



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**ASSOCIATION OPERA NATIONAL
DE LYON**

(Métropole de Lyon)

Exercices 2010 à 2019

Observations définitives
délibérées le 25 mars 2021

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
1- PRESENTATION DE L'OPÉRA NATIONAL DE LYON.....	8
2- LA GOUVERNANCE.....	10
2.1- Les pouvoirs décisionnaires dans les statuts de l'association.....	10
2.1.1- L'assemblée générale et le conseil d'administration.....	10
2.1.2- Le bureau, le vice-président, le trésorier et le secrétaire.....	11
2.2- Le directeur général.....	12
2.2.1- Un salarié de l'association placé sous la responsabilité du conseil d'administration.....	12
2.2.2- Le compte- rendu des délégations accordées.....	13
2.3- Le fonctionnement des instances de gouvernance.....	14
2.3.1- Le rôle du comité de suivi.....	14
2.3.2- Le respect des stipulations statutaires et la transparence de l'information mise à disposition des instances de gouvernance.....	15
2.3.3- Le fonctionnement de l'assemblée générale et du conseil d'administration.....	16
2.4- Conclusion sur la gouvernance.....	20
3- LES MISSIONS ET L'ACTIVITE.....	21
3.1- Les missions de l'association découlent du label « Opéra national en région »	21
3.1.1- Les critères constitutifs du label.....	21
3.1.2- Les orientations et missions fixées par les partenaires financiers sont conformes aux critères constitutifs du label.....	22
3.2- L'activité de l'association : la production et la représentation de spectacles sont complétées par des missions éducatives et culturelles.....	23
3.2.1- La production et la représentation de spectacles.....	23
3.2.2- La diffusion des spectacles en France et à l'étranger.....	24
3.2.3- La diffusion des spectacles en région.....	25
3.2.4- La présentation du bilan des autres actions.....	26
3.2.5- La connaissance des publics et la satisfaction des usagers.....	26
3.3- Conclusion sur les missions et l'activité.....	27
4- LES RESSOURCES HUMAINES.....	28
4.1- Les effectifs.....	28
4.2- La gestion des agents de l'association.....	28
4.2.1- Les personnels de l'association.....	29
4.2.2- L'évolution des salaires bruts perçus par les agents.....	29
4.2.3- La gestion sociale de l'entreprise.....	31
4.3- La mise à disposition de personnels par la ville de Lyon.....	31
4.3.1- Les modalités de mise à disposition.....	32
4.3.2- Le traitement des postes vacants.....	35
4.3.3- Les grilles de rémunération créées pour les artistes.....	36
4.3.4- La régularité de ces rémunérations.....	37
4.4- Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	37
5- LE BUDGET.....	38
5.1- Le financement du spectacle vivant.....	38
5.2- La programmation, la construction et le suivi du budget.....	39
5.2.1- La programmation est établie à partir d'un budget contraint, fixé à l'avance.....	39
5.2.2- La construction d'ensemble du budget.....	39
5.2.3- Le cas particulier des coproductions.....	40
5.2.4- Les coproductions audiovisuelles.....	41
5.2.5- Le suivi du budget.....	42
5.3- Conclusion sur le processus budgétaire et la fiabilité des prévisions.....	42
6- LA FIABILITE DES COMPTES ET DE L'INFORMATION FINANCIERE.....	42
6.1- L'organisation de la chaîne comptable et le contrôle interne comptable.....	43
6.1.1- Les travaux du commissaire aux comptes relatifs au contrôle interne comptable.....	43

6.1.2-	Le cycle de la paie.....	43
6.1.3-	Conclusion sur le contrôle interne comptable.....	44
6.2-	Les états financiers	44
6.2.1-	Les déclarations de la direction générale au commissaire aux comptes	44
6.2.2-	Le traitement comptable des remboursements des absences du personnel mis à disposition par la ville de Lyon.....	45
6.2.3-	Le traitement comptable des recettes de coproduction	46
6.2.4-	La comptabilisation des gratuités.....	46
6.2.5-	L'absence d'inventaire physique	46
6.3-	La présentation des états financiers au conseil d'administration et à l'assemblée générale.....	47
6.4-	Conclusion sur la fiabilité des comptes	47
7-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>48</u>
7.1-	La structure globale des produits.....	48
7.2-	Les ressources propres	49
7.2.1-	La fréquentation et la politique tarifaire	49
7.2.2-	Les autres recettes	50
7.2.3-	Conclusion sur les marges de manœuvre sur les recettes propres	51
7.3-	Les subventions versées par les partenaires publics.....	51
7.3.1-	Les engagements des partenaires financiers	51
7.3.2-	Les aides en nature de la ville de Lyon.....	52
7.3.3-	Coût du fauteuil.....	53
7.4-	Le respect de la réglementation européenne en matière de subventions publiques.....	55
7.5-	Conclusion sur la situation financière.....	57
8-	<u>LES FRAIS DE DÉPLACEMENT, MISSION ET RÉCEPTION</u>	<u>57</u>
8.1-	Évolution de l'ensemble des dépenses afférentes aux déplacements, missions et réceptions.....	57
8.2-	L'encadrement des frais de déplacement	58
8.3-	Les dépenses exposées par le directeur général au titre des déplacements, missions et réception.....	58
8.4-	La justification des frais engagés par le directeur général avant l'adoption d'une politique de voyage	59
8.5-	La politique de voyage, de déplacements, de frais professionnels et de réception mise en application le 1^{er} juin 2018	61
9-	<u>LES ACHATS</u>	<u>62</u>
9.1-	L'association est soumise au droit des marchés publics.....	62
9.2-	Volume et typologie des achats de l'association.....	63
9.3-	La fonction achat au sein de l'association	64
9.3.1-	L'audit de 2018 relatif aux procédures d'achat	64
9.3.2-	L'organisation de la fonction « achat ».....	65
9.3.3-	Une organisation en voie d'amélioration	66
9.3.4-	Le recensement des besoins	67
9.4-	L'examen des marchés	68
9.4.1-	Des faiblesses récurrentes	69
9.4.2-	Une mise en ordre des achats dans le domaine informatique.	71
9.5-	Conclusion sur les achats	71
10-	<u>LA GESTION DU BAR RESTAURANT « LES MUSES ».....</u>	<u>71</u>
10.1-	La gestion du bar restaurant « les muses » par la société Lyon opéra restauration	71
10.1.1-	La capacité de l'association à conclure une convention d'occupation du domaine public d'un bien dont elle n'est pas propriétaire.....	72
10.1.2-	L'absence de mise en concurrence préalable	72
11-	<u>LA FORME JURIDIQUE DE L'OPERA</u>	<u>73</u>
11.1-	Une gestion marquée par la forte présence de la ville de Lyon	74
11.2-	La fragilité du financement public par subvention	75

11.3-	La nécessité de revoir la forme juridique de l'opéra	76
11.3.1-	Rappels réglementaires concernant les EPCC	76
11.3.2-	Les effets attendus du passage d'une association à un EPCC : stabilité juridique, financière et patrimoniale	77
<u>12-</u>	<u>ANNEXE RELATIVE A LA SITUATION FINANCIERE.....</u>	<u>78</u>

SYNTHESE

Par la recherche de la diversité sur le plan artistique et par la qualité de ses productions, l'opéra de Lyon a acquis une reconnaissance indéniable auprès du public, mais aussi de ses pairs, sur le plan national et international.

Au-delà du respect des engagements pris avec les financeurs afin de rendre la scène lyrique accessible au plus grand nombre, la diversité des publics, celle des répertoires et des créations, les orientations stratégiques du directeur général ont concouru au développement d'une identité propre et de choix artistiques reconnus. La réalisation des objectifs chiffrés va au-delà de ce qui prévu dans les conventions, à l'exception notable d'une diffusion des œuvres sur le territoire régional qui gagnerait à être renforcée.

Dès avant la crise de la COVID, la situation financière de l'association était fragile et dépendait très majoritairement du soutien de ses financeurs publics. Malgré les efforts entrepris pour augmenter les recettes propres et contenir les coûts, la question du financement de l'activité de l'association dans un contexte de budgets publics contraints, reste posée. La période de contrôle de l'Opéra s'achevant en 2019, les répercussions de la crise COVID et les aides publiques qui ont été mises en place pour y faire face, n'ont pas pu être analysées par la chambre.

La gestion administrative de l'association est globalement maîtrisée du point de vue budgétaire et financier mais doit progresser dans le domaine des achats. La chambre réitère les observations faites dans ses rapports relatifs aux comptes et à la gestion de la ville de Lyon, publiés en 2014 et en 2019, sur la mise à disposition illégale de plus de la moitié du personnel de l'association, par la commune. Cette situation doit cesser rapidement dans la mesure où elle est incompatible avec la transparence de l'équilibre financier de l'Opéra et les dispositions du code de commerce.

L'abondance et la qualité des documents écrits à l'appui des sujets inscrits à l'ordre du jour des différentes instances associatives garantissent l'exhaustivité et la précision de l'information mise à disposition des membres du conseil d'administration et de l'assemblée générale, qui se réunissent de manière régulière et approuvent les documents, comme requis par les statuts. Toutefois, le conseil d'administration exerce insuffisamment ses pouvoirs de direction et de décision, qui le sont de fait par le directeur général. En répondant de son action, préalablement aux réunions du conseil d'administration, devant un comité de suivi purement administratif, le directeur et son équipe préparent avec les fonctionnaires des collectivités partenaires, toutes les réunions du conseil alors qu'elles devraient être préparées de façon indépendante par les membres du bureau.

Les nombreux risques juridiques et financiers qui caractérisent la gestion de ce service public culturel par une association doivent conduire à revoir sa forme juridique et à étudier notamment la possibilité d'une transformation en un établissement public de coopération culturelle (EPCC).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : établir un compte rendu annuel de la délégation du directeur conformément aux stipulations statutaires.

Recommandation n° 2 : revoir le règlement intérieur ainsi que les statuts afin d'enrichir ou supprimer les fonctions de vice-président et de secrétaire.

Recommandation n° 3 : mettre fin à la mise à disposition irrégulière des agents de la ville de Lyon à l'aide d'un plan d'action à définir entre l'association et la commune, aboutissant au transfert vers l'association des agents concernés et assurant le financement de leur rémunération.

Recommandation n° 4 : étudier les conditions et les modalités de mise en place d'une politique de diffusion plus proche des territoires conformément au label « opéra national en région ».

Recommandation n° 5 : établir une méthode de calcul du coût du fauteuil et recalculer cet indicateur pour les dix exercices antérieurs à 2019 afin de mesurer son évolution.

Recommandation n° 6 : poursuivre la formalisation du contrôle interne comptable.

Recommandation n° 7 : mettre en place un inventaire physique reposant sur un système d'information permettant sa mise à jour continue.

Recommandation n° 8 : faire figurer dans les états financiers, l'information relative à la dette de l'association à l'égard de la ville de Lyon, née de la mise à disposition de personnels par cette dernière sans remboursement de l'Opéra.

Recommandation n° 9 : établir un rapport de gestion à présenter au commissaire aux comptes.

Recommandation n° 10 : inclure dans le rapport du trésorier une répartition des frais de missions remboursés au directeur général par type d'activités (coproductions, relations publiques, productions, mécénat).

Recommandation n° 11 améliorer la gestion des achats (définition et recensement des besoins, allotissement, régularité des stipulations contractuelles, suivi des marchés, archivage, respect de la réglementation) afin d'assurer le respect des principes de la commande publique.

Recommandation n° 12 : revoir la forme juridique de l'Opéra.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Opéra national de Lyon » pour les exercices 2010 à 2019, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 9 octobre 2019, adressée à M. Rémy WEBER, président de l'association depuis 2015. M. Serge DORNY, directeur général depuis 2003, a été informé par courrier à la même date.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ les missions et l'activité ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ les frais de mission ;
- ♦ la procédure budgétaire et les ressources ;
- ♦ la fiabilité des comptes et de l'information financière ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ les achats ;
- ♦ la forme juridique de l'Opéra.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 alinéa 2 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 juillet 2020 avec M. Rémy WEBER, en présence de M. Serge DORNY. Il est rappelé qu'au stade actuel les présentes observations conservent un caractère strictement confidentiel et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une communication

Lors de sa séance du 30 septembre 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 16 décembre 2020 à M. Rémy WEBER, président du conseil d'administration et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 25 mars 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE L'OPÉRA NATIONAL DE LYON

L'édifice qui abrite l'Opéra national de Lyon a été inauguré en 1756¹ et reconstruit en 1831 après l'incendie qui l'avait détruit en 1826. Lors de sa reconstruction et rénovation par l'architecte Jean Nouvel, entre 1989 et 1993, seuls la façade et le foyer du public, classés monuments historiques, ont été conservés. Il est la propriété de la ville de Lyon.

L'édifice abrite une salle de représentations affectée principalement à l'opéra national de Lyon pour la représentation d'opéras, de ballets et de concerts et pouvant accueillir 1 100 spectateurs. L'amphithéâtre, d'une capacité de 200 places, est la scène jazz et musique du monde de l'opéra de Lyon. Par ailleurs, de juin à septembre, le péristyle accueille un café-jazz chaque soir en entrée libre, sauf le dimanche, jour de relâche. Cet évènement est devenu à partir de 2018, le festival du péristyle programmé par « l'Opéra Underground », projet culturel qui fait place à la diversité et la richesse de la création musicale.

Ce bâtiment abrite aussi le siège social de l'association opéra national de Lyon, et de la société anonyme à responsabilité limitée « Lyon Opéra Restauration » (LOR), filiale de l'association qui en est l'actionnaire unique. LOR est chargée d'assurer, autour de la grande salle et de l'amphithéâtre, la petite restauration et la vente de boissons les soirs de représentation ainsi que des prestations identiques pendant toute la durée du festival du péristyle. Elle gère en outre le bar panoramique « les muses de l'opéra » qui est situé au septième étage du bâtiment et qui est ouvert indépendamment des activités culturelles qui se déroulent au cours de la saison.

Le théâtre de l'opéra est loué par l'association à la ville de Lyon pour un montant annuel de 800 k€. LOR quant à elle, paie à l'association une redevance calculée sur le chiffre d'affaires, d'un montant annuel de 17 k€ environ.

Selon ses statuts, l'association a pour objet la « *gestion et la promotion de l'établissement dénommé Opéra national de Lyon qui a pour mission la création, la production, l'organisation et l'exploitation à Lyon, dans la Région Rhône-Alpes en France et à l'étranger, de toutes activités lyriques musicales, chorégraphiques et théâtrales et plus généralement de toutes activités artistiques et culturelles. Elle a également pour objet les activités de formation et de médiation à destination des publics dans les domaines lyrique, musical, chorégraphique et théâtral* ».

Il s'agit donc d'une entreprise de spectacle vivant qui a été créée le 5 septembre 1986, mettant ainsi fin à une longue période de gestion en régie directe par la ville de Lyon.

Selon la délibération du conseil municipal de la ville de Lyon du 16 juin 1986, prise pour l'approbation des statuts de l'association, un groupe de travail créé par le maire et composé d'élus et de fonctionnaires avait rédigé les statuts sur la base de deux principes qui sont restés inchangés : l'administration est confiée aux collectivités financeurs (la ville de Lyon, la région et le département du Rhône) membres de droits et à des membres qualifiés nommés par les membres de droit. Un règlement intérieur complète et précise les statuts.

¹ Construit par Jacques-Germain Soufflot, architecte de l'Hôtel-Dieu à Lyon et du Panthéon à Paris, il abritait l'académie royale de musique, créée en 1687 et qui avait l'exclusivité de l'exploitation des opéras.

Alors qu'initialement, selon la même délibération, il ne souhaitait pas être engagé dans l'association, l'État est devenu membre financeur en 1996 et participe depuis à son administration. La participation financière de l'État est conditionnée à la mise en œuvre des exigences qui découlent du label « opéra national en région » que l'opéra de Lyon s'est vu accorder en 1996², et grâce auquel il est devenu une « scène nationale » et a intégré le réseau national pour le spectacle vivant.

La mise en œuvre de la circulaire du 30 avril 1997 relative aux scènes nationales a imposé de nombreuses obligations dont celles de disposer d'un théâtre et d'une force artistique propre. Conformément aux critères énoncés par le ministère de la culture, l'opéra national de Lyon comprend un orchestre de 62 musiciens³, un chœur de 34 chanteurs et un ballet de 32 danseurs permanents⁴. S'y ajoutent la maîtrise de l'opéra (le chœur d'enfants) et le studio de l'opéra (17 jeunes chanteurs)⁵, qui participent à l'activité et à certains des spectacles en poursuivant un double objectif : former des chanteurs et créer des spectacles en particulier en direction du jeune public.

En fonction des œuvres représentées, les effectifs artistiques peuvent être augmentés autant que de besoin. Cette nécessité d'ajustement est un paramètre supplémentaire qui s'ajoute aux contraintes de gestion qui découlent du cahier des missions et des charges.

Le cadre contractuel constitue un fort déterminant de la dépense dont la maîtrise est un enjeu essentiel au regard de financements publics contraints et de recettes propres conditionnées par une politique tarifaire permettant l'accès du plus grand nombre à la scène et aux œuvres lyriques.

Selon les états financiers pour l'exercice 2019, l'association disposait d'un revenu propre de 8,6 M€ et recevait 19 M€ de subventions publiques.

Elle employait 220 équivalents temps plein, les effectifs étant composés d'agents administratifs, dont le directeur général et le directeur général adjoint, ainsi que d'artistes recrutés par contrats temporaires, notamment le chef d'orchestre permanent. Outre les agents rémunérés directement par l'association, le personnel employé, rémunéré et mis à disposition de l'association par la ville de Lyon, représentait 215 équivalents temps plein, essentiellement des artistes permanents (musiciens, danseurs, choristes) pour un montant de rémunération total annuel de 10,45 M€. L'effort financier de la ville de Lyon comprend de surcroît la mise à disposition gratuite de locaux de stockage, de répétition et de fabrication de costumes et de décors, ainsi que des parkings pour un montant total estimé à 721 k€.

Ainsi, le budget total nécessaire au fonctionnement de l'association était de 38,8 M€, financé à 78 % par des fonds publics.

² Il existe cinq opéras nationaux en région (sur une trentaine de structures contribuant au rayonnement de la production lyrique sur le territoire national, dont quinze soutenues par le ministère de la culture) : Opéra national de Lyon, Opéra national du Rhin, Opéra national de Bordeaux, Opéra national de Montpellier, Opéra national de Lorraine. Ces maisons d'opéra ont été distinguées « *notamment en raison des équipes artistiques internes dont elles disposent (ballet, chœur, orchestre) pour développer par la co-production leur rayonnement national et international* ».

³ Fondé en 1983 pour être consacré exclusivement à la musique d'opéra et de ballet, il se distingue de l'Orchestre national de Lyon, qui est lui dédié au répertoire symphonique. La ville de Lyon est la seule ville française avec Paris à disposer de plus d'un orchestre symphonique.

⁴ Le ballet de Lyon, créé en 1969 sous la direction de Vittorio Biagi, est devenu le ballet de l'Opéra national de Lyon en 1996 et contribue fortement à la notoriété de l'opéra de Lyon à l'étranger.

⁵ Créé en 1973 par Louis Erlo, directeur de l'opéra entre 1969 et 1995, Jean-Pierre Brossmann ayant été nommé codirecteur de l'opéra de 1981 à 1995.

2- LA GOUVERNANCE

2.1- Les pouvoirs décisionnaires dans les statuts de l'association

2.1.1- L'assemblée générale et le conseil d'administration

Depuis le dernier rapport de la chambre portant sur les exercices 2003 à 2009, la gouvernance de l'association a peu évolué. La composition, les pouvoirs et le fonctionnement des instances responsables de la stratégie et de sa mise en œuvre sont réglés par les statuts qui, au cours de la période sous revue, ont été modifiés à trois reprises, pour :

- ♦ remplacer le terme de « bureau » par celui de « conseil d'administration », sans modifier les compétences de cette instance (en 2013),
- ♦ et préciser que les membres ne paient pas de cotisation (en 2013) ;
- ♦ créer la fonction de trésorier (en 2013) ;
- ♦ tirer les conséquences de la création de la métropole en 2015, qui devient membre de l'association, se substituant ainsi au département du Rhône et à la communauté urbaine de Lyon ;
- ♦ créer en 2018 la fonction de vice-président.

L'association compte quatorze représentants des quatre membres de droit (ville de Lyon, métropole de Lyon, État et région) et cinq membres qualifiés, qui n'acquittent pas de cotisation et forment ensemble l'assemblée générale, à laquelle les statuts accordent essentiellement le pouvoir budgétaire et financier, la maîtrise du contenu du règlement intérieur, ainsi que celui de délibérer sur « *les résultats obtenus par l'association dans la réalisation de ses missions* ».

Les représentants de l'État sont le préfet de région, le directeur régional des affaires culturelles et le conseiller pour la musique. Les collectivités locales désignent onze autres représentants (sept pour la ville de Lyon, deux pour la métropole de Lyon et deux pour la région). L'assemblée générale décide de l'adhésion de cinq membres qualifiés, proposés par l'État (un membre), la région (un membre), la métropole (un membre) et la ville (deux membres).

Tableau 1 : Les membres de l'association

Entité	Nombre de représentants	Dont membres de droit	Dont membres qualifiés
État	4	3	1
Région	3	2	1
Métropole	3	2	1
Ville	9	7	2
	19 membres...	...dont 14 de droit	... et 5 qualifiés

Source : statuts, version 2018

Chaque membre dispose d'une voix délibérative à l'assemblée générale qui élit le président de l'association, président du conseil d'administration⁶, parmi les membres qualifiés pour une durée de trois ans. Depuis la modification des statuts intervenue en 2018, l'assemblée générale désigne le vice-président pour une durée de trois ans.

Le conseil d'administration, anciennement dénommé « bureau », est composé de dix membres, issus de l'assemblée générale, dont tous les membres qualifiés ainsi que cinq membres de droit, représentant l'État (le préfet) la ville de Lyon (deux membres), la métropole (un membre) et la région (un membre). Le conseil d'administration désigne en son sein un secrétaire et un trésorier, choisis parmi les membres qualifiés.

⁶ De 1986 à 2005, le maire de Lyon était le président de droit du « bureau » qui tenait alors lieu de conseil d'administration.

2.1.2- Le bureau, le vice-président, le trésorier et le secrétaire

Selon l'article 8.1 des statuts, le conseil d'administration choisit en son sein, parmi les membres qualifiés, un secrétaire et un trésorier.

Les fonctions du secrétaire ne sont définies dans aucun document.

En revanche, les statuts et le règlement intérieur (article 2.1), définissent le rôle du trésorier qui est chargé de tout ce qui concerne la gestion financière et comptable de l'association. Il tient le président régulièrement informé de l'exécution budgétaire et comptable, ainsi que de la situation de la trésorerie. Pouvant disposer par délégation de la signature pour effectuer tout paiement et procéder à tout mouvement financier, il est chargé d'établir les comptes annuels de l'association ainsi que le rapport financier annuel destiné à l'assemblée générale ordinaire.

L'article 9 des statuts dispose que le président exerce les fonctions de président de l'association et de président du conseil d'administration. Il est secondé, depuis la révision statutaire de 2018, par un vice-président, habilité, en son absence, à représenter le président et l'association (article 10). Le président, le vice-président et le secrétaire ne sont présents que pour la réunion des instances. Dans la pratique, le vice-président préside les réunions des instances statutaires en cas d'empêchement du président et le secrétaire se limite à signer les procès-verbaux du conseil d'administration ou de l'assemblée générale. Le président remplit son rôle statutaire mais est tenu informé de la gestion de l'association de façon très informelle.

Par contre, il ne semble pas que le trésorier tienne le président régulièrement informé de l'exécution budgétaire et comptable, ou de la situation de la trésorerie. Il ne dispose pas par délégation de la signature pour effectuer tout paiement et procéder à tout mouvement financier. Il n'établit pas les comptes annuels de l'association. Il présente depuis 2013 un rapport financier annuel destiné à l'assemblée générale ordinaire, dont la valeur ajoutée reste à démontrer au regard de celui du directeur général sur l'exécution du budget.

Prévu à l'article 15 des statuts, le règlement intérieur « *précise notamment les conditions de fonctionnement de l'association* ». Son préambule dispose qu'il « *complète les modalités de fonctionnement interne de l'association, telles qu'elles sont organisées par les statuts* ».

Ce règlement ne précise pas le rôle du bureau créé à partir de 2013, à côté du conseil d'administration, par le règlement intérieur. Composé du président, du trésorier et du secrétaire, il est chargé de « rencontrer » le directeur général. Lors de ces rencontres, le directeur général « *fait une synthèse des opérations de gestion courante de l'association effectuée depuis leur dernière rencontre* », et « *dresse notamment une synthèse des principales décisions adoptées dans le cadre des délégations temporaires et permanentes dont il bénéficie* ». Avec trois rencontres par an, dont deux ont lieu le même jour que le conseil d'administration, cet organe ne peut jouer aucun rôle actif de gestion.

Alors que la liberté associative permet en principe d'accorder au bureau un rôle actif dans la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et de l'assemblée générale et dans la prise de décisions de gestion, ce rôle est dans les faits dévolu à un comité technique d'évaluation (voir paragraphe 2.3.1) qui n'est pas une émanation des instances statutaires.

La chambre recommande que les statuts soient revus afin d'enrichir ou supprimer les fonctions de vice-président et de secrétaire.

2.2- Le directeur général

2.2.1- Un salarié de l'association placé sous la responsabilité du conseil d'administration

Prévu à l'article 12 des statuts, le directeur général n'est pas membre de l'association et ne dispose pas du droit de vote. C'est un salarié de l'association dont il n'est pas un mandataire, mais qui exerce contractuellement un rôle d'initiative et de direction en définissant et en proposant au conseil d'administration, la politique générale de l'établissement.

Les stipulations de l'article 2-1 des conventions de financement précisent que « *la responsabilité générale de la direction artistique de l'opéra national de Lyon est assurée pleinement par le directeur général* » qui porte un projet artistique « *annexé à la convention sous la forme d'un document d'orientation générale* ».

L'élaboration de ce projet artistique et culturel constitue une des cinq étapes du recrutement du directeur artistique telles que prévues par l'article 5 du décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques. Ce décret prévoit aussi la soutenance de ce projet devant un jury dont la composition reste libre mais qui doit comporter des représentants de l'État et des collectivités territoriales et leurs groupements partenaires.

Le recrutement du nouveau directeur général, qui prendra ses fonctions en septembre 2021, s'est déroulé en conformité avec les dispositions du décret. Toutefois, selon le maire de Lyon, la procédure lancée initialement avait suscité un nombre insuffisant de candidatures du fait du recrutement concomitant du directeur de l'opéra national de Paris. Dès lors, une seconde procédure a été lancée à l'aide d'un nouvel appel à candidature. Le président de l'association précise que « *pour cette seconde procédure, la Ville de Lyon a souhaité nommer, dans le respect de la composition du jury qui avait été fixée par le conseil d'administration, un autre membre la représentant, en la personne du maire de Lyon* ».

Le 23 novembre 2018, le conseil d'administration a approuvé à l'unanimité le processus de recrutement du nouveau directeur général, en vertu des stipulations de l'article 8.3 des statuts selon lesquelles cette instance nomme le directeur général et met fin à ses fonctions « *sur proposition du président et après agrément du maire de Lyon et du ministre de la culture* ». Un communiqué de presse du 22 octobre 2019, du ministère de la culture a annoncé la nomination du nouveau directeur à compter du 1^{er} septembre 2021.

Le processus de nomination, les compétences et la notoriété des candidats retenus confèrent au poste de directeur général une visibilité auprès du public qui est d'autant plus grande que la charte des missions de service public fournit à la fonction de directeur général un cadre précis, qui comporte une responsabilité artistique et culturelle, des responsabilités financières et de direction (décisions artistiques, sociales et technique, arbitrage budgétaire interne, équilibre de gestion, information des financeurs). Dans la pratique, l'actuel directeur général de l'association exerce pleinement, chaque année, toutes les responsabilités figurant dans la charte aussi bien en termes de propositions (présentation des budgets, du programme artistique par saison, proposition de la politique tarifaire) que de comptes rendus d'exécution des budgets, de politique sociale, de mécénat, de développement durable, de politique audiovisuelle ou de respect des ratios prévus dans les conventions de financement successives.

Toutefois, si les règles relatives à la direction et à la gestion des établissements assurant des missions de service public posées par la charte de 1998, trouvent pleinement à s'appliquer en termes de responsabilité artistique, les choix artistiques et de programmation relevant essentiellement du directeur général, sous réserve de leur approbation par le conseil d'administration, les pouvoirs de gestion appartiennent au conseil d'administration qui « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour diriger et administrer l'association sous réserve de*

ceux statutairement réservés aux assemblées générales ». En d'autres termes, le directeur général n'agit que dans les limites des délégations que lui consent le président, sous l'étroite surveillance du conseil d'administration.

2.2.2- Le compte- rendu des délégations accordées

Comme le prévoyaient alors les statuts, le règlement intérieur dans sa version de 2005 en vigueur jusqu'en 2013 précisait le rôle du directeur général, et notamment le champ des délégations que pouvait lui consentir le conseil d'administration. Depuis la révision statutaire de 2013, « *il peut exercer, dans les limites fixées par le budget et dans le cadre du tableau des effectifs de l'établissement, la signature des engagements de dépenses et des contrats, y compris ceux concernant le personnel de l'établissement* ». Cette faculté est précisée par une délégation du président au directeur général dont les domaines sont limitativement énumérés à l'article 9.2 des statuts. Il s'agit principalement de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, de la perception des recettes et de toutes les fonctions d'employeur.

Si le contenu des délégations est conforme à ce que prévoient les stipulations de l'article 9.2 des statuts, elles ont été accordées de façon rétroactive pour ratifier, en application des dispositions de l'article 1998 du code civil, l'ensemble des actes qui auraient pu être effectués sans délégation ou en excès de délégation : le 13 septembre 2016 pour un effet au 13 juin 2015 et le 20 février 2018 avec effet au 16 décembre 2017.

Par ailleurs une délégation a été accordée à la nouvelle directrice générale adjointe qui a pris ses fonctions en octobre 2017. En revanche, l'intégralité des actes signés par l'ancien directeur général adjoint est fragilisée au plan juridique, dans la mesure où le schéma de délégation de signature, dépourvu de tout caractère officiel (ni daté, ni signé, ni adopté par le conseil d'administration), ne saurait tenir lieu de délégation.

La chambre rappelle que le deuxième paragraphe de l'article 9.2 des statuts stipule que les « *délégations et subdélégations doivent être consenties par écrit* ». Elle rappelle en outre qu'en l'absence de document écrit, la théorie du mandat apparent que le juge civil a étendu aux délégations de pouvoirs ne trouve à s'appliquer, au cas par cas, que vis-à-vis des tiers et n'emporte pas la même sécurité juridique qu'une délégation formalisée qui trace une ligne de démarcation claire, en termes de responsabilité des actes de gestion, entre le président, le directeur général et le directeur général adjoint.

Les statuts de l'association disposent par ailleurs qu'« *il est rendu compte au conseil d'administration des délégations et subdélégations consenties* » (article 9.2). Sur ce sujet et plus spécifiquement sur celui de l'engagement des dépenses, l'association a indiqué que « *le conseil d'administration est informé des délégations accordées par Serge Dorny. Par ailleurs, les documents présentés dans le cadre des instances (comité de suivi, conseil d'administration et assemblée générale) exposent de manière détaillée l'activité de l'Opéra et de facto la traduction opérationnelle de ces délégations. Ces documents sont portés à la connaissance des administrateurs quinze jours avant chaque instance* ».

Sans méconnaître la transparence dont fait preuve le directeur général à l'égard du conseil d'administration, la chambre constate l'absence d'un compte rendu formel correspondant de manière plus précise à sa délégation qui porte essentiellement sur les achats et le personnel. Les achats devraient être présentés selon la réglementation régissant ce domaine de dépenses et préciser le nombre de contrats signés, leur durée et l'identité des cocontractants. Concernant le personnel, si les nouvelles embauches et les départs de cadres sont signalés au titre de la politique sociale, aucune information n'est donnée sur le nombre de contrats signés ni sur les protocoles transactionnels et leur montant. Parmi les nombreux contrats d'embauche de personnel intermittent, figurent ceux signés avec les metteurs en scènes et les artistes dont le recrutement a été rendu nécessaire pour la production ou l'exécution de

certaines œuvres et pour lesquels le conseil d'administration ne dispose pas d'information précise.

La chambre recommande que le directeur rende compte de sa délégation annuellement au conseil d'administration, conformément aux stipulations statutaires.

2.3- Le fonctionnement des instances de gouvernance

2.3.1- Le rôle du comité de suivi

Prévu par le règlement intérieur de novembre 2005 et dans ceux de 2013 et de 2016, le comité technique⁷ d'évaluation et de suivi budgétaire, dit « comité de suivi », est la transposition des stipulations du titre V, article 5-1 « comité de suivi » des conventions « Opéra national de Lyon » pour les exercices 2006-2010, 2011-2015 et 2016-2018. Il est « chargé de l'examen et du suivi des missions inscrites au titre de la convention en cours et sur la base du projet culturel qui y est annexé » (2005), et plus généralement « du suivi et de l'évaluation des missions de l'activité de l'association ».

Composé de « représentants de l'administration des partenaires publics membres de droit », ses attributions sont plus larges que celles qui découlent des stipulations des conventions de financement. Il examine notamment :

- ♦ l'état d'exécution du budget de l'année en cours et l'élaboration du budget prévisionnel, notamment sur la base des orientations budgétaires fixées à l'article 4.2 de la convention ;
- ♦ le bilan financier de l'année écoulée ;
- ♦ la réalisation de la saison précédente, notamment à partir du rapport du directeur général, ainsi que les orientations de la suivante ;
- ♦ l'activité audiovisuelle et les recettes de mécénat.

Il est informé « régulièrement » des données relatives à la gestion courante de l'établissement », est saisi pour avis des « décisions envisagées susceptibles de modifier l'économie générale de l'établissement », et de l'état des effectifs (créations d'emplois, transformations, modifications). Ce comité se réunit deux fois par an, avant les réunions des instances associatives. Enfin, « un contrôleur de gestion de la ville de Lyon peut collaborer à l'établissement des documents financiers fournis au comité de suivi et aux instances de l'association ».

L'ordre du jour des réunions du comité est repris en grande partie dans celui du conseil d'administration et celui de l'assemblée générale. Au cours des réunions, le directeur général présente les documents qui seront fournis aux instances associatives, les commente et répond aux éventuelles questions des fonctionnaires qui représentent les financeurs publics. La quasi-totalité des sujets de gestion y est abordée, qu'il s'agisse des projets de budgets, de leurs modifications, de leur exécution, de la gestion des ressources humaines et de la politique sociale ou de développement durable, de la politique tarifaire ou de mécénat, de la politique audio-visuelle, des états financiers de la filiale LOR ou de la programmation des saisons, de la fréquentation ou des actions éducatives et de développement culturel.

Aucune décision n'est prise, les procès-verbaux rapportant uniquement des remarques ou des questions de la part des représentants de l'administration des différents financeurs.

Enfin, ces réunions font l'objet d'une note que les fonctionnaires territoriaux adressent aux élus membres du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, avant les réunions de

⁷ Depuis l'arrêté du 5 mai 2017, ce comité est prévu au cahier des charges du label « opéra national en région ». L'arrêté précise qu'il réunit au moins une fois par an la direction et les services administratifs partenaires.

ces instances, programmées six mois à l'avance environ. En ce qui concerne plus spécifiquement la ville de Lyon, le contrôle de gestion attaché à la direction de la culture procède à une lecture critique des documents à examiner, à l'attention du directeur des affaires culturelles. En dehors des réunions du comité de suivi, chaque mois, soit à peu près huit à dix fois par an, des réunions de travail ont lieu entre la direction des affaires culturelles de la ville de Lyon et l'association, afin de faire un point sur les dossiers et de régler des questions urgentes.

En définitive, les administrateurs et les membres de l'assemblée générale désignés par les financeurs sont ainsi en mesure de s'approprier l'information mise à leur disposition, avant même de participer aux réunions des instances dont ils sont membres. La seule exception à ce processus concerne un projet immobilier⁸ que le directeur général a présenté directement au conseil d'administration du 1^{er} décembre 2016 et pour lequel il avait reçu un avis favorable des administrateurs. Toutefois, l'agent de la ville de Lyon qui assistait à cette réunion du conseil en tant que personne invitée a objecté qu'il avait « *un devoir d'information auprès du directeur général des services de la ville de Lyon et du maire de Lyon* », et à la suite de cette intervention, le conseil d'administration n'a plus posé aucune question sur ce projet auquel aucune suite n'a été donnée.

À travers ce comité, les représentants de l'administration des membres de droit préparent donc toutes les réunions du conseil d'administration ou l'assemblée générale. Il joue dès lors un rôle de première importance dans le processus de décision.

2.3.2- Le respect des stipulations statutaires et la transparence de l'information mise à disposition des instances de gouvernance

Chaque réunion de l'assemblée générale ordinaire est précédée d'une réunion du conseil d'administration qui fait suite à une réunion du comité de suivi. Ces trois réunions par semestre se tiennent dans un laps de temps de six semaines environ. Ce rythme, conforme aux stipulations de l'article 8.4 des statuts, permet de couvrir un début de saison (dernier trimestre) et une fin de saison (deuxième trimestre de l'année). Il permet en outre d'achever le processus d'arrêté et d'approbation des comptes dans les délais impartis par la loi.

Qu'il s'agisse du comité de suivi, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, le formalisme des convocations, la vérification des présences, des pouvoirs et du quorum est toujours respecté.

Les réunions du comité de suivi font l'objet d'un compte rendu. Qu'il s'agisse du comité de suivi, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, la direction de l'opéra met à disposition des membres une documentation abondante, riche en explications, tableaux de chiffres, présentations de synthèses⁹. Cette pratique témoigne d'une préparation méticuleuse des réunions et de la transparence de l'action de la direction générale vis-à-vis des financeurs publics.

Néanmoins, pour toute la période sous revue, aucune des réunions de trois instances ne s'est tenue en présence de tous les membres qui les composent. Si deux personnes au moins sont absentes ou excusées pour les réunions du comité de suivi, en moyenne, trois membres du conseil d'administration sur dix et neuf membres de l'assemblée générale sur 19 donnent pouvoir ou sont absents ou excusés. Au moins un des deux représentants de la région n'a pas assisté à 17 des 19 réunions de l'assemblée générale. Cette proportion est en moyenne de

⁸ L'association souhaitait acquérir un local propriété de la communauté urbaine pour y créer un espace de 180 m² consacré au développement culturel et un autre de 330 m² pour créer cinq chambres d'hôtes à louer à des artistes travaillant avec l'opéra. Le montant du projet était estimé à 3,2 M€, financé à 50 % par l'emprunt.

⁹ Par exemple, pour les exercices 2014 à 2019, au moins 20, voire 25 documents ont été envoyés aux membres de ces différentes instances en vue de préparer chacune de leur réunion.

deux membres sur trois pour l'État, trois membres sur sept pour la ville de Lyon. Le taux de présence des membres qualifiés dans les deux instances est meilleur, même si ceux désignés par la ville de Lyon et la région n'assistent en moyenne qu'à une réunion sur deux.

Cet absentéisme marqué n'empêche pas d'atteindre le quorum nécessaire à la tenue des réunions grâce aux pouvoirs que les membres peuvent attribuer pour se faire représenter. Le nombre de pouvoirs que pouvait détenir un membre du conseil d'administration est demeuré illimité jusqu'à l'assemblée générale extraordinaire du 13 décembre 2013 qui l'a limité à deux. Cette limitation a été respectée.

2.3.3- Le fonctionnement de l'assemblée générale et du conseil d'administration

Conformément aux stipulations statutaires, l'assemblée générale approuve chaque année le budget prévisionnel et les comptes de l'exercice clos, ainsi que le rapport du commissaire aux comptes qu'elle désigne pour une durée de six ans et délibère sur les résultats obtenus par l'association dans la réalisation de ses missions. Son fonctionnement n'appelle pas de remarque de la chambre.

Pour sa part, le conseil d'administration approuve systématiquement chaque année les programmes annuels et pluriannuels (c'est-à-dire la programmation artistique conçue par le directeur), arrête les budgets et les comptes à soumettre à l'approbation de l'assemblée générale, les tarifs de billetterie et des prestations et veille, en liaison avec le comité technique et d'évaluation budgétaire, au bon fonctionnement de l'association.

L'implication du comité de suivi dans la préparation des travaux du conseil d'administration peut expliquer, partiellement du moins, le peu de débats que suscitent les documents très détaillés présentés par le directeur général dont font état les procès-verbaux, exception faite de nombreuses discussions consécutives à la moindre progression ou à la baisse des subventions publiques¹⁰.

L'autre exception notable à cette absence de débat est la question des frais de missions du directeur général dont le conseil s'est emparé à la suite d'un article paru dans la presse en mai 2017. Évoqué lors de l'assemblée générale ordinaire du 9 juin 2017, cette question, analysée comme « *une attaque contre les membres du conseil d'administration* », a fait l'objet d'un conseil d'administration extraordinaire le 23 juin suivant, puis de deux comités de suivi consacrés exclusivement à ce sujet les 13 juillet et 8 septembre 2017. De même, le conseil d'administration du 29 septembre 2017 a examiné la synthèse d'une étude réalisée par la ville de Lyon sur les frais de déplacement du directeur général. Ce sujet a ensuite été évoqué par le conseil d'administration le 24 novembre et par l'assemblée générale du 15 décembre 2017, pour aboutir à l'adoption d'un document normatif par le conseil d'administration le 29 septembre 2017, ajustée lors du comité de suivi du 26 avril 2018 et du conseil d'administration du 18 mai 2018. Le document intitulé « *politique de voyages, de déplacements, de frais professionnels et de réception* », a été mis en application à partir du 1^{er} juin 2018 et un premier bilan présenté au comité de suivi du 30 avril 2019. La chambre remarque que la mise en place tardive de cette politique n'émane pas d'une initiative du conseil d'administration, mais d'événements extérieurs qui l'ont poussé à agir.

Cette faible capacité d'initiative contraste fortement avec les stipulations de l'article 8.3 des statuts selon lesquelles « *le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour gérer, diriger et administrer l'association sous réserve de ceux statutairement réservés aux assemblées générales* ». Le conseil d'administration n'utilise ses pouvoirs que de façon retenue comme le montrent les exemples suivants.

¹⁰ Ainsi, le 13 juin 2014, le conseil d'administration a refusé le projet de budget du directeur pour l'exercice 2015, l'association devant « proposer un budget modifié sur la base des subventions non indexées ». Ce budget a dès lors été adopté au cours de la réunion du 28 novembre 2014.

2.3.3.1- *L'absence de réaction concernant la légalité des mises à disposition des personnels et agents de la ville de Lyon*

Les administrateurs se sont abstenus d'agir lorsque le comité de suivi du 5 juin 2014 a évoqué clairement le caractère illégal du mécanisme de mise à disposition des personnels et agents de la ville de Lyon auprès de l'opéra. La perspective d'un « *remboursement de l'opéra à la ville de la mise à disposition avec mise en place ajustement de la subvention de fonctionnement d'un montant équivalent* », annoncée alors par le directeur des affaires culturelles de la ville de Lyon, n'a pas été discutée par le conseil d'administration le 13 juin suivant.

Cette question ne sera évoquée que lors du conseil d'administration du 22 novembre 2019 sous la forme d'une information du même directeur de la ville de Lyon à propos du dernier rapport de la chambre sur les comptes et la gestion de la commune. Ledit rapport rappelait le caractère irrégulier des procédures de mises à disposition auxquelles il devait être mis fin (cf. infra). Pour autant, cette information n'a donné lieu ni à des questions ni à aucun débat de la part des administrateurs.

2.3.3.2- *La tardiveté de la prise en compte de la réglementation relative aux achats*

Le conseil d'administration du 29 septembre 2017 a abordé, très tardivement, la question de « *l'engagement des dépenses de l'opéra de Lyon* ». Il était en fait question de son assujettissement aux règles de la commande publique, consécutive à l'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics. Ces règles étaient plus contraignantes que celles de l'ordonnance du 6 juin 2005 « *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics* » et de son décret d'application du 30 décembre 2005 (cf. infra).

Eu égard à ses caractéristiques, l'association entrait dans le champ d'application de ces textes et était dès lors dans l'obligation de respecter des règles de publicité et de mise en concurrence pour ses achats au-dessus de certains seuils et, dans tous les cas, de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures rappelés à l'article 6 de l'ordonnance. Après le conseil d'administration du 18 mai 2018, les administrateurs feront à nouveau un point d'étape lors de la réunion du 22 novembre 2019.

2.3.3.3- *L'absence de réaction face à l'attribution de places gratuites*

Les administrateurs n'interviennent pas non plus lorsqu'ils adoptent la politique tarifaire qui doit être adaptée chaque saison en fonction des œuvres représentées. La politique tarifaire adoptée par le conseil devrait comprendre un volet consacré aux gratuités très nombreuses et pour lesquelles aucune politique n'a été définie. Tout au plus, une note, ni datée ni signée, ni validée par les administrateurs prévoit pour la grande salle, entre 50 et 130 invitations pour les premières et 20 à 30 pour les autres soirs, ainsi que 20 places gratuites environ pour l'Amphithéâtre.

Toutefois, l'association retrace très méticuleusement, globalement, par spectacle et par saison, l'identité des personnes bénéficiaires, ce qui constitue un outil pour rendre compte des gratuités accordées et valoriser les montants correspondants, en dépenses et en recettes, dans les états financiers annuels. Outre les journalistes de la presse spécialisée ou de la presse généraliste locale ou nationale, certains diplomates représentant des pays dont les maisons d'opéra ont des relations professionnelles avec l'opéra de Lyon, ou des directeurs de maisons d'opéras ou artistes et metteurs en scène, figurent dans les listes d'invités, des membres du conseil d'administration, des élus de la ville de Lyon ou de la région, des

fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires des administrations régionales, des parents ou invités d'artistes travaillant pour l'opéra et quelques rares agents employés par l'association.

Si nombre d'invitations à des professionnels de la presse ou du monde artistique semblent pleinement justifiées, l'attribution de places gratuites à des élus ou à des fonctionnaires paraît plus discutable et mérite, à tout le moins, d'être encadrée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a précisé qu'elle n'effectue pas de campagne généralisée d'invitation et que les artistes qui en bénéficient ne se voient pas accorder d'invitations supplémentaires, même lorsque la salle n'est pas complète.

La chambre invite le conseil d'administration à se saisir de cette question et à définir une politique d'attribution de places gratuites.

2.3.3.4- *Le manque d'appropriation de la politique de mécénat*

Le mécénat fait systématiquement l'objet d'un document écrit que le directeur général présente au comité de suivi mais pas au conseil d'administration, ce sujet n'étant jamais inscrit à l'ordre du jour des réunions de cette instance. Toutefois, le rapport d'évaluation prévu à l'article 5-2 de la convention de financement, et présenté aux administrateurs le 24 novembre 2017, comporte une section de huit pages consacrée au bilan, très complet, du mécénat.

Les documents remis aux membres du comité de suivi montrent un cadre d'action défini par le directeur, évolutif. Pour les saisons 2010 à 2013, les objectifs du mécénat sont articulés autour de cinq actions¹¹. À partir de la saison 2014 les objectifs sont au nombre de trois¹². La présentation des objectifs est à nouveau modifiée en 2017 et ces derniers semblent se stabiliser l'année suivante¹³.

Si le directeur général rend compte chaque année des sommes encaissées au titre du mécénat et de leur répartition selon les différentes catégories, au fil du temps, sont plutôt décrites les actions qu'il met en œuvre dans un cadre qu'il s'est lui-même fixé, sans que le comité de suivi s'interroge sur leur portée et sur leur pérennité et sans qu'il alerte les administrateurs sur la nécessité de faire évoluer la stratégie et les objectifs.

En réponse aux observations de la chambre, l'association a justifié l'évolution de la politique de mécénat par les tendances observées par une organisation spécialisée. La chambre remarque que les présentations du directeur général au comité de suivi ne font jamais état de ces informations.

Ainsi, lors du comité de suivi du 10 novembre 2011, la politique de mécénat est présentée comme étant articulée entre le mécénat financier (soutien des entreprises à la création artistique), le mécénat pluriannuel et pluri-projets qui permet de financer la vidéo-transmission et la programmation jeune public, ainsi que le « club des entreprises » dont la vitalité est signalée comme déclinante. Au cours de la réunion de ce comité le 7 novembre 2013, il est proposé une diversification sous forme de mécénat de compétence. En novembre 2014, est annoncé l'objectif de construire une stratégie de mécénat à destination des grands donateurs particuliers « *pour répondre en partie à la non évolutions des subventions publiques* ». Le

¹¹ Compléter les ressources financières pour concrétiser les projets, soutenir la création artistique et les interprètes, proposer aux entreprises un mécénat fléché, développer des liens entre culture et économie et construire des partenariats durables et sur mesure avec les entreprises.

¹² Accessibilité et ouverture, innovation, action éducative et de formation, auxquels s'ajoutent en 2015 le développement durable ainsi que la création et la programmation artistique.

¹³ Financement des projets d'ouverture et d'accessibilité ainsi que des actions éducatives et culturelles prioritairement destinées aux publics éloignés des pratiques culturelles, à partir d'une relation durable avec les entreprises mécènes.

directeur général fait part de son intention de créer un fond de dotation qui aura vocation à être « *une structure d'accueil pour les dons des mécènes internationaux et notamment américains* ».

En novembre 2015, il est question de formaliser un « *cercle des mécènes de l'Opéra de Lyon* » et de créer une « *Fondation Opéra de Lyon sous égide de la Fondation Léa et Napoléon Bullukian* ». Il n'est plus question de ce fonds en 2016, tandis qu'en 2017 le directeur général annonce que la fondation « Opéra de Lyon » vise à fédérer dix grands mécènes particuliers qui contribueraient chacun à hauteur de 500 k€ sur trois ans. En avril 2018, le directeur général confirme et rappelle que la fondation « Opéra de Lyon » sera abritée par la fondation Léa et Napoléon Bullukian. L'objectif est d'initier un mécénat de grands donateurs, notamment de donateurs américains grâce à la mise en place d'un « *American Friends of Opéra de Lyon* » abritée par la King's Baudoin Foundation, offrant les avantages fiscaux prévus par la loi américaine¹⁴. En novembre 2018, il n'est plus question de donateurs américains mais de se concentrer sur le mécénat social et sur la recherche de mécènes.

La chambre ne peut qu'encourager le conseil d'administration à étudier les raisons des difficultés à obtenir des recettes de mécénat, dans un contexte « concurrentiel » rendant parfois problématique la fidélisation des entreprises. Il lui appartient de définir une politique en matière de mécénat et de la suivre attentivement.

2.3.3.5- *Le silence concernant le projet avorté de « Pré-Fabrique » à Vénissieux*

Les représentations d'art lyrique sont l'aboutissement d'un travail complexe qui nécessite la fabrication de décors et de costumes ainsi que de nombreuses répétitions des musiciens, danseurs, chanteurs et choristes, hors de la scène du grand théâtre. Pour ce faire, la ville de Lyon fournit un appui précieux à l'association par la mise disposition de locaux dispersés sur différents sites valorisée en 2019 à 720 k€ par an.

Lors de la réunion de l'assemblée générale du 21 décembre 2012, le directeur général a annoncé que plusieurs réunions se sont tenues au cours de l'année entre la communauté urbaine, les villes de Lyon et Vénissieux ainsi que l'État pour travailler sur le projet « La Pré-fabrique », présenté comme une étape préliminaire à la « Fabrique Opéra ».

Une étude préalable « en vue de la réalisation de la fabrique opéra à Vénissieux », datée du 13 février 2009 et cofinancée par la communauté urbaine et l'association, avait été effectuée par un cabinet privé¹⁵. Ses différents chapitres sont précédés d'une synthèse qui permet de mieux saisir l'ampleur du projet qui ne se résume pas à la construction d'un bâtiment. Ainsi, selon cette synthèse, « *la Fabrique Opéra est un équipement créé pour capter de nouveaux publics jeunes, ne rentrant pas dans le « public cible » des maisons d'opéra* ». Visant à capter de nouveaux publics, il s'agit « *d'un outil de fabrication de spectacles d'opéra et d'un outil de médiation, de sensibilisation, de formation professionnalisante, d'éducation artistique* ».

Selon un courrier adressé par la maire de Vénissieux au président de la communauté urbaine, le projet « Pré-fabrique » avait été validé par l'ensemble des partenaires, lors d'une réunion à l'hôtel de ville de Lyon du 24 octobre 2012. Les détails du projet sont expliqués un an plus tard, au cours de l'assemblée générale du 13 décembre 2013. Il s'agissait de « *centraliser l'ensemble de la chaîne de fabrication d'un spectacle, de sa conception à sa fabrication, des*

¹⁴ La fondation Bullukian ne permettant pas de défiscaliser les dons de mécènes étrangers.

¹⁵ Présentée en plus de 140 pages, elle couvrait le diagnostic de fonctionnement (orchestre et chœur, ballet, maîtrise, bibliothèque musicale, atelier décors et bureau d'études et conseils technique, atelier des costumes et d'habillement, accessoire et audiovisuel), le pré programme « fabrique opéra » (schéma général de fonctionnement, estimation générale des besoins, schémas organisationnel détaillés, synthèse relative aux surfaces, note acoustique sur l'organisation des fonctions), l'insertion urbaine (contexte culturel et urbain de Vénissieux, sites potentiels, synthèse de l'analyse des sites) ainsi qu'une première estimation des coûts d'opération aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

répétitions à la formation et à l'insertion » dans un bâtiment unique, d'un coût prévisionnel de 40 M€, construit sur la commune de Vénissieux.

La « Pré-fabrique » est un projet de préfiguration de la fabrique, dont l'ouverture était prévue pour le printemps 2015, d'un coût de 2,8 M€, dont 1,3 M€ financés par l'État, 1 M€ apporté à 50 % par la ville de Lyon et la communauté urbaine respectivement, cette dernière fournissant aussi le terrain d'assiette, 100 k€ par la région et 400 k€ par la ville de Vénissieux.

Par ailleurs, le conseil municipal de la ville de Vénissieux avait délibéré le 17 juin 2013 pour inclure le projet dans un avenant à la convention Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et préciser que le bâtiment serait réalisé sous maîtrise d'ouvrage de la commune sur un terrain appartenant au Grand Lyon.

Toutefois, par lettre en date du 3 juin 2014, l'adjoint à la culture de la ville de Lyon a informé la maire de Vénissieux, de « *l'annulation du financement de la ville de Lyon, qui aurait consisté en une aide d'investissement destiné à votre commune à hauteur de 500 000 €* ». Le motif invoqué était la baisse des dotations aux collectivités locales qui rendait nécessaire une révision des priorités pour l'élaboration du plan pluriannuel d'investissement. La chambre remarque que la somme en jeu correspondait au montant de la valorisation annuelle des bâtiments mis à disposition de l'association par la ville de Lyon.

Tout en prenant acte de cette décision, la maire de Vénissieux rappelait au maire de Lyon, par lettre en date du 13 juin 2014 que « *dans le prolongement des réunions qui se sont tenues sur le sujet, que ce soit dans notre bureau ou en Préfecture nous avons convenu que la Ville de Vénissieux assurerait la maîtrise d'ouvrage de cette construction. Un montage complexe de conception-réalisation a été décidé, les services de l'État se sont mobilisés à nos côtés pour permettre une livraison dans les délais. Suite au concours, les appels d'offres ont été lancés, les attributions des marchés ayant été mis en attente des résultats des derniers scrutins municipaux. Aussi, je tenais à vous indiquer que la Ville de Vénissieux a engagé des moyens humains et financiers qu'il conviendra de discuter* ». Cette lettre est demeurée sans réponse, tout comme celle adressée au préfet de région, tandis que les autres partenaires du projet n'ont pas fait part de leur souhait concernant la poursuite du projet.

La ville de Vénissieux a estimé à au moins 222 165 € les coûts qu'elle avait supportés au titre du début de mise en œuvre opérationnelle du projet.

Par la suite, la « Pré-fabrique » ne sera plus jamais à l'ordre du jour des assemblées générales ou des conseils d'administration, sans qu'aucun administrateur ne pose de question. Le silence des administrateurs sur ce sujet, témoigne de leur faible indépendance vis-à-vis des financeurs.

2.4- Conclusion sur la gouvernance

Les instances en charge de la gouvernance se réunissent de manière régulière et approuvent les documents dont l'approbation est requise par les statuts.

Toutefois, le comité de suivi, initialement conçu comme un outil de suivi de l'exécution des conventions de financement avec les partenaires publics de l'association, est devenu un comité préparatoire des décisions des instances statutaires. Sans méconnaître l'utilité de cette instance (présence simultanée des représentants des administrations publiques qui ont accès en même temps au même niveau d'information), la chambre observe que son fonctionnement éclipse celui du bureau qui, s'il n'est pas une instance décisionnelle en matière de gestion, devrait être celle qui prépare les décisions du conseil d'administration.

Par ailleurs, les fonctions de vice-président et de secrétaire sont de pure forme et gagneraient à être enrichies ou supprimées.

Enfin, le conseil d'administration exerce insuffisamment ses pouvoirs statutaires, notamment en matière de direction.

3- LES MISSIONS ET L'ACTIVITE

3.1- Les missions de l'association découlent du label « Opéra national en région »

3.1.1- Les critères constitutifs du label

La mise en œuvre de la politique partenariale de l'État à travers les labels et réseaux nationaux de spectacle vivant est décrite dans la circulaire du ministre de la culture et de la communication du 31 août 2010 qui vise la charte des missions de service public pour le spectacle vivant du 22 octobre 1998¹⁶.

La circulaire précise que, « *l'État développe, en partenariat avec les collectivités territoriales, des politiques structurantes autour des établissements labellisés et des réseaux qu'ils soutiennent conjointement. À travers les missions d'intérêt général qu'elles assument, ces structures contribuent au renouvellement artistique et à la démocratisation culturelle, dans un cadre concerté d'aménagement du territoire* ».

Depuis 2010, les conventions entre l'association et les financeurs publics doivent donc se conformer au cahier des missions et des charges du réseau national des opéras en région, annexé à la circulaire qui prévoit la possibilité du retrait du label ou de sortie du réseau national, à l'issue d'une évaluation défavorable par le ministère de la culture ou de modifications substantielles des équilibres partenariaux. Ce texte rappelle le socle des missions et enjeux partagés par le réseau (responsabilité artistique, publique, professionnelle), les principes d'organisation et de gestion (cadre juridique, recrutement du directeur, contrat d'objectifs pluriannuel, suivi budgétaire et suivi annuel des activités), ainsi que le socle des moyens architecturaux, humains (bâtiment, orchestre, ballet et chœur) et financiers dont « *la barre des 20 % de recettes propres* » qui « *doit être un repère pour tous ces établissements* ».

En application de l'article 1er du décret du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, l'arrêté du 5 mai 2017 fixant le cahier des missions et des charge relatif au label « Opéra national en région », confirme les dispositions de la circulaire du 31 août 2010. Selon son article premier¹⁷, les structures labellisées portent une attention particulière à la diversité, notamment au travers des œuvres présentées, des artistes accompagnés et des publics, au respect des objectifs de parité ainsi qu'à la prise en compte des droits culturels, de l'équité territoriale, pour le développement de l'accès et de la participation du plus grand nombre à la vie culturelle.

Les opéras ainsi labellisés doivent respecter un cahier des charges défini dans un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales responsables de l'établissement, pour une durée de cinq ans. Les objectifs de ce contrat reflètent la politique culturelle de l'État et sont de plusieurs ordres :

- ♦ artistique : qualité et programmation couvrant toutes les époques, y compris contemporaine ;
- ♦ professionnel : entretien de troupes permanentes et insertion de jeunes artistes ;

¹⁶ La charte énonce que l'engagement de l'État en faveur de l'art et de la culture relève d'abord d'une conception et d'une exigence de la démocratie, c'est-à-dire, d'abord « *favoriser l'accès de tous aux œuvres de l'art comme aux pratiques culturelles* », ensuite « *nourrir le débat collectif et la vie sociale d'une présence forte de la création artistique, en reconnaissant aux artistes la liberté la plus totale dans leur travail de création et de diffusion* », enfin « *garantir la plus grande liberté de chaque citoyen dans le choix de ses pratiques culturelles* ».

¹⁷ Un cahier des missions et des charges attaché au label « Opéra national en région », prévu à l'article 1^{er} du décret du 28 mars 2017, a été fixé conformément à l'annexe de l'arrêté du 5 mai 2017 précité.

- ♦ territorial : représentations en région ;
- ♦ social : sensibilisation de nouveaux publics.

L'arrêté renforce notamment les obligations de diffusion en portant à 70 le nombre de levers de rideau dont 80 % sont des spectacles lyriques sur la durée de la convention pluriannuelle d'objectifs.

3.1.2- Les orientations et missions fixées par les partenaires financiers sont conformes aux critères constitutifs du label

L'État, les collectivités territoriales financeurs et l'association ont contractualisé leurs engagements respectifs depuis 1996, en s'appuyant sur la politique stratégique du ministère de la culture. Chaque année, le montant des subventions accordées est formalisé par des décisions explicites de chaque collectivité, au titre des conventions de financement.

Entre 2006 et 2019, quatre conventions ont été conclues entre l'État, la ville de Lyon, la région Rhône-Alpes, le département du Rhône puis la métropole de Lyon d'une part, et l'association d'autre part.

Le projet artistique porté par le directeur général est annexé aux conventions pluriannuelles avec les financeurs sous la forme d'un document d'orientation générale auquel souscrivent les financeurs publics qui considèrent que « *l'activité de l'opéra national de Lyon s'inscrit pleinement dans leur politique de soutien à la création et à la diffusion lyrique, musicale et chorégraphique, à la fois sur le plan artistique et culturel* ».

Pour ce faire, les missions et responsabilités conventionnelles reprennent les principales articulations du cahier des charges, même si ces dernières ne sont pas explicitement rappelées dans le texte des conventions¹⁸.

Les stipulations de l'article 3-1 des conventions, relatif à la responsabilité culturelle de l'association, visent à promouvoir « *l'égalité d'accès et la participation de tous les publics* », selon les orientations tracées par les cahiers des charges. La convention de 2019 précise que les objectifs sont d'ouvrir l'opéra sur le monde et à tous les publics et de rendre accessible les œuvres qu'il produit au plus grand nombre. Les missions qui en découlent sont une mission éducative¹⁹ et une mission culturelle²⁰.

Toutes les conventions comprennent des objectifs quantitatifs, au titre des missions de diffusion et d'implication territoriale (article 2-4 des conventions) qui sont restés globalement stables et sont supérieurs aux seuils fixés par le cahier des charges :

- ♦ entre 75 et 85 représentations lyriques, dont 65 à 75 à Lyon ;
- ♦ entre 65 et 75 représentations chorégraphiques, dont un minimum de 30 à Lyon ;
- ♦ entre 8 et 12 concerts ;
- ♦ entre 80 et 100 représentations à l'amphithéâtre, puis à partir de 2019, un minimum de 100 représentations à l'amphithéâtre et au péristyle.

Par ailleurs, la réalisation des missions de création et de production comporte chaque saison un nombre minimum de concerts symphoniques, de productions ou coproductions lyriques dont une production contemporaine ainsi qu'une création et deux entrées au répertoire du ballet.

¹⁸ Cette structure est commune à toutes les conventions qui précisent les critères relatifs à la création et à la production, le développement d'une politique active de création chorégraphique voulu par le cahier des charges, ainsi que les critères qui sous-tendent les enjeux professionnels, les relations avec les publics et la diffusion des œuvres.

¹⁹ Accueil de classes, animation d'ateliers artistiques dans les établissements scolaires, réalisations d'outils et de support pédagogiques pour les enseignants.

²⁰ Approche de publics défavorisés ou spécifiques : handicapés, milieu hospitalier ou carcéral.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a précisé que les objectifs quantitatifs fixés dans le cahier des charges déterminent un seuil d'activité minimum pour obtenir le label et que « *il n'est donc pas surprenant qu'il soit attendu du 2^{ème} Opéra de France qu'il (les) dépasse* ».

3.2- L'activité de l'association : la production et la représentation de spectacles sont complétées par des missions éducatives et culturelles

Toutes les conventions prévoient à l'article 5-2 que la réalisation des missions fait l'objet d'un rapport annuel du directeur général de l'opéra, présenté au comité de suivi. En outre, deux mois avant l'échéance de chaque convention, le directeur général présente un rapport sur son exécution, couvrant toute la période contractuelle.

Tous les rapports prévus ont été présentés à l'assemblée générale et notamment le rapport portant sur la période 2011-2017. Il reprend le contenu des rapports annuels et dresse le bilan des activités audiovisuelles, du développement culturel, du mécénat, des actions organisationnelles essentiellement en termes de ressources humaines et de développement durable.

3.2.1- La production et la représentation de spectacles

Le tableau suivant, communiqué par l'association, montre qu'à l'exception notable des diffusions régionales, tous les objectifs en matière d'œuvres et productions ont été atteints, voire dépassés. Chaque saison compte des nouvelles productions, des productions inédites, des reprises, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 2 : Œuvres et productions

	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
Nouvelles productions	5	7	11	8	6	7	7	5	8
Productions inédites	2			1	2	1	2	4	1
Reprises	5	4	5	1	4	2	2		2
Opéras en concert		3	1	1	2	1	1	1	1
Spectacles de poche								3	

Source : rapports d'activité du directeur général au conseil d'administration, rubrique « œuvres et productions »

En outre, chaque saison est placée sous un thème conducteur et chaque année, se tient un festival de printemps construit autour de l'œuvre d'un compositeur ou d'un thème illustré par les œuvres de différents compositeurs.

Au-delà du respect des engagements pris avec les financeurs, les orientations stratégiques du directeur général ont concouru au développement d'une identité propre et de choix artistiques marqués par la diversité et le refus de l'uniformité. Les objectifs affichés sont d'« *échapper à la standardisation et à la sclérose, [...], imposer un style distinctif, une originalité propre fondés sur la proximité et la vitalité* ».

Ainsi, hors commandes et créations contemporaines, au cours de la période sous revue, l'opéra a produit dix œuvres qui n'avaient jamais été jouées auparavant en France ni en Europe et huit œuvres en référence à l'actualité. À l'inverse, deux œuvres contemporaines, créées par des maisons d'opéra de renommée internationale, ont été jouées à Lyon du fait de l'identité de l'opéra national de Lyon.

En soutenant la diversité des choix artistiques, l'opéra de Lyon a permis à 28 metteurs en scène de créer leur premier opéra à Lyon et à onze chefs de débiter à la direction d'un orchestre. Enfin, vingt coproductions ont permis d'inviter des metteurs en scène de renom et, au-delà, de représenter les œuvres ainsi créées dans 24 maisons d'opéra à l'étranger (Canada, États-Unis, Royaume Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Allemagne, Pologne et Norvège) et festivals de prestige en France et à l'étranger.

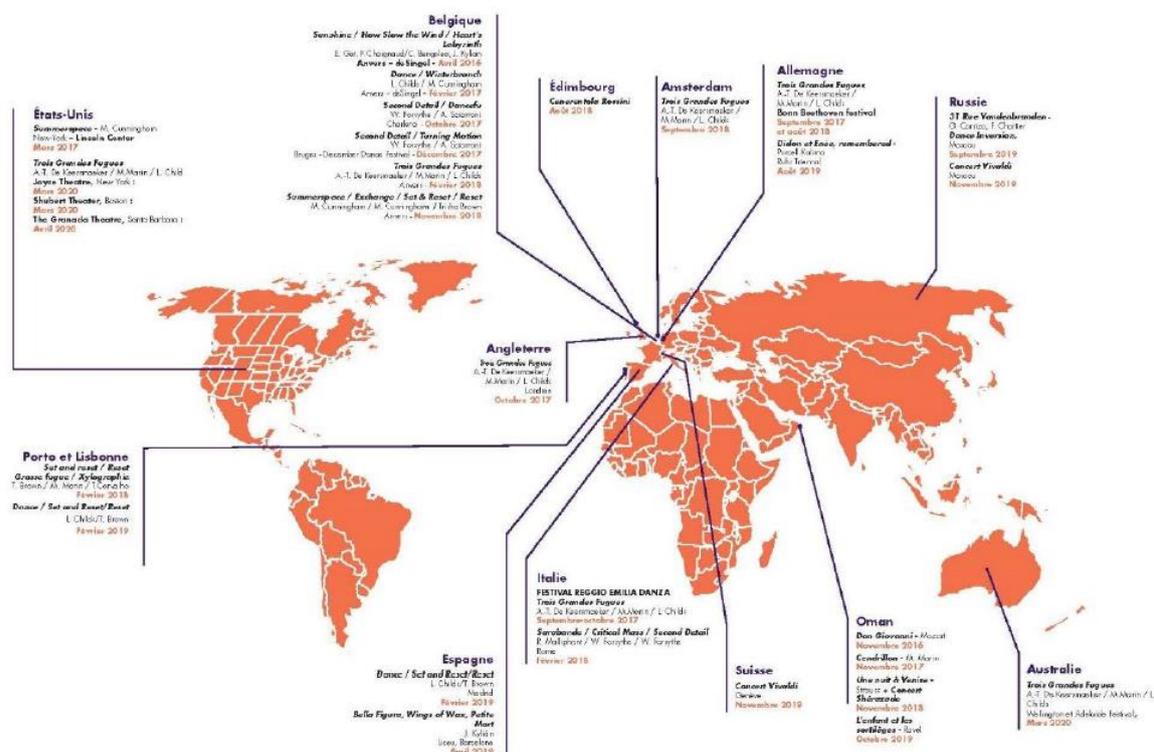
Ces orientations établies de longue date et systématiquement confirmées lors du renouvellement des conventions, tout comme la qualité du travail effectué sur l'ensemble de la période sous revue, ont été couronnés par deux récompenses internationales attribuées par des revues spécialisées. Ainsi, l'opéra de Lyon a-t-il été nommé dans la catégorie "Best Opera Company 2017" par les International Opera Awards. En 2019, « De la maison des morts » de Leoš Janáček, mis en scène par Krzysztof Warlikowski a reçu le titre de "Best New Production 2019" (Meilleure Nouvelle production de l'année 2019).

3.2.2- La diffusion des spectacles en France et à l'étranger

Sans les quantifier, les conventions de financement prévoient une diffusion des productions de l'opéra national de Lyon, grâce à des tournées « avec les autres maisons lyriques à l'échelle internationale ». Pour le ballet, la diffusion nationale et internationale des œuvres est une priorité. Chaque année, quelques spectacles lyriques et plusieurs ballets sont représentés en France et à l'étranger. Entre 2008 et 2018, 46 tournées ont été effectuées à l'étranger, soit quatre en moyenne par an. La carte ci-dessous permet de mieux visualiser la répartition géographique des tournées.

Carte 1

CARTE DES TOURNEES INTERNATIONALES DE L'OPERA DE LYON DEPUIS 2016



3.2.3- La diffusion des spectacles en région

Le cahier des charges relatif au label « opéra national en région » de 2013 et celui de 2017 prévoient le développement d'une « activité décentralisée en région », « y compris en milieu rural » grâce à des « *partenariats territoriaux et de proximité, dans la prise en compte de la diversité du territoire (milieu urbain, zones rurales, zones blanches, etc. ».*

Pour la période 2006-2015, les conventions fixaient des objectifs quantitatifs précis en terme de diffusion régionale par saison : huit à quinze représentations lyriques, six à douze représentations chorégraphiques, ainsi que trois à cinq concerts. Seuls les objectifs relatifs aux concerts ont été atteints, voire dépassés. Pour le reste, des représentations ont lieu à Valence, Annecy, Saint-Etienne (2011 et 2013), Chambéry (sur toute la période sous revue), Roanne (2017 et 2018), ou encore Grenoble (2012, 2013, 2016, 2017, 2018). Trois représentations du « couronnement de Poppée » ont eu lieu à l'opéra de Vichy (jauge de 1 200 personnes) au cours de la saison 2016-2017 et devaient préfigurer un partenariat qui n'a jamais été conclu. Depuis 2013, l'opéra national de Lyon ne joue plus à Saint-Etienne qui dispose cependant d'une salle pouvant accueillir 1 200 spectateurs. Il n'est jamais présent au théâtre antique de Vienne disposant d'une capacité d'accueil de 8 000 places environ.

Une explication possible de cette faiblesse tient à des considérations techniques ou financières. Ainsi, selon le rapport au ministre de la culture et de la communication de mars 2012 sur le financement du spectacle vivant, établi notamment par Serge Dorny et Hervé-Adrien Metzger : « *Dans le domaine lyrique, le label des maisons d'opéra confère à celles-ci la mission de diffusion en région, mais la diffusion régionale et interrégionale des spectacles est rendue complexe par les problèmes d'équipement technique des scènes de diffusion ainsi que par le coût des tournées à longue distance, sauf pour les coproductions qui visent dès la conception du projet la diffusion hors du lieu de création d'origine ».* Cette explication est partagée par l'association qui cite l'absence d'équipement technique au théâtre antique de Vienne et dont l'installation serait très coûteuse. Elle cite également, les conséquences sur la programmation et sur les budgets des structures d'accueil des productions de l'Opéra de Lyon qui ne peut pas imposer une diffusion à un tiers.

Pour contourner ces difficultés, l'association a fait le choix, depuis 2009, de diffuser une production par an sur des sites de grandes, moyennes et petites communes de la région. De surcroît, certaines productions peuvent être diffusées en direct. C'est le cas de « Don Giovanni » de Mozart mis en scène par David Marton, et diffusé en 2018 dans 14 communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association souligne son engagement au plan régional grâce à des « *actions qui permettent d'accueillir à l'Opéra des publics venant du territoire régional*²¹. Elle cite également son rôle de coordinateur du pôle de ressources pour l'éducation artistique et culturelle (PREAC) Opéra et expressions vocales, pour la région Auvergne-Rhône-Alpes grâce auquel elle « *favorise la mise en œuvre d'une éducation artistique et culturelle riche, permettant sur l'ensemble du territoire régional des rencontres et pratiques artistiques ainsi que le développement des connaissances ».*

Toutefois, selon le rapport déjà cité : « *la création de formes légères, en effectifs et en décors, permet l'organisation de tournées régionales, sur des scènes ne disposant pas forcément d'équipements techniques importants, sur le modèle du Glyndebourne Touring Opera ou du Nederlandse Reisopera. Ces productions peuvent être répétées et créées directement sur une scène plus réduite, afin de répondre au cahier des charges des charges techniques commun à un réseau de petites salles ».*

²¹ Ainsi, l'Opéra de Lyon cite à titre d'illustration et d'exemple non exhaustif pour 2019, onze projets au long court (découverte et pratique artistique) qui ont pu être menés sur le territoire régional (Isère, Loire, Haute-Loire, Ardèche) ; des lycéens issus de 116 lycées de la région qui ont été accueillis à l'Opéra de Lyon, dans le cadre du programme Lycéens et apprentis à l'Opéra porté par la région.

Cette possibilité ne semble pas avoir été présentée aux membres de l'association qui ont préféré, lors de l'assemblée générale du 12 juin 2015, ne pas quantifier la présence de l'opéra en région et s'est limitée à l'inscrire « *comme l'une de ses missions* », comme le prévoient ensuite la convention 2016-2018 et la convention 2019-2022.

En réponse aux observations provisoires de la chambre l'association affirme que la création de formes légères en effectif et en décor « *ne (pourra) être générateurs de ressources propres conséquentes. Il appartiendra donc au conseil d'administration de déterminer, dans le cadre de la convention pour les années 2023 et suivantes, les modalités d'un développement éventuel en Région de tels formats, et du modèle économique associé* ».

Le conseil d'administration doit donc se saisir de cette question de façon à améliorer la fréquence et la distribution des représentations sur le territoire régional. Sans méconnaître les difficultés exposées par l'association, la chambre recommande que le conseil d'administration étudie les conditions et les modalités de mise en place d'une politique de diffusion régionale plus proche des territoires.

3.2.4- La présentation du bilan des autres actions

Les bilans sont présentés chaque année au comité de suivi. L'ensemble des informations est repris dans le rapport portant sur la période 2011-2017. Les actions culturelles et éducatives concernent la programmation jeune public, les projets participatifs en temps scolaires, les ateliers dans les écoles, les partenariats au titre de l'éducation populaire, l'accès privilégié aux répétitions générales et aux représentations et découverte des métiers, les actions en directions des familles, les partenariats avec les établissements de santé ou les services du ministère de la justice (milieu carcéral, protection judiciaire de la jeunesse), ainsi que l'ouverture de la maîtrise à la diversité : actions visant à favoriser l'accès de la maîtrise à des enfants de milieux modestes. Les bilans rendent compte, dans la mesure du possible, du nombre de personnes concernées (nombre d'élèves ou de classe) ou du nombre d'actions entreprises (nombres de concerts en milieu spécifique, par exemple).

En ce qui concerne la diffusion audiovisuelle, les objectifs sont atteints pour chaque saison. Ils reposent sur des accords cadre renouvelés avec France télévision et Radio-France²².

Par ailleurs un accord a été signé en 2014 avec l'organisation professionnelle européenne « Opera Europa » et la chaîne de télévision publique à vocation culturelle « Arte ». L'opéra de Lyon est devenu l'un des partenaires du projet « The Opera Platform » qui diffuse des opéras en ligne gratuitement. Les objectifs de cette plateforme, lancée en mai 2015, sont de promouvoir l'art lyrique, de faire connaître l'opéra au plus grand nombre mais également de participer au développement de pratiques innovantes pour le secteur de l'opéra confronté aux évolutions de l'ère numérique.

3.2.5- La connaissance des publics et la satisfaction des usagers

L'Opéra a commandé une étude à un cabinet spécialisé sur les publics de l'opéra qui a été présentée au cours de la réunion du bureau (conseil d'administration) du 2 décembre 2011. Outre des indications sur les caractéristiques du public, l'étude montrait que la clientèle était « particulièrement » satisfaite quant à l'accueil, le choix des artistes et des œuvres, la mise en scène et les décors, ainsi qu'en termes de communication. Cette étude avait été réalisée à la demande du directeur général, et comprenait une partie relative à l'impact économique de l'opéra lié aux spectateurs (à Lyon et en tournée), à son activité (production artistique, diffusion

²² Ainsi, en 2018 le partenariat avec France Musique a permis d'enregistrer : Germania, Attila, La Cenerentola, Le Cercle de craie, et le partenariat avec France Télévisions a permis la captation de Don Giovanni. Par ailleurs, France Télévisions, partenaire de la manifestation, a retransmis le spectacle sur Culturebox, sa plateforme internet consacrée à la culture.

auprès des publics, gestion de l'institution) et au rayonnement extérieur de l'opéra. Elle concluait qu'un euro de subvention aurait engendré trois euros de retombées économiques, essentiellement sur un territoire local. Selon le directeur général, *« cette étude révèle que l'opéra de Lyon est une institution culturelle économiquement saine et rentable dont les retombées s'exercent directement sur l'environnement qui est un moteur pour l'économie locale »*.

La chambre remarque que ni la lettre de mission adressée au cabinet de conseil, ni le marché correspondant, ni le cahier des charges, ni les sous-jacents méthodologiques sur lesquels reposent les résultats de cette étude n'ont pu être retrouvés par l'association. Elle appelle donc l'attention sur le caractère incertain des conclusions avancées en termes économiques.

En outre cette étude n'avait pas été demandée par les administrateurs et ils n'en ont tiré aucune conclusion. Au surplus, le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture met en garde sur les conclusions qui peuvent être tirées d'une analyse d'impact économique local d'une activité culturelle²³ : *« L'utilisation justificative doit toutefois être faite avec circonspection. En particulier, le fait d'allier politique culturelle et politique de création de richesses est risqué pour trois raisons : cette alliance peut s'avérer non neutre culturellement, affaiblir l'argument de l'« exception culturelle » et mettre en concurrence, dans la lutte pour les ressources publiques rares, une activité culturelle locale avec n'importe quelle autre activité industrielle ou commerciale locale susceptible d'être soutenue. Ces trois périls résultent du choix de retenir l'analyse d'impact pour justifier le soutien public local. Face à eux, la prudence est clairement de mise »*.

Concernant la question de la connaissance des publics, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a précisé qu'un module de connaissance des publics est intégré depuis 2016 dans le logiciel de billetterie *« avec l'objectif de limiter le recours à des prestataires externes pour ce type d'étude, il a travaillé dès 2016 à intégrer de façon pérenne cette dimension au choix de logiciel de billetterie »* avec l'idée de déployer un *« observatoire des publics »* à l'échelle de l'Opéra de Lyon ». Le premier travail issu de l'observatoire porte sur les publics 2018/2019 et a été présenté par le directeur général lors du conseil d'administration de novembre et lors de l'assemblée générale de décembre de la même année.

3.3- Conclusion sur les missions et l'activité

Grâce notamment à la recherche de diversité sur le plan artistique et à la qualité de ses productions, l'opéra de Lyon a acquis une reconnaissance indéniable auprès du public, des artistes mais aussi des critiques sur le plan national et international.

Les missions et l'activité sont conformes aux stipulations conventionnelles, qu'il s'agisse des engagements artistiques, ou culturels ou encore de la diffusion au-delà de la région et à l'international. La réalisation des objectifs chiffrés va au-delà de ce qui prévu dans les conventions.

Si la réalisation des missions culturelles et éducatives gagnerait à être présentée au conseil d'administration, la chambre estime que les comptes rendus d'activité établis par le directeur général, de même que le bilan des conventions permettent un suivi précis de l'activité de l'opéra par ses instances et montrent que l'activité de l'association est, à l'exception notable de la présence sur le territoire régional, conforme à son objet statutaire et aux prescriptions du cahier des charges du label *« opéra national en région »*.

²³ Voir le n°2007-01 de la revue « méthodes » du ministère de la culture et de la communication téléchargeable sur le site <http://www.culture.gouv.fr/deps>.

4- LES RESSOURCES HUMAINES

4.1- Les effectifs

Le personnel de l'opéra comprend « les forces artistiques » (musiciens, danseurs, chanteurs, choristes, maîtrise et élèves sous contrat en production, le cas échéant), les « forces d'exploitation », c'est-à-dire, l'ensemble des personnels qui assurent le déroulement technique des spectacles (machinistes, son, lumière, effets spéciaux, décors, accessoires, bureau d'études) et les « forces administratives » qui assurent la bonne marche de l'ensemble qu'il s'agisse des finances, des ressources humaines, de l'accueil des publics, de la gestion administrative et comptable.

En 2019, selon les états financiers de l'opéra, les dépenses de personnel de l'opéra se sont élevées à environ 15 M€, soit plus de 55 % des dépenses d'exploitation. En tenant compte des 11 M€ environ dépensés par la ville de Lyon au titre du personnel mis à disposition de l'association à titre gratuit, la part relative des charges de personnel dans l'ensemble des charges d'exploitation pour la production des spectacles s'élève à 68 %.

L'association emploie des salariés qu'elle recrute directement et des agents municipaux, mis à disposition par la ville de Lyon dans le cadre d'une convention passée entre l'association et la ville en 1993, modifiée par avenant en 1994.

Entre 2010 et 2018, l'effectif total de l'association est passé de 416 à 441 équivalents temps plein (ETP). La variation des effectifs ne correspond pas à autant de créations de postes, les effectifs d'intermittents artistiques et techniciens étant très variable d'une saison sur l'autre, en fonction des œuvres et des mises en scènes. Les bilans sociaux ne comportent aucune information sur la variation des effectifs permanents, les créations de poste, très rares, étant annoncées au conseil d'administration, sans qu'il se prononce. Toutefois, ces créations sont prises en compte dans les budgets approuvés par les administrateurs.

4.2- La gestion des agents de l'association

Les agents de l'association relèvent de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles du 1^{er} janvier 1994²⁴ et ses annexes qui « *règlent sur le territoire national les rapports entre d'une part, le personnel artistique, technique et administratif, à l'exception du personnel de l'État et des collectivités territoriales et d'autres part, les entreprises du secteur « public » du spectacle vivant* ».

²⁴ Dernière modification au 30 novembre 2013.

4.2.1- Les personnels de l'association

Tableau 3 : Effectif rémunérés par l'opéra - 2010-2018

EFFECTIF TOTAL CDD + CDI

	2018			2017			2016			
	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	
Employés	16,11	58,70	69,81	16,02	55,84*	71,86	15,93	57,64*	73,57	
Agents de maîtrise	12,55	11,48	24,03	11,19	12,36	24,05	12,44	9,79	22,23	
Cadres	58,75	9,79	68,54	58,65	8,62	66,96	59,15	8,09	67,24	
Artistes	Cadres	1,00	3,15	4,15	2,26	2,57	4,83	2,90	4,25	7,15
	Non Cadres	2,95	54,58	57,48	2,99	44,90	47,89	3,00	56,18	59,18
TOTAL	91,86	182,66	224,02	91,11	124,29	215,90	98,41	185,90	229,81	

* Y compris les apprentis et les contrats de professionnalisation

EFFECTIF TOTAL CDD + CDI

	2015			2014			2013			
	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	
Employés	16,77	52,53	69,30	15,99	52,17*	68,16	16,68	48,28*	64,96	
Agents de maîtrise	11,93	11,90	23,83	12,18	11,06	23,24	10,90	13,78	24,68	
Cadres	58,99	7,13	66,12	58,73	7,25	65,98	55,93	8,81	64,74	
Artistes	Cadres	1,52	5,41	6,93	1,67	3,87	5,54	2,00	3,84	5,84
	Non Cadres	3,00	57,84	60,84	3,00	56,57	59,57	3,00	44,78	47,78
TOTAL	92,22	134,81	227,03	91,56	130,92	222,49	88,51	119,48	207,99	

* Y compris les apprentis et les contrats de professionnalisation

4

EFFECTIF TOTAL CDD + CDI

	2012			2011			2010			
	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	CDI	CDD	TOTAL	
Employés	15,19	48,26*	63,45	16,28	53,94*	70,22	17,55	51,29*	68,84	
Agents de maîtrise	9,48	12,04	21,52	9,04	11,05	20,09	12,74	8,58	21,32	
Cadres	51,55	6,68	58,23	51,11	7,35	58,46	48,09	2,92	51,01	
Artistes	Cadres	2,00	3,87	5,87	2,00	2,50	4,50	2,00	3,36	5,36
	Non Cadres	3,00	59,82	62,82	3,00	47,66	50,66	3,00	49,05	52,05
TOTAL	81,22	130,67	211,88	81,43	122,50	203,93	83,38	115,20	198,58	

* Y compris les apprentis et les contrats de professionnalisation

Sources : bilans sociaux de l'association

Les tableaux ci-dessus montrent une progression contenue de l'effectif global qui passe de 199 ETP en 2010 à 224 ETP en 2018, imputable essentiellement à l'augmentation du nombre de CDD (de 115 à 133) alors que le nombre de CDI est à peu près stable (de 89 à 92). La variation des effectifs en CDD est fortement dépendante des œuvres programmées.

4.2.2- L'évolution des salaires bruts perçus par les agents

Sur la période sous revue, la somme des salaires bruts perçus par les agents augmente de 1,7 M€, soit une progression annuelle de 2,2 %. Ce montant est réparti entre les quatre catégories d'agents salariés par l'opéra : les personnels de l'association (catégorie 1), les intermittents (catégorie 2), les stagiaires (catégorie 5), les autres personnels (catégorie 90).

Les personnels intermittents du spectacle peuvent être recrutés grâce à des contrats à durée déterminée dits « d'usage » (CDDU), prévus à l'article L. 1242-2 du code du travail, qui permettent à un employeur d'embaucher un salarié pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire (quelques heures à plusieurs journées). Les rémunérations sont fixées en prix de journée ou en une somme forfaitaire par prestation. Le chef d'orchestre permanent, les chefs invités, les chanteurs lyriques et les metteurs en scène sont recrutés et rémunérés sur la base d'un contrat de ce type. Ces salariés ne perçoivent pas de primes.

Par contre, un système de primes est en vigueur pour les agents recrutés par contrat à durée indéterminée. Les onze primes prévues sont toutes attribuées sous conditions figurant au contrat de travail (prime de performance, d'intéressement, de sujétion, recettes de mécénat et treizième mois), soit selon des règles édictées par des notes de services (prime de fin d'année, prime de projet dite « CRM »), soit à partir de tableaux d'activité (prime bar et prime vente de programme réservées aux agents d'accueil), soit sur décision du directeur général (prime exceptionnelle).

Seul le directeur général bénéficie contractuellement du treizième mois, de la prime d'intéressement et de la prime sur « *les recettes provenant de mécénat, de parrainage et d'autres activités qui seraient imputables à son action de recherche de fonds auprès de partenaires autres que l'État et les collectivités publiques [...]* ». En principe équivalente à 3 % des recettes collectées, elle est en réalité garantie et versée chaque année, quel que soit le montant des recettes collectées, à concurrence d'un mois et demi de salaire brut.

Par ailleurs, deux primes reprennent des composantes du régime indemnitaire dont bénéficiaient, de façon irrégulière, les agents de la ville de Lyon. La prime de fin d'année a été accordée à partir de 2005 « *dans un souci d'équité et d'homogénéité* », puis ses modalités de calcul ont été revues en 2012. La prime pour participation aux centres de responsabilité municipaux, dite prime CRM a été transformée à compter du 1^{er} juin 2012 en prime de projet.

Tableau 4 : Salaire brut perçu par les catégorie d'agents - période sous revue

Catégorie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010-2018	% annuel
1	3 643 208	3 684 858	3 741 555	3 843 860	3 975 220	3 921 971	3 938 302	3 945 203	3 923 424	280 216	0,93%
2	5 152 718	5 575 529	5 938 799	5 343 706	5 975 806	5 879 780	6 205 072	5 548 369	6 445 210	1 292 491	2,84%
5	12 011	16 834	9 790	22 509	21 667	43 599	57 537	64 377	70 622	58 610	24,79%
90			5 198	4 027	12 896	10 953	9 132	10 953	14 796	14 796	NS
Total général	8 807 937	9 277 221	9 695 342	9 214 102	9 985 590	9 856 302	10 210 043	9 568 902	10 454 052	1 646 114	2,16 %

Source : données de la paye Opéra, retraitement CRC

Tableau 5 : Effectif ayant perçu une prime au 31 décembre par catégorie d'agents - période sous revue

Catégorie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010-2018
1	113	126	117	117	115	120	119	113	115	+ 2
2	316	363	305	379	513	491	461	415	412	+ 96
5	2	1	2	3	2	5	5	6	5	+ 3
90			2			3	1	1	1	+ 1
Total général	431	490	426	499	630	619	586	535	533	+ 102

Source : données de la paye Opéra, retraitement CRC

Le tableau ci-dessus mentionne les effectifs ayant perçu un salaire en décembre de chaque année. Un agent de catégorie 2 présent toute l'année sera dès lors décompté au même titre qu'un de ses homologues n'ayant effectué qu'un seul jour de travail rémunéré en décembre de la même année.

Les variations de la masse salariale des agents intermittents (catégorie 2) sont liées aux œuvres programmées, dont les besoins en artistes et techniciens intermittents sont fluctuants.

Le prix de journée moyen accordé aux chanteurs lyriques est resté stable sur la période autour de 500 €. La même stabilité du prix de journée moyen peut être observée pour les metteurs en scène, dont la rémunération moyenne se situe autour de 300 € par jour sur la même période.

Au surplus, six metteurs en scène sur un total de 46 ont bénéficié de quatre à six contrats sur la période. La plupart des metteurs en scène ont signé un ou deux contrats avec l'association.

Cependant, la durée cumulée annuelle de tous les contrats passe de 219 jours en 2010 à 344 jours en 2018. De même, plus de 540 chanteurs ont travaillé pour l'association, pendant 69 jours en moyenne (minimum un jour et maximum 160 jours), ce qui témoigne d'une forte rotation des effectifs. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'opéra précise d'ailleurs qu'il « *attache (...) une importance toute particulière au choix d'interprètes différents en fonction des rôles (besoins vocaux et théâtraux) et considère en outre avoir un rôle à jouer dans la découverte et la mise en avant de jeunes talents* ».

Enfin, d'une manière générale, il ressort des retraitements effectués, que la progression de la masse salariale brute sur la période n'est pas liée à la montée en puissance d'une prime spécifique, ou à la pratique croissante d'heures supplémentaires. La dynamique salariale est davantage déterminée par l'accroissement des effectifs, ou la durée de certains contrats d'usage que par la progression du salaire moyen brut, primes comprises. Elle n'est pas non plus liée à un accroissement déraisonnable de la rémunération du directeur général qui progresse de 6,3 % entre 2010 et 2018. En 2019, le montant annuel cumulé des salaires bruts des dix agents les mieux rémunérés s'élevait à 730 k€, soit moins de 5 % de la masse salariale. Trois salaires étaient supérieurs à 100 k€ brut, celui du directeur général étant de 291 k€.

4.2.3- La gestion sociale de l'entreprise

Les bilans sociaux au sens de l'article L. 2323-68 du code du travail, présentés au comité d'entreprise, puis au conseil d'administration chaque année par la direction générale, fournissent une information abondante et détaillée portant sur l'emploi (effectifs de l'association, effectif de la ville de Lyon, données sur les promotions internes, entrées et sorties de personnels, travailleurs extérieurs, absentéisme, handicap), les rémunérations (salaires bruts moyens, charges accessoires), les avantages sociaux (mutuelle, plan de déplacement entreprise, titres restaurant).

4.2.3.1- Les obligations sociales

Conformément au code du travail, l'association a mis en place une délégation unique du personnel (DUP), un comité d'entreprise (CE) et un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), devenu comité social et économique (CSE).

Elle satisfait par ailleurs à l'obligation de négociation annuelle obligatoire prévue à l'article L. 2241-1 du code du travail. En vertu de l'article L. 6312-1 du même code, un projet de plan de formation est proposé et mis en œuvre chaque année par la direction. Le contenu de ces plans n'appelle pas d'observation.

4.2.3.2- Les licenciements et ruptures conventionnelles

Entre 2012 et 2018, dix agents ont été licenciés dont trois pour faute grave et sept pour inaptitude. Les indemnités versées se sont élevées à 59 k€. Dix-neuf salariés, dont dix cadres, ont quitté l'entreprise au terme d'une rupture conventionnelle. Le montant total des indemnités de rupture est de 265 176 €. Un cadre a toutefois encaissé 68 707 € au titre de l'indemnité de rupture, mais aussi 57 292 € au titre d'une indemnité transactionnelle.

4.3- La mise à disposition de personnels par la ville de Lyon

Les données détaillées relatives aux agents municipaux mis à disposition par la ville de Lyon, telles qu'elles ressortent des bilans sociaux.

L'annexe aux états financiers de l'opéra valorise cette mise à disposition à environ dix millions d'euros par an sur la période sous revue.

Tableau 6 : Valorisation des personnels municipaux mis à disposition de l'opéra (en€)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
9 596 255	10 031 332	10 288 754	10 241 397	10 212 911	10 450 416	10 456 066

Source : ville de Lyon²⁵ états financiers de l'association pour 2018 et 2019

4.3.1- Les modalités de mise à disposition

4.3.1.1- Les agents titulaires

L'article 61 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale mentionne que « *la mise à disposition est la situation du fonctionnaire²⁶ qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions en dehors du service où il a vocation à servir* ». Elle est subordonnée à l'accord du fonctionnaire et à la signature d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. La mise à disposition auprès de l'opéra d'agents municipaux, « *titulaires et contractuels* », est prévue dans la convention relative à l'exploitation du grand théâtre de Lyon, signée entre la ville et l'association le 8 juin 1993. La convention renvoie au décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 qui fixe le régime de la disposition des fonctionnaires territoriaux.

L'encadrement juridique visé par la convention passée en 1993 entre la ville de Lyon et l'opéra a évolué depuis lors. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, et son décret d'application du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux sont devenus le fondement de la mise à disposition des agents territoriaux, exception faite du cas des agents non titulaires, encadré par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

La loi du 2 février 2007 confirme la possibilité, pour des agents titulaires, d'être mis à disposition des « *(organismes) contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs* » au sens de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, pour « *les seules missions de service public confiées (à cet organisme)* ». Le décret précise le formalisme associé²⁷ considérant que chaque mise à disposition doit faire l'objet d'une convention individuelle²⁸.

La procédure mise en œuvre par la commune, telle que décrite par l'opéra, ne répond pas aux exigences des textes en vigueur²⁹.

²⁵ Données 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

²⁶ Les fonctionnaires stagiaires ne peuvent être mis à disposition (CAA de Lyon, 01LY00095 du 5 octobre 2004).

²⁷ La convention de mise à disposition et, le cas échéant, ses avenants sont, avant leur signature, transmis au fonctionnaire intéressé dans des conditions lui permettant d'exprimer son accord sur la nature des activités qui lui sont confiées et sur ses conditions d'emploi,

²⁸ La procédure est la suivante :

- accord écrit de l'agent mis à disposition, un accord tacite ne permettant pas la mise à disposition (CAA de Nantes, 30 juin 2000, Syndicat mixte de gestion du CMFAO) ;
- consultation de la commission administrative paritaire ;
- information de l'assemblée délibérante ;
- conclusion d'une convention entre la collectivité et la structure d'accueil, le décret n° 2008-580 reprenant la loi n° 84-53 (art. 61) prévoyant qu'une seule convention puisse concerner plusieurs agents : nature des activités exercées, conditions d'emploi, modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités, missions de service public confiées à l'agent ;
- prise d'un arrêté de mise à disposition par agent, même si la convention concerne plusieurs agents.

²⁹ Tous les trois ans, la Ville fait une revue de l'ensemble des titulaires mis à disposition au sein de l'opéra par la Ville. Elle demande aux agents titulaires de remplir un formulaire de demande de renouvellement. Cette demande

L'opéra ne dispose dans les dossiers des agents que des seuls arrêtés de mise à disposition.

La chambre observe que ce sujet était déjà évoqué dans son rapport sur les comptes et la gestion de la ville de Lyon de décembre 2014³⁰. Cette même critique a été exprimée à nouveau et développée dans son rapport sur les comptes et la gestion de la ville de Lyon d'octobre 2019.

4.3.1.2- Concernant les agents non-titulaires

En ce qui concerne les agents non-titulaires, la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a modifié l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, pour autoriser, dans des cas limitativement énumérés, la mise à disposition des agents non titulaires bénéficiaires d'un contrat de droit public à durée indéterminée. Cet article modifié a toutefois entendu circonscrire ces mises à disposition à celles intervenant entre une collectivité et un établissement public rattaché ou auprès d'un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, ou bien encore d'un établissement public rattaché à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre. Seuls les agents non-titulaires en CDI peuvent être mis à disposition et ils ne sauraient l'être auprès d'associations.

L'opéra a mis en place une procédure spécifique de recrutement, d'agents non-titulaires, articulée autour d'une « demande de validation de recrutement sur emploi permanent », pour la « direction de l'opéra » (service Ballet, électricité-machinerie, etc.). Entre 2013 et 2018, pas moins de 168 demandes de ce type ont été identifiées.

Ces personnels sont recrutés comme agents non titulaires par la ville :

- ♦ soit au titre de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un titulaire) pour les électriciens-machinistes, les couturiers-décorateurs, les habilleurs par exemple ;
- ♦ soit au titre de l'article 3-3 de la même loi (pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes) pour les danseurs, les musiciens ou les choristes notamment.

La procédure est totalement irrégulière.

La distinction entre les deux motifs de recrutement (articles 3-2 ou 3-3) est artificielle. Il est peu probable qu'un fonctionnaire puisse être recruté en tant qu'habilleur ou couturier-décorateur. De même, l'absence d'un cadre d'emploi d'artistes territoriaux permet à la ville de justifier tous les recrutements d'artistes par référence à l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Ces incohérences sont telles que nombre de demandes ne mentionnent même plus la référence à l'article de la loi du 26 janvier 1984. En outre, la partie du formulaire qui permet de justifier du recours à un non-titulaire n'est que très rarement remplie, sauf par quelques formules génériques sans valeur (« secteur déficitaire », pour un machiniste, par exemple). La durée du contrat n'est que rarement mentionnée. Ces demandes, signées par le directeur général adjoint (DGA) en charge de la culture, ne reposent sur aucun texte mais permettent la mise à disposition des 157 agents non-titulaires de la ville auprès de l'opéra.

est transmise à la Ville qui établit l'arrêté que les agents titulaires signent et qui entérine leur mise à disposition auprès de l'opéra de Lyon.

³⁰ Le rapport mentionnait en effet le non-respect par la ville des dispositions relatives aux mises à disposition de personnel en particulier en faveur de l'association gérant l'Opéra national de Lyon. La masse salariale était entièrement supportée par la ville de Lyon, en méconnaissance de la réglementation rendant obligatoire un remboursement. Il était observé que, outre son illégalité, ce procédé manquait de transparence et que, au surplus, plus d'une centaine d'agents mis à disposition étaient des non-titulaires.

Tableau 7 : Fonctions occupées par les non-titulaires mis à disposition de l'opéra décembre 2017

Type de fonction occupée	Effectif
Fonctions artistiques	132
Artiste - chanteur choriste	33
Artiste - Danseur	33
Artiste - musicien	57
Assistants	4
Production	1
Régisseur	4
Fonctions techniques	15
Décorateur	1
Électricien	4
Machiniste	5
Métiers du son	1
Costumes et couture	4
Fonctions administratives	10
Total général	157

Source : données de la paye produites, retraitement CRC

Surtout, comme l'opéra est une association, ces mises à disposition sont en toute hypothèse proscrites. Aucune convention entre la commune et l'opéra ne saurait faire écran à l'application de la loi.

L'association ne remet pas en cause ces constats, et précise que « *la situation de la mise à disposition des contractuels a été plusieurs fois évoquée dans les discussions entre l'Opéra et ses partenaires publics, et tout particulièrement avec la Ville de Lyon* ». Elle indique que l'opéra et la ville « *(partagent l'objectif) de travailler plus globalement au régime de mise à disposition des personnels Ville de Lyon auprès de l'Opéra et sur les termes d'une nouvelle convention* ».

La situation des non-titulaires mis à disposition de l'opéra est donc illégale depuis 1993 alors même que ces derniers, qu'ils soient en CDD ou en CDI, représentent 70 à 73 % de l'effectif mis à disposition.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Lyon a reconnu que « *la ville ne pouvait plus continuer (...) à s'appuyer sur une convention de 1993 pour régler une partie importante de sa relation avec une association* ».

Il précise également que le recours à des personnels non-titulaires « *s'explique par le fait que de nombreux métiers sont déficitaires sur les emplois du spectacle vivant et que les personnes recrutées disposent de compétences et expériences fortes sans être titulaires d'un concours de la fonction publique* ». La chambre ne remet aucunement en cause les compétences et expériences des artistes ; pour autant, il revient à l'opéra, structure privée indépendante, de recruter et de rémunérer ses propres artistes, et non pas à la ville de les recruter comme non-titulaires pour les mettre irrégulièrement à disposition de l'opéra.

4.3.1.3- *L'absence de remboursement à la ville des coûts des agents mis à disposition*

La loi du 26 janvier 1984 prévoyait déjà, sauf dans des cas limitativement énumérés qui ne concernent pas l'opéra de Lyon que « *la mise à disposition donne lieu à remboursement [...]* ». Pour autant, la convention passée entre la ville de Lyon et l'opéra, dans son article 6 « *exonère*

(l'opéra) du remboursement des rémunérations servies aux personnels mis à disposition » pour « les salaires de base, les indemnités statutaires liées aux grades des agents (mis à disposition), les charges patronales afférentes, un quota trimestriel de 75 heures supplémentaires par agent pour le personnel technique ainsi que les frais consécutifs aux actions de formation. ».

L'absence de remboursement des rémunérations versées aux agents mis à disposition de l'association par la ville est également irrégulière. Le rapport de la chambre adressé en 2014 à la ville de Lyon le mentionnait déjà, et cette critique a été réitérée dans le rapport de 2019. Aucune suite concrète n'a été donnée aux observations formulées sur cette question.

Selon l'association, « dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, reprise dans le rapport définitif de 2014, la Ville de Lyon s'est engagée à présenter annuellement au conseil municipal, et ceci dès 2014, une délibération récapitulant l'engagement financier de la ville à l'égard de l'association gérant l'Opéra et présentant, en particulier, un état des personnels mis à disposition, et le coût salarial supporté ». Elle précise que « cette présentation a effectivement été mise en place par la Ville et l'Opéra en a pris acte ».

Cette présentation de pure forme ne change rien au caractère illégal d'une pratique qui participe d'une absence d'autonomie de gestion de l'association sur ce sujet.

En outre, l'association est un organisme de droit privé qui doit établir et présenter à un commissaire aux comptes des états financiers donnant une image fidèle de la situation patrimoniale à la fin de chaque exercice. Or, depuis 2017³¹ au moins, l'absence de remboursement la conduit à accumuler une dette envers la commune d'un montant de 40 M€ environ (cf. ci-après).

4.3.2- Le traitement des postes vacants

L'opéra et la ville différencient deux types de postes vacants selon qu'ils sont conjoncturels ou structurels. Une définition est rappelée lors du comité de suivi de novembre 2017.

La notion de poste structurellement vacant renvoie, selon l'association, à la suppression d'un poste d'agent mis à disposition de l'opéra par la ville, remplacé par un agent recruté directement par l'opéra, pour des questions de « hiérarchie » ou de « lisibilité ».

Les absences conjoncturelles d'agents sont compensées par la ville à l'opéra sur la base de la convention de 1993. Sont donc mises conventionnellement à la charge de la ville, des indemnités en cas d'accident du travail ayant conduit à une invalidité permanente.

L'intitulé des mandats figurant au compte 6218 de la ville de Lyon témoigne du fait que la ville prend en réalité plus largement en charge le remboursement des coûts des postes vacants, c'est-à-dire des charges de remplacement des personnels mis à disposition n'ayant pu effectuer leur service.

S'il existe quelques exemples de postes supprimés par la ville, compensés par elle, et recréés avec une quotité d'emploi plus faible, ce qui constitue un gain pour l'association (poste compensé à 100 % mais recrutement d'un agent à 50 % par l'opéra), globalement cette compensation ne fait pas apparaître d'excédent. Plus précisément, le montant des vacances structurelles remboursé est systématiquement inférieur aux coûts supportés par l'association. La différence passe de 92 k€ en 2013 à 392k€ en 2018.

Inversement, la compensation des vacances conjoncturelles est excédentaire, tandis que les absences ponctuelles ne sont pas compensées.

³¹ Les sommes relatives aux exercices précédents sont atteintes par la prescription quadriennale.

La complexité du système est telle que les compensations ne peuvent être exactes : il faudrait pour cela que les postes d'agents municipaux absents soient couvertes, dès le premier jour d'absence par un intérimaire, un intermittent ou un CDD, pour la durée exacte de son absence. Il conviendrait alors de tenir compte des jours de carence, des délais de recrutement du remplaçant, des taux de charges sociales très différents (35 % pour un agent titulaire, 55 % pour un intermittent du spectacle d'après l'opéra). Dans ces conditions les sommes ne sauraient se compenser exactement.

En définitive, ces versements pour remplacement de postes reposent sur une fiction, que le comptable public a décelée. En 2017, il a refusé de procéder au mandatement des sommes que la ville estimait dues à l'opéra à ce titre. La convention triennale prévoit désormais une compensation forfaitisée, incluse dans le montant des subventions annuelles. En conséquence, un montant correspondant aux derniers mandats émis à ce titre a été intégré dans la subvention triennale entre la ville et l'opéra. L'association confirme que *« cette enveloppe permet de répondre au besoin de recrutement généré par ces vacances de postes, le besoin étant indispensable compte tenu de l'activité artistique de l'opéra »*.

Les règlements intérieurs des différentes catégories de personnels, établis par l'opéra et validés en conseil municipal, prévoient, pour certains d'entre eux, les modalités de rémunération des agents. Il en est ainsi des personnels de l'orchestre, du chœur et du ballet, qui sont des agents non-titulaires de la ville de Lyon. La chambre observe que s'agissant d'agents municipaux mis à disposition (de manière irrégulière d'ailleurs), il n'appartient pas à l'association de déterminer leur rémunération.

4.3.3- Les grilles de rémunération créées pour les artistes

Pour les personnels de l'orchestre, l'article 42 du règlement intérieur modifié le 11 mai 2001, prévoit qu'ils perçoivent un traitement mensuel, fondé sur une grille indiciaire. Celle-ci comprend quatre échelons gravés à l'ancienneté. La durée de chaque échelon est de cinq ans. La grille indiciaire de rémunération qui leur est applicable renvoie directement aux indices de la fonction publique.

À ce traitement indiciaire s'ajoutent des services supplémentaires, liées aux dépassements du cycle horaire de travail, des indemnités compensant le remplacement d'un artiste soliste absent, la rémunération de services spéciaux (jeu costumé, action scénique spécifique, rémunération complémentaire spécifique à la formation de jeu).

Lors du comité technique de janvier 2019, il a été annoncé que la direction des affaires culturelles de la commune avait étudié avec la direction de l'association la demande de revalorisation salariale des artistes du chœur et des musiciens. La modification de la grille indiciaire a été autorisée par délibération en date du 25 mars 2019. Elle précise que *« pour les artistes du chœur de l'opéra, il s'agit notamment de permettre un rattrapage salarial eu égard notamment à la complexification du métier et à la mise en œuvre d'une grille salariale en décalage par rapport à l'évolution de ce de métier et des besoins depuis de nombreuses années : compétences mobilisées par des artistes trilingues et présents sur scènes, comparaison avec les courbes des orchestres et des chœurs d'autres structures françaises, temps et répartition du travail avec des fréquences d'activités fortes dues aux productions artistiques »*.

Un complément de rémunération spécifique compense *« des petits rôles dans les productions lyriques ou des parties solo dans des concerts avec chœur »*. *« Ces enregistrements ainsi que ceux destinés aux représentations chorégraphiques feront l'objet de négociations spécifiques entre la Direction de l'Opéra de Lyon et les représentants des artistes de Chœur »*. Enfin, les danseurs *« perçoivent un traitement mensuel en fonction d'un indice fixé par délibération du Conseil Municipal »*, selon l'article 41 du règlement intérieur qui leur est applicable.

4.3.4- La régularité de ces rémunérations

Le Conseil d'État a affirmé que la réévaluation de la rémunération des agents contractuels n'impliquait pas la mise en œuvre d'un déroulement de carrière automatique, à l'instar de celle qui existe pour les fonctionnaires, dans son avis en date du 30 janvier 1997. Il est donc impossible de transposer à des non-titulaires les règles statutaires des fonctionnaires et de prévoir à leur endroit une progression automatique de rémunération, sur le modèle des grilles indiciaires de la fonction publique³². En outre, le Conseil d'État³³ a confirmé un jugement du tribunal administratif de Dijon, qui considérait qu'une clause instaurant un déroulement de carrière pour un agent non titulaire méconnaissait une règle d'ordre public. Plus anciennement, le Conseil d'État avait déclaré illégale une délibération qui prévoyait sur une longue période la carrière d'agents contractuels³⁴.

La chambre rappelle qu'aux termes des dispositions de l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : *« Le montant de la rémunération est fixé par l'autorité territoriale en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience. La rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-3 ou de l'évolution des fonctions.*

La rémunération des agents employés à durée déterminée auprès du même employeur en application de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée fait l'objet d'une réévaluation, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-3 ou de l'évolution des fonctions, au moins tous les trois ans, sous réserve que celles-ci aient été accomplies de manière continue ».

4.4- Conclusion sur la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines de l'opéra est de fait partagée avec la ville de Lyon en méconnaissance des lois et règlements. La procédure de mise à disposition d'agents titulaires par la commune n'est pas régulière et la situation des non-titulaires mis à disposition est illégale. La rémunération des agents mis à disposition doit être remboursée par l'association, la convention de 1993 exonérant l'opéra du remboursement de ces sommes étant sur ce point irrégulière. Depuis 2017 au moins, l'absence de remboursement conduit l'opéra à accumuler une dette envers la commune d'un montant de 40 M€ environ.

Qui plus est, cette situation a conduit à la création par la ville de Lyon d'un système de rémunération qui s'inspire à la fois de la fonction publique territoriale et de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles, pour les primes de « feux », de figuration et d'indemnités de tournée. À l'inverse le système de primes mis en place par l'association inclut deux composantes du régime indemnitaire accordé aux agents de la commune.

En conséquence, la chambre recommande qu'il soit mis fin à cette gestion irrégulière des ressources humaines, sans délai à l'aide d'un plan d'action à définir entre l'association et la ville de Lyon, aboutissant au transfert vers l'association des agents concernés et du financement de leur rémunération.

³² CE, 17 octobre 1997, n° 152913.

³³ CE, 30 mai 2012, n° 343039, Diollot.

³⁴ CE, 30 juin 1993, n° 120658 129984 129985, mentionné aux tables du recueil Lebon ; voir aussi CE, 15 janvier 1997, n° 152937, mentionné aux tables du recueil Lebon.

5- LE BUDGET

5.1- Le financement du spectacle vivant

À partir de 2016, les conventions de financement avec les collectivités publiques mentionnent que le niveau des financements qu'elles autorisent doit « *tenir compte de l'évolution des recettes et des dépenses des financeurs publics et de l'Opéra, et notamment de l'augmentation régulière de certaines dépenses de l'Opéra (convention collective, masse salariale permanente, contrats de maintenance pluriannuels, fourniture d'énergie, etc.) ainsi que du gel de ses subventions depuis 2013* ». La convention quadriennale signée le 24 janvier 2019 reprend ces mêmes considérations et précise que « *dans l'éventualité où les montants de financements publics d'une part, corrélés aux capacités de développement des ressources propres de l'opéra d'autre part, ne permettraient pas à l'opéra de Lyon de remplir les objectifs cités dans la présente convention, les parties s'entendraient pour convenir d'un avenant à la convention* ».

Au-delà de l'incertitude qui pèse sur l'équilibre budgétaire de l'association, cette stipulation reflète la question plus générale du financement du spectacle vivant dont les coûts progressent généralement plus vite que les recettes. Ce phénomène a été étudié par deux économistes américains, William J. Baumol, professeur à New York University, et William G. Bowen, professeur de l'université de Princeton. Dans l'ouvrage qu'ils consacrent à l'économie du spectacle vivant, les économistes Isabelle Barbéris et Martial Poirson montrent que la loi de Baumol et Bowen n'a que très peu été remise en cause par la suite³⁵.

Encadré 1 : Le dilemme économique du spectacle vivant

Dans un ouvrage fondateur, intitulé « *Performing Arts. The Economic Dilemma (1966)* »³⁶, Baumol et Bowel présentent les conditions de survie des entreprises de spectacle vivant sur le modèle d'un dilemme et établissent un cadre théorique selon lequel le déficit de l'activité du spectacle vivant n'est pas conjoncturel mais structurel et généré par l'insuffisance des ressources au regard de la hausse des coûts et la stagnation des gains. Souvent désignée sous l'appellation de « maladie des coûts », la loi de Bowel et Baumol postule que la représentation artistique appartient au « secteur archaïque » de l'économie, caractérisé par une technologie stagnante qui interdit tout gain de productivité. Le travail faisant partie intégrante du produit fini, rend impossible sa substitution par un dispositif technique. Les salaires ayant tendance à s'aligner sur ceux du secteur productif, un renchérissement des coûts de production intervient, supérieur à celui de l'inflation et, surtout, bien supérieur à celui de la hausse des recettes.

En terme de recettes, le nombre de représentations est relativement stable et limité dans le temps (ce qui interdit les économies d'échelle), les prix sont fixés à l'avance, sans certitude quant au succès des représentations. Au surplus, la demande est fortement sensible à la hausse des prix des spectacles mais aussi relativement indifférente à leur baisse, ce qui limite la portée des stratégies de tarif réduit et des politiques de subvention des places. Enfin les auteurs montrent que la demande est relativement inélastique à la hausse des revenus, si bien que l'augmentation du pouvoir d'achat n'entraîne pas de hausse significative de la fréquentation des spectacles et que le secteur ne peut enregistrer de bénéfices propres que de façon marginale.

³⁵ « *En dépit de ses nombreuses remises en question et de tentatives convaincantes d'aménagement du modèle ou d'amendement d'hypothèses jugées réductrices ou trop schématiques, la loi de l'inflation des coûts exerce encore aujourd'hui une influence décisive sur l'économie du spectacle vivant. Cette prééminence s'explique en grande partie par l'ambivalence de ses conséquences politiques ainsi que par la difficulté à suggérer un modèle économique explicatif alternatif cohérent doté d'une aussi forte valeur heuristique* ».

³⁶ Pour une synthèse de cet ouvrage, non traduit, de plus de 400 pages, voir « l'économie du spectacle vivant », Isabelle Barbéris et Martial Poirson, presses universitaires de France, 2013.

La question du financement du spectacle vivant est donc une question politique à laquelle il peut être répondu par la fiscalité ou par des financements publics, ce que rappellent les auteurs du rapport au ministre de la culture et de la communication sur le financement du spectacle vivant³⁷. Eu égard à la fragilité du modèle de financement et aux nécessités de développement de ce secteur d'activité, les auteurs préconisaient l'adoption d'une loi d'orientation pour le spectacle vivant et la mobilisation de nouvelles ressources pour cette politique publique.

Ces recommandations n'ayant pas été suivies, les conditions de financement du spectacle vivant sont demeurées inchangées, en particulier pour l'opéra national de Lyon qui doit équilibrer ses budgets, dans un contexte de gel des subventions, en recherchant des marges de manœuvre en recettes et en contenant le coût des spectacles.

La période de contrôle s'achevant avec les comptes produits pour 2019, les répercussions de la crise COVID et les aides publiques qui ont été mises en place pour y faire face, n'ont pas pu être analysées par la chambre.

5.2- La programmation, la construction et le suivi du budget

5.2.1- La programmation est établie à partir d'un budget contraint, fixé à l'avance

Bien en amont des programmations, la direction générale et le contrôle de gestion établissent une trajectoire budgétaire pluriannuelle d'ensemble qui détaille les dépenses et les recettes par activités et par charges fixes pour aboutir à un résultat courant prévisionnel positif. Ainsi, le directeur général construit sa programmation à partir d'un cadrage général budgétaire fixé pour financer des productions dont les coûts peuvent varier dans une fourchette de 1 à 14, voire de 1 à 20.

Pour les coproductions et les tournées, le directeur général noue, plusieurs années à l'avance, des contacts avec ses homologues à la tête de maisons d'opéra ou de festivals français et internationaux, en vue de construire des projets de coproduction et de tournées, et ce afin d'assurer des recettes propres, autres que de billetterie, de mécénat ou de vidéo-transmission.

S'agissant du volet danse, le directeur artistique du ballet propose une programmation dans le cadre d'un calendrier défini avec le directeur général. Le calendrier est établi en tenant compte des contraintes des auteurs et des artistes mais aussi des périodes où l'opéra est plus fréquenté (fêtes de fin d'année, hors vacances scolaires). Par ailleurs, la programmation doit tenir compte des contraintes matérielles (taille de l'opéra et taille de l'orchestre), et de la soutenabilité des calendriers de répétitions et de représentations.

Formellement, ni les statuts ni le règlement intérieur ne prévoient l'approbation de la programmation par les instances. Toutefois, la présentation de la programmation est concomitante de celle du budget correspondant. Elle est présentée de façon prévisionnelle, puis définitivement arrêté par le conseil d'administration au moment où il arrête le budget devant être approuvé par l'assemblée générale.

5.2.2- La construction d'ensemble du budget

Le calendrier de la procédure avait été fixé dans le règlement intérieur de 2005 puis précisé dans celui de 2016, dont les termes sont en la matière repris à l'identique dans la version de 2018 qui impose les échéances de la préparation budgétaire. Ainsi, un premier projet de budget, dit « budget initial » est adressé aux membres du conseil d'administration qui l'arrête

³⁷ « L'économie du spectacle vivant repose ainsi en grande partie sur la subvention publique directe de l'État et des collectivités territoriales, et, dans une moindre mesure, sur des financements privés facilités par la fiscalité (crédit d'impôt, allègements fiscaux) ».

à la fin du mois de mai de l'année précédente. Puis un projet de budget révisé est adressé aux administrateurs au moins un mois avant le début de l'année de référence. Le conseil d'administration l'arrête avant qu'il ne soit approuvé par l'assemblée générale « avant le début de l'exercice concerné ».

Ces stipulations sont scrupuleusement respectées par l'association. Les administrateurs sont destinataires d'un document budgétaire de synthèse dans lequel figure le coût des mises à disposition du personnel de la ville de Lyon. Toutefois, ces coûts ne sont pas pris en compte dans la préparation budgétaire stricto sensu. Ainsi, les affirmations du directeur général, selon lesquelles les tournées du ballet seraient autofinancées sont inexactes³⁸, dans la mesure où aucune production ne peut voir le jour sans l'appui des artistes dont les coûts sont pris en charge par la ville de Lyon.

Le budget est élaboré à partir des coûts variables, les prévisions de recettes reposant sur la jauge et la politique tarifaire. En fonction de la programmation artistique arrêtée et selon un calendrier défini par la direction générale, les services formalisent leurs prévisions à l'aide de matrices. Le contrôle de gestion procède à la consolidation d'une première version du budget et compare les budgets en fonction de l'historique et des coûts moyens observés au cours des années précédentes, grâce notamment aux données issues de la comptabilité analytique, qui permet de connaître les dépenses et les recettes par activité, par production, par spectacle et d'obtenir ainsi des séries de données sur une longue période. Sur cette base, la direction générale propose ensuite des arbitrages aux services afin que le budget soit le plus proche possible de l'équilibre. À l'issue de cette phase, le contrôle de gestion consolide une dernière version à présenter aux instances et aux financeurs. Chaque direction reçoit une notification de la direction générale une fois le budget révisé voté lui indiquant le résultat global voté par le conseil d'administration.

5.2.3- Le cas particulier des coproductions

Le contrat de coproduction³⁹ est un contrat par lequel plusieurs partenaires s'associent pour mettre en commun les moyens financiers, techniques et/ou humains nécessaires à la création et/ou l'exploitation d'un spectacle, d'un événement. Les parties prennent ensemble l'initiative et la responsabilité de la réalisation du spectacle. Les coproducteurs peuvent désigner parmi eux un producteur délégué qui sera chargé de réaliser pour leur compte l'objet du contrat (création et/ou exploitation d'un spectacle). Le producteur délégué assure ainsi toutes les opérations de gestion et rend des comptes aux coproducteurs de l'utilisation des moyens qui lui sont confiés : embauche des salariés, paiement des salaires, des charges sociales, établissement et signature des contrats avec les différents prestataires. Le contrat de coproduction s'arrête à l'issue de l'exploitation, suite à quoi le producteur délégué et les coproducteurs partagent les bénéfices ou les pertes à proportion de ce qui est prévu au contrat. La question de la rémunération des auteurs des œuvres se pose indépendamment du mode d'organisation de l'évènement choisi.

La coproduction permet de partager les coûts de réalisation technique. Le producteur délégué a la responsabilité de la création du spectacle, estime un budget pour la réalisation des éléments matériels (décor, costumes, accessoires) et demande aux coproducteurs associés une participation financière pour réaliser ces éléments. Une fois le spectacle créé, en cas de tournée ou de location de la production, les recettes sont réparties au prorata des apports de chaque coproducteur.

En outre, la coproduction permet aussi de partager les coûts de l'équipe artistique. Le producteur délégué négocie les rémunérations des maîtres d'œuvre (droits et salaire) au nom

³⁸ Voir procès-verbaux des comités de suivi du 5 juin 2014, 6 novembre 2014, 5 novembre 2015, 9 novembre 2017.

³⁹ Voir site internet du ministère de la culture.

de l'ensemble des coproducteurs. Le coût total de ces rémunérations sera partagé à parts égales entre les coproducteurs.

Les montages de coproduction ont été lancés en 2012. En tant que producteur délégué de 18 œuvres entre 2012 et 2019, l'opéra national de Lyon a perçu 3,8 M€ de recettes (voir carte ci-dessous). Sur la même période, en tant que producteur associé de huit œuvres, il a économisé 2,6 M€ sur le budget décors, accessoires et costumes. En moyenne, les coproductions permettent un gain de 800 k€ par an, sur un budget de production de 10 M€ environ.

Carte 2

CARTE DES COPRODUCTIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES DE L'OPERA DE LYON DEPUIS 2016



5.2.4- Les coproductions audiovisuelles

L'opéra et les producteurs audiovisuels intéressés à la captation et à la diffusion d'une œuvre peuvent s'associer dans le cadre d'une coproduction audiovisuelle à laquelle l'opéra apporte les droits artistiques et la représentation et le producteur audiovisuel apporte les moyens techniques pour la captation, la réalisation de la captation et celle du produit audiovisuel. Chaque partie estime les coûts pour construire le budget total de la coproduction⁴⁰.

Le producteur audiovisuel est en charge de démarcher les diffuseurs et de trouver les financements, notamment auprès du CNC, pour que le projet soit viable économiquement.

⁴⁰ L'opéra intègre dans un devis les principaux coûts suivants :

- droits voisins des musiciens, choristes, casting, chef d'orchestre, maîtres d'œuvre ;
- les éventuelles pertes de recettes de billetterie lorsque les emprises des caméras neutralisent un certain nombre de places à la vente ;
- les éventuels coûts techniques supplémentaires liés à la captation ;
- la rémunération supplémentaire au cas où la présence de l'éclairagiste est nécessaire.

5.2.5- Le suivi du budget

Chaque direction participe tout au long de l'année au respect des budgets par production et du budget global de chaque activité (opéras, ballets, concerts, tournée). Selon les aléas rencontrés pendant l'année, il est possible de procéder, à budget constant, à une nouvelle répartition des dépenses au sein d'une activité, liée à une économie ou à un risque de dépassement sur un poste.

La gestion budgétaire repose sur une coordination systématique entre les services et le contrôle de gestion qui actualise les prévisions en fonction du rythme de l'activité. Il analyse régulièrement les écarts entre le réalisé et le budget définitif arrêté par les instances et propose à la direction générale des solutions ou de nouveaux arbitrages pour respecter les enveloppes cibles. À chaque mise à jour des matrices budgétaires détaillées (une par production), le « détail des productions » et la « synthèse budgétaire d'ensemble » sont mises à jour automatiquement. L'exécution budgétaire peut ainsi être suivie en temps réel et par la direction générale.

Conformément au règlement intérieur et aux conventions de financement, une prévision d'exécution du budget de l'année en cours est communiquée au conseil d'administration avant le 30 novembre. De même, le compte-rendu des activités, le compte de résultat et le bilan de l'année précédente sont communiqués au conseil d'administration avant la fin du premier semestre de l'année en cours.

5.3- Conclusion sur le processus budgétaire et la fiabilité des prévisions

Les « synthèses budgétaires » présentées au conseil d'administration au cours du premier semestre suivant l'exercice écoulé montrent qu'aucune dérive de gestion budgétaire n'a été observée pour l'ensemble de la période sous revue.

Cette fiabilité montre la pertinence des procédures d'élaboration et de suivi ainsi que l'efficacité des outils utilisés, pour la prévision des coûts variables et des recettes propres, le montant des subventions et le coût des personnels mis à disposition par la ville de Lyon étant plus aisément prévisibles.

6- LA FIABILITE DES COMPTES ET DE L'INFORMATION FINANCIERE

En application des dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce, l'association établit des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe et nomme un commissaire aux comptes qui certifie chaque année les états financiers. La chambre observe que le commissaire aux comptes actuel a été renouvelé plusieurs fois, sans procédure de mise en concurrence préalable.

Les comptes sont tenus et les états financiers établis selon les dispositions du règlement n° 1999-01 du 16 février 1999 modifié relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations. Un nouveau cadre comptable est applicable à compter du 1^{er} janvier 2020, défini par le règlement du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

En vertu des dispositions de l'article R. 612-2 du code de commerce, les comptes annuels sont soumis, en même temps qu'un rapport de gestion, à l'approbation de l'organe délibérant au plus tard dans les six mois de la clôture de l'exercice et transmis aux commissaires aux comptes quarante-cinq jours au moins avant la réunion à laquelle ils doivent être approuvés.

La chambre observe que ce rapport de gestion n'est pas établi ni présenté au commissaire aux comptes. En revanche, des informations pouvant figurer dans un tel rapport dont le contenu n'est pas défini réglementairement, sont fournies aux administrateurs dans le rapport d'activité du directeur général essentiellement.

6.1- L'organisation de la chaîne comptable et le contrôle interne comptable

Selon les organigrammes annuels successifs, la fonction comptable a peu évolué et son effectif est demeuré stable. Le service est dirigé par une cheffe comptable qui encadre cinq agents⁴¹. S'ajoutent à cet effectif deux agents en charge du contrôle de gestion, service indépendant directement rattaché la direction générale⁴². En outre, un logigramme relatif à la séparation des fonctions a été récemment écrit. Les procédures que formalise le contrôle de gestion s'appliquent à l'ensemble des acteurs de la chaîne comptable.

6.1.1- Les travaux du commissaire aux comptes relatifs au contrôle interne comptable

Entre 2013 et 2019, le commissaire aux comptes a procédé, au cours de ses missions intérimaires (en automne) à des revues de procédures qui sous-tendent le contrôle interne comptable mis en place⁴³. Les résultats de ces revues sont communiqués à l'association à qui sont adressées des recommandations. La chambre a examiné les progrès effectués par l'association, suite à ces interventions, essentiellement pour le paiement des factures des fournisseurs.

Les achats et charges externes et les salaires et charges sociales ont fait l'objet d'un examen plus approfondi en termes de contrôle interne dans la mesure où ils représentent ensemble plus de 90 % des charges d'exploitation.

6.1.2- Le cycle de la paie

La chambre a procédé à un examen des processus qui conduisent à l'élaboration de la paie. Les outils relatifs à l'entrée du personnel dans l'entreprise⁴⁴, les modifications de la rémunération principale, les modifications des éléments variables⁴⁵, la gestion du temps⁴⁶, les opérations de mise en paiement, les sorties de personnels⁴⁷ et la vie du contrat de travail n'appellent pas d'observation.

6.1.2.1- *La procédure propre à la rémunération des agents mis à disposition par la ville de Lyon*

La paie des agents mis à disposition de l'opéra par la ville de Lyon est assurée par deux agents de la commune détachés auprès de l'association et qui ont un accès au logiciel de paie et au logiciel de gestion des temps utilisés par le service des ressources humaines de la commune. Ces agents, dont l'un contrôle le travail de l'autre et vice versa, ne gèrent que les éléments variables de la rémunération. En effet, ce sont les services de la ville (agents des ressources humaines placés auprès de la direction des affaires culturelles) qui « créent » les agents nouvellement recrutés au profit de l'opéra dans le système d'information de la ville et procèdent

⁴¹ Deux pour la paie, un pour la trésorerie et deux pour les achats et les fournisseurs.

⁴² Les deux agents exercent un contrôle de deuxième niveau sur les dépenses et sont responsables de l'architecture de la comptabilité analytique, de sa correcte utilisation ainsi que de la construction et du suivi de l'exécution des budgets.

⁴³ Ces revues ont concerné principalement les achats (2014, 2016 et 2019), mais aussi les systèmes d'information (2015), la comptabilisation des actifs (investissement 2017), la trésorerie (2013 et 2018) ainsi que les ventes et les contrats (2015).

⁴⁴ Recrutement, mises à disposition, changements de poste.

⁴⁵ Primes, indemnités.

⁴⁶ Protocole sur le temps de travail, différents cycles de travail, gestion des absences, congés, ARTT, heures supplémentaires.

⁴⁷ Retraite, démission, licenciements.

au codage des éléments obligatoires de la paie. Les services de l'opéra procèdent à la vérification des plafonds d'heures, à la collecte, la vérification et la transmission à la ville de Lyon des pièces justificatives ainsi qu'à la vérification des éléments codés. Pour leur part, les services de la ville procèdent à des contrôles de cohérence, valident les fichiers de mandatement et envoient les bulletins de paie aux agents.

6.1.3- Conclusion sur le contrôle interne comptable

Il ressort des travaux du commissaire aux comptes et de l'examen du cycle de la paie effectué par la chambre, que les procédures mises en place sont de nature à réduire les risques inhérents aux différents cycles comptables examinés. Toutefois, un travail de formalisation de l'ensemble de ce dispositif reste à compléter⁴⁸. Il permettra au commissaire aux comptes, sous réserve des tests qu'il sera amené à mettre en œuvre pour s'assurer de l'effectivité des procédures, d'orienter et de dimensionner les travaux nécessaires à la formation de son opinion.

La chambre recommande par suite que soit poursuivie la formalisation du contrôle interne comptable.

6.2- Les états financiers

La revue des travaux du commissaire aux comptes montre que les diligences portent systématiquement sur tous les aspects matériels des comptes et des états financiers⁴⁹.

6.2.1- Les déclarations de la direction générale au commissaire aux comptes

En application de la norme d'exercice professionnel 580, le commissaire aux comptes sollicite chaque année de la direction générale, une lettre d'affirmation (déclaration) dont l'objectif est de rappeler à la direction que la présentation des comptes relève de sa responsabilité et d'obtenir confirmation par écrit d'informations portant sur des aspects nécessitant un traitement dans les états financiers qui, prises isolément ou dans leur ensemble, revêtent un caractère significatif⁵⁰.

A ce propos la direction de l'association a précisé que « *les rapports du commissaire aux comptes sur la période sous revue consacrent systématiquement un paragraphe dédié aux mises à disposition. Ce paragraphe fait référence à la convention de 1993 qui n'emporte pas de remboursement* ».

Pour autant, alors même que le rapport de la chambre régionale des comptes publié en 2014 relatif à la ville de Lyon précisait l'irrégularité des mises à disposition, la direction de l'opéra mentionne expressément, dans les lettres d'affirmation à l'attention de son commissaire aux comptes, n'avoir « *connaissance d'aucun rapport émanant d'organisme de contrôle dont le contenu pourrait avoir une incidence significative sur la présentation et les méthodes d'évaluation des compte* ».

Plus généralement, alors que l'irrégularité qui consiste à ne pas rembourser les rémunérations des agents mis à disposition est grave et récurrente la direction affirme, sur toute la période

⁴⁸ Au niveau de chaque cycle, par des logigrammes d'un niveau de précision similaires à ceux qui ont déjà été créés pour le cycle de la paie et au niveau d'ensemble en réalisant une cartographie des enjeux et des risques par cycle ou processus faisant apparaître le processus, son importance financière, les supports informatiques utilisés, les acteurs concernés, les éléments de diagnostic de risque identifiés, ainsi que les actions à mener, éventuellement sur une période de plusieurs années.

⁴⁹ Avant l'arrêté des comptes, le commissaire sollicite des ajustements qui sont pratiquement tous comptabilisés à l'exception de ceux en-dessous du seuil de signification et dont l'absence de comptabilisation est sans incidence sur les comptes.

⁵⁰ Les lettres sont signées par la direction au mieux de sa connaissance et en toute bonne foi.

sous revue, à son commissaire aux comptes avoir « *appliqué, au mieux de (sa) connaissance, les textes légaux et réglementaires (et n'avoir) pas connaissance de cas de non-respect susceptibles de conduire à des anomalies significatives dans les comptes* ».

À partir de l'exercice 2015, de telles affirmations ne peuvent manifestement pas être énoncées « *au mieux de (la) connaissance et en toute bonne foi* » par le représentant de l'association. En effet, la question de cette violation des textes légaux et réglementaires conduisant, chaque année, à une anomalie significative dans les présentations des comptes avait été évoquée lors du comité de suivi du 5 juin 2014.

En s'abstenant de communiquer à son commissaire aux comptes cette irrégularité dont l'impact représente environ 30 % des recettes annuelles, la direction générale l'a privé d'une information essentielle à la détermination et à la mise en œuvre de ses diligences. Sur le caractère irrégulier des mises à disposition, l'association se borne à préciser que « *la question d'un changement de méthode, à l'image des échanges entre la Ville de Lyon et la chambre régionale des comptes (cf. rapport 2019 Ville de Lyon et réponse Ville de Lyon) ont fait l'objet d'échanges entre l'Opéra et son commissaire aux comptes* ».

Il demeure que l'association qui aurait dû rembourser à la ville les rémunérations des agents que cette dernière met à sa disposition, n'a jamais enregistré la dette correspondante dans ses états financiers. Une provision d'un montant équivalent à celui des mises à disposition auraient dû être passée en 2015, puis reprise après la régularisation de cette situation.

Pour le moins, afin de ne pas conduire à une situation nette négative, et à titre exceptionnel, la dette envers la ville de Lyon aurait pu être signalée à l'annexe en référence à un plan d'action convenu entre la commune et l'association, permettant d'aboutir à une régularisation, et entre temps, de justifier de la continuité de l'exploitation.

La chambre recommande que figure dans les états financiers, l'information relative à la dette de l'association à l'égard de la ville de Lyon, née de la mise à disposition de personnels par cette dernière, sans remboursement.

6.2.2- Le traitement comptable des remboursements des absences du personnel mis à disposition par la ville de Lyon

Les remboursements des absences du personnel mis à disposition par la ville de Lyon ont été traités au plan comptable comme des transferts de charges, pour un montant annuel de 1,3 M€ environ, non soumis à TVA. Sans ces transferts, entre 2010 et 2017, le résultat net aurait été systématiquement négatif chaque année.

Toutefois, ces montants sont présentés comme des subventions exceptionnelles dans les rapports sur les conventions réglementées que le commissaire aux comptes présente à l'assemblée générale. Si dans les lettres d'affirmation du directeur général, l'attention du commissaire aux comptes n'a pas été attirée sur le caractère irrégulier de cette pratique, la chambre s'étonne qu'il accepte comme un transfert de charges dans les comptes ce qu'il regarde comme une « subvention exceptionnelle ».

Outre le fait que le caractère « exceptionnel » d'une subvention qui est versée chaque année reste à démontrer, ces remboursements sont de toute manière totalement irréguliers.

Ces erreurs auraient dû être corrigées dans les comptes de l'exercice 2017 et les corrections présentées en annexe, conformément à l'article. 835-2, paragraphe 6 du plan comptable général, ce qui n'a pas été le cas.

Comme indiqué au chapitre 4 consacré aux ressources humaines, par délibération du 20 novembre 2017, la commune a mis fin à cette pratique, à la demande du comptable public. Les explications données au conseil municipal passent rapidement sur le caractère irrégulier d'un montage juridique ancien qui avait autorisé la constatation dans les états financiers de l'association de produits indus versés par la commune, à l'insu des conseillers municipaux. En effet s'agissant manifestement d'un mécanisme de subventionnement, il aurait dû, chaque année, être autorisé par ces derniers.

6.2.3- Le traitement comptable des recettes de coproduction

Entre 2012 (année des premières coproductions) et 2015, l'association comptabilisait, en tant que coproducteur délégué, toutes les recettes de coproduction l'année de la représentation de la production à Lyon dès lors que le contrat de coproduction était signé avec le théâtre coproducteur. Cela revenait à considérer que le fait générateur permettant d'inscrire dans les comptes l'intégralité des recettes associées était la représentation de la production à Lyon. Or, le contrat était parfois en cours de négociation au moment de la production à Lyon et des coproducteurs pouvaient décider postérieurement de s'associer à la coproduction, rendant difficile la prévision de l'exhaustivité des recettes sur une année civile.

Par ailleurs, lorsque l'association était coproducteur associé, les sommes qu'elle versait à la maison d'opéra coproducteur délégué étaient comptabilisées lors de la représentation du spectacle à Lyon et non lors de la signature du contrat. Il y avait donc une incohérence dans l'approche comptable selon que l'association était coproducteur délégué ou coproducteur associé.

Après réflexion avec le commissaire aux comptes, il a été décidé que le fait générateur était la représentation dans le théâtre coproducteur. Ce changement d'appréciation, conforme à l'esprit du plan comptable général, conduit à constater d'avance, dans le bilan et non plus au compte de résultat, les sommes des représentations programmées par les coproducteurs associés, ultérieurement à la clôture de l'exercice. Même si l'incidence de ce changement sur les comptes est perceptible à partir de l'exercice 2018.

En application de l'article 835-2, paragraphe 5 du plan comptable général, l'annexe aux états financiers pour 2016 aurait dû comporter l'indication et la justification de ce changement d'estimation, la présentation d'une note sur ce sujet au conseil d'administration et à l'assemblée générale ne suffisant pas à satisfaire aux exigences du plan comptable.

6.2.4- La comptabilisation des gratuités

L'association attribue chaque année des places gratuites qui ne figurent pas en comptabilité. En 2018, 968 personnes ont été invitées, ce qui pourrait représenter une perte de recettes de 30 k€ environ, soit une part très faible des recettes totales.

La faiblesse des montants en jeu ne dispense toutefois pas l'association de les faire apparaître dans ses comptes. Elle devrait ainsi comptabiliser en produit de prestation de service (c/ 706) la valeur faciale des places attribuées et en rabais, remises et ristournes (c/ 7096) le montant de la remise, identique à la valeur faciale dès lors qu'il s'agit d'une gratuité.

6.2.5- L'absence d'inventaire physique

Un prestataire de service avait commencé un travail d'inventaire physique des immobilisations auquel aucune suite ne semble avoir été donnée. En l'absence d'un tel outil, le commissaire aux comptes se borne à s'assurer chaque année de la réalité des biens acquis. Toutefois, afin d'assurer la fiabilisation des immobilisations corporelles d'une valeur brute de 10,5 M€ en 2019, la chambre recommande la mise en place d'un inventaire physique reposant sur un système d'information permettant sa mise à jour en continu.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a indiqué qu'elle travaillait à l'établissement d'un inventaire physique, grâce notamment à l'acquisition d'un logiciel dédié, dont le déploiement devrait être achevé d'ici l'automne prochain.

6.3- La présentation des états financiers au conseil d'administration et à l'assemblée générale

La présentation des états financiers n'est pas formellement effectuée par le trésorier dont le rapport financier comporte à la fois des données budgétaires et des données relevant de la comptabilité d'exercice. Comparée aux informations fournies par le directeur général sur l'exécution du budget, la valeur ajoutée d'une telle présentation apparaît très faible. De surcroît, la présentation faite par le commissaire aux comptes de l'étendue de ses diligences et de la justification de son opinion ne constitue pas en soi une présentation des états financiers stricto sensu. En commentant certains aspects du bilan, du compte de résultat ou de l'annexe complétant l'exposé des travaux du commissaire aux comptes, le trésorier devrait apporter un éclairage pédagogique sur les états financiers, par nature très synthétiques. Par exemple, en 2010 le montant des SICAV passe de 4,5 M€ à zéro sans qu'aucune explication ne soit donnée.

Si les conventions réglementées au sens de l'article L. 223-19 du code de commerce sont présentées de façon régulière et exhaustive au commissaire aux comptes et sont approuvées par l'assemblée générale, par contre le rapport de gestion au sens de l'article L. 232-1 du code de commerce n'est pas établi par l'association qui n'entre pas dans la catégorie des petites entreprises définies à l'article L. 123-16 du code de commerce.

Le rapport de gestion expose la situation de la société durant l'exercice écoulé, son évolution prévisible, les événements importants survenus entre la date de la clôture de l'exercice et la date à laquelle il est établi, ses activités en matière de recherche et de développement. Ces informations sont certes déjà exposées dans le rapport moral du président, le rapport d'activité du directeur général et le rapport financier du trésorier. Elles peuvent alimenter le rapport de gestion, dont la forme est libre et qui peut donc reprendre des informations figurant dans les rapports sociaux ou communiquées au cours de leur présentation par le directeur général.

La chambre rappelle que ces documents sont les seuls qui ont vocation à devenir publics et sont les seuls instruments pouvant assurer une forme de transparence sur l'emploi des deniers publics sans lesquels la continuité de l'exploitation serait compromise.

La chambre recommande que soit établi, à la fin de chaque exercice, un rapport de gestion qui doit être examiné par le commissaire aux comptes⁵¹.

6.4- Conclusion sur la fiabilité des comptes

L'organisation de la fonction comptable et notamment son indépendance vis-à-vis des autres services, les principales procédures relatives au contrôle interne comptable et l'étendue des travaux du commissaire aux comptes contribuent à la fiabilité des comptes dans leur ensemble.

Les états financiers doivent cependant prendre en compte le remboursement des coûts de la mise à disposition des agents de la ville de Lyon.

Au-delà, la présentation des états financiers mériterait d'être davantage explicitée, notamment dans le rapport de gestion dont la chambre recommande qu'il soit établi et présenté au commissaire aux comptes et aux instances de l'association chaque année.

⁵¹ Norme d'exercice professionnel 9510.

7- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière est réalisée à partir des états financiers produits par l'association. Aussi, elle ne tient pas compte de l'absence de comptabilisation des personnels et des locaux mis à disposition.

7.1- La structure globale des produits

Les produits d'exploitation sont composés à plus de 95 % par des subventions d'exploitation versées par les partenaires publics, (hors valorisation de la masse salariale des agents mis à disposition et des loyers non perçus) et par des produits des services (billetterie, ventes de spectacles, recettes de coproduction, locations de production).

Les subventions versées doivent être retraitées des transferts de charges versés par la ville de Lyon (cf. infra) ce qui ne modifie pas le montant total des produits d'exploitation, seulement leur structure. Dans une moindre mesure, ils sont composés des « autres produits » (mécénat, inscriptions à la maîtrise, pass Opéra, formules Privilège notamment), de la vente de marchandises (programmes, produits dérivés).

Tableau 8 : Produits d'exploitation de l'opéra (en €)

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes de marchandises*	57 164	60 528	67 303	60 700	54 421	53 466	77 706	77 701	231 943	57 508
Production vendue biens*	70		-1 389							
services*	6 084 431	5 164 768	6 076 677	5 458 882	6 190 864	6 023 574	5 893 002	5 506 577	7 886 064	7 947 087
Chiffre d'affaires nets*	6 141 665	5 225 296	6 142 591	5 519 582	6 245 285	6 077 040	5 970 708	5 584 278	8 118 007	8 004 595
Production stockée*										
Production immobilisée*			102 076	3 837	52 213	20 636			32 050	3 821
Subvention d'exploitation	17 753 770	17 209 980	18 024 176	18 441 984	18 459 382	18 466 697	18 277 181	18 747 180	18 967 227	18 948 594
Subvention d'exploitation retraitées (+ transfert de Charges VDL)	18 974 491	18 527 524	19 414 816	19 889 333	19 789 482	19 761 330	19 584 125	19 394 080	18 967 227	18 948 594
Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges* - transfert de charges VDL	1 445 672	1 709 480	1 502 081	1 577 420	1 468 644	1 379 693	1 832 242	1 177 473	143 949	94 362
Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges - transfert de charges VDL	224 951	391 936	111 441	130 071	138 544	85 060	525 298	530 573	143 949	94 362
Autres produits	794 946	978 854	773 872	759 661	799 476	885 719	948 747	704 632	731 060	661 618
Total des produits	26 136 053	25 123 610	26 544 796	26 302 484	27 025 000	26 829 785	27 028 878	26 213 563	27 992 293	27 712 990

Source : états financiers

Le tableau ci-dessous montre que la structure globale du financement est assez similaire d'une année sur l'autre sauf en 2018 et en 2019, où les recettes liées aux services ont augmenté, notamment du fait des recettes de billetterie mais aussi des ventes de spectacle à l'étranger.

Tableau 9 : Répartition par type de produits

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2 019	Moyenne
Ventes de marchandises*	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,8%	0,2%	0,3%
Production vendue de services*	23,3%	20,6%	22,9%	20,8%	22,9%	22,5%	21,8%	21,0%	28,2%	28,7%	23,3%
Subvention d'exploitation + transfert de Charges VDL	72,6%	73,7%	73,1%	75,6%	73,2%	73,7%	72,5%	74,0%	67,8%	68,4%	72,4%
Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges - transfert de charges VDL	0,9%	1,6%	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	1,9%	2,0%	0,5%	0,3%	0,9%
Autres produits	3,0%	3,9%	2,9%	2,9%	3,0%	3,3%	3,5%	2,7%	2,6%	2,4%	3,0%

Source : états financiers

7.2- Les ressources propres

Le tableau ci-dessous montre que la part relative des ressources propres dans l'ensemble des recettes a progressé de 3% entre 2010 et 2019. Cette progression est due à la croissance de près de 25 % des ressources propres et à une moindre progression du montant des subventions (6,7 %).

Tableau 10 : Part relatives des ressources propres dans l'ensemble des recettes (en €)

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes de marchandises*	57 164	60 528	67 303	60 700	54 421	53 466	77 706	77 701	231 943	57 508
Production vendue de services*	6 084 431	5 164 768	6 076 677	5 458 882	6 190 864	6 023 574	5 893 002	5 506 577	7 886 064	7 947 087
Autres produits	794 946	978 854	773 872	759 661	799 476	885 719	948 747	704 632	731 060	661 618
Total ressources propres	6 936 541	6 204 150	6 917 852	6 279 243	7 044 761	6 962 759	6 919 455	6 288 910	8 849 067	8 666 213
Subvention d'exploitation- transfert de Charges VDL pour 2017, 2018 et 2019	17 753 770	17 209 980	18 024 176	18 441 984	18 459 382	18 466 697	18 277 181	18 016 841	17 903 227	17 884 594
Total des ressources	24 690 311	23 414 130	24 942 028	24 721 227	25 504 143	25 429 456	25 196 636	24 305 751	26 752 294	26 550 807
Ress. Propres / total	28%	26%	28%	25%	28%	27%	27%	26%	33%	33%

Source : états financiers

Cette progression s'explique essentiellement par la progression de la production vendue, c'est-à-dire les recettes de billetterie et les ventes de spectacles.

7.2.1- La fréquentation et la politique tarifaire

Les conventions avec les financeurs imposent à l'opéra une obligation « d'accessibilité tarifaire ». Il lui appartient de proposer une « politique tarifaire attractive, ajustée à la diversité des publics et en équilibre avec la préservation d'un niveau significatif de ressources propres » (article 3-4-3 de la convention 2006-2010, articles 3-1-3 des conventions 2011-2015 et 2016-2018). Les tarifs sont proposés par le directeur général et approuvés chaque saison par le conseil d'administration. L'enjeu de la tarification est de parvenir à un taux de fréquentation⁵² le plus élevé possible, en permettant au plus grand nombre d'accéder aux contenus culturels proposés.

Cet objectif est atteint puisque les taux de fréquentation, présentés aux administrateurs au premier semestre de chaque année, sont très élevés, supérieurs à 95 % pour l'opéra et à 90 % pour le ballet et la programmation pour le public jeune et au-delà de 85 % pour les concerts. Les tarifs sont différenciés en fonction du type de représentation (opéra, concerts, danse) et en fonction de la qualité des places. Ces familles de tarifs sont passées de cinq pour la saison 2015-2016 à sept afin de rechercher une plus grande diversité de publics. La politique tarifaire

⁵² Nombre de fauteuils occupés par rapport à la jauge.

pour la saison 2018-2019 arrête un nombre précis de places affecté à chaque famille. En outre, les tarifs sont modulés au sein des différentes catégories de représentations⁵³.

Dans l'ensemble, comme le montre le tableau ci-dessous, la prévision des recettes de billetterie s'avère fiable, au regard de la diversité des spectacles proposés et des publics attendus.

Tableau 11 : Prévisions et réalisation des recettes de billetterie

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévu	3 384 844	3 574 947	3 751 401	3 635 414	3 532 551	3 955 424	3 598 393	3 652 645	3 746 541	4 251 266
Réalisé	3 471 867	3 691 247	3 461 537	3 375 414	3 271 310	3 871 415	3 354 095	3 437 794	3 847 363	3 734 221
Différence	87 023	116 300	- 289 864	- 260 000	- 261 241	- 84 009	- 244 298	- 214 851	100 822	- 517 045
	3%	3%	-8%	-7%	-7%	-2%	-7%	-6%	3%	-12%

Source : budgets initiaux et révisés présentés au conseil d'administration

Le conseil d'administration ne commente ni ne pose pratiquement pas de question sur la présentation des résultats de la fréquentation ou sur la politique tarifaire proposée par le directeur, qui n'est jamais modifiée par les administrateurs.

Par ailleurs, la question d'un éventuel relèvement ou d'une optimisation des prix des billets n'a jamais été posée. Or le rapport sur le financement du spectacle vivant (cf. supra) avait présenté cette pratique comme un éventuel moyen d'augmenter les recettes de billetteries⁵⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a souligné que dans les faits, la gestion des tarifs de l'association comprenait aussi une phase d'optimisation tout au long des mois de vente des spectacles sur la base de l'observation des tendances par le service marketing. Ainsi, l'association « peut proposer des offres spécifiques à des publics ciblés pour permettre d'optimiser la fréquentation et le chiffre d'affaires soit sur des dates spécifiques, horaires spécifiques, soit sur des séries spécifiques et auprès d'un type de public (selon âge, provenance géographique, habitude d'achat) ».

7.2.2- Les autres recettes

Il s'agit essentiellement des ventes de spectacles, des coproductions et des recettes de mécénat. Elles ont connu des évolutions différenciées qui attestent de la difficulté à les stabiliser. Parmi elles, les recettes des coproductions connaissent une croissance non négligeable, mais comme le rappelait le directeur général lors du comité de suivi du 16 avril 2015, « les possibilités de coproductions ne sont pas infinies ». Par ailleurs, les ventes de spectacles dépendent à la fois du nombre de productions, mais aussi des possibilités, inévitablement limitées de les programmer dans les différentes maisons d'opéra qui les acquièrent.

⁵³ Ainsi les places pour la représentation d'opéras dont la notoriété est acquise sont plus chères (de 16 € à 108 € en 2018) que celles pour la représentation d'œuvres moins connues (de 15 € à 85 € en 2018). Les opéras en version concert et hors les murs ont une tarification beaucoup plus faible et le nombre de séries (familles) est réduit.

⁵⁴ « La mission considère à cet égard qu'une démarche d'optimisation des tarifs n'est pas nécessairement incompatible avec l'exigence d'accessibilité des productions culturelles au plus grand nombre : par exemple il est possible d'appliquer des ajustements tarifaires aux seules catégories de prix les plus élevés, pour conserver une offre importante de billets à tarifs modérés ou minorés ; [...] ; l'expérimentation et le développement dans les plus grandes institutions, publiques comme privées, de méthodes de « tarification en temps réel » (yield management ou revenue management) devrait sans doute aussi être envisagée sérieusement car le modèle d'exploitation de ces institutions s'y prête parfaitement. Ces méthodes permettent de tarifer de façon très différenciée en fonction de la demande et sont certainement plus cohérentes avec un objectif de démocratisation que celles qui consistent à faire payer plus cher les meilleures places ».

Les recettes de mécénat ont en définitive diminué entre 2010 (608 k€) et 2019 (466 k€), malgré la forte progression enregistrée en 2015 et 2016, qui ne s'est pas confirmée au cours des exercices suivants. De même, le nombre de mécènes passe de 13 pour la saison 2009-2010 à cinq pour la saison 2018-2019, ce qui témoigne d'un affaiblissement sensible. Si aucun mécène étranger ne fait partie des donateurs, d'autres sont en même temps fournisseurs de l'association et sont tributaires de marchés pour des sommes importantes. Si une telle pratique, qui consiste en fait à acheter une table pour le dîner de gala organisé annuellement par l'opéra, n'est pas formellement interdite par la réglementation, elle détermine néanmoins une situation potentielle de conflits d'intérêts qui pourrait porter atteinte au respect du principe d'égalité de traitement des candidats. Pour se prémunir contre ces risques, certaines institutions comme le musée du Louvre ou le musée du Quai Branly ont rédigé des chartes éthiques régissant leurs relations avec les entreprises.

L'association ne dispose pas d'un tel document mais indique « *travailler par ailleurs à l'élaboration d'une charte éthique du mécénat propre à notre maison, complémentaire de la charte existante du ministère de la culture* ».

7.2.3- Conclusion sur les marges de manœuvre sur les recettes propres

La progression des recettes propres sur l'ensemble de la période montre que des marges de manœuvre ont été trouvées mais qu'elles concernent essentiellement l'activité de production des spectacles. Or cette activité est supérieure aux objectifs fixés par la convention et ne semble pas pouvoir être développée de manière significative.

Lors du comité de suivi du 9 novembre 2017, le directeur général insistait sur la nécessité de développer les recettes propres, mais affirmait que « *faire moins en termes d'activité (que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif) n'est pas envisageable car cela déstabiliserait l'ensemble du modèle et l'écosystème de L'Opéra de Lyon. La légitimité de l'Opéra de Lyon vient de son activité et de sa qualité (argument de poids pour les coproducteurs, tourneurs...)* ». Cette affirmation reste à démontrer, notamment dans l'hypothèse d'une faible réduction du nombre de productions.

7.3- Les subventions versées par les partenaires publics

7.3.1- Les engagements des partenaires financiers

Afin d'aider l'opéra à assurer ses missions, l'État ainsi que les collectivités accordent annuellement une subvention dans le cadre d'un engagement pluriannuel.

Les subventions ont pour objet de permettre l'accessibilité des spectacles au plus grand nombre : « *elles visent donc à compléter le prix payé par les spectateurs afin de maintenir un niveau de prix du billet raisonnable, de nature à faciliter l'accès au spectacle* » (convention 2016-2018).

Dans la mesure où les engagements financiers des collectivités publiques sont des subventions, elles doivent être fixées par arrêté pour l'État et par délibération pour les collectivités territoriales. Plus particulièrement, la subvention annuelle accordée par la région fait l'objet d'une convention attributive de subvention. Le montant prévisionnel des subventions à verser sont annexées aux conventions pluriannuelles avec les financeurs (articles 4-2).

Tableau 12 : Subventions à percevoir selon les conventions

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
État	5 924 729	5 983 977	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817
Ville de Lyon	6 346 639	6 473 571	6 603 043	6 735 104	6 735 104	6 735 104	6 735 104	6 735 104	6 735 104
Région	3 011 513	3 041 628	3 072 044	3 102 764	3 102 764	3 102 764	3 102 764	3 102 764	3 102 764
Département	3 011 513	3 041 628	3 072 044	3 102 764	3 102 764				
Métropole						3 102 764	3 102 764	3 102 764	3 102 764

Source : convention opéra national de Lyon, annexe II, évolution des subventions.

Celles-ci prévoyaient une indexation annuelle de 2 % entre 2006 et 2010, puis 2 % pour la ville de Lyon et 1 % pour les autres financeurs entre 2011 et 2015. La convention conclue pour la période 2016-2018 rappelait le gel des subventions à compter de 2013 pour tous les financeurs, comme le montre le tableau ci-dessus.

En définitive, la métropole de Lyon a décidé de baisser le montant de sa subvention de 3 % en 2016 puis en 2017, et la région de 5 % en 2016, contrairement à ce qui était indiqué dans les annexes à la convention 2016-2018.

En réponse aux observations provisoires, la métropole a confirmé cette diminution, qui s'inscrit dans un « vaste plan marges de manœuvre », en précisant que « l'opéra (avait) été relativement préservé puisque seule une baisse de 3 % a été appliquée pendant 2 ans (alors que) le chantier visait la baisse de l'ensemble des subventions de 6 % par an pendant 3 ans dans toutes les politiques publiques. »

Tableau 13 : Subventions d'exploitation effectivement perçues par l'association

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
État	5 924 729	5 983 977	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817	6 043 817
Ville de Lyon	6 346 639	5 873 572	6 403 043	6 535 104	6 535 806	6 534 806	6 534 806	7 280 780	7 521 448
Région	3 011 513	3 041 628	3 072 044	3 102 764	3 102 764	3 102 764	2 947 625	2 860 000	2 860 000
Département	3 011 513	3 041 628	3 072 044	3 102 764	3 102 764				
Métropole						3 102 764	3 009 681	2 919 391	2 919 391
TVA	(759 048)	(1016 285)	(668 015)	(390 866)	(400 169)	(386 354)	(381 249)	(392 932)	(418 439)
Subventions exceptionnelles	218 424	285 460	101 243	48 400	75 400	68 900	122 500	36 124	41 009
Total	17 753 770	17 209 980	18 024 176	18 441 984	18 459 382	18 466 697	18 277 181	18 747 180	18 967 227

Source : états financiers

7.3.2- Les aides en nature de la ville de Lyon

Selon les conventions (§ 4.2.6), « le soutien de la ville de Lyon, en sus de l'engagement financier visé à l'article 4-2-1, consiste à mettre en outre à disposition de l'Association « Opéra national de Lyon » des personnels et des locaux. Des conventions particulières fixent entre la Ville et l'Association les modalités de ces mises à disposition ».

Ce personnel est mis à disposition gratuitement par la ville et pourrait donc être considéré comme une subvention. Cette mise à disposition n'est pas comptabilisée par l'association mais est estimée annuellement dans les annexes aux états financiers.

Tableau 14 : Valorisation des mises à disposition de personnel à titre gratuit par la ville de Lyon

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montants inscrits à l'annexe	9 664 073	9 816 654	9 616 383	9 596 255	10 058 673	10 277 202	10 308 073	10 212 911	10 450 416	10 456 066

Source : annexe aux états financiers

Plusieurs conventions conclues également avec la ville de Lyon, prévoient la mise à disposition gratuite de locaux de stockage d'ateliers de fabrication de décors, costumes et accessoires, de locaux de répétition et de deux parkings (. Cette mise à disposition n'est pas comptabilisée par l'association mais a été valorisée dans les annexes aux états financiers à compter de 2014.

Tableau 15 : Valorisation des mises à disposition de locaux à titre gratuit par la ville de Lyon

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valorisation des locaux mis à disposition par la ville de Lyon	-			-	151 050	565 338	565 594	707 441	706 448	722 241

Source : annexe aux états financiers

7.3.3- Coût du fauteuil

Prévu à l'article 4-2-2 des conventions de financements, cet indicateur permet de mesurer la part du prix payé par le spectateur ainsi que le montant pris en charge par les subventions de façon à couvrir le coût des spectacles. Selon les informations communiquées aux membres du comité de suivi et aux administrateurs, au premier semestre de chaque année, portant sur le coût du fauteuil de l'année précédente, la part prise en charge par la subvention tend à diminuer, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 16 : Coût du fauteuil

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût théorique du fauteuil										
<i>opéra</i>	505	577	518	608	434	505	319	351	NC	NC
<i>ballet</i>	207	149	275	156	168	228	119	104	NC	NC
<i>concert</i>	55	129	90	60	55	52	69	46	NC	NC
<i>amphi</i>							173	169	NC	NC
Contribution moyenne du spectateur										
<i>opéra</i>	49	44	51	48	38	41	89	41	NC	NC
<i>ballet</i>	23	21	28	21	13	19	35	15	NC	NC
<i>concert</i>	21	29	41	31	24	27	39	25	NC	NC
<i>amphi</i>							25	14	NC	NC
Autres recettes										
<i>opéra</i>								57	NC	NC
<i>ballet</i>								18	NC	NC
<i>concert</i>								8	NC	NC
<i>amphi</i>								27	NC	NC
Subvention par fauteuil										
<i>opéra</i>	456	533	467	560	396	464	230	253	NC	NC
<i>ballet</i>	184	128	247	135	155	209	84	71	NC	NC
<i>concert</i>	34	100	49	29	31	25	30	13	NC	NC
<i>amphi</i>							148	128	NC	NC

Source : comptes rendus comités de suivi avril 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Les administrateurs estiment au cours de la réunion du conseil d'administration du 13 juin 2014 que « *ce sont des chiffres à utiliser et à communiquer avec précaution et prudence dans le contexte économique actuel* ». Lors du comité de suivi du 21 avril 2016, l'administration de l'association affirme que ni la subvention pour les postes vacants (1,3 M€), ni le montant des charges de personnels supportées par la ville de Lyon au titre des mises à disposition gratuites (10 M€) ne sont intégrés dans les calculs.

À partir des exercices suivants, plus aucun chiffre ne figure dans les procès-verbaux. Lors du comité de suivi du 26 avril 2018, le directeur général « *indique qu'une réflexion sur la méthode de calcul du coût du fauteuil est à mener (questionnement sur l'intégration de certains coûts communs)* ». Enfin, au cours du conseil d'administration du 23 mai 2019, les administrateurs sont informés que la méthode de calcul a évolué suite à des échanges avec les membres du comité de suivi. La fréquentation globale est désormais prise en compte dans le calcul du coût du fauteuil ainsi que le coût des personnels de la ville de Lyon.

Le budget révisé pour 2019 fait apparaître une méthode de calcul effectivement plus développée. Les recettes de l'activité lyrique incluent non seulement les subventions de ville de Lyon mais aussi les recettes de la vidéotransmission et à l'instar de toutes les autres activités, le coût des personnels mis à disposition. Le coût est aussi calculé pour les spectacles à l'amphithéâtre et au péristyle, ainsi que pour le développement culturel, l'objectif étant d'avoir « *une vision plus complète des activités, des publics et des personnels* ». En conséquence, un coût complet par spectateur ou usager (pour les activités culturelles) peut être calculé et les recettes peuvent être segmentées selon trois composantes : recettes de billetterie, autres recettes et contribution théorique de la subvention.

Tableau 17 : Évolution du coût du fauteuil avec changement de méthode en 2019

En €		2009	2013	2015	Budget révisé 2019
Opéra	Coût théorique	505	434	319	308
	Contribution spectateur	49	38	89	34
	Autres recettes	0	0	0	111
	Subventionnement du billet	546	396	230	163
Ballet	Coût théorique	207	168	119	247
	Contribution spectateur	23	13	35	18
	Autres recettes	0	0	0	135
	Subventionnement du billet	184	155	84	94
Concert	Coût théorique	55	55	69	97
	Contribution spectateur	21	24	39	20
	Autres recettes	0	0	0	55
	Subventionnement du billet	34	31	30	22

Sources : procès-verbaux des réunions du comité de suivi et du conseil d'administration et budget révisé 2019

Les administrateurs ne sont pas prononcés sur cette nouvelle méthode. Pourtant, il s'agit d'un indicateur précieux qui, en étant recalculé selon cette méthode pour les exercices précédents, permettrait d'apprécier l'évolution de la part relative des subventions dans le financement des activités de l'opéra.

En définitive, jusqu'en 2019, les personnels et locaux mis à disposition n'étaient pas intégrés au calcul. En 2019, l'assiette de calcul a varié, en intégrant des espaces complémentaires qui ont accru le nombre de fauteuils, diminuant ainsi le coût de chaque unité. Faute d'une méthodologie constante sur la période sous revue, il est impossible d'apprécier l'évolution pluriannuelle du coût du fauteuil.

La chambre recommande que soit validée une méthode de calcul du coût du fauteuil et que l'évolution de cet indicateur soit recalculée pour les dix exercices antérieurs à 2019.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la métropole de Lyon a indiqué « (souscrire) à cette recommandation », et précisé que « plusieurs interventions (avaient) été faites en comité de suivi en ce sens ».

7.4- Le respect de la réglementation européenne en matière de subventions publiques

Les dispositions de l'article 53 du règlement 651/2014 de la commission européenne⁵⁵ énoncent clairement que les aides publiques en faveur de l'opéra sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵⁶.

L'adéquation du montant des subventions aux variations de l'activité est encadrée par la réglementation européenne et nationale⁵⁷. L'idée sous-jacente est que l'aide publique ne doit pas aboutir à un sur financement de l'entreprise bénéficiaire et encore moins à consolider ses fonds propres.

Les conventions de financement traduisent cette précaution financière dans les stipulations de l'article 4-3-1 qui précisent que les dépenses de fonctionnement doivent être maîtrisées, les recettes propres accrues et le fonds de roulement maintenu à 2,5 M€ afin d'assurer 30 jours de fonctionnement. Or, depuis 2014, cet objectif est largement dépassé, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 18 : Équilibre bilancier

Équilibre bilancier	2010	2011	2012	2 013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement / besoin en fonds de roulement	0,75	0,58	2,90	0,73	1,50	2,14	-3,21	-2,11	-7,69
(Dettes fournisseurs/total des achats)*360	75	84	59	59	71	81	58	74	69
Dettes fournisseurs en mois	2,5	2,8	2,0	2,0	2,4	2,7	1,9	2,5	2,3
Trésorerie, en fin d'exercice, en nombre de jours de charges courantes (charges d'exploitation moins amort. et provisions)	55	134	9	23	45	44	39	43	50

Source : états financiers de l'association.

En effet, comme les conventions pluriannuelles de financement ne prévoient pas de mécanisme de récupération, les instances de l'association ont considéré que les bénéfices des exercices 2014 (1 293 k€) et 2018 (1 814 k€) lui appartenaient et ont autorisé leur remontée en fonds propres à travers le report à nouveau. Or, ces bénéfices constituent en réalité des montants de subventions non consommées.

En 2014, l'association a enregistré un produit exceptionnel de 1,1 M€ au titre d'un remboursement exceptionnel par l'administration fiscale de montants de TVA collectée sur les subventions au titre des exercices 2011 et 2012 sur la base de taux erronés.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

⁵⁶ Les aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine sont exemptées jusqu'à 50 millions d'euros par entreprise et par an.

⁵⁷ En effet, le paragraphe 7 de l'article 53 du règlement dispose que : « Pour ce qui est des aides au fonctionnement, le montant de l'aide n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les pertes d'exploitation et un bénéfice raisonnable sur la période concernée. Le calcul correspondant est effectué ex ante, sur la base de projections raisonnables, ou au moyen d'un mécanisme de récupération ».

En 2018, un autre produit exceptionnel d'un montant de 1,8 M€ a été inscrit dans les comptes, correspondant au versement d'une indemnité d'assurance⁵⁸. L'association ayant procédé au remplacement des éléments endommagés avant la fin du litige, grâce aux subventions des collectivités, l'indemnité a de facto permis à l'association d'augmenter son résultat.

En définitive, l'augmentation des capitaux propres n'est pas la conséquence de l'activité, mais correspond en réalité à des montants de subventions non consommés.

Tableau 19 : Évolution des capitaux propres

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capitaux propres	2 914 557	3 328 967	2 287 897	2 414 723	3 698 846	4 061 497	4 222 333	4 409 577	6 210 966	6 426 624

Source : états financiers de l'association.

Selon le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 23 mai 2019, une partie de la trésorerie (410 k€) devrait financer le coût de deux projets immobiliers d'un montant total de 908 000 € hors taxes. Le premier consiste à réhabiliter un bâtiment propriété de la métropole de Lyon pour y installer l'atelier de costumes. Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'association est titulaire d'un bail emphytéotique que la métropole lui a accordé pour une durée de 50 ans, prévoyant la réalisation de travaux pour un montant de 650 k€ hors taxes.

La chambre observe que le montage retenu consiste à faire financer des travaux sur un bâtiment public à l'aide subventions versées à une association. Elle suggère que la convention actuellement en vigueur soit modifiée pour introduire une obligation de reversement des subventions non utilisées.

Hors produits et charges exceptionnels, le compte de résultat est le reflet d'une activité financée à l'aide d'une subvention. Le résultat d'exploitation représente au mieux 2 % des produits, subventions comprises (exercice 2013) et est parfois négatif (exercices 2012, 2016 et 2019). En retraçant la partie des transferts de charge qui enregistre le remboursement du coût des absences des agents mis à disposition de la ville de Lyon, l'excédent brut d'exploitation est en réalité négatif jusqu'en 2017.

Toutefois, le chiffre d'affaires (les ressources propres) progresse de 30 % sur la période, plus rapidement que le montant des subventions (7 %). Par ailleurs, les achats et charges externes sont en diminution de 5 %, tandis que les charges de personnel augmentent de 15 %, ce qui représente une progression annuelle faible due essentiellement à la hausse des taux de cotisations sociales et aux résultats des négociations annuelles obligatoires. Les charges de personnel rapportées aux charges courantes d'une part et aux produits d'exploitation d'autre part est stable depuis 2011 autour de 55 %.

Le rapport entre les subventions d'exploitation et le chiffre d'affaires montre la forte dépendance financière de l'association vis-à-vis de ses partenaires publics, même si ce ratio s'améliore au cours des deux derniers exercices. L'incapacité de l'association à intégralement financer ses propres charges de personnel (hors forces artistiques mises à disposition par la ville de Lyon) est un autre indicateur de cette dépendance.

⁵⁸ Cette indemnité résulte d'un protocole transactionnel entre l'assureur de la ville, la commune elle-même, et l'association pour mettre fin à un litige avec la ville de Lyon né du non-respect par la ville de Lyon de la réglementation sur l'amiante, en confiant à une entreprise ne disposant pas du certificat de qualification requis pour ce type de travaux réglementés, le retrait des portes des ateliers de costumes et de décors situés à Vénissieux, suite à un incendie survenu en 2009. Les préjudices pour l'association consistaient en l'immobilisation, dans les zones confinées suite à la dépose des portes, et parfois leur destruction, des éléments de décors, accessoires et autres biens mobiliers nécessaires à ses représentations.

7.5- Conclusion sur la situation financière

La situation financière de l'association est fragile. L'augmentation de ses fonds propres de 3 M€ entre 2010 et 2019 n'est pas la conséquence de son activité mais tient à l'enregistrement de produits exceptionnels qui sont des subventions non utilisées.

Face à la moindre progression des subventions, l'association est parvenue à augmenter la part des recettes propres dans l'ensemble de ses ressources. Les marges de progression sont toutefois très contraintes.

La trajectoire budgétaire prévisionnelle de l'opéra pour les années 2019-2022, présentée lors du conseil d'administration du 18 mai 2018, est construite à partir d'un montant de subventions publiques inchangé. Elle présente un besoin de financement complémentaire, que le directeur général estime devoir être assuré par les partenaires publics et nécessaire, selon lui, pour garantir la mise en œuvre du projet tel que défini dans la convention. D'ici 2022, le directeur estimant qu'il existe peu de marges de manœuvre pour développer encore les recettes propres de l'opéra et les charges augmentant de manière mécanique, le déficit cumulé devrait s'élever à plus de 2 M€ dans l'hypothèse d'un montant de subventions stable.

Les représentants des collectivités rappellent que leurs propres trajectoires financières sont contraintes. Le représentant de la ville de Lyon souligne que si les moyens des collectivités sont limités et que les recettes de production ne suffisent pas, « *les charges devront être réduites, le modèle économique et les ambitions réexaminés* », ce que suggère également le représentant de la métropole de Lyon. La région comme la métropole affichent la même volonté de stabiliser les moyens alloués à l'opéra.

Cette trajectoire devra être revue pour intégrer les conséquences de la crise sanitaire sur l'activité de l'association pour les années 2020 et 2021, données non disponibles à ce stade, notamment pour les deux saisons à venir. Au-delà, l'incidence d'une réduction de l'activité de production sur les recettes ainsi que la pertinence d'un mode de tarification en « temps réel »⁵⁹ méritent d'être étudiées.

En tout état de cause, l'association n'est structurellement pas viable sans un soutien financier public de grande ampleur.

8- LES FRAIS DE DÉPLACEMENT, MISSION ET RÉCEPTION

8.1- Évolution de l'ensemble des dépenses afférentes aux déplacements, missions et réceptions

Tels qu'ils ressortent des états financiers, les frais de mission s'établissent entre 1 M€ et 1,2 M€ par an sur la période sous revue, soit environ 4 % des charges de fonctionnement de la structure. En 2019, le montant de ces dépenses (1 178 557€) est légèrement inférieur à celui de 2010, ce qui témoigne d'une progression contenue.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association précise « *qu'une majorité (pouvant atteindre jusqu'à 80 %) des frais de déplacements, missions et réception supportés par l'Opéra de Lyon est directement liée à la programmation artistique et non aux seuls frais des personnels permanents* ».

⁵⁹ La tarification en « temps réel » est un mode de tarification qui prend en compte la demande en fonction de la date d'achat sur le modèle des systèmes de réservation développés dans d'autres secteurs comme l'hôtellerie, les transports, etc.

8.2- L'encadrement des frais de déplacement

La politique de voyages, de déplacements, de frais professionnels et de réception des agents de l'opéra est précisée dans une note, mise en application le 1^{er} juin 2018, après validation par le conseil d'administration le 18 mai 2018.

La rédaction de cette politique de voyage a été confiée, en 2015 à l'un des agents en charge du contrôle de gestion. Selon la direction de l'association, le document de 2018 est un simple récolement des pratiques existantes.

La politique mise en œuvre à compter de 2018 prévoit l'établissement et la validation des ordres de mission, ainsi que les modalités de prise en charge et de règlement des frais exposés par les agents. Selon le paragraphe 1.1 du document de référence, « *l'établissement de l'ordre de mission est obligatoire pour tout déplacement dont le point de départ ou la destination se trouvent hors du territoire de la Métropole de Lyon* ».

Par ailleurs, une procédure relative à l'établissement des ordres de mission a été formalisée sous forme d'un logigramme au début de l'exercice 2020 et une gestion des flux de validation a été introduite dans le logiciel de gestion du temps de travail. Il complète le schéma de validation des ordres de missions exposé au point 1.2.1 de la politique de voyage qui prévoit une triple validation : hiérarchique, budgétaire et par la direction générale. Toute dérogation aux prescriptions de la politique de voyage doit faire l'objet d'une demande écrite adressée au trésorier de l'association. Les ordres de mission du directeur général sont visés par le contrôle de gestion et une vérification est effectuée a posteriori une fois par trimestre par le trésorier.

Sur la période 2013-2018 (les données antérieures à 2013 n'étant pas disponibles), 1 872 ordres de mission ont donné lieu à un traitement comptable dans le système d'information de l'opéra. Les ordres de mission concernent près de 80 % des représentations externes. Parmi ces 1 872 ordres de mission, 13 % correspondent à une régularisation, la mission ayant débuté avant que l'ordre de mission ne soit créé dans le système. Si la proportion d'ordres de mission correspondant à des régularisations est en forte baisse sur la période récente, une majeure partie des missions, notamment pour les quatre agents qui en effectuent le plus, sont réalisées alors même qu'aucun ordre de mission n'a été établi (ni ordre de mission préalable, ni régularisation).

Le nombre de missions du directeur général pour les exercices 2017 et 2018 ne correspond que partiellement à la réalité. Il faut y ajouter celles qui sont consignées dans un fichier complémentaire géré par le secrétariat de la direction. En ce qui concerne la période 2013-2016, sur les 153 ordres de mission figurant dans le fichier remis aux contrôleurs de gestion de la ville de Lyon, 78 sont des ordres de mission de régularisation, dont la date de création est postérieure d'une journée au moins à la date de début de la mission. Il s'agit là d'une pratique à laquelle l'association devra mettre fin.

8.3- Les dépenses exposées par le directeur général au titre des déplacements, missions et réception

Le plan comptable applicable à l'opéra prévoit que soient individualisées dans un compte spécifique « 625 65 » les dépenses liées aux déplacements du directeur général. Si la comptabilité générale donne ainsi une première approche de ces frais, une approche analytique complémentaire permet, en retraitant les données, de connaître les frais de mission, déplacement et réception attribués au « centre de coût » que constitue le directeur général.

Tableau 20 : Postes du compte 625 affectés au directeur général (libellé analytique D1-xxx)

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais déplacement DAF								-11	23	
Frais déplacement DG	57 982	99 246	120 910	154 138	156 312	146 363	117 399	74 441	65 311	62 374
Frais déplacement instances	3 200	1 605	1 152	1 301	1 388	1 066	374	639	142	1 582
Hébergement à Lyon	105	597	286	29	113	504	332	299	605	729
Logement et repas en déplacement	2 137	-1 607					8			
Logement et repas en tournée							211			
Réceptions extérieures invitations	63 351	66 930	62 527	16 153	2 284	903	367	930	247	1 576
Réceptions Opéra			26 968	10 409	19 216	16 111	11 207	16 887	16 799	9 743
Taxis	5 462	5 758	2 916	2 796	3 739	3 970	2 315	1 594	2 019	3 710
Transports individuels du personnel	47 952	13 422	22 564	9 835	191	66	1 241	571	3 374	1 652
Voyages et déplacements tournée					328					
Total incluant les frais de déplacement du DG	180 190	185 950	237 323	194 660	183 572	168 983	133 454	95 350	88 520	81 366

Source : Extraction du grand livre analytique de l'opéra

Le tableau⁶⁰ ci-dessus montre que les frais de déplacement du directeur général ont retrouvé en 2018 un niveau proche de celui de 2010, confirmé en 2019, après une progression de près de 37 % en 2014. Au cours des exercices 2013, 2014, 2015 et 2016, le niveau de ces dépenses était le double de celui du début de période.

Les dépenses appréciées au plan analytique connaissent une réduction de 48 % entre 2010 et 2018. La part affectée au directeur général passe de 32 % dans ce centre de coût en 2010 à 76 % en 2019. Le net fléchissement de l'ensemble de ces dépenses en 2017 traduit l'attention accrue portée par les administrateurs à cette question ainsi que la décision de réduire de 50 % le budget accordé au directeur général.

8.4- La justification des frais engagés par le directeur général avant l'adoption d'une politique de voyage

La justification des frais engagés par le directeur général fait l'objet d'une vérification régulière par le trésorier seulement depuis 2018.

À la suite de la publication dans la presse d'un article relatif aux frais de missions du directeur général, le procureur de la république a sollicité le maire de Lyon par courrier du 2 juin 2017, afin de connaître les mesures de vérification de la bonne utilisation des deniers publics mises en œuvre par ses services.

Une réponse lui a été adressée par le directeur général des services le 23 juin 2017 précisant que « les contrôleurs procèdent également à une reconstitution comptable, ce qui leur permettrait, le cas échéant, de mettre à jour des anomalies de forme ou de fond ».

La chambre remarque que le maire de Lyon n'est pas le représentant légal de l'association et que si la décision prise par les administrateurs de confier la vérification au service du contrôle de gestion de la commune reposait sur une stipulation des conventions de financement, les administrateurs pouvaient en décider autrement. Ils auraient pu aussi exiger une enquête interne pour connaître les circonstances précises de la communication à la presse de près de 3 500 documents comptables de l'association, ce qu'ils n'ont pas fait.

⁶⁰ En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a proposé un tableau de retraitements analytiques qui confirme les tendances établies à partir des données fournies initialement.

Ainsi, les exercices 2014 à 2016 ont été audités par le service du contrôle de gestion de la ville de Lyon. Cet audit n'a fait l'objet d'une lettre de mission ni de la part du directeur général des services de la ville, ni de la part des administrateurs. Ce sont en réalité, les contrôleurs qui ont fait eux-mêmes une proposition sur le contenu de leur mission au directeur général des services, dans une lettre de cadrage du 16 mai 2017. La chambre a eu accès au dossier de travail sous-jacent au rapport remis au maire de Lyon puis au président du conseil d'administration et aux administrateurs et est en mesure de confirmer l'étendue des travaux exposés dans ce rapport.

Dans cet audit, qui portait sur l'exercice 2014 de manière exhaustive, et sur les exercices 2013, 2015 et 2016 par échantillons, figurait en préambule le fait qu'il n'existait alors pas de politique de voyages et déplacements adoptée officiellement, mais seulement des « règles implicites ». C'est au regard de l'application de ces règles, portant sur les déplacements en train et en avion ainsi que sur les catégories d'hôtel susceptibles d'être utilisées que les vérifications ont été opérées.

La principale conclusion est que toutes les dépenses enregistrées en comptabilité sont étayées par des justificatifs (10 non retrouvés sur 1 250 en 2014), grâce à un classement et à un système d'archivage rigoureux, ce que la chambre peut confirmer.

Par ailleurs, alors que la règle implicite prévoyait que le directeur général loge dans des hôtels 4*, « voire » 5*, 70 % des nuitées qui lui sont remboursées concernent des hôtels 5* (ou équivalents en Relais et Châteaux).

Ont été en outre remboursés des dépenses très variées : consommation diverses, presse et livres « avec parfois un lien avec l'Opéra difficile à établir » pour reprendre les termes du rapport, les pourboires, programmes de spectacles, accessoire de voyage, achats divers et cadeaux.

De même, alors que la politique implicite à laquelle se réfère l'association prévoyait des remboursements de notes de restaurant « en fonction de l'invité », limités à 50 €, 70 € ou 90 €, l'audit met en évidence 40 repas supérieurs au plafond (dont quatre supérieurs à 165 € par personne), sur les 203 repas pris en charge par l'opéra en 2014 (directeur général et invités compris). Le rapport précise que « le prix moyen du repas est alourdi par des bouteilles de prix élevé ». Sont également cités douze repas pris par le directeur général seul à Lyon, et remboursés par l'association.

Enfin, alors qu'une voiture de service est affectée au directeur général, ont été prises en charge de nombreuses courses en taxis à Lyon ou dans la région, avec des temps d'attente relativement importants. Ainsi, le compte « taxis » totalise 3 739 € en 2014. L'analyse détaillée de 75 % de cette somme met en évidence que 60 % des déplacements en taxi sont rattachés à un ordre de mission (déplacement gare / aéroport). Le solde concerne des courses pour la plupart dans Lyon ou la métropole, aussi bien en journée qu'en soirée.

L'ampleur de ces remboursements témoigne d'une conception parfois extensive de la notion de frais engagés à l'occasion de déplacement, mission ou représentation. Dans la mesure où la nature de ces dépenses n'a jamais été cachée mais au contraire systématiquement justifiée, sans que les administrateurs y prêtent véritablement attention, ces remboursements ne vont toutefois à l'encontre d'aucune règle interne qu'il revenait d'ailleurs aux administrateurs d'établir. Ces derniers ne disposaient donc pas d'un document de référence qui leur aurait permis de contester, malgré les justificatifs présentés, le remboursement de certains frais. Leur principe même est clairement prévu à l'article 4 du contrat de travail du directeur général, sans que n'y soient définis de manière précise les « frais de déplacements, de séjour et de représentation ».

Par contre, le rapport précise que « *les ordres de mission ont toujours été justifiés, soit pour assister à des représentations / manifestations / jurys, soit pour des rencontres avec des personnes en lien avec le milieu de l'Opéra. Il est cependant impossible de mesurer les retombées réelles, immédiates ou à terme, de ce type de rendez-vous pour l'Opéra* ».

Pourtant, lors de l'assemblée générale du 9 juin 2017, le directeur général adjoint de l'association a déclaré qu'un communiqué de presse avait été diffusé sur cette affaire affirmant le contraire⁶¹.

Au surplus, un membre de l'assemblée générale affirme que l'augmentation des frais de déplacement du directeur général est corrélée à la nécessité de trouver d'autres ressources pour compenser le gel ou la baisse des subventions publiques.

Sur ce point, de telles affirmations paraissent hasardeuses au regard des montants des produits réellement encaissés et du fait que les recettes de mécénat proviennent de donateurs français qui sont souvent les mêmes d'une année sur l'autre.

Tableau 21 : Recettes de mécénat et de coproductions

Recettes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
coproductions	372 199	0	921 526	121 943	487 750	54 423	171 058	189 500	847 065	616 172
Mécénat	607 937	655 443	584 017	597 059	640 280	768 699	807 350	577 320	58 840	466 380

Source : états financiers de l'opéra

Enfin, une présentation du rapport d'audit au conseil municipal de la ville de Lyon avait été envisagée mais n'a jamais eu lieu. Par contre, une communication orale de trente minutes, suivi d'un débat a été effectuée lors de la réunion de la commission culture du mois de novembre 2017.

8.5- La politique de voyage, de déplacements, de frais professionnels et de réception mise en application le 1^{er} juin 2018

Votée par le conseil d'administration du 18 mai 2018, la politique de voyage mise en œuvre à partir du 1^{er} juin 2018 remplace la catégorisation des hôtels (4*, voire 5* pour le directeur général) par la référence à un barème propre à l'association, le conseil d'administration n'ayant pas accepté de prendre comme référence les barèmes applicables aux fonctionnaires de l'État⁶².

La chambre observe toutefois, dans les formulations retenues par l'association, qu'elle a appliqué l'instruction pour la maîtrise et la transparence des dépenses des dirigeants du ministère de la culture et de la communication. Cependant, elle s'en est écartée très sensiblement s'agissant des montants admis au remboursement. En effet, cette instruction mentionne que la délibération du conseil d'administration doit transposer les règles définies pour les personnels de l'État (décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et textes d'application), sous réserve des conventions collectives existant dans certains établissements.

Afin d'établir ses barèmes, l'association a procédé à une analyse de la fréquence des déplacements par zone, des partenariats existants, tout en tenant compte des catégories et plafonds définis. Une équipe dédiée a procédé à ce travail réalisé à partir des factures. Pour

⁶¹ « *Les frais concernés correspondaient à des missions du directeur général dans le cadre du développement des activités et du rayonnement de l'opéra de Lyon ; [...] les missions du directeur général ont permis de développer fortement les recettes propres de l'opéra au cours des dernières années (recettes de coproductions, tournées, mécénat) dont les membres ont pu constater des retombées financières dans les comptes annuels : recettes de coproduction environ 600 k€ par an, recette de tournées à peu près équivalentes et recettes de mécénat de près d'un million d'euros* ».

⁶² Voir décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

le directeur général, il est toutefois précisé que « *les dérogations sont possibles uniquement si le niveau de dépense reste proportionné à la nécessité du déplacement* ».

Les frais de réceptions sont plus strictement encadrés que par le passé, puisque « *les dépenses de réception sont limitées pour l'essentiel aux repas offerts par les dirigeants à des personnalités qui ont la possibilité de contribuer au développement et au rayonnement de l'établissement* ». En outre, « *le choix des invités doit être effectué avec rigueur et de manière à pouvoir justifier le cas échéant en quoi l'effort de relations publiques peut profiter à l'établissement* ». Un classement des invités a été prévu, pour limiter le montant du prix du repas individuel. Il en va de même pour les hôtels.

Enfin, au premier semestre 2020, a été mis en service un nouveau logiciel de notes de frais, en substitution d'un précédent dont l'éditeur n'assure plus la maintenance. Le nouveau logiciel se veut plus ergonomique et permet une autonomie plus grande des salariés dans la gestion de leurs notes de frais. Il est articulé avec la politique voyage mise en place en 2018 (contrôle de plafonds automatiques).

Le paragraphe 1.2.1 de la politique de voyage précise que : « *En ce qui concerne le directeur général, un contrôle a posteriori est réalisé tous les trois mois par le trésorier de l'association* ». Le premier compte rendu a effectivement eu lieu lors du conseil d'administration du 23 mai 2019. Cette pratique est de nature à limiter les risques d'erreurs, mais ne constitue qu'un contrôle a posteriori qui ne donne aucune indication sur les activités qui ont justifié les frais engagés.

La chambre recommande dès lors, que le rapport du trésorier comporte une répartition des frais de mission par type d'activités (coproductions, relations publiques, productions, mécénat).

9- LES ACHATS

9.1- L'association est soumise au droit des marchés publics

Eu égard à ses caractéristiques (part des subventions publiques prépondérante dans les ressources et contrôle par des personnes publiques) qui justifiaient cet assujettissement, l'association entrait dans le champ d'application de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Elle était donc dans l'obligation de respecter des règles de publicité et de mise en concurrence pour ses achats au-dessus de certains seuils et, dans tous les cas, de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures rappelés à l'article 6 de l'ordonnance.

Par ailleurs, lors de l'entrée en vigueur de la réforme des marchés publics le 1^{er} avril 2016, l'association est devenue un pouvoir adjudicateur soumis pleinement à l'ensemble des règles applicables aux marchés publics (cf. article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui reprend les critères précédemment évoqués), sans que son statut d'association ne lui confère de dérogation.

Elle est depuis le 1^{er} avril 2019 soumise au code de la commande publique (ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et son décret d'application) qui reprend dans l'ensemble les mêmes dispositions que l'ordonnance de 2015 précitée⁶³.

⁶³ En conséquence, l'association est soumise aux mêmes règles que les personnes morales de droit public excepté sur certains points tels que les modalités de publicité des marchés passés selon une procédure adaptée (articles

9.2- Volume et typologie des achats de l'association

Les charges d'exploitation de l'association, hors dépenses de personnel, impôts et taxes, et dotations aux amortissements, dépréciations et provisions, représentent entre 9 et 11 M€ par an.

Ces charges d'exploitation sont constituées essentiellement de :

- ♦ frais de maintenance des bâtiments (1,6 M€ en 2018 : marchés de sécurité incendie gardiennage, nettoyage, génie climatique, ascenseurs, électricité) ;
- ♦ fournitures non stockables (eau, énergie : 410 k€ en 2018 ; fournitures spécifiques spectacle : 591 k€ en 2018) ;
- ♦ achat d'études et de prestations de services (achat de spectacles : 620 k€ en 2018 ; sous-traitance décors : 421 k€ en 2018) ;
- ♦ déplacements, missions, réceptions : transports individuels, voyages et déplacements des artistes, hébergement à Lyon, réceptions, logements et repas en tournée (1,01M€ en 2018) ;
- ♦ prestations de services artistiques, prestations de services communication, prestations de services techniques, diverses prestations (785 k€ en 2018) ;
- ♦ commissions agents artistiques, honoraires communication (380 k€ en 2018) ;
- ♦ publicité, programmes, catalogues, affiches (494 k€ en 2018) ;
- ♦ primes d'assurance (441 k€ en 2018, mais en moyenne 130 k€ par an)⁶⁴.

Après retraitement et en l'absence de tableaux de bord exhaustifs des marchés, les dépenses liées à des achats de fournitures et services soumis au droit des marchés sont estimées à un montant annuel d'environ 7 M€, l'association n'ayant pas été en mesure de confirmer cette donnée.

Si les locations immobilières (1,1 M€ par an) et les droits d'auteur et droits de représentation (900 k€ par an) ne sont pas soumis au droit des marchés publics, en revanche, contrairement à ce que soutient l'association, constituent des achats relevant du droit des marchés, dans la mesure où ils répondent aux définitions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 juin 2005, de l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique :

- ♦ les achats de spectacles ;
- ♦ les achats de décors existants, partitions ou frais de maquettes ;
- ♦ les services de communication hors communication audiovisuelle ou radiophonique ;
- ♦ les achats d'accessoires, même d'occasion, même spécifiques.

Ces catégories d'achats peuvent cependant faire l'objet de modalités de passation spécifiques (marchés négociés).

R. 2131-12 et R. 2131-13) les modalités de désignation des membres d'un jury de concours, désignés dans ce cas par les règles propres à chaque établissement (article R. 2162-25) et l'exécution financière des marchés (articles L. 2191-1 et suivants). Sur la période sous revue, les seuils au-dessus desquels s'appliquent les procédures formalisées sont les suivants :

- 4 845 000 € HT du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2012 pour les marchés de travaux (5 000 000 € HT du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2014 ; 5 186 000 € HT du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2016 puis 5 548 000 € HT) ;
- 193 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2012 (200 000 € HT du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2014, 207 000 € HT du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2016 puis 221 000 € HT).

⁶⁴ En 2018 l'association a versé une indemnité d'assurance de 305 k€ au CIC au titre des indemnités de fin de carrière.

9.3- La fonction achat au sein de l'association

9.3.1- L'audit de 2018 relatif aux procédures d'achat

Lors du conseil d'administration du 29 septembre 2017, a été décidé, à l'initiative du président, un audit des procédures d'engagement des dépenses de l'opéra, avec comme objectif de « *poursuivre la démarche achat à l'opéra, de sécuriser juridiquement ses processus et les procédures qui en découlent (délais, circuit de validation, périmètre de délégation) et harmoniser au mieux sa politique achat* ». Aucun audit d'ensemble portant sur les achats⁶⁵ n'avait eu lieu auparavant, la demande du président du conseil d'administration portant sur l'applicabilité de la nouvelle ordonnance sur les marchés publics du 23 juillet 2015 qui est plus contraignante que l'ordonnance du 6 juin 2005.

En novembre 2017, un cabinet de conseil a analysé les pratiques de l'opéra au regard de la réglementation. Cette étude, à dimension fortement pédagogique, a été rendue au premier semestre 2018, à la suite de plusieurs rencontres avec les services (direction générale, services opérationnels, prescripteurs en matière d'achats). Les procédures ont été examinées au titre des contrats de « solution billetterie », de matériel d'impression, de la maintenance du bâtiment, du contrôle technique, et des fournitures de bureau.

Tout en concluant à une gestion en bon père de famille, l'étude a mis à jour des faiblesses d'ordre juridique et organisationnel. Ainsi, la connaissance et l'application des textes régissant la commande publique par les différents acteurs reste perfectible, de même que l'identification, l'évaluation et la planification des besoins laissent à désirer. Enfin, la sécurité juridique des procédures est fragilisée, dans la mesure où « *lorsque qu'une consultation est lancée, les cadres contractuels et les documents utilisés pour la consultation sont le plus souvent (à l'exception du marché examiné pour la billetterie qui globalement est satisfaisant) inadaptées aux exigences de la commande publique. On constate aussi une disparité au niveau de la présentation et de la qualité (juridique) des documents* ». La nécessité de renforcer l'analyse des besoins est clairement énoncée lors du comité de suivi du 26 avril 2018 et de la réunion du conseil d'administration le mois suivant.

Toutefois, au titre de la sécurité juridique, la question de l'autorisation donnée aux différents acteurs de signer des pièces de marché en fonction de seuils préalablement définis ne semble pas avoir été abordée. Si en 2017, le directeur général a délégué sa signature au directeur général adjoint notamment pour signer en son nom les contrats, décisions, bons d'engagement et tout document relatif aux dépenses inférieures à 20 000 € HT⁶⁶ ; aucune délégation n'avait été donnée à son prédécesseur en dehors de celle ponctuelle pour la signature de conventions relatives aux projets de développement culturel de l'opéra ou tous autres engagements requis par le péril ou l'urgence, du 13 au 14 novembre 2014.

En l'absence du directeur général et du directeur administratif et financier ou du directeur général adjoint pendant les congés des étés 2012, 2013, 2015, 2016, 2017 et 2018, le directeur d'exploitation a eu délégation pour signer « *tous contrats et ordres de règlements concernant le fonctionnement de l'opéra de Lyon ou tous autres engagements requis par le péril ou l'urgence* ».

Par conséquent, le directeur d'exploitation n'avait pas de délégation de signature permanente pour signer les marchés, alors qu'il a signé de nombreux contrats en dehors des périodes de congés. Par ailleurs, une convention de mandat avec une régie publicitaire a été signée par

⁶⁵ Le commissaire aux comptes a évalué le contrôle interne qui sous-tend les procédures d'acquiescement des factures depuis l'émission du bon de commande jusqu'au paiement. La finalité était de pouvoir estimer l'intensité des tests substantifs à mettre en œuvre pour justifier les sommes inscrites dans les comptes correspondants, mais non pas d'analyser l'organisation de la fonction ni l'application des textes alors en vigueur.

⁶⁶ En cas d'empêchement du directeur, ce montant n'est pas limité (délégation du 19 octobre 2017).

un agent de l'association qui ne disposait pas de délégation pour ce faire. L'opéra indique que « l'acte d'engagement du marché a été signé du directeur général et les commandes successives ont été validées selon les circuits établis » sans qu'un document probant ne soit produit à l'appui de son affirmation.

Au surplus, en l'absence de délégation au directeur administratif et financier et aux directeurs de services, les contrats qu'ils ont signés sont irréguliers. Ces achats n'ont pas été quantifiés par l'association qui recourt cependant à de nombreux fournisseurs pour des montants individuellement peu importants (cf. infra) mais qui peuvent s'élever in fine à des sommes dépassant les seuils des procédures formalisées. Enfin, l'association a fait parvenir à la chambre un schéma de délégation des signatures en fonction des montants en jeu, sans indiquer l'origine de ce document ni sa date d'élaboration ou de validation.

À la suite de cet audit, l'association a fait part à la chambre des actions entreprises pour remédier aux faiblesses identifiées : échanges avec le cabinet de conseil, formation interne aux marchés publics, développement de requêtes informatiques spécifiques pour l'analyse des achats, développement d'outils communs (modèles de marché, analyse des offres), formalisation d'un calendrier de suivi des marchés, recrutement d'un directeur d'exploitation compétent dans le domaine de la commande publique, conventionnement avec l'UGAP à travers la métropole, hiérarchisation des priorités.

Ces actions n'ont pas été formalisées dans un plan pluriannuel mais une note a été présentée au conseil d'administration du 22 novembre 2019 pour expliciter les actions à mener au cours de la saison.

9.3.2- L'organisation de la fonction « achat »

Avant 2016, la fonction achat était totalement décentralisée dans les différents services, avec des règles communes (solicitation de trois devis pour tout achat supérieur à 8 000 €, selon les seuils, consultation et mise en concurrence dans un format libre). Ces marchés étaient passés, service par service, dans le respect des enveloppes budgétaires allouées et validées lors du vote du budget. Les commandes étaient validées selon un schéma de validation. Le contrôle de l'exécution était réalisé par les services concernés (visa de service fait apposé sur la facture) et suivi de la vérification du visa indispensable par la comptabilité avant préparation du paiement.

La fonction a été réorganisée et en partie recentralisée depuis la fin de l'année 2017, en y associant le contrôle de gestion « *dans un souci d'efficacité opérationnelle* »⁶⁷.

L'association n'a jamais élaboré de procédure écrite ni de nomenclature des achats, mais s'appuie uniquement sur les processus de validation des commandes dans le logiciel de gestion budgétaire et comptable. En lien avec l'éditeur du logiciel, a été développée la capacité de faire des requêtes fournisseur sous Excel (ce qui n'était pas possible avant décembre 2018) ce qui permet d'affiner les analyses des achats et de rendre lisible leur segmentation. L'association considère qu'elles constituent un prérequis indispensable à la conduite des procédures.

⁶⁷ Chaque direction opérationnelle (artistique, communication, exploitation, fonctions support, services techniques, secrétariat général) recense ses besoins, complète les documents type, puis les retourne au contrôle de gestion qui exerce un contrôle qualité et les met en ligne. Ce service assure aussi des fonctions d'accompagnement, d'appui, études, auprès des services concernant les achats. Les analyses des offres sont effectuées dans les services puis rediscutées avec la DGA et la personne en charge du contrôle de gestion et des achats. S'agissant de l'exécution des marchés, les directions opérationnelles sont compétentes et attestent le service fait. Le service comptable suit ensuite la facturation.

La personne en charge du contrôle de gestion et des achats gère la partie plus administrative des marchés⁶⁸. Elle a également mis en place récemment un suivi des procédures en ce qui concerne le service exploitation, afin d'alerter le service sur les périodes de renouvellement possibles et les fins de contrat.

Par ailleurs, l'association pourra de plus en plus faire appel à l'UGAP depuis qu'elle est devenue bénéficiaire, en juillet 2019, de la convention de partenariat liant la métropole de Lyon à l'UGAP. L'association espère bénéficier de tarifs plus avantageux négociés par la métropole. En tout état de cause, cela lui permet d'être en conformité avec la réglementation pour ces achats⁶⁹.

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2018, tous les marchés dont la valeur du besoin estimé est égale ou supérieure à 25 000 € HT doivent être passés de manière dématérialisée. Cette obligation concerne aussi bien la publicité et mise à disposition du dossier de consultation que la soumission des candidatures et des offres. L'association s'est dotée d'un profil acheteur en 2016 et confirme ne plus accepter que des offres sous forme électronique depuis le 1^{er} octobre 2018.

9.3.3- Une organisation en voie d'amélioration

L'association ne dispose pas de tableaux de bord de ses marchés, le tableau de suivi des procédures, présenté comme outil de gestion, n'en donnant qu'une vision très parcellaire. Elle a fourni à la chambre une liste des « *procédures 2010-2018 et marchés d'un montant supérieur à 221 k€ sur quatre ans depuis 2013* », soit environ 50 contrats. Cette liste comporte des anomalies (type de procédure, date). Les marchés ne sont pas numérotés.

Il ne s'agit pas de la liste exhaustive des marchés passés dans la mesure où certains échappent (notamment pour les moindres montants et pour ceux passés dans certains services) au contrôle de la direction générale et dans la mesure où pour des montants inférieurs, l'association ne les recense pas forcément.

Par ailleurs, les pièces ne sont pas toutes archivées au même endroit que ce soit physiquement ou de manière dématérialisée. Certaines pièces sont demeurées introuvables⁷⁰.

Ainsi, certains avis de publicité n'ont pas été conservés, l'association ne disposant que d'un courriel de confirmation de publication, généré par la plateforme numérique⁷¹. Certaines analyses des offres n'ont pas été présentées à la chambre (marché d'interphonie scénique et de fourniture de prestations de presse).

L'association procède désormais à un archivage numérique des pièces mais force est de constater que l'ensemble des pièces n'est pas toujours conservé et archivé (comme par exemple les avis de publicité, cf. infra). La chambre rappelle que les acheteurs doivent conserver les documents conformément à la réglementation⁷².

⁶⁸ Publication, veille, alertes sur des plateformes, constitution d'une bibliothèque, élaboration de modèles de documents (règlement de la consultation, acte d'engagement, grille d'analyse des offres, ce qui permet une certaine unification des pratiques).

⁶⁹ Article 15 de l'ordonnance de 2005 ; article L2113-4 du code de la commande publique.

⁷⁰ Ensemble des pièces des marchés d'assurance, téléphonie, hébergement à Lyon, achat de bois) ou sont même inexistantes (avis d'attribution et rapports de présentation dans le cas des procédures formalisées).

⁷¹ Marchés de fourniture de prestations presse nationale et internationale, marchés pour une interphonie scénique, marché « solution billetterie de 2017.

⁷² Articles L. 2184-1, L. 2196-1, L. 2384-1, L. 2396-1 et R. 2184-1 et suivants du code de la commande publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a précisé que l'association avait recruté un acheteur et s'était dotée d'outils de gestion propres aux achats⁷³.

9.3.4- Le recensement des besoins

L'association recense ses besoins à la fois dans le cadre de la préparation des budgets par services opérationnels et de manière transversale par le service exploitation. Au surplus, les réunions avec le contrôle de gestion permettent de déceler les éventuels marchés transverses.

La chambre constate toutefois que les besoins sont encore recensés de manière incomplète. Des achats ne sont pas recensés au bon niveau et ne font pas l'objet de procédures adéquates, malgré les contrôles de cohérence qui sont mis en œuvre. Ainsi, des marchés peuvent avoir une durée assez longue et ont également été renouvelés pour des périodes longues, auprès des mêmes fournisseurs (marché de sécurité incendie gardiennage, marché de nettoyage, logiciel de billetterie de 2000 à 2016) ; le marché pour l'assurance apparaît très ancien (1987) et sans montant.

L'association a passé des marchés uniques pour des montants importants avec des prestations distinctes (sécurité / incendie / gardiennage), alors que tous les marchés doivent être passés en lots séparés, lorsque leur objet permet l'identification de prestations distinctes⁷⁴. Des prestations similaires ont été commandées auprès d'entreprises en dehors de tout marché (nettoyage, maintenance, pour des sites distants).

Certains contrats (conception graphique et réalisation de supports et outils de communication) prévoient expressément que des prestations non prévues au contrat initial pourront être commandées, sans être chiffrées, ni prises en compte dans le montant initial du marché.

9.3.4.1- Des prestations qui pourraient être regroupées

Dans les domaines, par exemple, des déplacements, de la restauration, de l'hébergement, des matériels, fournitures techniques ou de spectacle, de l'impression, de la publicité, certaines prestations de nature similaire, auraient pu faire l'objet d'une évaluation en amont afin d'être, le cas échéant, regroupées pour la commande. En effet, beaucoup de ces prestations relèvent d'une catégorie homogène et leurs montants devraient être cumulés pour définir la procédure d'achat.

Par exemple, les achats de matières et fournitures décors (compte 601) comprennent différents types d'achats qui pourraient être regroupés de manière homogène, ou qui pourraient faire l'objet de lots, mais pour lesquels il n'existe actuellement pas de marché.

Cette faiblesse a été en partie identifiée par le service de contrôle de gestion. Ainsi, à titre d'exemple, la régie publicitaire a fait l'objet d'un marché passé fin 2018. Le secteur des hébergements est en cours d'étude.

⁷³ Développement de requêtes fournisseurs dans le logiciel de gestion comptable et financier, mise en place de tableau de bord de suivi des procédures, d'une bibliothèque juridique et de pièces, souscription à une convention UGAP par l'intermédiaire de la métropole de Lyon, création d'un profil acheteur, numérisation des procédures, désormais centralisées et mise en place d'un tableau de suivi des échéances du renouvellement des marchés.

⁷⁴ Article L. 2113-10 du code de la commande publique et article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

9.3.4.2- Une multitude de fournisseurs pouvant révéler des irrégularités

Plus particulièrement, certaines prestations ont été réalisées par une multitude de fournisseurs qui ne disposent en général d'aucun contrat dans la mesure où les montants pris individuellement sont relativement faibles. Ainsi en 2018, l'opéra a fait appel à 105 prestataires différents pour les fournitures techniques de spectacle (compte 606533), pour un montant de près de 280 k€ (y compris en charges constatées d'avance). Les montants payés vont de 18 € à 30 348 € HT.

Certes, et ainsi que le souligne l'association, un même compte comptable, surtout pris à un niveau aussi fin, n'est pas forcément le reflet d'une catégorie homogène⁷⁵.

La chambre signale la possibilité ouverte à l'association de retenir à l'avenir la notion d'unité fonctionnelle, prévue à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique. En effet, lorsqu'il s'agit de satisfaire un besoin concourant à la réalisation d'un même projet (en l'espèce, un projet artistique avec une multitude de prestataires), l'acheteur peut prendre en compte, comme référence, la notion d'unité fonctionnelle. Cette notion, qui doit s'apprécier au cas par cas et en fonction des prestations attendues, suppose une pluralité de services ou de fournitures concourant à un même objet. Dans cette hypothèse, l'ensemble des prestations nécessaires à la réalisation du projet et faisant partie d'un ensemble cohérent est à prendre en compte de manière globale pour déterminer les modalités de publicité et de mise en concurrence.

9.4- L'examen des marchés

Les marchés de l'association sont notamment des marchés récurrents ayant pour objet la sécurité incendie (entre 540 et 560 k€ HT annuels), le nettoyage (environ 340 k€ par an), la fourniture d'électricité (309 k€ par an), la maintenance (260 k€ par an), la communication (conception graphique et réalisation des supports et outils de communication). Ces marchés sont parfois passés pour des périodes assez longues.

Plus ponctuellement, l'opéra passe des marchés de services pour la constitution de décors (entre 200 et 700 k€ par an), et parfois de travaux (par exemple pour l'aménagement des salons de réception N+8 en 2016 pour 110 k€) ou pour la modification des locaux du personnel loges et vestiaires musiciens en 2017 (128 k€). En effet, il s'agit de travaux d'amélioration qui relèvent du locataire et non du propriétaire.

Il a été constaté que certains prestataires retenus dans le cadre de procédures de marchés, bénéficiaient de versements allant au-delà des stipulations contractuelles⁷⁶.

Pour l'ensemble de ces marchés, les prestations hors-forfaits sont validées après présentation de devis selon des bordereaux de prix unitaires (BPU) prévus au marché. Si en effet rien n'interdit de prévoir une partie à prix forfaitaire et une partie à prix unitaire, le montant total du

⁷⁵ L'association relève l'exemple de la location de matériel technique qui couvre des prestations comportant des spécificités différentes telles que petits matériels audiovisuels, lumières, matériel de construction, location de partition auprès des éditeurs etc... S'agissant de la publicité, selon l'association, la multitude de fournisseurs reflète la diversité des médias. Par ailleurs, elle précise que le compte costumes est directement lié aux souhaits artistiques et spécifiques des créateurs. Compte tenu de la spécificité des besoins, les segments sont extrêmement variés et conduisent à contractualiser avec des fournisseurs tout aussi variés.

⁷⁶ L'association explique pour les entreprises suivantes, que :

- S : les écarts correspondent aux prestations hors-forfaits non récurrentes pour les prestations spectacles (effets feu) et les renforts Vigipirate, suite à des directives préfectorales ;
- C : les écarts correspondent aux prestations hors-forfaits non récurrentes pour le nettoyage du plateau de scène, mise en place du tapis de danse, nettoyage des Muses... ;
- K : les écarts correspondent aux prestations hors-forfaits pour des permanences sur certains spectacles et des travaux correctifs ;
- E : les écarts correspondent aux prestations hors-forfaits (travaux divers correctifs non prévisibles).

marché doit être prévu au contrat et ne doit pas être dépassé. Cependant, en l'espèce cela n'aurait pas eu d'impact sur la procédure choisie mais il est important de rappeler que les prestations d'un marché doivent être circonscrites et qu'un montant maximal doit être contractualisé⁷⁷.

La chambre appelle l'attention de l'association sur la nécessité de déterminer la nature et l'étendue des besoins à satisfaire avec précision avant le lancement des consultations, afin notamment de ne pas commander des prestations qui pourraient avoir pour effet de faire franchir les seuils des procédures formalisées et de fausser la concurrence.

9.4.1- Des faiblesses récurrentes

Les constats de la chambre ont été établis à partir de l'examen approfondi des marchés suivants : marché de sécurité, incendie et gardiennage, marché de conception graphique et de réalisation des supports et outils de communication, marché des prestations de relations de presse nationale et internationale, marché de sous-traitance pour certains décors, marché d'achat de voyage, marché pour l'acquisition d'une interphonie scénique et marché pour une « solution billetterie ».

9.4.1.1- *La qualité formelle des documents contractuels et de publicité et mise en concurrence est parfois insuffisante*

Il a été relevé que :

- ♦ la qualité ou même le nom du signataire ne sont souvent pas indiqués⁷⁸ ; le signataire ne peut donc pas être formellement identifié ;
- ♦ parfois la date de signature n'est pas indiquée⁷⁹ ;
- ♦ des pièces contractuelles sont incohérentes entre elles par exemple quant à la durée du marché⁸⁰ ou avec le règlement de consultation quant à la durée du marché et au type de procédure choisi⁸¹ ;
- ♦ certains marchés portent le numéro d'un lot mais en fait sont passés de manière séparée sans être véritablement allotis⁸².

9.4.1.2- *La qualité des contrats n'est pas toujours assurée*

La durée des contrats doit être limitée et définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique (dans certains cas cette durée est définie par la réglementation). Toutefois cette règle n'a pas toujours été respectée, certains marchés ayant des durées reconductibles sans terme⁸³ alors que leur durée doit être limitée. Certains marchés ou accords-cadres à bon de commande dépassent la durée limite de quatre ans⁸⁴.

Par ailleurs, la forme du marché n'est pas toujours claire : il existe souvent une confusion entre marché et accord-cadre, et au surplus la forme à bons de commande n'est pas non plus

⁷⁷ Il en va de même pour des marchés de montant inférieur, comme par exemple le marché n° 22 de conception graphique et réalisation de supports et outils de communication ou le marché n° 23.

⁷⁸ Marché de travaux d'aménagement des salons de réception, marchés de sécurité, incendie et gardiennage de 2012 et de 2017, marché de prestation de presse nationale et internationale de 2018 et marchés « solution billetterie entre 2000 et 2012.

⁷⁹ Marché de sécurité incendie gardiennage de 2017, marché fourniture et installation d'un réseau d'interphonie scénique et formation du personnel concerné 2017.

⁸⁰ Marché de sécurité incendie de 2012 et 2017.

⁸¹ Marché de sécurité, gardiennage et incendie de 2017.

⁸² Marché exploitation maintenance et service – E1 génie climatique, plomberie, électricité courant fort / E 2 électricité courant faible / E3 ascenseurs et escaliers mécaniques.

⁸³ Logiciel de billetterie.

⁸⁴ Achat de voyages 2016.

toujours très claire⁸⁵. Le montant du marché est parfois erroné ⁸⁶ ou n'est pas toujours précisément énoncé, notamment lorsque le marché contient une partie fixe et une partie « hors forfait » cette dernière n'étant pas toujours chiffrée⁸⁷. Parfois aucun montant n'est indiqué⁸⁸. Or, en l'absence de montant maximum, une procédure formalisée doit obligatoirement être passée ce qui n'est pas toujours le cas⁸⁹.

Enfin, les pièces ne sont pas systématiquement mises à jour ou comprennent des mentions erronées ou irrégulières : ancien CCAG visé, délai de paiement de 45 et non de 30 jours, résiliation pour modification de la raison sociale, interdiction de sous-traiter des marchés de services.

9.4.1.3- Les modalités de choix et de mise en œuvre de la procédure n'assurent pas toujours la meilleure mise en concurrence

Le type de procédure choisi n'est pas toujours clairement identifiable. Parfois il est indiqué « appel d'offre » (alors que le montant est en dessous du seuil) mais l'association n'en respecte pas les modalités alors qu'elles s'imposent dès lors que l'acheteur s'y réfère⁹⁰.

L'association a régulièrement fait la confusion entre la sélection des candidatures et des offres, et entre les procédures ouvertes et restreintes, et ainsi fait appel directement à des entreprises pour qu'elles déposent leurs offres alors que la procédure était l'appel d'offres restreint. Dans ce cas, il est nécessaire de procéder à une première étape formelle qui consiste à sélectionner des candidatures en réponse à une publicité, seules les offres des candidats sélectionnés peuvent être examinées.

Si la négociation est parfois évoquée, rien n'indique si elle a été mise en œuvre ou pas⁹¹.

En cas de procédure adaptée, l'association peut certes choisir librement les modalités de publicité et de mise en concurrence. En revanche, le seul recours à des demandes de devis, sur la base de documents de consultation purement techniques, apparaît dans certains cas insuffisant (par exemple, tous les marchés concernant les décors qui avoisinent parfois le seuil des marchés formalisés).

Certains critères de classement des offres paraissent difficiles à noter et correspondent en fait à la réalisation du cahier des charges (« Critère assistance à la maîtrise d'ouvrage : 25% de la note finale - Il consiste en la capacité du candidat à mettre en œuvre une méthodologie de travail ; Critère refonte : 30 % de la note finale - Il consiste en la capacité du socle technique proposé à couvrir l'ensemble de la description et des exigences du cahier des charges » pour le marché de refonte du site internet).

Les rapports d'analyse des offres, quand ils existent, sont très succincts et ne comportent pas de commentaire littéral⁹².

⁸⁵ Contrôles réglementaires 2017 APAVE, marchés de sous-traitance de décors et « solution billetterie » de 2017.

⁸⁶ Marché sécurité, incendie, gardiennage de 2017.

⁸⁷ Équipements de levage scénique, marché « interphonie scénique » de 2017.

⁸⁸ Photocopieurs Canon en 2015, agence de voyage en 2016, conception graphique et réalisation de supports et outils de communication en 2014.

⁸⁹ Conception graphique et réalisation de supports et outils de communication en 2017 et marché de prestations de presse de 2009 et 2015.

⁹⁰ Système de sonorisation amphi 2018 GL Events.

⁹¹ Prestations de conseil, de veille, d'achat, de gestion des plans media pour le compte de l'opéra national de Lyon 2018, marché « interphonie scénique 2017.

⁹² Sous-traitance de décors, « solution billetterie » de 2017, marché de sécurité, incendie et gardiennage de 2012 et 2017.

9.4.2- Une mise en ordre des achats dans le domaine informatique.

À la suite d'un audit relatif à l'infrastructure informatique, au fonctionnement de la maintenance et du support utilisateurs et sur la base de ses conclusions, une mission d'accompagnement temporaire du service informatique a été lancée afin d'en mettre en place les préconisations, de redéfinir le cadre de fonctionnement, de structurer la fonction informatique et piloter les projets techniques.

L'association a considéré que la première priorité concernait la stabilisation et le remplacement de certains pro-logiciels et non la diversification des fournisseurs dans le secteur informatique. Un poste de chef de projet permanent a été créé en février 2018 afin d'assurer la gestion des pro-logiciels, d'établir les besoins en fonction de l'évolution des usages et d'accompagner les services opérationnels.

En matière d'achats de fournitures ou de matériels informatiques, un poste de chargé des réseaux informatiques a été créé en décembre 2019, notamment pour la gestion du parc. Un audit a été réalisé en janvier 2020, dont le but était d'avoir une vision globale de l'obsolescence du système d'information et de rationaliser les achats. En effet, même si le montant des achats de fournitures informatiques n'est pas très élevé, l'association fait appel ponctuellement à différents fournisseurs sans agrégation des besoins ni réflexion d'ensemble.

Les dernières commandes ont été passées auprès d'un unique fournisseur après sollicitation de trois devis. L'UGAP pour des raisons internes ponctuelles à l'organisation de son propre service informatique n'a pas été en mesure de répondre à ces demandes, mais l'association souhaite pouvoir à l'avenir la solliciter à nouveau.

9.5- Conclusion sur les achats

L'ordonnance du 1^{er} avril 2016 précitée a été l'occasion pour l'association de mieux structurer ses procédures en matière d'achat, que ce soit en termes organisationnels, de définition des besoins, ou en termes de sécurité juridique.

Si la fonction achat au sein de l'association a évolué pour mieux prendre en compte les nouvelles contraintes réglementaires ainsi que les zones de risques mises à jour par l'audit de 2018, des irrégularités subsistent et l'organisation peut encore progresser.

La chambre recommande d'améliorer l'ensemble de la gestion des achats (définition et recensement des besoins, allotissement, régularité des stipulations contractuelles, suivi des marchés, archivage, respect de la réglementation) afin d'assurer le respect des principes de la commande publique.

10- LA GESTION DU BAR RESTAURANT « LES MUSES »

10.1- La gestion du bar restaurant « les muses » par la société Lyon opéra restauration

Par conventions d'occupation temporaire du domaine public signées en 2010, 2016 (avenant) et 2019, la Ville de Lyon a mis à la disposition de l'association « Opéra national de Lyon », à titre onéreux, un tènement immobilier dénommé « Grand Théâtre ». Dans le cadre de l'utilisation de cet équipement, l'association a créé la société Lyon opéra restauration (LOR), dont elle est l'unique actionnaire et dont l'objet social est d'assurer des prestations de restauration que ce soit à l'occasion de spectacles ou indépendamment de toute représentation.

Les relations entre l'association et la société ont été formalisées par plusieurs conventions de prestations de service (en 2011, 2016 et 2018) et d'occupation du domaine public (en 2011, 2016 et 2018). La convention signée en 2018 se différencie des deux premières en ce qu'elle ajoute le bar restaurant « les muses », qui ne figurait pas dans les conventions précédentes et dont la gestion avait été confiée à un prestataire ayant fait l'objet d'une mise en liquidation judiciaire en 2012. Il ressort de différentes réunions du comité de suivi, que la gestion de ce restaurant a été attribuée directement à la filiale de l'association en 2017 pour « *remonter son chiffre d'affaire* » et *compenser la perte de recettes de la filiale avec la baisse des activités événementielles d'entreprise* ». L'élargissement du périmètre de l'activité de la filiale LOR semble avoir permis l'amélioration attendue de sa situation financière, selon les informations communiquées au conseil d'administration le 23 mai 2019⁹³.

10.1.1- La capacité de l'association à conclure une convention d'occupation du domaine public d'un bien dont elle n'est pas propriétaire

L'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) implique de disposer d'un titre, délivré par l'autorité compétente, pour occuper le domaine public. Dans le cas d'une collectivité territoriale, le maire est compétent pour délivrer cette autorisation qui prend la forme d'une convention d'occupation du domaine public. L'article L. 2331-1 du même code, qui pose le principe de la compétence de la juridiction administrative en cas de litige, prévoit que le contentieux peut concerner les contrats, quelle que soit leur dénomination, accordés par les personnes publiques ou leurs concessionnaires.

Une association, concessionnaire d'une dépendance du domaine public, peut conclure une convention, pour mettre à disposition une partie d'un bien dont elle est concessionnaire, mais à condition d'y être expressément autorisée par la personne publique et que cette mise à disposition ait un lien avec son objet.

Les statuts de l'association, dans leurs différentes versions, stipulent qu'elle a pour objet la gestion de l'opéra national de Lyon qui a pour mission la création et la production d'activités lyriques et musicales. À titre accessoire, elle peut réaliser des activités connexes et complémentaires utiles à l'accomplissement de l'objet social.

Le préambule de la convention de 2018 par laquelle l'association confie à la société LOR la gestion de l'établissement « Les Muses » précise que, afin d'assurer le confort des publics, l'association est amenée à assurer ou à faire exécuter des prestations annexes telles que la fourniture de boissons et aliments.

La société occupe une partie de l'ensemble immobilier concédé par la ville de Lyon, ce qui lui permet de réaliser son objet social qui est d'assurer l'activité de restauration au sein de l'opéra à l'occasion de spectacles ou indépendamment de toute représentation. L'exercice des activités précitées permet aux publics de l'opéra de bénéficier de prestations de confort mais aussi à la société d'exercer son activité sans aucun lien avec les missions de l'opéra.

La convention par laquelle l'association a mis à la disposition de la société LOR le tènement du bar/restaurant « Les Muses » paraît conforme aux dispositions du CG3P et au principe de spécialité qui régit les associations.

10.1.2- L'absence de mise en concurrence préalable

Les collectivités territoriales peuvent exercer une activité économique dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, et du droit de la concurrence. À cet égard, pour intervenir

⁹³ Celui-ci est informé que « *l'ouverture des Muses s'est confirmée comme une initiative fortement bénéfique pour la filiale qui participe à l'augmentation du chiffre d'affaire, contribue à une appropriation différente de l'opéra par le public.* ».

sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public. Si l'on part du postulat que la gestion de l'opéra national de Lyon est un service public à caractère culturel, l'exploitation d'un bar restaurant, en tant qu'activité connexe au service pourrait également être regardée comme présentant un intérêt public.

Toutefois, l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques a introduit une nouvelle procédure énoncée à l'article L. 2122-1-1 du CG3P qui impose aux autorités compétentes d'organiser librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats de se manifester, lorsque le titre juridique (acte unilatéral ou contrat) a pour objet de permettre l'occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique. Cette disposition est applicable aux titres domaniaux délivrés à compter du 1^{er} juillet 2017.

L'établissement « les Muses » constitue bien une dépendance du domaine public affectée au service public et spécialement aménagée en vue du service public auquel il était destiné. En outre, la ville de Lyon a confirmé qu'aucun acte de déclassement du domaine public vers le domaine privé de la commune, même partiel du bâtiment de l'opéra n'a été pris. En tout état de cause, la jurisprudence européenne retient le principe d'une procédure de sélection préalable, quel que soit le statut juridique du domaine⁹⁴.

La chambre invite donc la ville de Lyon à confier la gestion du restaurant « les Muses » à un opérateur sélectionné au terme d'une procédure de mise en concurrence.

11- LA FORME JURIDIQUE DE L'OPERA

L'opéra de Lyon prend la forme juridique d'une association depuis sa création par la commune de Lyon, qui a géré cette activité en régie directe jusqu'en 1986. Le précédent rapport de la chambre signalait déjà que sur treize maisons d'opéra en France, la grande majorité était gérée sous une forme autre qu'associative : établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), établissement public de coopération culturelle (EPCC) ou régie. Mais la formule de la régie communale ou intercommunale (exploitation directe par la commune ou l'établissement intercommunal), avec ou sans personnalité morale, reste encore prédominante en dépit du développement des établissements publics de coopération culturelle.

Tableau 22 : Les formes juridiques des opéras français

Statut	Nombre
Service municipal sans personnalité morale	7
Régie municipale dotée de la personnalité morale	5
Établissement public à caractère industriel et commercial	2
Société de droit privé	3
Syndicat mixte ouvert	1
Établissement public de coopération culturelle	5
Association	2
Établissement public de coopération intercommunale	1

Source : site de la réunion des opéras de France (ROF)

Seules les maisons d'opéra de Lyon et de Montpellier sont gérées par une association.

⁹⁴ CJUE, 14 juillet 2016, Promoimpresa.

11.1- Une gestion marquée par la forte présence de la ville de Lyon

Plusieurs exemples dans différents domaines témoignent de la forte implication de la ville de Lyon dans la gestion de l'association. Ainsi en avril 2012, la prise en compte de revendications des salariés exprimées au cours d'un mouvement de grève a nécessité l'intervention des services de la ville de Lyon. Un compte rendu conjoint à la direction générale de la culture de la commune et à la direction de l'association a été diffusé le 18 avril 2012⁹⁵.

En vigueur depuis 2009 et dénoncé par les syndicats en juin 2016, l'accord sur les droits audiovisuels a fait l'objet de négociations entre la direction de l'opéra, en lien avec la ville, et les représentants de l'orchestre et du chœur. Lors du comité de suivi du 8 novembre 2018, le directeur général signale qu'un nouvel accord audiovisuel a été négocié avec les artistes du chœur et de l'orchestre et il remercie le représentant de la ville de Lyon « *pour l'accompagnement de la Ville lors de ces négociations délicates* ». L'entrée en vigueur de l'accord nécessitera une délibération de la ville de Lyon, prise lors du conseil municipal du 21 janvier 2019⁹⁶.

Lors du comité d'hygiène et de sécurité du 18 septembre 2019, la direction générale aux affaires culturelles a présenté pour information, deux dossiers relatifs au transfert de l'atelier de couture et au déménagement du stock de costume de l'opéra. En réalité, la présentation a été faite par la direction générale de l'association, étant précisé que selon un élu de la ville « *seul le CHSCT de l'Opéra est légitime à être consulté pour avis. C'est donc bien, pour information que le CHSCT de la Ville de Lyon est consulté sur ce dossier, compte tenu des décisions prises lors des dernières élections professionnelles* ».

En outre, sept des 14 représentants des membres de droit de l'assemblée générale ainsi que deux des cinq représentants des membres de droit du conseil d'administration sont des élus de la ville de Lyon. Comme démontré ci-avant, le comité de suivi et les réunions entre le directeur général de l'association et le directeur général adjoint de la commune en charge de la culture, la cogestion des ressources humaines (procédure d'engagement partagée, création d'un système de rémunération inspiré de la convention collective des entreprises de spectacle vivant, négociation salariale, porosité entre agents de la ville et agents de l'association) ou encore les interventions municipales dans des domaines relevant normalement du pouvoir décisionnaire de l'association (audit des frais de mission du directeur, remise en cause unilatérale de projet immobilier) limitent l'autonomie de gestion de l'organisme. S'y ajoute le fait que la participation de la commune au financement de l'association représente 50 % au moins du soutien public total.

La commune se comporte en fait, comme si l'association était une régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

Dans ces conditions, suivant la jurisprudence du Conseil d'État⁹⁷, l'association pourrait être qualifiée de transparente⁹⁸. Dès lors, les actes accomplis pour l'exercice de la mission de

⁹⁵ Il portait sur le respect du règlement intérieur (établissement d'un planning ferme à trois semaines, révision du texte du règlement intérieur par un groupe de travail mixte), sur la mise en œuvre de comités communs de suivi ville et opéra, calés sur le rythme des CHSCT, selon les dates du CHSCT de l'association, sur la mise à l'étude d'autres aspects des conditions de travail et sur la création de postes (évaluation des besoins et éventuelle création de postes). Le contenu de ce compte rendu a été repris et développé par le directeur général dans une note diffusée à l'ensemble du personnel le 25 avril 2012.

⁹⁶ La délibération précise que « *l'accord collectif relatif à l'exercice des droits de propriété littéraire et artistique des artistes de l'orchestre et du chœur de l'Opéra national de Lyon est approuvé* », et que « *d'une part, que les relations qu'entretiennent l'ASSOCIATION et les musiciens mis à sa disposition par la Ville de Lyon sont régies par le droit du travail et, d'autre part, que le présent accord doit être regardé comme un accord de droit privé (arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 13 juillet 2004 relatif à l'accord audiovisuel du 25 juin 1992)* ».

⁹⁷ Voir notamment CE, 21 mars 2007, Commune de Boulogne Billancourt.

⁹⁸ « *Considérant que lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être*

service public qui lui a été confiée seraient des actes administratifs et engageraient les collectivités publiques.

Au-delà du risque juridique encouru, la gestion par une association de droit privé, créée à l'initiative de la ville de Lyon, d'un service public culturel pérenne de première importance, dont les membres sont publics, le financement assuré quasi-exclusivement sur fonds publics, et qui emploie 70 % d'agents publics mis irrégulièrement à disposition, ne saurait perdurer et doit retrouver rapidement un cadre de gestion publique adapté.

L'adoption de ce nouveau cadre est d'autant plus urgente que la sécurité juridique des financements publics n'est pas totalement assurée.

11.2- La fragilité du financement public par subvention

Dans le secteur du spectacle vivant, la loi du 18 mars 1999 modifiant l'ordonnance de 1945 relative aux spectacles y a introduit une disposition permettant à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics de subventionner, « dans le cadre de conventions », les entreprises de spectacles, quelle que soit leur forme juridique, et sous réserve que celles-ci respectent les obligations définies aux articles L. 7122-1 et suivant du code du travail et soient détentrices de la licence professionnelle.

Pour des raisons de sécurité juridique (essentiellement pour la distinguer clairement des contrats de la commande publique), la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a donné une définition légale de la subvention⁹⁹.

Cette définition donne force de loi à la doctrine forgée par le Conseil d'État à propos de la Cinémathèque française et du Festival d'Aix-en-Provence, en ce qu'elle limite l'octroi de la subvention conventionnelle à un projet d'origine associative.

Alors que les conventions entre l'association et ses financeurs ne définissent pas d'obligations de service public, il peut être toutefois considéré que la volonté clairement exprimée par les parties de permettre l'accès du plus grand nombre à la scène lyrique, confère à l'activité de l'opéra un caractère de service public. À l'occasion des jurisprudences précitées, le Conseil d'État a rappelé l'obligation de mise en concurrence préalable avant la dévolution à un tiers du service public tout en admettant une exception fondée sur la « nature de l'activité » et l'absence de marché concurrentiel. L'association opéra national de Lyon répond à ces conditions et à celles d'une relation de quasi régie justifiant que la gestion du service lui soit confiée sans mise en concurrence préalable.

Mais la définition législative impose une compensation des obligations de service public et non pas une contrepartie. Or les conventions de financement contiennent des objectifs quantitatifs qui peuvent s'analyser comme des contreparties qui viennent aussi fragiliser les chartes de mission de service public auxquelles se réfèrent les conventions. Du fait de l'existence de telles contreparties, la frontière entre subvention et délégation de service public est beaucoup moins nette que celle tracée par la jurisprudence.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Lyon indique que « certains objectifs sont aussi des indicateurs et permettent de justifier de manière claire

regardée comme transparente et les contrats qu'elle conclut pour l'exécution de la mission de service public qui lui est confiée sont des contrats administratifs ».

⁹⁹ Constituent des subventions « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

l'octroi de subventions publiques importantes à une structure qui pourrait être sinon accusée d'élitisme ou d'entre soi ».

En tout état de cause, en l'absence de contrepartie, la subvention présente un caractère discrétionnaire pour la collectivité publique qui l'accorde, ce qui signifie que l'association n'a aucun droit à son attribution ou à son renouvellement d'une année sur l'autre. Cela est évidemment source d'insécurité pour cette dernière.

11.3- La nécessité de revoir la forme juridique de l'opéra

Au regard du risque de qualification d'association transparente, du doute sur la mise en concurrence préalable à la délégation du service public et du caractère discrétionnaire de la subvention, le changement de statut juridique de l'opéra devient une question urgente que la chambre avait déjà abordée dans son rapport de 2012¹⁰⁰. La gestion directe par les communes ou leurs groupements qui reste majoritaire présente l'avantage de sécuriser les financements nécessaires à l'accomplissement des missions, mais ne résout pas la question de l'absence de statut pour les artistes. Les sociétés de droit privés, notamment les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) et les associations appliquent la convention collective et peuvent assurer un déroulement de carrière à leurs employés mais les financements publics prennent la forme de subventions, précaires par nature.

Dès lors, la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) permettrait d'assurer la gestion des activités de l'opéra dans des conditions d'efficacité et de sécurité juridique suffisantes et de mettre fin à une situation financière fragile.

11.3.1- Rappels réglementaires concernant les EPCC

L'EPCC¹⁰¹ a été conçu comme un instrument juridique souple. Outre qu'il présente un caractère facultatif, il peut être créé avec ou sans l'État (ou ses établissements publics), et il peut avoir la nature d'établissement public administratif ou d'établissement public à caractère industriel ou commercial¹⁰².

L'objectif poursuivi par la loi a été de mettre à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements comme de l'État un nouvel instrument juridique susceptible de mieux assurer le partenariat des personnes publiques dans le secteur culturel.

Lorsque l'EPCC est créé avec la participation de l'État, il doit non seulement présenter un intérêt pour chacune des personnes morales en cause mais également contribuer « à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture »¹⁰³.

Le conseil d'administration est constitué pour la majorité de ses membres, de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, désignés en leur sein par leurs conseils ou leurs organes délibérants, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, leurs groupements, l'État et des représentants du personnel élus à cette fin.

¹⁰⁰ Dans son rapport de 2012, la CRC précisait que « l'opéra de Lyon perdure comme association et la direction a indiqué, dans le cadre de l'examen mené par l'inspection générale des affaires culturelles, que l'évolution vers un statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) semblerait peu opportune. Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire de Lyon et le président de l'association insistent ainsi sur le fait qu'une telle évolution placerait la ville dans une position de gestion directe qui pourrait être bloquante et semble moins adaptée à ce secteur d'activité ; au surplus, elle engendrerait des coûts supplémentaires si les personnels de la ville mis à disposition de l'association étaient transférés vers cette nouvelle structure ».

¹⁰¹ L'EPCC a été créé par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002, introduisant les articles L. 1431-1 et suivants du CGCT.

¹⁰² La circulaire n° 2003/005 du 18 avril 2003 indique que les établissements d'enseignement et les établissements à mission principalement patrimoniale ont plutôt vocation à être des établissements publics administratifs. En revanche, les institutions de création, de production et de diffusion du spectacle vivant, telles les orchestres, les maisons d'opéra, les théâtres et lieux de diffusion du spectacle en général ou du cinéma et de l'audiovisuel peuvent plus facilement être qualifiés, compte tenu de leur activité et des nécessités de leur gestion, d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

¹⁰³ Article L. 1431-1 du CGCT.

Le directeur de l'EPCC qui est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et au vu des projets d'orientations artistiques.

La gouvernance de l'association repose déjà sur une structure similaire, mais l'EPCC met à l'abri de tout risque de gestion de fait, d'une requalification de la convention en délégation de service public ou en marché public, ainsi que d'une requalification en service public à caractère administratif en application des articles L. 2224-2 ou L. 3241-5 du CGCT.

11.3.2- Les effets attendus du passage d'une association à un EPCC : stabilité juridique, financière et patrimoniale

Au-delà d'une plus grande sécurité juridique, l'article R. 1431-2 du CGCT dispose que les statuts d'un EPCC « prévoient les apports respectifs et la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres de l'établissement ».

Le montant des contributions des membres et leur répartition doivent donc être durablement inscrits dans les statuts conformément à la réglementation afin d'assurer à l'EPCC les moyens de son autonomie et sa pérennité. En d'autres termes, les personnes publiques membres nouent entre elles un pacte financier de durée indéterminée. En pratique, ce pacte peut prendre la forme d'un plancher à la contribution financière annuelle de chacun des membres, ce qui garantit l'établissement contre toute baisse nominale de ses ressources. Alternativement, les membres peuvent se répartir le financement des dépenses de fonctionnement selon leur nature et leur objet, ou fixer une clé de répartition.

Au surplus, la création d'une filiale par un EPCC est rendue expressément possible par l'article R. 1431-7 du CGCT qui dispose que le conseil d'administration délibère sur « les créations de filiales et les participations à des sociétés d'économie mixte ». En revanche, « le directeur ne peut prendre ou conserver aucun intérêt dans les entreprises en rapport avec l'établissement, occuper aucune fonction dans ces entreprises, ni assurer des prestations pour leur compte, à l'exception des filiales de l'établissement »¹⁰⁴.

Concernant le régime des biens¹⁰⁵, l'affectation n'emporte pas transfert de propriété, mais laisse prévoir au contraire un retour du bien affecté. En l'absence de loyer, l'affectation confère à son bénéficiaire les droits et obligations du propriétaire, ainsi que les charges d'amortissement et d'entretien des biens affectés.

Dans la mesure où les usagers de l'opéra national de Lyon proviennent essentiellement de la métropole et où la vocation régionale est une obligation forte du label « opéra national en région », la création d'un EPCC à vocation musicale et pouvant disposer de plusieurs scènes sur le territoire régional¹⁰⁶ est susceptible de mettre fin aux fragilités qui caractérisent la gestion du service public par une association.

Si comme indiqué en liminaire, d'autres solutions que la création d'un EPCC peuvent être envisagées, la chambre recommande de revoir la forme juridique de l'opéra.

¹⁰⁴ Article R. 1431-14 du CGCT.

¹⁰⁵ Voir l'instruction budgétaire et comptable M14, tome II, chapitre 3.

¹⁰⁶ L'opéra national du Rhin dispose de trois scènes à Mulhouse, Colmar et Strasbourg. De même l'établissement public national « opéra de Paris » gère les scènes « opéra Garnier » et « opéra Bastille ».

12- ANNEXE RELATIVE A LA SITUATION FINANCIERE

Tableau 23 : Soldes intermédiaires de gestion de l'association

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes de marchandise	57	61	66	61	54	53	78	78	232	58
+ Ventes de biens et services	6 084	5 165	6 077	5 459	6 191	6 024	5 893	5 507	7 886	7 947
= Chiffre d'affaires total	6 142	5 225	6 143	5 520	6 245	6 077	5 971	5 584	8 118	8 005
+ Production immobilisée ou stockée	-	-	102	4	52	21	-	-	32	4
+ Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges	1 446	1 709	1 502	1 577	1 469	1 380	1 832	1 177	144	94
+ Subvention d'exploitation	17 754	17 210	18 024	18 442	18 459	18 467	18 277	18 747	18 967	18 949
= Produit total	25 341	24 145	25 771	25 543	26 226	25 944	26 080	25 509	27 261	27 051
- Achats de marchandises (y compris var de stocks)	207	332	314	338	457	429	464	472	270	320
- Achats et charges externes	10 872	9 381	10 833	9 909	10 256	10 200	10 166	10 055	10 346	10 374
- Frais de personnel	13 377	13 964	14 880	13 885	14 822	14 598	15 160	14 104	15 767	15 440
- Redevances crédit-bail	46	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>en % du chiffre d'affaire</i>	<i>218%</i>	<i>267%</i>	<i>242%</i>	<i>252%</i>	<i>237%</i>	<i>240%</i>	<i>254%</i>	<i>253%</i>	<i>194%</i>	<i>193%</i>
= Excédent brut d'exploitation	839	468	257	1 411	690	716	290	878	878	917
<i>en % du produit total</i>	<i>3%</i>	<i>2%</i>	<i>-1%</i>	<i>6%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>1%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>
- Autres charges d'exploitation nettes	132	19	126	523	213	77	70	195	323	482
- Dotations nettes aux am.	368	420	504	459	460	512	482	475	538	557
- Dotations nettes aux provisions	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
= Résultat d'exploitation	339	67	887	429	17	127	262	208	18	-121
<i>en % du produit total</i>	<i>1%</i>	<i>0%</i>	<i>-3%</i>	<i>2%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>-1%</i>	<i>1%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>
- Frais financiers nets	-6	-12	9	9	-2	10	17	17	10	5
- Charges exceptionnelles nette sur opérations de gestion	2 384	265	270	375	-863	-19	-17	-70	-1 723	-181
- Charges exceptionnelles nette sur opérations en capital	-21	-70	-161	-200	-209	-190	-198	-17	-119	-220
- Dotations nettes sur am. et prov. exceptionnelles	-1 147	-	-74	137	-199	85	49	87	-170	292
- Participation des salariés	-7	-	-	-18	-	-	-	-	60	-
- Impôt sur les sociétés	-	-	-	-	-3	-137	-42	-	145	-
+ Bénéfice attribué ou perte transférée										
= Résultat net	-863	-117	-1 079	127	1 293	378	-69	190	1814	-17
<i>en % du produit total</i>	<i>-3%</i>	<i>0%</i>	<i>-4%</i>	<i>0%</i>	<i>5%</i>	<i>1%</i>	<i>0%</i>	<i>1%</i>	<i>7%</i>	<i>0%</i>

Source : états financiers

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr