés en régie. L'ensemble de ces éléments garantit l'indépendance de l'agence vis-à-vis de son prestataire, même si elle doit recourir à des compétences externes pour certaines interventions. Le dernier changement de version, intervenu en 2017, a permis une adaptation aux différents supports de visualisation (version dite « responsive »). Déployée depuis plus de vingt ans dans l'agence, la solution est devenue pour elle un élément central de gestion et de communication.

⁶⁴ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, article 16.

⁶⁵ Défini au vocabulaire de l'informatique, JORF n° 93 du 20 avril 2007, texte n° 84 et par la réponse ministérielle n° 08938 du 26 novembre 1998 comme « logiciel distribué avec l'intégralité de ses programmes-sources afin que l'ensemble des utilisateurs qui l'emploient puissent l'enrichir et le redistribuer à leur tour. Un logiciel libre n'est pas nécessairement gratuit et les droits de la chaîne des auteurs sont préservés ».

⁶⁶ Licence publique générale GNU dite « GPL », garantissant à l'utilisateurs les droits/libertés d'exécution, d'étudier le fonctionnement et de l'adapter à ses besoins, de redistribuer des copies, et de faire bénéficier la communauté de versions modifiées. Un logiciel est dit libre.

Si la chambre relève que l'absence de barrière à l'utilisation d'un logiciel libre est un facteur favorisant la concurrence, pour autant, aucune mise en concurrence n'a eu lieu, ni en 2003, ni pour le passage aux versions suivantes. De fait, l'agence considère, comme relevé lors de l'élaboration du SDIT, que le produit n'a pas d'équivalent permettant d'intégrer une telle diversité de fonctionnalités au sein d'un même outil.

Les prestations de maintenance annuelle, qui incluent l'acquisition d'une licence d'utilisation et qui sont rémunérées sur la base d'un forfait par utilisateur, s'élèvent à 11 550 € HT en 2022 et à près de 59 000 € HT sur la période. De fait, pour ces travaux, l'agence a changé de prestataire en 2021. Toutefois le dernier contrat conclu, sans production des éléments de mise en concurrence, ne comporte pas d'échéance, et est reconduit indéfiniment par voie tacite.

Par ailleurs, l'agence insiste sur des évolutions souhaitables avec notamment une viabilisation de l'applicatif UGO (gestion des temps et des activités), qui nécessite des travaux de fiabilisation, de performance et des liens avec d'autres applicatifs afin de permettre une comptabilité analytique avancée. Le chantier, sept ans après le lancement du SDIT, est en amélioration continue et des travaux restent pour partie à réaliser (déploiement d'une solution sécurisée, remplacement du serveur).

Les mesures prises pour la gestion de l'applicatif sont favorables à une reprise de la maintenance des fonctionnalités et de leur évolution par d'autres prestataires. Pour autant, l'engagement de l'agence dans la longue durée sur une solution informatique devenue centrale pour sa gestion opérationnelle, s'est faite sans mise en concurrence, ni initiale au moment du premier contrat d'acquisition de licence d'utilisation, ni lors des changements de version. De plus les éléments de mise en concurrence pour les contrats de support et maintenance, ainsi que de maintenance corrective et de développement, n'ont pas été produits.

La chambre encourage l'agence à finaliser les travaux de viabilisation sur cet applicatif, prévus fin 2022. Elle l'engage également à respecter, dans la mise en œuvre de ses orientations en matière de recours aux logiciels libres, le cadre juridique (cf. supra) pour ces contrats.

2.3.3. Les projets

Sur la période, les projets SI les plus impactant pour l'agence ont concerné les solutions de mobilité et de télétravail (augmentation du parc d'ordinateurs portables, mise en place de solutions de postes de travail virtuel, sécurisation des accès distants (VPN), renforcement capacitaire de la fibre et solutions de visioconférences). La refonte des sites internet et le changement du système de téléphonie en sont les éléments les plus récents.

2.3.3.1. Une stratégie inachevée d'industrialisation des données et des procédures

Le schéma de l'agence relève, en 2015, que malgré des initiatives ponctuelles, il n'existe pas de stratégie d'industrialisation des données et des procédures. Il préconise l'externalisation de l'exploitation du SI, en ne maintenant au sein de l'agence que les tâches indispensables de la gouvernance, de support de proximité et d'administration ; et la capitalisation de données fiables et régulièrement enrichies.

L'agence a externalisé une partie de son SI : le serveur de données et les applications métiers. Cette externalisation reste incomplète, principalement du fait du maintien en interne des serveurs de fichiers. Il s'agit d'un serveur central au sein d'un réseau qui stocke et met des

systèmes de fichiers à disposition des usagers en fonction de droits d'accès spécifiquement configurés. Le projet d'externalisation de celui-ci a été abandonné en mai 2022 en raison de son coût (19 k€ par an), mais la présidente souligne que la position n'est pas définitive.

2.3.3.2. Le référentiel et la structuration des données

Ainsi qu'il le mentionne, le cœur de métier de l'agence est ancré dans la gestion des données qui lui sont fournies. L'information territoriale est au cœur de l'activité de l'agence d'urbanisme, et elle constitue avec l'expertise des personnels, la principale ressource de « création de valeur » au service de ses membres, partenaires, et des habitants.

Durant la période sous revue, la priorité a été donnée à la mise en œuvre d'un référentiel structuré (action « Données 2 » du SDIT). Celui-ci répond à plusieurs besoins opérationnels concrets : l'amélioration de l'expertise (référencement du stock de données et précautions d'usages), le partage de données (fonds de cartes, couches d'habillage, modèles, extractions automatisées), et leur valorisation (datavisualisation, tableaux de bord, consolidation sur périmètres, automatisations). Plusieurs changements de pratiques qui en ont découlé se sont étalés sur plusieurs années. Différents types d'outils mentionnés par le SDIT ont pu être mis en place (catalogue de données, d'une roue des outils, de solutions d'extraction de données, web services). Des solutions ont pu être déployées, ainsi qu'une suite d'outils dédiée aux traitements statistiques et aux systèmes d'information géographique. L'agence a formalisé un référentiel sur les étapes de vie de la donnée.

Le volume des données stockées sur le filer Netapp est très important (40 To) et en croissance hebdomadaire forte (+ 4 Go). En l'état, les équipes peuvent ainsi s'appuyer un le référentiel structuré de données vérifiées, stables, hébergées en externe. Les collaborateurs de l'agence ont également recours à un volume important de données (15 To) hébergées localement. La structuration insuffisante de ces données ne permet par leur réutilisation efficace, notamment par un autre pôle de l'agence. Les données sont dupliquées, et les traitements réitérés, multipliant les risques de fausses manipulations, sources d'erreur. L'agence doit approfondir le travail de fond de structuration des données, en établissant une feuille de route.

2.3.3.3. La gestion électronique documentaire

La mise en place d'une gestion électronique documentaire (GED) participe au changement de culture dans le rapport des collaborateurs à la donnée (règles d'indexation, circuits de validation). Le projet de GED, inscrit au SDIT, a finalement été abandonné, du fait de la complexité de mise en œuvre de la solution étudiée. L'agence a estimée qu'elle ne pouvait conduire de front plusieurs chantiers stratégiques. En l'absence d'instance de gouvernance dédiée aux SI associant les représentants des membres de l'association, ce projet a ainsi été abandonné sans formalisme particulier, et sans information spécifique sur l'arbitrage ainsi réalisé.

Les diagnostics réalisés en amont et repris par le SDIT mettent en avant la difficulté liée à la gestion documentaire (notamment l'identification et l'accessibilité des ressources). L'agence pourra relancer son projet de GED, une fois finalisée la partie dédiée aux référentiels de données.

2.3.3.4. Le portail des données et la publication de données

L'article L. 312-1 du CRPA consacre de façon générale la faculté pour les administrations de publier les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. L'article L. 312-1-1 du CRPA prévoit des obligations renforcées pour les administrations de plus de cinquante personnes en équivalents temps plein. Les administrations peuvent permettre au public de consulter en ligne une partie de leur base de données. Cette obligation de publication concerne également une personne privée chargée d'une mission de service public, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées.

L'agence met en ligne, de manière librement accessible, un grand nombre de ses productions, sans toutefois publier de manière exhaustive les résultats de son programme partenarial. Elle est en capacité de valoriser les données par des interfaces en ligne dynamiques mis directement à la disposition de ses membres. Suite au développement d'un « portrait de territoire » présenté en novembre 2016, l'AUAT a poursuivi le développement de son portail de données par la mise à disposition d'un extranet avec un nouveau visuel. Celui-ci, accessible aux membres, présentait à son lancement 67 indicateurs sur 11 thématiques. Il a repris les outils déjà présents sur la précédente interface, mais a été complété par un catalogue de données et d'outils. L'AUAT a également engagé, en 2016, le projet Dataua/T, sur une plateforme en code source ouvert, dédiée à l'ouverture de données, consistant une première approche de valorisation des données pour le grand public. Il regroupe, outre les portraits, des entrées thématiques.

La chambre relève que le choix d'une plateforme en code source ouvert a conduit l'agence à ne pas publier sur la plateforme nationale « data.gouv.fr » alors que ces données sont d'intérêt public. Elle l'invite à s'assurer, par un suivi des métriques de consultations, qu'une visibilité comparable à cette plateforme nationale est offerte aux données ouvertes.

2.3.4. La sécurité

L'absence de formalisation d'un plan de reprise d'activité (PRA) a été relevé dès 2015 et l'agence ne pouvait garantir une perte d'exploitation minimale en cas d'incident. Sa réalisation était urgente, ce qui a été relevé par le SDIT qui a invité à mettre en place une stratégie de sauvegarde formalisée, pouvant conduire à une externalisation des serveurs de fichiers. Il a également souligné la fragilité critique du SI existant, du fait de sa complexité, du niveau d'expertise nécessaire à son exploitation et du manque de continuité dans sa maintenance. En 2015, avant le changement des serveurs, des incidents majeurs sont remontés sur l'ensemble de l'infrastructure. La situation s'est améliorée depuis.

L'intérêt de la réalisation d'un audit de sécurité a également été souligné lors de la formalisation de la stratégie. Sur la période, aucun audit n'a été demandé, ni a fortiori réalisé. Pour autant, l'agence n'est pas restée inactive et des mesures de sécurité physiques sont effectives, ainsi que des mesures logicielles et réseau internet. Le règlement intérieur du personnel prévoit un dispositif d'encadrement des ressources logistiques et informatiques. Le PCA et le PRA, qui étaient *de facto* en place, n'ont finalement été adoptés qu'en mai 2022.

La chambre invite l'agence à compléter son règlement intérieur, faire réaliser des tests de sécurité informatique afin de s'assurer de la bonne adaptation des mesures mises en œuvre, et d'assurer une veille stratégique active afin de se saisir rapidement des solutions sécurisées les plus adaptées à son activité.

2.3.5. Les coûts

Le dimensionnement du SI est globalement satisfaisant au regard du besoin, et le choix de solutions informatiques à coût total de possession limité. Le SDIT préconise la mise en place d'un catalogue avec un engagement de service et un guichet unique comme point de contact (incidents, demandes). Cette démarche a été testée, avec la mise en place d'un catalogue décrivant les services, l'engagement sur le niveau (SLA) et les niveaux d'intervenants puis abandonnée car générant un surcroît de délais dans la prise en charge des demandes.

La majorité des dépenses informatiques sont des charges de location et de maintenance. Les logiciels et données, l'intranet et l'extranet ont fait l'objet de renouvellement mais l'effort a été antérieur à 2017 et, globalement, les immobilisations nettes sont stables à hauteur de 166 k€ et de 13 k€ pour l'intranet et l'extranet en 2021.

Pour les matériels informatiques, l'effort a porté sur le nomadisme des équipes (cf. supra) et les immobilisations s'élèvent à hauteur de 196 k€ (+ 60 k€). Les locations de matériels (photocopieuses), ont un coût en diminution (- 24 k€, soit - 42 %). Les locations informatiques, qui incluent l'externalisation partielle du SI augmentent, de manière maîtrisée de 7 k€ et se situent à 25 k€, ainsi que les coûts de la maintenance informatique (37 k€/ an, soit + 4 k€). Le prochain investissement significatif sera relatif au renouvellement du serveur de fichiers, qui n'est pas prévu à court terme. De fait, l'association n'élabore pas de plan d'investissement informatique. L'AUAT met en avant plusieurs leviers utilisés pour la maîtrise de ses coûts : l'uniformisation des postes de travail (trois types selon le profil) et l'accent mis sur les systèmes et applicatifs open source (cf. supra) et sur la prévention.

La chambre souligne que l'agence dispose de marges budgétaires lui permettant d'investir sur la finalisation de la sécurisation de son système d'information.

2.4. Le réseau express régional métropolitain

2.4.1. Une impulsion nationale qui se conjugue avec un potentiel local

2.4.1.1. Le doublement de la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités prévoit à son article premier 2° de « renforcer les offres de déplacements du quotidien, améliorer la qualité et la sécurité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux et en assurer la pérennité, remédier à la saturation des villes et de leurs accès et améliorer les liaisons entre les territoires ruraux ou périurbains et les pôles urbains ». Elle prévoit, au titre de la 2^{ème} priorité en matière de programmation des investissements, de « remédier à la saturation des grands nœuds ferroviaires pour doubler la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains [...] ». Les travaux préparatoires du conseil d'orientation des infrastructures avaient notamment souligné l'intérêt des objectifs d'amélioration des services, notamment sur les lignes les plus denses, en vue de l'organisation de véritables « RER métropolitain »⁶⁷.

⁶⁷ Synthèse du rapport du conseil d'orientation des infrastructures *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir*, janvier 2018, p. 7/19. Le réseau express régional est un métro régional constitué de lignes au gabarit international des chemins de fer, électrifiées, desservant une agglomération importante et la région environnante.

En octobre 2020, la SNCF réseau a remis à la ministre en charge des transports, un schéma directeur des étoiles ferroviaires dans lequel Toulouse est mentionnée pour son potentiel. Au niveau national, d'autres territoires se sont déjà engagés dans cette démarche : Bordeaux⁶⁸, Grenoble, Strasbourg. Un premier RER métropolitain hors Ile de France a été mis en service en décembre 2019 autour de Genève, d'Évian et d'Annecy⁶⁹.

2.4.1.2. Un enjeu affirmé sur l'aire urbaine toulousaine

Ce potentiel et les enjeux associés aux mobilités à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine ont été relevés par la chambre régionale des comptes Occitanie. Le rapport relatif au SMTC a souligné, premièrement, dans son analyse du bilan du plan de déplacement urbain que la connexion « réseau ferré-réseau urbain » demeurait faible, et que seuls quatre gares étaient cadencées à plus de 90 courses par jour. Il faisait également ressortir les enjeux restant à traiter en matière de cohérence entre projets urbains et desserte en transports en commun. Surtout, la cohérence entre urbanisme et transport était alors jugée inaboutie avec un manque de coordination sur certains projets importants, ce qui a été également affirmé dans les travaux de l'interSCoT.

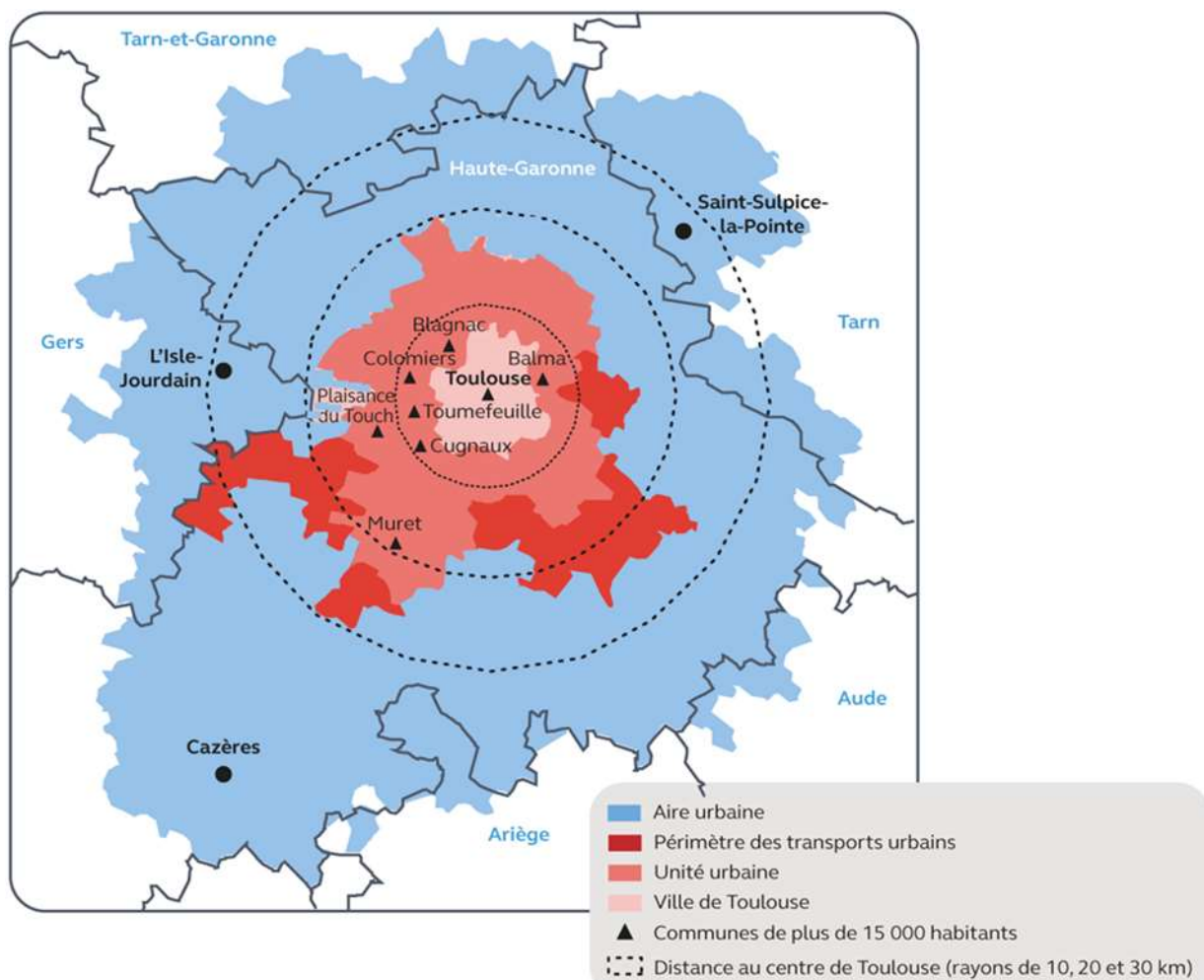
Elle a relevé que de nombreuses contributions pendant l'enquête publique dédiée à la troisième ligne de métro ont concerné l'amélioration de l'étoile ferroviaire toulousaine. Certaines réclamaient la mise en place d'un véritable « RER toulousain ».

Ainsi que le souligne le rapport de la chambre sur la région Occitanie au titre de sa compétence « transports express régionaux », l'aire urbaine toulousaine est caractérisée par son fort dynamisme démographique et son étalement. Selon la dernière enquête ménage/déplacements, réalisée en 2013, la croissance de la population a été plus forte en périphérie éloignée qu'en proche périphérie et dans le centre-ville (2004-2013). Or, le périmètre des transports urbains de la métropole ne couvre qu'une partie de l'aire urbaine. Une partie de l'offre de transport de l'aire urbaine est ainsi réalisé par les TER, sur l'étoile ferroviaire toulousaine.

⁶⁸ Le projet de service express métropolitain bordelais confronté aux nouveaux choix de la métropole, Christian Broucaret, Groupement pour l'étude des transports urbains modernes, Transports urbains, 2021/2, n°139, pp. 17-20.

⁶⁹ Léman Express : premier RER métropolitain en France, Vincent Kaufmann, Groupement pour l'étude des transports urbains modernes, Transports urbains, 2012/2, n° 139, pp. 28-30. Léman Express est un réseau de 230 km dont 160 km sur le territoire français.

graphique 3 : comparaison entre l'aire urbaine toulousaine et le périmètre des transports urbains



Source : chambre régionale des comptes, rapport « transports express régionaux »

Depuis 2017, pour répondre aux enjeux de mobilité l'Etat, la Région Occitanie, le Département de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole et Tisséo ont lancé une démarche partenariale prospective ad hoc aux horizons 2030 et 2040, tous modes de transports confondus. Dans le cadre du contrat de plan État-région 2015-2020/2022, une convention de financement pour la réalisation d'études prospectives multimodales portant sur le schéma directeur du nœud ferroviaire toulousain a ainsi été passée fin 2015. Mais ces difficultés récurrentes s'inscrivent dans un système de gouvernance qui ne permet pas encore de répondre à l'enjeu de la demande de mobilité sur l'aire urbaine toulousaine. Les études, lancées en 2021, sur l'étoile ferroviaire ont fait l'objet d'une synthèse publiée en janvier 2023 qui souligne le besoin de développer les complémentarités entre réseau ferroviaire régional et métropolitain (cf. infra).

De premiers travaux académiques de recherche soulignent également ce besoin⁷⁰. Dans le cadre de la seconde révision du SCoT de la grande agglomération toulousaine, et notamment de son projet d'aménagement stratégique, un document de travail de mars 2022 montre qu'une réflexion sur le train comme mode de transport métropolitain commence à être prise en charge par le SMEAT.

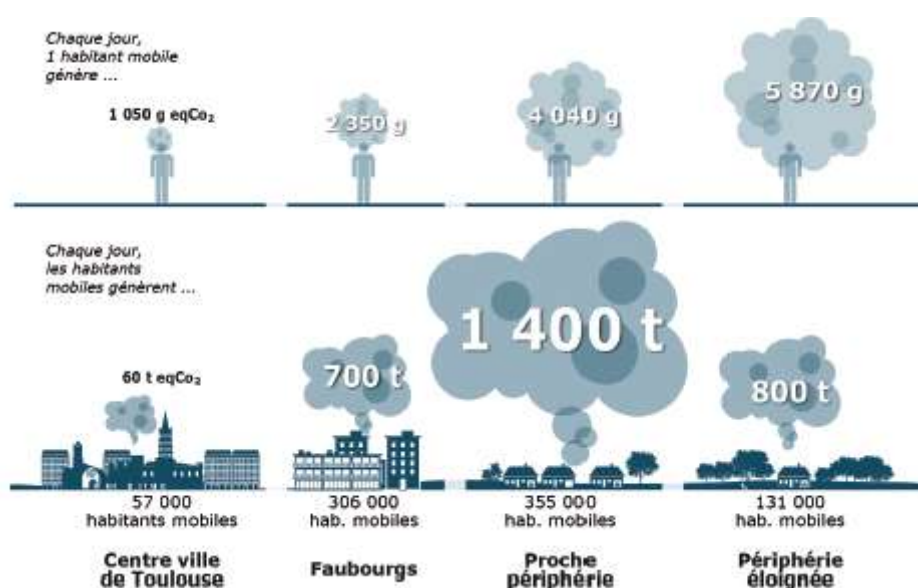
La chambre constate l'impulsion nationale en la matière et la formalisation d'un besoin à l'échelle des territoires de l'aire urbaine toulousaine.

⁷⁰ Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie, Métropolitiques, 2 mai 2019 et Le RER Toulousain, Jean-Pierre Wolff, Groupement pour l'étude des transports urbains modernes, Transports urbains, 2021/2 n°139, pp. 10-16.

2.4.2. Une agence investie sur les mobilités

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat inscrit un objectif de réduction de la consommation d'énergies fossiles, et la stratégie nationale bas carbone vise la neutralité du secteur des transports en 2050. En l'état, le seul plan de mobilité de Toulouse métropole ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé, et nécessiterait la mobilisation d'autres leviers (urbanisme, report modal, motorisation). Les agences d'urbanisme sont reconnues comme des instances de discussions, permettant d'objectiver les enjeux ou besoins, rapprocher les acteurs territoriaux, les faire converger pour coproduire des politiques publiques partagées, et penser l'évolution des territoires⁷¹.

graphique 4 : émission de gaz à effet de serre selon le lieu de résidence dans la grande agglomération toulousaine



Source : AUAT et SMTC

L'observatoire mobilité, animé par l'AUAT, présente annuellement les données de la mobilité et des transports dans l'aire urbaine toulousaine. Il permet de suivre sur le temps long l'évolution des pratiques. En participant aux travaux de valorisation des données issues de l'enquête « Ménages déplacements », l'AUAT a contribué à la mise en exergue des enjeux de soutenabilité des mobilités.

Les données collectées lors de l'enquête déplacements ménages 2013, ont pu être valorisées notamment dans des travaux dédiés aux « pulsations urbaines » et l'AUAT a réalisé plusieurs travaux de mise en cohérence des politiques de mobilité et d'aménagement dans les corridors desservis par certains axes de transports publics : les pactes urbains (3^{ème} ligne de métro, Linéo 10, secteurs du Rival, de Barquil, de Malepère). Ces dernières années, l'agence s'est engagée dans l'analyse des pratiques des mobilités, nationalement, avec la FNAU (réunion d'échanges) ce qui lui a permis de tester la fiabilité des données de téléphonie appliquées aux mobilités. Localement, elle s'est mobilisée avec Tisséo Collectivités et Toulouse Métropole, notamment sur les zones économiques (Enova, 2016) ou le renforcement du report modal (projet Commute 2018-2020 autour de la zone aéroportuaire). Elle prolonge ses réflexions en la matière via une expérimentation portée par le Sicoval. Désormais, les partenaires ont placé sous sa responsabilité administrative et technique le modèle multimodal de déplacement « Camino-T ». Il permet de réaliser des

⁷¹ Rapport du CGEDD « Création d'une agence d'urbanisme dans la métropole de Nice et l'espace azuréen », janvier 2022.

prévisions de trafic, des analyses de restructuration du réseau routier, des prévisions de fréquentation pour les grands projets en milieu urbain, et l'analyse de projets de territoire.

Enfin, l'AUAT a contribué par son appui technique à l'élaboration du projet mobilités 2020-2025-2030, porté par Tisséo, ainsi que dans ses déclinaisons territoriales, les projets locaux de mobilités. À ce titre elle s'investit sur la thématique de la décarbonation des déplacements, enjeu majeur au cœur de la transition écologique.

La chambre constate donc que l'AUAT bénéficie d'un positionnement favorable pour la réalisation ou l'animation des travaux techniques sur les mobilités à l'échelle du territoire de l'Interscot, intégrant la desserte ferroviaire. En 2022, elle rassemble comme membres l'ensemble des acteurs publics : des autorités organisatrices des transports (Tisséo, région, département), aux collectivités territoriales et leurs intercommunalités, aux SCoT.

2.4.3. Les travaux réalisés par l'agence sur la thématique du ferroviaire

Sur la thématique spécifique des mobilités, incluant l'offre ferroviaire, l'AUAT a été engagée de longue date dans les réflexions et travaux spécifiques. Elle a alimenté notamment, en 2010, la vision stratégique de l'interSCoT sur la thématique « relier : une organisation en bassins de vie arrimés à un cœur d'agglomération maillé ». Celui-ci prévoit notamment le renforcement du cadencement des lignes de transport en commun régionales, les villes gares, et les pôles d'échanges. Elle a réalisé des travaux relatifs aux enjeux de densification ou de recomposition urbaine à proximité des gares. Certaines stations concernent des gares de l'étoile ferroviaire : Colomiers (2014) et plus récemment, sur Toulouse, celle de La Vache (schéma directeur de 2020). L'agence avait été particulièrement pro active pour l'accompagnement à la mise en place de contrats d'axe, outils de mise en cohérence urbanisme/mobilités⁷², durant les années 2007 à 2015 : pour l'élaboration d'un guide, l'aide à la formalisation de conventions. Pour autant, les contrats d'axe ont été abandonnés en 2015. L'agence a néanmoins eu l'occasion de s'engager sur certains travaux, plus limités, de mise en cohérence des politiques de mobilité et d'aménagement : les pactes urbains (cf. supra).

Par contre, l'AUAT n'a jamais été formellement sollicitée par ses partenaires pour travailler spécifiquement sur la question de la mise en œuvre d'un service express métropolitain, et n'a donc pas produit directement d'analyses ou d'études sur ce sujet. De fait, depuis 2016, l'agence n'a approché ce sujet que de manière indirecte : dans le cadre des études d'alternatives à la troisième ligne de métro (Pacte urbain pour les potentiels de mutation, pour analyser la demande autour de l'étoile ferroviaire) ; des études relatives aux déplacements multimodaux coordonnées par la DRÉAL Occitanie (fourniture des éléments de diagnostic et usage du modèle multimodal de déplacement) ; ou par le SMEAT au titre de la révision du SCoT de la grande agglomération toulousaine (contribution d'un cahier technique commission contributive mobilités optimisées et échanges avec les service de la région Occitanie sur le renforcement de l'offre ferroviaire). Des complémentarités entre le réseau de métro et le développement du RER sont pour autant possibles : cinq stations de la nouvelle troisième ligne de métro pourraient faire la jonction avec le réseau ferroviaire.

⁷² Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires, Juliette Maulat, Université Gustave Eiffel, Flux, 2015/3, n°101-102, pp. 82 à 98 et La cohérence urbanisme/mobilités : quelle application dans la grande agglomération toulousaine ? Pauline Escarmant, Mémoire de Master 2, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2016.

Le sujet du RER métropolitain fait l'objet localement d'un débat nourri, alimenté par la société civile. Cependant, le sujet n'a pas conduit, jusqu'ici, à une proposition d'inscription au programme partenarial de l'agence, que ce soit par son principal financeur, Toulouse Métropole, par la région Occitanie, l'État, le département ou par Tisséo. Pourtant, l'agence d'urbanisme, qui souligne son indépendance et rassemble l'ensemble des acteurs, est susceptible d'animer ou de contribuer à la réalisation de travaux objectivant les enjeux en la matière, ainsi que le prévoient ses statuts et la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 fixant le rôle des agences d'urbanisme.

2.4.4. Des capacités d'analyses et d'animation qui peuvent être mobilisées

La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) relevait, en 2017 qu'il manquait certaines informations essentielles pour la solidité du diagnostic territorial réalisé dans le cadre du projet « mobilités », notamment en matière de trafic routier et ferroviaire. Elle relevait que le projet « mobilités » : « n'est pas en mesure d'inverser la courbe de dégradation globale des principaux paramètres engageant la qualité environnementale du territoire ». Elle pointait une augmentation, à terme, de la population exposée au bruit et une croissance du trafic routier de 17 % (exprimé en véhicules/kilomètre), notamment concentrée sur le réseau « voies rapides urbaines », laissant augurer une accentuation des plages horaires de congestion routière.

Les juridictions financières ont souligné, dans l'insertion « Transports en commun toulousain » au rapport public annuel 2019⁷³ les incertitudes sur la mise en œuvre du projet « mobilités ». La principale tient à la capacité à orienter vers les transports en commun une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens à l'horizon 2030, alors que la troisième ligne de métro aura une capacité d'absorption de l'ordre de 200 000 déplacements. Le SMEAT a mis en exergue, à l'échelle de la grande agglomération, l'enjeu d'une infrastructure qui rend performantes les alternatives à la voiture solo entre les communes-relais et les grands pôles urbains afin de limiter la congestion routière. Ces éléments soulignent aussi les besoins en matière de gouvernance, liés à l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire.

A de rares exceptions près, la desserte ferroviaire de Toulouse et sa grande banlieue reste à améliorer ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne. du fait de la saturation des infrastructures. Dans sa réponse, la présidente de région fait tout de même valoir, dans sa réponse écrite, que dans le cadre de la convention d'exploitation ferroviaire régionale 2018-2025 conclue avec le groupe SNCF, une hausse significative de l'offre a été mise en place sur les lignes Toulouse-Muret Boussens et Toulouse Montauban à compter de 2020. Par ailleurs, le conseil de Toulouse Métropole a voté à l'unanimité un vœu en faveur du projet de RER toulousain.

La synthèse des études prospectives multimodales, dont fait état Toulouse Métropole dans sa réponse⁷⁴, confirme l'intérêt de développer une offre de type RER métropolitain, entre Toulouse et ses couronnes périphériques, pour répondre à trois objectifs majeurs que sont la réduction de la congestion routière, l'amélioration multimodale de l'accessibilité du territoire, et la préservation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de l'air. Elle préconise comme actions complémentaires d'une part la réalisation d'un travail partenarial assurant le lien entre les réseaux ferroviaires, urbains, les aménagements de surface et la ville, et d'autre part une « gouvernance

⁷³ Rapport public annuel 2019, Tome II, les transports en commun toulousains,

⁷⁴ La synthèse des études multimodales, mise en ligne le 25 janvier 2023 par Tisséo et la préfecture de Région, fait état de l'étude n°14 dédiée à la faisabilité de développement ferroviaire toulousaine

spécifique à définir au regard notamment des financements, en investissement et en fonctionnement, requis par l'ampleur du projet. » Celui-ci est en effet chiffré en investissement, sur la base de plusieurs scénarios de desserte, de 0,6 à 2,5 Md€.

La chambre relève que, dans sa réponse écrite, le président de Tisséo Collectivités confirme avoir sollicité l'agence pour 2023 sur plusieurs travaux engagés tels qu'une « feuille de route cohérence urbanisme / mobilité » et « accessibilité métropolitaine RER-Système Express Métropolitain (SEM) ». Le président de Toulouse Métropole souligne quant à lui dans sa propre réponse, qu'il n'exclut pas d'associer l'AUAT aux travaux dans la continuité des études prospectives multimodales partenariales

La chambre constate que l'AUAT est en mesure de proposer à ses membres et partenaires ses capacités d'analyses et d'animation. Cet appui technique peut venir en soutien de la préfiguration d'un modèle de gouvernance qui permettrait de satisfaire les objectifs de cohérence urbanisme/mobilités dans le cadre d'un développement durable du territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les activités de l'agence sont déployées pour l'essentiel dans le cadre d'un programme partenarial d'activités, défini par ses membres, assorti d'un budget temps. Ses relations avec ses membres font désormais l'objet de conventions partenariales permettant une visibilité financière à moyen terme. Elle a validé son nouveau projet d'agence fin 2021, en mettant l'accent sur la mutualisation de plusieurs sujets. Si une évaluation à mi-parcours est prévue pour 2026, aucun indicateur qualitatif ou quantitatif de résultat n'a été défini ex ante afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés. De plus, afin d'alimenter les retours prévus dans le cadre des conventions partenariales, des procédures d'évaluation de la performance de l'activité, de la satisfaction des membres et sur l'impact des livrables, devraient être mis en œuvre.

En matière de mobilités, une impulsion nationale a été donnée pour doubler la part du ferroviaire dans les transports urbains. À Toulouse, le transport ferroviaire présente des enjeux et un potentiel important mais le sujet fait l'objet de débats .

Dans ce contexte, l'AUAT bénéficie d'un positionnement favorable pour la réalisation ou l'animation de travaux de réflexions sur les mobilités à l'échelle du territoire de l'Interscot, intégrant la desserte ferroviaire. Elle est susceptible de participer à l'objectivation des enjeux en la matière, et ainsi de contribuer à apporter un appui dans les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de cohérence urbanisme/mobilités dans le cadre d'un développement durable du territoire.

ANNEXES

annexe 1 : le fonctionnement et la gestion de l'agence.....	71
annexe 2 : les missions et l'activité.....	76

annexe 1 : le fonctionnement et la gestion de l'agence

tableau 7 : le bilan fonctionnel

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds associatifs sans droit de reprise	12 921	12 921	12 921	12 921	12 921
Autres réserves	708 298	663 444	750 006	982 439	997 955
Report à nouveau	-	-	-	-	-
Résultat de l'exercice	- 44 854	86 561	232 433	15 516	191 717
Subventions d'inv. sur biens n. renouv.	-	-	-	-	-
Fonds dédiés	-	-	-	-	-
Fonds associatifs	676 365	762 926	995 360	1 010 876	1 202 593
Amortissements	39 010	39 859	44 611	50 742	46 393
Provisions	1 050 540	877 343	1 044 396	1 485 012	1 478 198
Ressources Propres	1 765 915	1 680 128	2 084 367	2 546 630	2 727 184
Emprunts/dettes auprès des établissements de crédit	-	-	-	-	-
Ressources stables (I)	1 765 915	1 680 128	2 084 367	2 546 630	2 727 184
Actif immobilisé brut/Emplois stables (II)	120 320	97 977	118 798	108 010	113 512
Fonds de roulement net global (I-II) hors amortissements	1 554 500	1 545 030	1 948 375	2 392 923	2 567 279
Stocks et en-cours	-	-	-	-	-
Créances (valeurs brutes)	984 714	1 197 281	1 031 313	1 128 163	1 245 081
Comptes de régularisation - Charges constatées d'avance	24 779	42 689	45 447	34 043	52 510
Actif circulant (III)	1 009 493	1 239 970	1 076 760	1 162 206	1 297 591
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	-	-	-	-	-
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	44 345	58 290	73 915	66 854	55 442
Dettes fiscales et sociales	500 383	534 658	460 036	492 965	537 636
Dettes diverses	-	-	-	132	15 400
Comptes de régularisation - Produits constatés d'avance	-	-	37 494	66 013	32 635
Dettes circulantes (IV)	544 728	592 948	571 445	625 964	641 113
Besoin en fonds de roulement (III-IV)	464 765	647 022	505 315	536 242	656 478
Trésorerie (FDR-BFR)*	1 141 820	895 270	1 415 643	1 851 636	1 910 801
Trésorerie active (disponibilités constatées aux comptes annuels)	1 141 819	895 270	1 415 644	1 851 638	1 910 801
Trésorerie passive	-	-	-	-	-

* les méthodes de calcul du FDR et BFR peuvent varier et générer des écarts à la trésorerie constatée (cf. amortissements)

Source : comptes annuels et rapports CAC

tableau 8 : l'évolution du résultat de l'exercice

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Production de l'exercice	37 390	314 886	233 166	253 624	208 800
Achats marchandises, mat.prem. et autres approv. (-)	-	-	-	-	-
Variation des stocks (+)	-	-	-	-	-
MARGE BRUTE	37 390	314 886	233 166	253 624	208 800
Autres achats et charges externes (-)	779 549	827 512	787 742	742 330	821 595
VALEUR AJOUTÉE	- 742 159	- 512 626	- 554 576	- 488 706	- 612 795
Subventions d'exploitation (+)	5 214 954	5 268 436	5 368 773	5 261 396	5 587 183
Impôts, taxes et versements assimilés (-)	307 678	318 755	334 385	325 273	352 280
Salaires et Traitements (-)	2 961 796	2 939 279	2 733 381	2 663 664	3 000 280
Charges sociales (-)	1 387 697	1 465 679	1 249 117	1 229 673	1 349 965
EXCÉDENT OU DÉFICIT BRUT D'EXPLOITATION	- 184 376	32 097	497 314	554 080	271 863
Reprises sur provisions et transfert de charges (+)	49 383	223 619	57 663	97 325	92 728
Autres produits (+)	-	30	176	1 075	5
Dotations aux amortissements et provisions (-)	66 039	147 501	218 177	203 061	185 233
Autres charges (-)	6 028	38 038	62 468	135 030	24 527
RESULTAT D'EXPLOITATION (I)	- 207 060	70 207	274 508	314 389	154 836
Quote-part de résultat sur opérations faites en commun (-655)	-	-	-	-	-
Produits financiers (+)	2 265	2 081	1 672	959	1 013
Charges financières (-)	-	-	-	-	-
RESULTAT FINANCIER (II)	2 265	2 081	1 672	959	1 013
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS (III = I+II)	- 204 795	72 288	276 180	315 348	155 849
Produits exceptionnels	524 744	363 889	347 900	392 881	684 500
Charges exceptionnelles (-)	363 887	348 901	391 245	692 482	648 390
RESULTAT EXCEPTIONNEL (IV)	160 857	14 988	- 43 345	- 299 601	36 110
Participation des salariés	-	-	-	-	-
Impôts sur les bénéficiaires	915	715	401	230	243
RESULTAT DE L'EXERCICE (III+IV)	- 44 853	86 561	232 434	15 517	191 716

Source : comptes annuels et rapports CAC

tableau 9 : le détail des produits d'exploitation

Produits d'exploitation (en euros courants)	2017	2018	2019	2020	2021
	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Réalisations
Etat	312 318	262 609	238 082	226 853	267 966
Département	105 745	105 745	113 857	113 857	113 857
Toulouse Métropole	2 387 500	2 200 000	2 212 168	2 198 418	2 184 668
Communauté d'Agglomération du Sicoval	-	151 220	132 059	161 296	161 296
Communauté d'Agglomération de l'Albigeois	205 000	204 495	87 340	42 276	42 276
Communauté d'Agglomération Pays de Foix Varilhes	4 147	142 388	51 995	16 363	76 370
Communauté d'Agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées			337 000	337 000	243 867
Communauté d'Agglomération Gaillac Graulhet				230 033	215 902
Communauté de Communes Save-au-Touch	66 055	66 055	99 424	122 084	131 069
Communauté de Communes Castelnaudary Lauragais Audois	6 727	13 455	13 641	13 806	-
Communauté de Communes Portes d'Ariège Pyrénées		9 725	90 502	85 807	27 276
Communauté de communes Pays de Tarascon					70 254
Région Occitanie	42 750	71 000	46 957	46 957	43 157
Communes membres	337 287	381 484	290 854	239 601	617 654
SMEAT	464 838	440 523	431 139	327 917	332 224
TISSEO Collectivités	720 000	614 571	610 703	560 703	560 703
SCOT du Grand Albigeois	17 972	5 961	5 949	12 985	23 740
SCOT de Gascogne	153 360	158 752	158 750	153 395	175 253
SCOT Vallée de l'Ariège	52 383	54 764	44 792	26 893	8 489
Chambre de Commerce (CCIT)	10 000	8 000	7 000	15 000	-
Observatoire Toulousain Immobilier Entreprise	35 000	35 000	35 000	35 000	30 000
SITPRT	1743	150	1 296	1 296	1 296
SATB	15 000	15 000	15 000	7 000	7 000
Agence de l'eau Adour Garonne	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000
Oppides	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
CCAS Ville de Toulouse	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Association du Dialogue Métropolitain	96 000	104 000	116 000	85 000	63 000
EPFL du Grand Toulouse	15 000	15 000	15 000	20 000	20 000
EPF Occitanie		30 000	23 000	38 000	15 000
Autres personnes morales	74 129	86 539	99 265	51 856	62 796
Total subventions et cotisations	5 214 953	5 268 435	5 368 773	5 261 396	5 587 183
Contrats et conventions	37 390	314 886	233 342	253 624	208 800
Variation des fonds dédiés	159 600	+ 15 700	- 43 300	- 293 300	+36 200
Total produits d'exploitation	5 411 943	5 599 021	5 558 815	5 221 720	5 832 183

Source : rapport de gestion 2021 de l'AUAT

tableau 10 : recensement des achats de l'AUAT pour la période 2017-2021

Comptes	Seuil de mise en concurrence à 25 k€ HT						Seuil à 40 k€ HT				Totaux	
	2017		2018		2019		2020		2021			
	En € TTC	En € HT (20%)	En € TTC	En € HT (20%)	En € TTC	En € HT (20%)	En € TTC	En € HT (20%)	En € TTC	En € HT (20%)	En € TTC	En € HT (20%)
60	Autres achats et charges externes											
6061	10 022	8 352	10 445	8 705	11 082	9 235	9 712	8 093	11 127	9 273	52 389	43 657
6063	5 005	4 171	5 866	4 888	6 750	5 625	3 644	3 037	5 006	4 172	26 271	21 893
60631	0	0	0	0	0	0	0	0	7 362	6 135		
6064	16 600	13 834	26 407	22 006	20 422	17 019	4 546	3 788	19 666	16 388	87 641	73 034
6068	5 611	4 676	6 363	5 302	5 042	4 202	2 215	1 846	4 291	3 576	23 523	19 602
6110	13 453	11 211	44 175	36 812	59 056	49 213	36 421	30 351	42 625	35 521	195 730	163 108
6135	74 599	62 166	83 256	69 380	56 499	47 082	58 990	49 159	58 289	48 574	331 633	276 361
6152	38 430	32 025	37 825	31 521	44 462	37 052	42 802	35 668	38 273	31 895	201 793	168 161
61561	34 494	28 745	29 879	24 899	39 594	32 995	32 168	26 807	37 113	30 927	173 249	144 374
6160	12 702	10 585	13 712	11 427	12 971	10 809	13 697	11 415	13 304	11 087	66 387	55 322
61831	9 401	7 834	9 758	8 131	9 079	7 565	7 053	5 877	8 015	6 679	43 305	36 087
61832	1 287	1 072	1 244	1 037	982	818	916	763	800	666	5 228	4 357
61833	8 448	7 040	4 120	3 433	1 103	919	24 301	20 251	76 826	64 022	114 798	95 665
61860	11 074	9 229	0	0	0	0	0	0	0	0	11 074	9 229
6211	0	0	0	0	0	0	0	0	18 311	15 259	18 311	15 259
6226	22 270	18 559	35 004	29 170	15 539	12 949	36 596	30 497	16 540	13 783	125 949	104 958
62265	19 712	16 427	26 267	21 889	21 024	17 520	13 202	11 002	20 479	17 066	100 684	83 904
6228	45 520	37 933	46 031	38 359	47 549	39 624	52 119	43 433	31 775	26 479	222 995	185 829
6231	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6256	21 231	17 693	16 515	13 763	9 033	7 528	1 386	1 155	5 628	4 690	53 794	44 829
6261	14 493	12 077	14 504	12 087	14 277	11 897	18 376	15 313	23 395	19 495	85 044	70 870
6284	0	0	2 376	1 980	0	0	0	0	0	0	2 376	1 980
6279	0	0	0	0	0	0	0	0	582	485	582	485
4370	105 479	87 899	101 003	84 169	101 232	84 360	96 474	80 395	107 307	89 423	511 495	426 246
Source : CRC selon la balance des comptes.	469 832	391 527	514 750	428 958	475 698	396 415	454 618	378 849	546 714	455 595	2 461 612	2 051 343

tableau 11 : le temps de travail au sein de l'AUAT

	2017	2018	2019	2020	2021
A : Nombre de jours par an	365	365	365	366	365
B : Repos hebdo (samedi & dimanche)	105	104	104	104	104
C : Fériés (hors samedi, dimanche et lundi de Pentecôte)	8	8	7	8	6
D : Jours de congés (hors fractionnement)	29	29	29	29	29
E : Congés exceptionnels	0	0	0	0	0
F : Jours RTT	22	22	22	22	22
G : Total jours non travaillés (B+C+D+E+F)	164	163	162	163	161
H : Total jours travaillés (A-G)	201	202	203	203	204
I : Nombre d'heures hebdomadaires	39	39	39	39	39
J : Heures quotidiennes	7,80	7,80	7,80	7,80	7,80
K : Heures travaillées par an (J * H)	1 568	1 576	1 583	1 583	1 591
L : Écart par rapport à la durée annuelle légale	39	31	24	24	16
M : Nombre de jours de travail perdus par agent (L / J)	5,0	4,0	3,0	3,0	2,0
N : Effectif de l'AUAT en ETP	68,39	64,55	64,54	61,98	69,72
O : Volume d'heures perdues (N * L)	2 681	2 027	1 523	1 463	1 102
P : Sureffectif théorique (O / 1607 h)	1,67	1,26	0,95	0,91	0,69

Source : CRC d'après les données de l'AUAT.

tableau 12 : la ventilation des journées travaillées

	2017	2018	2019	2020	2021
Heures travaillées	104 499	98 234	97 867	93 552	105 467
Journées totales	13 397	12 594	12 547	11 994	13 521
Journées d'études	9 532	8 858	8 513	7 719	9 370
Part des études	71,15%	70,33%	67,85%	64,36%	69,30%
ETP	68	65	65	62	70
Heures/salarié	1 528	1 522	1 516	1 509	1 513

Source : CRC d'après les données fournies par l'AUAT

tableau 13 : l'évolution des journées consommées sur les missions les plus mobilisatrices

	2017	2018	2019	2020	2021	évolution 2017-2021
<i>Total 10-Documentation</i>	192,4	218,3	362,3	489,8	500,8	308,4
<i>Total 13-BD auat</i>	1 251,7	820,6	692,1	619,5	705,6	-546,1
<i>Total 30-Observatoires partenariaux</i>	465,5	352,0	557,4	616,4	921,6	456,1
<i>Total 32-Autres observatoires</i>	389,6	383,0	344,9	417,2	482,2	92,5
<i>Total 40-Prospective</i>	823,4	732,6	540,4	674,0	594,6	-228,8
<i>Total 51-SCoT-Evolution</i>	930,9	968,5	832,9	544,1	941,1	10,2
<i>Total 61-PLU-Missions mutualisées</i>	1 054,2	930,7	1 124,6	405,2	648,4	-405,8
<i>Total 72-Politique déplacements</i>	600,6	762,8	725,6	587,7	805,7	205,2
<i>Total 81-Centralités/Renouvellement urbain</i>	765,6	983,5	1 097,2	1 374,3	1 583,7	818,2
<i>Total Administration - Finance</i>	477,1	464,1	480,0	503,0	500,8	23,7
<i>Total Gestion</i>	1 549,8	1 477,4	1 644,1	2 047,2	1 788,3	238,5
<i>Total Moyens généraux</i>	709,9	733,7	707,3	598,3	601,4	-108,5
<i>Total RH</i>	380,2	395,5	424,6	353,9	605,2	225,0
<i>Total missions mobilisantes</i>	9 590,8	9 222,7	9 533,3	9 230,5	10 679,4	1 088,5
<i>Total général</i>	13 378,7	12 534,6	12 472,2	11 991,8	13 521,3	142,6
<i>part des missions mobilisantes (%)</i>	71,7%	73,6%	76,4%	77,0%	79,0%	

source : CRC d'après les données AUAT (bilans de suivi)

tableau 14 : l'évolution de l'action sociale

Compte	Intitulé	2017	2018	2019	2020	2021
6414600	Forfait Mobilité				1 550 €	4 375 €
6450030	Contribution patronale Prévoyance	64 545 €	66 321 €	60 805 €	59 618 €	65 937 €
6450050	Complémentaire Santé (obligatoire)	22 057 €	22 225 €	24 017 €	25 043 €	27 430 €
6450080	Retraite supplémentaire	60 950 €	63 089 €	62 707 €	61 600 €	63 189 €
6470000	Ticket Restaurant	52 412 €	50 350 €	50 575 €	48 015 €	53 768 €
6473000	Contribution DUP	36 880 €	39 257 €	39 075 €	37 202 €	36 302 €
	<i>dont budget œuvres sociales</i>	31 496 €	33 526 €	33 371 €	31 771 €	31 003 €
6474000	Œuvres sociales	5 790 €	9 185 €	6 479 €	7 102 €	9 942 €
	<i>à déduire des œuvres sociales : jetons café</i>	2 160 €	4 655 €	4 447 €	3 299 €	3 188 €
	<i>Reste à la charge de l'employeur</i>	3 630 €	4 530 €	2 032 €	3 803 €	6 754 €
	Total Action sociale employeur	203 594 €	206 515 €	200 136 €	198 079 €	221 453 €
	Total Action sociale CSE	31 496 €	33 526 €	33 371 €	31 771 €	31 003 €

Source : AUAT

annexe 2 : les missions et l'activité

tableau 15 : récapitulatif des cotisations et subventions (budget 2022 révisé)

	Cotisations	Subventions aux Missions Socle (*)	Subventions aux Missions transversales (**)	Total Cotisations & Subventions
ETAT - DGALN	p.m.	130 881		130 881
- FNAU 43 ^{ème} rencontre			40 000	40 000
- Observatoire local des loyers			89 400	89 400
Départementale de Haute-Garonne		97 263		
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.		8 482	113 857
- Camino-T			8 112	
Toulouse Métropole		1200 000	1739 000	2 987 000
- Observatoire local des loyers	p.m.		48 000	
- Camino-T			12 168	12 168
- Programme POPSU-Métropole			15 000	15 000
CA du SICOVAL		132 796	84 304	
- Observatoire local des loyers	p.m.		7 300	225 696
- Camino-T			1 296	
CA de l'Albigeois	p.m.	42 403	-	42 403
CA Pays de Foix-Varilhes	p.m.	16 440	163 900	180 340
CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées	p.m.	63 867	180 000	243 867
CA Gaillac-Graulhet			291300	
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.	37 944	1 864	331 108
CC Pays de Tarascon	p.m.	4 261	5 300	9 561
CC Portes d'Ariège Pyrénées	p.m.	20 331	-	20 331
CC Grand Ouest Toulousain		69 480	-	
- Observatoire local des loyers	p.m.		3 700	73 180
Région Occitanie			12 100	
- Camino-T	p.m.	20 000	8 957	41 057
Communes membres	4 950	18 682	360 400	384 032
SMEAT			318 448	
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.		26 552	345 000
TISSEO-Collectivités			550 000	
- Camino-T	p.m.		10 703	560 703
SCOT de l'Albigeois			-	
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.		2 497	2 497
SCOT de Gascogne			168 500	
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.		4 506	173 006
SCOT Vallée de l'Ariège			130 000	
- Interscot Grand Bassin (**)	p.m.		1 999	131 999
OTIE	-	30 000	-	30 000
Bassin Adour Garonne	-	45 000	-	45 000
OPPIDEA	-	27 000	-	27 000
SITPRT - Camino-T	-	-	1 296	1 296
CCAS Ville de Toulouse	-	20 000	-	20 000
Association Dialogue métropolitain de Toulouse	-		65 000	65 000
EPFL	-	15 000	5 000	20 000
EPF Occitanie	-	15 000	-	15 000
CAF Haute-Garonne	-	30 000	-	30 000
Autres 43ème rencontre FNAU (hors DGALN)	-		72 000	72 000
Autres subventions Interscot Grand Bassin (**)	-		5 818	5 818
Autres personnes morales	-		75 975	75 975
Financement Programme Partenarial	4 950	2 036 347	4 518 878	6 560 175

(*) Socle partenarial y compris l'animation territoriale qui lui est liée.

Missions transversales y compris l'animation territoriale qui leur est liée.

(**) Contributions interscot sur la base de 0,025 €/hab.

tableau 16 : l'ajustement de la facturation pour les travaux hors programme

		cout complet	équivalent en jours/homme (coût complet/700)	facturé	équivalent en jours/homme (facturé/700)	prévisionnel (jours/homme)	consommé (jours/homme)	écart au prévisionnel	écart au facturé	écart au facturé (écart*700)
Total 76117 - TM - Schéma directeur La vache	2019	26 845,54 €	38,35	8 333,33 €	11,90	39,00	46,28	-7,28	-34,38	-24 062,67 €
	2020	23 954,74 €	34,22	29 166,67 €	41,67	60,00	38,84	21,16	2,83	1 978,67 €
	2021	8 539,59 €	12,20	29 166,67 €	41,67	0,00	19,77	-19,77	21,90	15 327,67 €
	Total	59 339,88 €	84,77	66 666,67 €	95,24	99,00	104,89	-5,89	-9,65	-6 756,33 €

source : CRC d'après AUAT, récapitulatif des contrats 2017-2021 et bilans 2017-2021

Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 17 juillet 2023 de Mme Annette LAIGNEAU, présidente de l'AUAT

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr
X@crcoccitanie

Toulouse, le

25 AOUT 2023

Jean-Luc Moudenc
Président de Toulouse Métropole
Maire de Toulouse

Madame Valerie RENET
Président de la Chambre régionale
des comptes d'Occitanie
500 avenue des Etats du Languedoc
CS70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

**Objet : Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire
métropolitaine– Rapport d'observations définitives**

Madame la Présidente,

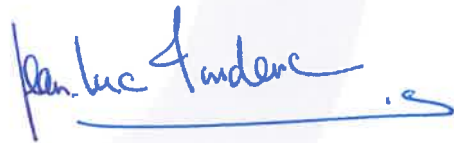
Par votre courrier du 20 juillet 2023, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la l'Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine (AUAT) pour les exercices 2017 à 2022.

J'ai pris bonne note que la Chambre a intégré ou pris en compte, dans cette version, les précisions et éléments que j'avais tenus à faire valoir, par mon courrier du 7 avril dernier, à la lecture des extraits du rapport d'observations provisoires, transmis le 8 mars précédent.

Ceux-ci tenaient notamment à la cartographie des risques, aux possibles situations de conflit et, surtout, au sujet des mobilités.

Compte tenu des ajustements et amendements opérés par la Chambre, je tiens à vous indiquer que ce document n'appelle pas de nouvelles observations de la part de Toulouse Métropole.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Luc MOUDENC