

Lyon, le 27 OCT. 2019

A 191557

*Le Maire de Lyon*

*Madame la Présidente,*

*En date du 27 septembre 2019, vous m'avez transmis les observations définitives concernant la gestion de la Ville de Lyon sur les exercices 2013 à 2017 que la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a décidé d'arrêter, à l'issue de son examen de gestion et de l'audition qui s'est déroulée en votre institution le 18 septembre 2019.*

*Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous adresse les éléments de réponses ci-après afin qu'ils puissent être joints à votre rapport d'observations définitives, lequel fera l'objet d'une communication auprès de notre assemblée délibérante lors de sa plus proche réunion.*

*Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.*

Gérard Collomb



*Madame Marie-Christine DOKHELAR  
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
124 bd Vivier Merle  
69503 LYON Cedex 03*

*Vos références : ma lettre n° D191497 du 13 juin 2019  
Réf : KAR D192307 KJF*

**Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes**  
**Rapport d'Observations Définitives**  
**Réponses Ville de Lyon**

**« La situation financière »**

La Ville relève avec satisfaction l'ensemble des conclusions énoncées par la Chambre sur sa situation financière, situation que la Chambre qualifie de saine et dont elle souligne qu'elle est le fruit, entre autre, des efforts entrepris depuis 2014 dans le cadre de son plan marges de manœuvre.

La chambre porte ainsi une appréciation positive sur le plan « marges de manœuvre », dont elle rappelle qu'il est suivi dans son élaboration et sa réalisation « au niveau technique comme au niveau politique ». Ce plan constitue selon la chambre « une bonne pratique » ayant facilité la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, en particulier dans le contexte de la contractualisation avec l'État.

La Ville se félicite par ailleurs du constat dressé par la Chambre sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, largement favorisée par la recherche et la réalisation d'économies sur de nombreux postes de charges, ainsi que des constats qui en découlent sur le redressement de son épargne brute dans un contexte de fort repli des dotations de l'État, de contribution accrue au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), d'augmentation des charges liées à la dynamique de la population avec l'ouverture de nouveaux équipements et services.

Ainsi la Ville a-t-elle réussi à conduire un plan d'équipement ambitieux de 100M€ par an minimum, tout en maintenant sa capacité de désendettement sous le seuil des 5 ans, un niveau largement inférieur à l'objectif de 8 ans qu'elle s'était initialement fixé, et largement représentatif d'une bonne gestion.

La ville prend acte des appréciations positives portées par la Chambre sur sa fiscalité directe locale dont elle souligne notamment :

- les taux d'imposition nettement inférieurs aux taux constatés pour les communes de même strate démographique (un écart de 5,5 points sépare ainsi le taux de taxe foncière de la Ville du taux moyen en vigueur observé) ou les avoisinant ;
- les abattements importants appliqués aux bases de taxe d'habitation, lesquels minorent de manière conséquente la base imposable des ménages. La ville a ainsi « retenu les taux maximum en ce qui concerne l'abattement obligatoire pour charges de familles », elle a « adopté l'abattement supplémentaire de 10% pour les personnes invalides et handicapées » et maintenu un taux pour l'abattement facultatif général à la base supérieur à la fourchette actuellement en vigueur ;
- le niveau de pression fiscale modéré, mesuré par le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui, en s'établissant bien en deçà de 100 % (87,3% en 2017), traduit une pression inférieure à Lyon à ce qu'elle est au niveau national.

La ville prend également acte des appréciations portées sur la dynamique de ses recettes d'exploitation, principalement issue de l'augmentation de ses produits des services et du domaine, dont le facteur premier est l'extension des capacités des services publics municipaux dans leur

ensemble et la hausse du nombre d'usagers qui en découle, et dont plusieurs se voient désormais appliquer une politique de tarifs sociaux basée sur le quotient familial municipal.

A la dynamique des recettes d'exploitation s'ajoute celle de différentes recettes, tels que les droits de mutation, fruits de la dynamique du marché immobilier lyonnais, ou encore les droits de stationnement, témoins de la réussite opérationnelle de la réforme conduite au 1er janvier 2018, ainsi que la préservation de la DSUCS sur la quasi-totalité de la période sous-revue ; la Ville ayant de surcroît, dans un esprit de saine gestion, choisi d'orienter ce surplus de recettes vers le financement de dépenses d'investissements supplémentaires sur le mandat.

La Ville confirme une stratégie financière qui repose, selon les propos de la Chambre, « sur l'objectif constant d'un endettement maîtrisé », cette dernière relevant par ailleurs que si l'encours a crû entre 2013 et 2017 de 29,5 M€, « cette évolution n'a pas altéré la solvabilité de la commune » :

- La capacité de désendettement s'établissant à 5 années,
- La dette ne représentant que 13,8% de ses ressources propres,
- La maîtrise du profil d'amortissement de l'encours excluant « tout risque de liquidité à moyen ou long terme »,
- La quasi-totalité de la dette étant « sécurisée et classée A1 selon la charte Gissler »,
- Et le choix du recours au marché obligataire ayant contribué à « réduire les montants d'intérêts versés » (diminution d'un tiers sur la période 2013/2017), augmentant de surcroît les financements disponibles pour le service public lui-même.

Enfin, la Ville partage les analyses de la Chambre relatives :

- aux « lacunes qui affectent la désignation et la valorisation des locaux taxables et surtout des retards dans leur actualisation », ce qui pénalise, comme pour l'ensemble des collectivités locales, l'évolution de ses bases d'imposition ;
- aux fortes charges de centralité qu'elle supporte en « gérant de nombreux équipements dont le rayonnement excède le territoire communal » et dont les usagers sont très largement métropolitains. La Ville partage la préconisation de la Chambre qui consisterait à inscrire la prise en charge de ces équipements, notamment culturels, dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain ;
- à « la participation de la Métropole et de la région à l'utilisation des équipements municipaux (gymnases et piscines essentiellement) par les collèges et les lycées », participation qui « doit être calculée par référence aux frais de fonctionnement des équipements », conformément aux dispositions de l'article L. 1311-15 du CGCT. Ce qui n'est actuellement pas le cas, la Chambre constatant, en particulier, un écart important entre les tarifs horaires réglés par la Métropole et les coûts horaires des équipements concernés.

**En réponse à la recommandation n°24**, par laquelle la Chambre recommande à la Ville d'accroître les recettes du budget annexe des Halles de Lyon – Paul Bocuse en mettant en place une procédure de publicité et de mise en concurrence des droits d'occupation du domaine public, comme l'y obligent les dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la Ville précise que des contrats de concession d'emplacements ont été conclus avec les commerçants pour une durée de 15 ans, du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2025 et que ces contrats comportaient déjà, dès avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 19 avril 2017, une clause prévoyant une mise en

concurrence à l'issue de la concession actuelle. La Ville réfléchit aux modalités de mise en concurrence qui pourront être proposées.

**En réponse à la recommandation n°25**, la Ville indique qu'elle mettra à l'étude l'hypothèse de l'affectation du bâtiment de la Halle Tony Garnier à l'actif de la régie personnalisée, mais ne prend pas d'engagement sur cette affectation dont il n'est pas démontré qu'elle s'impose économiquement.

Elle tient par ailleurs à souligner les éléments suivants :

- il n'apparaît tout d'abord pas judicieux d'évoquer l'importance de la trésorerie dont pouvait disposer la régie personnalisée à fin 2017 pour juger du juste équilibre, au sein des comptes de la Ville, entre les dépenses restées à sa charge au titre du bâtiment et les recettes de loyers qu'elle a perçues, ces éléments n'ayant aucun lien de cause à effet ;
- sur la période 2010 à 2017, les résultats de la Halle Tony Garnier ont été par ailleurs réduits à leur maximum : le loyer partie variable, assis sur le résultat, conduit à prélever 50 % de ce résultat dès 10 K€, 80 % dès 200 K€. En dehors de 2017 qui est une année exceptionnelle, les loyers facturés par la Ville à l'EPIC ont donc bien été optimisés afin de couvrir les charges inhérentes au SPIC pour la Ville : ce sont ainsi 350 K€ / an de loyers qui ont été perçus en moyenne par la Ville entre 2010 et 2017 ;
- L'excédent cumulé d'investissement de la Halle, soit 1,4 M€ à fin 2018, sera affecté dans son intégralité à la 2<sup>ème</sup> tranche de travaux de l'opération de 2,8 M€ lancée en 2013 ;
- Enfin, sur la période 2013-2017, la Ville a perçu un total de 1,8 M€ de loyers cumulés, pour un total de travaux réalisés de 1,7 M€, l'équilibre sur cette période a donc été respecté<sup>1</sup> entre recettes et dépenses.

**En réponse à la recommandation n°26**, la Ville précise qu'elle se conformera aux dispositions légales en vigueur s'agissant de la société publique locale (SPL) Lyon Part Dieu et de la société d'économie mixte (SEM) patrimoniale du Grand Lyon. Elle maintiendra ainsi sa participation au capital de ces deux structures dans les conditions citées à l'article L.1521-1 du CGCT et se rapprochera d'elles aux fins d'orchestrer la cession de plus des deux tiers de ses actions dans chacune des deux.

Concernant la société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL), la Ville conteste en revanche l'obligation qui serait la sienne de céder deux tiers de ses actions à la Métropole de Lyon, et considère qu'elle est fondée à rester actionnaire majoritaire de cette société.

La ville réitère en ce sens ce qu'elle avait déjà pu énoncer auprès de la Chambre en 2012 (réponse aux extraits du ROP relatif à la gestion de la SACVL pour les exercices 2004 à 2010, communiqués à la Ville en date du 10 avril 2012) : d'une part, le territoire d'intervention de la SACVL est stricto sensu lyonnais, d'autre part, la SACVL intervient sur un périmètre d'activité qui n'est pas exclusivement dédié au logement social, il est en effet également orienté vers des locaux d'activités et de commerce avec un chiffre d'affaires généré à 70% par ces activités autres que le logement.

---

<sup>1</sup> Les annuités d'emprunts, relatives aux travaux opérés en 2000, qui courraient encore potentiellement sur les exercices 2013 à 2015 ne sont pas ici retenues dans l'équilibre entre charges et recettes, dans la mesure où l'ampleur des travaux opérés aurait probablement relevé de l'une des exceptions de l'article L. 2224-2 du CGCT autorisant la prise en charge exceptionnelle de certaines charges du SPIC par la collectivité de rattachement.

Le fait que l'essentiel de son patrimoine soit constitué de logements est sans incidence sur ce point, n'étant pas établi que c'est à la valeur de son bilan ou à la composition de son patrimoine que la nature de l'activité d'une société doit être en priorité analysée.

**Enfin, la Chambre formule quelques observations auxquelles la Ville souhaite répondre.**

#### Sur la hausse de fiscalité de début de mandat

La Chambre affirme que « la hausse de la fiscalité de début de mandat a couvert la perte de DGF de 40M€ constatée de 2013 2017 ». La Ville conteste cette analyse.

Il semblerait que la Chambre dresse son analyse à partir du constat suivant :

	2013	2017	delta
DGF	110 248 219	71 422 999	- 38 825 220
Fiscalité directe locale (hors RS et RC)	308 821 078	349 753 828	40 932 750

Elle compare ainsi les niveaux de début et de fin de période de ces deux postes, occultant l'effet cumulatif de la contribution au redressement des finances publiques, les diminutions consécutives s'additionnant les unes aux autres, ainsi que le rythme auquel la Ville supporte les pertes de recettes ou bénéficie de leurs hausses.

- S'il apparaît en effet que la minoration de DGF constatée sur le seul exercice 2017 (par rapport à 2013) s'élève bien à 38,8 M€, la perte globale de DGF depuis la mise en œuvre de la CRFP, donc en cumulé depuis 2013, s'établit quant à elle à 92M€.

	2013	2014	2015	2016	2017
DOTATION FORAITAIRE sans diminution	103,3	103,3	103,3	103,3	103,3
DOTATION FORAITAIRE	103,3	98,7	85,8	72,1	64,6

Perte annuelle / 2013	-	4,60	- 17,50	- 31,20	- 38,70
Perte DGF cumulée depuis 2013	-	4,60	- 22,10	- 53,30	- 92,00

Le tableau ci-dessus montre le caractère cumulatif de la diminution supportée par la Ville. L'écart entre le produit de dotation forfaitaire perçu et le produit tel qu'il se serait établi sans ponction de l'Etat se creuse année après année.

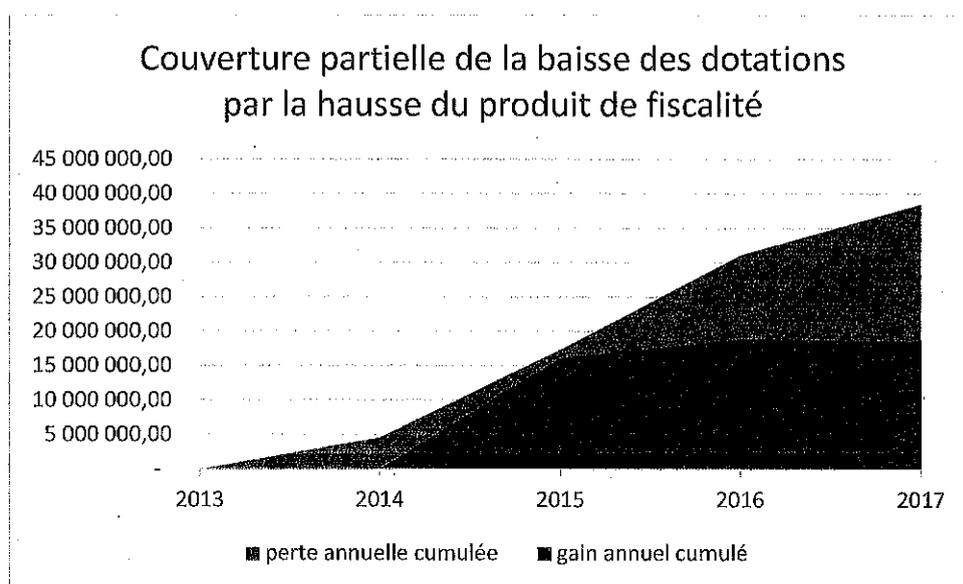
Il n'en est pas de même pour les recettes générées par la hausse de fiscalité en début de mandat.

- S'il apparaît en effet que la majoration de produit fiscal constatée sur le seul exercice 2017 (par rapport à 2013) s'élève bien à 40,9 M€, le produit supplémentaire généré sur la période par l'augmentation de la fiscalité de début de mandat s'établit à 53,7M€.

On constate dans le tableau ci-dessous, le bond lié à la hausse de fiscalité intervenue une fois, en 2015, puis le fait que le produit évolue ensuite parallèlement à son évolution spontanée, sans hausse de fiscalité. L'écart généré par la hausse de fiscalité ne se creuse pas.

	2013	2014	2015	2016	2017
Produit FDL	308 821 078	313 339 712	338 915 145	345 617 149	349 753 828
Produit FDL sans hausse fiscale	308 821 078	313 339 712	322 750 079	326 660 233	331 139 917
Gain annuel	-	-	16 165 066	18 956 917	18 613 911
Gain cumulé	-	-	16 165 066	35 121 983	53 735 894

Ainsi, la hausse de fiscalité de 2015, qui a généré 53,7M€ de produit supplémentaire entre 2013 et 2017, n'a permis de couvrir que **58%** de la baisse cumulée de DGF établie à 92M€ sur la même période.



### Sur la fiscalité directe locale

La Chambre constate à partir des données de la Dgfi (Comptes individuels des collectivités) que le produit de fiscalité directe locale par habitant s'élève en 2017 à 679 € par habitant à Lyon, un niveau supérieur de 7,6% à la moyenne de la strate. La Ville souhaite nuancer ce propos.

Même si le site internet de l'Etat réalise des ratios de fiscalité locale par habitant, il apparaît que ces ratios sont peu pertinents pour comparer la fiscalité locale entre différentes villes :

- pour la taxe foncière, l'assiette relève non seulement des ménages mais également des entreprises. Une commune dont le foncier bâti professionnel est important verra son produit fiscal par habitant augmenter alors qu'il n'est pas entièrement représentatif des contributions

versées par les ménages. Plus particulièrement, les villes de plus de 200 000 habitants, qui disposent par exemple des sièges sociaux de grandes entreprises ou des centres commerciaux..., peuvent être désavantagées par l'utilisation de ratios ramenés à l'habitant,

- de plus, l'impôt est payé par foyer fiscal et non par tête : la structure des foyers fiscaux diffère d'une ville à l'autre et le nombre de personnes à charge intervient dans le calcul du ratio de fiscalité locale par habitant, indirectement au numérateur via la politique d'abattement et directement au dénominateur en l'augmentant, ce qui réduit le ratio et fausse les réelles comparaisons de l'impôt payé par foyer fiscal.

Ainsi, le cas d'une ville qui possède une proportion d'enfants de moins de 19 ans dans la population totale plus importante que celle de Lyon : les personnes à charge y sont proportionnellement plus nombreuses qu'à Lyon.

Il en résulte que la proportion des foyers fiscaux dans la population totale est moins importante qu'à Lyon : pour un même produit, l'impôt à Lyon sera proportionnellement partagé entre plus de foyers fiscaux.

Afin de comparer ce que paie un foyer fiscal, la Ville considère qu'il convient de calculer les impositions en se basant sur la valeur locative moyenne de chaque collectivité.

En effet, le produit par habitant est supérieur à Lyon de 7,6% par rapport à la moyenne nationale (avec toutes les précautions rappelées ci-dessus) alors que les bases d'imposition sont au moins 20% plus élevées :

Bases 2017	Ville de Lyon	Moyenne de la Strate	%
Bases IF	1 782	1 392	+28%
Bases TH (avant abattement)	1 908 (1584+324)	1 583 (1368+215)	+21%

Malgré des bases fiscales élevées, reflet d'un fort dynamisme du marché locatif, la ville de Lyon a su contenir l'imposition locale à un niveau mesuré, grâce notamment à l'application d'une politique fiscale raisonnée (voir les développements sur les taux et abattements supra). Ces décisions permettent ainsi aux ménages lyonnais moyens de faire partie des contribuables les moins taxés des villes de plus de 200 000 habitants, ainsi que le montrent les calculs ci-dessous.

Les contributions moyennés été calculées sur la base des éléments suivants :

- base d'imposition établie sur 1,5 fois la valeur locative moyenne de la commune de 2018 ;
- foyer composé d'un couple avec deux enfants ;
- taux d'imposition 2018 agrégés (ville, syndicats ; intercommunalité ; département) et abattements TH 2018.

COTISATION TH	euros
1 LYON	972
2 LILLE	1 023
3 TOULOUSE	1 096
4 STRASBOURG	1 129
5 NANTES	1 159
6 NICE	1 273
7 RENNES	1 310
8 MONTPELLIER	1 311
9 BORDEAUX	1 324
10 MARSEILLE	1 411
<b>Moyenne TH</b>	<b>1 201</b>

COTISATION TF	euros
1 LILLE	742
2 LYON	797
3 STRASBOURG	807
4 MARSEILLE	985
5 RENNES	1026
6 NANTES	1191
7 TOULOUSE	1196
8 NICE	1228
9 BORDEAUX	1354
10 MONTPELLIER	1378
<b>Moyenne TF</b>	<b>1 070</b>

Total TH + TFPB	euros
1 LILLE	1 765
2 LYON	1 769
3 STRASBOURG	1 936
4 TOULOUSE	2 292
5 RENNES	2 336
6 NANTES	2 350
7 MARSEILLE	2 396
8 NICE	2 501
9 BORDEAUX	2 678
10 MONTPELLIER	2 689
<b>Moyenne Totale</b>	<b>2 271</b>

Sources données : FSL forum, éléments de fiscalité 2018.

Ainsi, la politique fiscale menée de tout temps par la ville de Lyon vise à maintenir la pression fiscale des ménages à un niveau raisonnable et mesuré.

C'est ce souci qui a présidé notamment lors des 2 dernières hausses différenciées de taux, lorsque le taux de TF a progressé plus vite que le taux de TH.

En second lieu, il est important de préciser que « l'effort fiscal », utilisé pour analyser la pression fiscale sur un territoire, est un ratio calculé à partir des données fiscales de la commune et de son EPCI d'appartenance (TH, TF et TEOM). Il ne permet donc pas de porter des conclusions sur la seule politique fiscale de la ville.

A ce titre, il est particulièrement nécessaire de rappeler que cet effort fiscal a été fortement bouleversé par la création de la Métropole de Lyon en 2015, qui s'est vue transférer les 10 points de Foncier Bâti départemental. Ainsi, le « produit 3 taxes EPCI », inscrit au numérateur de l'effort fiscal, est passé de 56,2M€ en 2015, à 161,6M€ en 2016 et 164,4M€ en 2017 (Source : fiches DGF).

Par l'effet de mécanismes atténuateurs appliqués en 2016 (plafonnement lié aux taux moyens pondérés), ce transfert du FB départemental a produit ses effets sur le calcul de l'effort fiscal avec un an de décalage, en l'établissant à 1,337 en 2017 (contre 1,104 en 2016).

Cette augmentation de 21% n'est donc pas liée à un durcissement de la politique fiscale mise en œuvre par la ville ou par la métropole, mais par le simple jeu d'un transfert de fiscalité entre 2 niveaux de collectivités, qui par ailleurs n'a eu aucune incidence sur le contribuable lyonnais.

L'utilisation de ce critère pour montrer l'évolution de la pression fiscale à Lyon ne semble donc, absolument pas pertinente.

### **Sur l'excédent brut de fonctionnement**

La Chambre relève que l'excédent brut de fonctionnement représente « 15 à 13% des produits de gestion, soit un niveau a priori faible ».

La Ville ne valide pas cette affirmation, non étayée par la Chambre.

Elle note a contrario que l'agence de notation Standard and Poor's, lorsqu'elle calcule le taux d'épargne brute (soit épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) de la ville (ratio légèrement différent du ratio EBF / produits de gestion), aboutit à un résultat qui oscille chaque année autour de 12 à 13%, or il est communément admis en analyse financière qu'un taux de 8 à 15% est satisfaisant. Un taux de 12 à 13% ne saurait donc être qualifié de faible et un taux de 13 à 15% pour le ratio calculé par la Chambre non plus.

### **Sur les investissements et leur financement**

La Chambre affirme que l'effort d'investissement, qui s'établit à 100 M€ par an, est fonction des capacités financières de la collectivité, dont l'objectif affiché est de maintenir une capacité de désendettement de huit à dix ans, mais que « cet objectif financier n'a pas été appuyé sur une estimation des besoins réels d'investissement, basée sur une connaissance qualitative de l'état du patrimoine ».

La Ville souhaite rappeler qu'elle œuvre depuis plusieurs années pour conjuguer la réalisation d'un plan d'équipement corrélé à l'augmentation de la population lyonnaise, et le maintien d'une situation financière pérenne et soutenable, avec un recours modéré à l'emprunt et au levier fiscal.

Ce double objectif n'est atteignable que grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, concrétisée et intensifiée ces dernières années dans le cadre du plan « marges de manœuvre », mais qui anime la Ville depuis de nombreuses années.

Ainsi, le 1<sup>er</sup> levier qu'actionne la Ville pour maîtriser sa situation financière est de longue date la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, et ceci afin de dégager un maximum d'autofinancement pour conduire la politique d'investissement la plus ambitieuse possible.

Cela ressort dès 2008 (extrait de la délibération n°2008/1026 du 22 décembre 2008 - plan d'équipement pluriannuel) :

« Le Plan d'Équipement Pluriannuel (PEP) qui fait l'objet de la présente délibération, concerne les investissements qui seront financés entre 2009 et 2014. Il traduit la volonté de la Ville de maintenir l'investissement à un niveau élevé dans la situation économique actuelle.

Sur la base des déterminants connus et des hypothèses appréciées actuellement comme les plus vraisemblables, la stratégie financière volontariste de la ville autorise une capacité annuelle d'investissement de 100 M€ par an, soit 600 M€ sur la durée du mandat. »

Dans le détail, entre 2009 et 2014, les dépenses d'équipement se sont élevées à 697 M€ pour un objectif initial de 600 M€, soit une moyenne annuelle de 116 M€, et pour le mandat 2015-2020 l'objectif de la Ville est passé de 600 à 650 M€ soit une moyenne annuelle prévisionnelle de 108 M€.

Par ailleurs, il n'est pas illogique de fixer un volume d'investissements annuel que la ville puisse assumer financièrement. La nécessité de donner une limite aux capacités annuelles de réalisation ne doit pas se confondre avec la nécessité de programmer annuellement ou pluri-annuellement. Cette

programmation s'appuie pour sa part, sur le besoin de prioriser les opérations à conduire, sur la base d'une connaissance qualitative du patrimoine, et au sein d'enveloppes calibrés à un niveau suffisant pour assurer un entretien satisfaisant de ce dernier.

La Chambre, à propos des subventions versées par la Ville au titre de l'Habitat, adopte par ailleurs une tournure de phrase qui peut laisser entendre :

1. que la Ville intervient dans un domaine dans lequel elle n'est pas légitime ou compétente.

Or l'article L. 2252-5 du CGCT, que la Chambre cite, mais sans en fournir le contenu, stipule : « Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières ».

La Ville souligne donc qu'elle est tout à fait légitime à verser des subventions ou aides foncières en faveur du logement ou de l'habitat ; elle souligne également, ainsi que le fait la Chambre, que cet effort lui permet d'atteindre, à compter de 2016, l'objectif de 20% fixé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

2. que l'effort de la Ville en matière de logement est, de manière surprenante, équivalent à celui consacré à la famille.

La ville souhaite sur ce point souligner que les dépenses en faveur du logement peuvent ni plus ni moins être considérées comme étant in fine à destination des familles, lesquelles sont les premières bénéficiaires des logements sociaux déployés sur le territoire de la Ville de Lyon. Il n'y a donc là aucun antagonisme ou comparatif discriminant qui puisse être sous-entendu.

La Ville a d'ailleurs toujours considéré cette terminologie « famille » comme étant à la fois trop vague et trop restrictive telle qu'elle a été retenue par l'instruction budgétaire et comptable (pourquoi considérer par exemple que les actions en faveur des personnes âgées ou des crèches relèvent de la fonction « famille » et pas les dépenses liées au scolaire ?), ce qui explique qu'elle n'ait pas retenu parmi ses secteurs du plan d'équipement, un secteur « famille ».

Enfin, la Ville souhaite rappeler que la politique impulsée par l'État dans le domaine du logement social est extrêmement incitative, au travers de certaines lois, dont les plus récentes sont :

- La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Cette loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants hors Ile-de-France (et plus de 1 500 habitants en Ile-de-France) comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, d'avoir un nombre total de logements locatifs sociaux représentant au moins 25 % des résidences principales et rend possible un quintuplement des pénalités. Le taux est maintenu à 20 % de logements sociaux pour les communes, appartenant à une agglomération ou à un EPCI à fiscalité propre dont la situation du parc de logements existants ne justifie pas un effort de production supplémentaire.

- La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dite loi ALUR), qui est venue alourdir les sanctions des communes qui ne respecteraient pas leurs obligations en la matière avec, notamment, la possibilité pour les préfets de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement initial dû par les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux.

Il n'y a donc pas matière à s'étonner des efforts faits par la Ville sur ce champ.

### **Sur l'usage des instruments de trésorerie et leur coût**

La Chambre indique à juste titre que le recours aux billets de trésorerie est privilégié du fait des conditions avantageuses proposées, conduisant à l'application de taux d'intérêts négatifs, elle complète son propos en indiquant qu'il n'est toutefois pas précisé si le coût de gestion des lignes de substitution est absorbé par les recettes tirées des billets de trésorerie.

La Ville tient tout d'abord à préciser qu'elle ne peut pas, dès lors qu'elle gère sa trésorerie de manière active, ne pas disposer d'instruments à cet effet. Deux possibilités s'ouvrent dès lors à elle, soit elle mobilise des lignes de trésorerie, soit elles optent pour l'émission de billets de trésorerie, lesquels nécessitent de conserver en parallèle un autre moyen de financement court terme (en l'occurrence lesdites lignes de trésorerie).

Dans les deux cas, elle a à supporter les coûts de gestion des lignes de trésorerie. La question n'est donc pas de savoir si ses coûts sont absorbés par les recettes tirées des billets de trésorerie, les billets de trésorerie n'ayant pas vocation en toute logique à rapporter des recettes, mais plutôt de déterminer si les frais financiers que l'usage des lignes de trésorerie aurait générés d'une part, sont supérieurs aux frais financiers et frais de gestion générés par l'usage des billets de trésorerie, complétés des éventuelles commissions de non-utilisation sur lignes de trésorerie, d'autre part.

Sur la période de contrôle la réponse est positive.

À titre d'exemple sur la seule année 2017, 156 k€ de frais financiers auraient été réglés pour l'utilisation des lignes de trésorerie, quand la Ville a bénéficié d'une recette nette de 67 k€ du fait de l'usage de ses billets de trésorerie : soit 69 k€ d'intérêts perçus, 1,4 K€ de frais de gestion acquittés pour les BT et moins de 1 k€ de commission de non-utilisation.

## « La gouvernance »

La Ville de Lyon partage les observations de la Chambre préconisant l'engagement d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation administrative lyonnaise afin d'améliorer la complémentarité de l'action publique entre les trois niveaux d'administration en présence (arrondissements, Ville, Métropole). Force est de constater que la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale n'a pas fondamentalement évolué depuis son origine alors que le contexte local et national a, lui, considérablement changé (développement d'intercommunalités de plus en plus intégrées et création de la Métropole de Lyon).

Comme l'indique la Chambre, « l'application du dispositif de la loi PML à Lyon apparaît en définitive lourd en terme de gestion ». Le rapport d'observations définitives note, de surcroît, avec justesse, que le « fonctionnement actuel génère des divergences d'interprétations sur la gestion, par les arrondissements, des équipements de proximité ».

La Chambre observe que les arrondissements, malgré l'absence d'installation des commissions mixtes, « ont, durant la période sous revue, été étroitement associés aux conditions d'utilisation des équipements de proximité » et que « les maires d'arrondissement ont bénéficié de fait d'une autonomie dans la gestion de ces équipements, notamment à travers la présidence de la commission d'attribution des admissions en crèche et la délivrance des autorisations d'occupation des équipements sportifs et des salles associatives ».

La Ville de Lyon rejoint enfin la Chambre sur le fait que depuis la n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le législateur a entendu privilégier la compétence du conseil municipal en cas de désaccord alors que la réglementation précédemment applicable réservait cet arbitrage au Préfet, après avis du Président du tribunal administratif.

Elle adhère à l'observation de la Chambre selon laquelle « le conseil municipal est seul compétent pour déterminer les conditions générales et financières d'accès aux différents services municipaux, en vertu du principe d'égalité de traitement des usagers du service public ».

De la même manière, la Chambre rappelle, qu'en matière scolaire « la loi exclut désormais expressément que les équipements scolaires puissent faire l'objet d'autorisation d'occupation du domaine public et que l'organisation du temps scolaire ne relève pas de la compétence des arrondissements ».

**En réponse à la recommandation n°1 formulée par la Chambre**, la Ville précise qu'elle met d'ores et déjà en ligne, sur le site extranet dédié aux élus, préalablement à la séance du conseil municipal, une synthèse des avis de chaque conseil d'arrondissement dans le format communiqué à la direction des assemblées par chaque maire d'arrondissement.

La Ville confirme également, comme en a pris note la Chambre, qu'elle procèdera en début de mandat prochain au lancement du renouvellement du progiciel qui lui permettra de gérer, de façon totalement intégrée, le processus délibératif du conseil municipal et celui des 9 conseils d'arrondissements.

**En réponse à la recommandation n°2 formulée par la Chambre**, la Ville indique qu'elle mettra à l'étude la création d'une section d'investissement au budget des arrondissements à l'occasion de son passage au référentiel budgétaire et comptable M57 prévu pour l'exercice 2021.

La Ville souhaite toutefois souligner que l'absence de section d'investissement dans les états spéciaux des arrondissements :

- n'a fait l'objet d'aucune alerte ni recommandation de la Chambre dans le cadre de ses rapports définitifs précédents (rapport datés de novembre 2010 et décembre 2014, donc postérieurs à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité),
- n'a jamais fait l'objet d'aucune remarque ou demande du Préfet dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il exerce en application de l'article 72 de la Constitution et de l'article L 1612 du CGCT et ses différents alinéas,
- ne signifie pas, pour autant, absence de budget d'investissement pour les arrondissements : ceux-ci disposent, en effet, dans le cadre du budget principal, comme le relève la Chambre, d'une dotation annuelle de 2 € par habitant, affectée sur des lignes qui leur sont strictement réservées, avec report des crédits non-consommés d'une année sur l'autre et un processus décisionnel concernant leur affectation qui laisse les arrondissements entièrement libres de leur utilisation.

Dans une démarche d'amélioration continue, la création d'une section d'investissement dans les états spéciaux sera toutefois mise à l'étude par la Ville à l'occasion de son prochain passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, prévu pour l'exercice 2021 et lié à l'expérimentation du compte financier unique pour laquelle elle a déposé sa candidature. La Ville confirme que ce sera aussi l'occasion de clarifier la nature des dépenses d'investissement prises en charge par les arrondissements, d'une part, et par le budget principal, d'autre part, comme le sollicite la Chambre.

Il convient cependant de souligner d'ores et déjà certaines difficultés auxquelles la Ville et les arrondissements seront confrontés dans ce projet :

- à ce jour, les travaux d'investissement pris en charge par l'arrondissement sur sa dotation annuelle peuvent faire l'objet d'un cofinancement par des enveloppes disponibles sur le budget principal, ce qui favorise la réalisation de certaines opérations et inversement : cette souplesse n'existera plus,
- en cas d'urgence, la prise en charge des travaux pourra s'en trouver compliquée si les crédits utiles ne sont pas immédiatement disponibles sur l'état spécial.

**La Ville reste, enfin, sans réponse, malgré ses interrogations auprès de la Chambre, sur un aspect opérationnel relatif à l'existence de cette section** : l'état spécial d'arrondissement et le budget principal de la Ville étant susceptibles d'opérer, chacun dans leur périmètre, des dépenses d'investissement relatives au même équipement (pour mémoire, les dépenses relevant de l'état spécial sont uniquement celles pour lesquelles les marchés de travaux et de fournitures correspondants peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, ainsi que celles nécessitées par les travaux d'urgence, le budget municipal conservant toutes les autres), comment l'intégration des travaux pourrait-elle s'opérer ? Le bien doit-il rester à l'actif du budget principal ou être transféré à l'actif de l'état spécial ? Dans l'un ou l'autre de ces deux cas, comment le compte public pourrait-il assurer l'intégration des travaux opérés sur celui des budgets qui ne compte pas le bien à son actif ?

Enfin, la Chambre formule quelques observations, dont certaines seront prises en compte afin de parfaire la mise en œuvre de la loi PML, notamment sur le plan de la gestion des ressources humaines et des délégations de signature aux directeurs généraux des services des mairies d'arrondissement.

### Sur les décisions individuelles relatives aux agents

La Chambre relève que les « décisions individuelles d'affectation des agents auprès du maire d'arrondissement, ainsi que celles mettant fin à leurs fonctions, ne sont pas précédées de l'avis du maire d'arrondissement, ni de celui de la commission administrative paritaire (CAP). Il en va de même lorsqu'il est mis fin à l'affectation de l'agent. Cet avis est également requis s'agissant des décisions plaçant des agents affectés auprès de lui dans une position autre que celle de l'activité, sauf en ce qui concerne la disponibilité d'office pour raison de santé, ainsi que concernant l'exercice du pouvoir disciplinaire, dont il peut avoir l'initiative. »

L'article 4 du décret n°83-964 du 8 novembre 1983 portant application de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 et relatif à l'affectation auprès des maires d'arrondissement, des maires délégués des communes déléguées et des maires délégués des communes associées de personnels communaux et à leurs conditions d'emploi dispose :

*« Le maire de la commune prononce les décisions individuelles d'affectation des agents de la commune ou des fonctionnaires de la ville de Paris auprès du maire d'arrondissement.*

*Ces décisions sont prises après avis du maire d'arrondissement et de la commission paritaire communale pour les communes de Marseille et de Lyon, et de la commission administrative paritaire compétente pour la commune de Paris.*

*Il est mis fin à l'affectation d'un agent de la commune ou d'un fonctionnaire de la ville de Paris dans les mêmes conditions. »*

Pour ce qui concerne les recrutements des personnels autres que les directeurs généraux des services (DGS) d'arrondissement et dans la mesure où le DGS d'arrondissement supervise les opérations de recrutement de la mairie correspondante, la Ville considère que ce dernier agit, au titre de ses fonctions et en l'espèce, pour le compte du maire d'arrondissement et que l'avis formel du maire est donc réputé rendu.

Afin de répondre pleinement à l'observation de la Chambre, un arrêté de délégation de signature du maire d'arrondissement au DGS d'arrondissement pourra être formalisé. Il pourra, en outre, intégrer les décisions relatives aux congés annuels et de formation des agents qui sont d'ores et déjà traitées au niveau de l'arrondissement.

S'agissant de la consultation préalable de la commission administrative paritaire (CAP), si la Ville saisit celle-ci pour avis préalablement au détachement sur emploi fonctionnel des DGS d'arrondissement, elle ne la saisit pas pour ce qui concerne les seules affectations, très classiques, de personnels. En effet, la consultation de la CAP apparaît, en l'espèce, pour la Ville :

- disproportionnée s'agissant d'affectations volontaires et non de positions particulières pour lesquelles il conviendrait de ménager des garanties particulières pour les personnels correspondants ;

- génératrice de lourdeurs incompatibles avec le fonctionnement moderne d'une administration.

La Ville souhaite d'ailleurs faire remarquer que la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique recentre le rôle des CAP et, dans son article 10, supprime la saisine de celles-ci, entre autres cas, lors des détachements ou mises à disposition prévus par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Pour le cas très particulier des 3 villes soumises au statut PML, la consultation des CAP, dans le cas de figure relevé par la Chambre, fait l'objet de dispositions législatives distinctes de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée car fixées par l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (dont seuls 4 articles restent aujourd'hui en vigueur sur un total initial de 70). Or, il y a là quelque chose de manifestement absurde à consulter la CAP pour affecter un agent au sein d'un arrondissement -c'est-à-dire au sein d'une même juridique incarnée par la Ville de Lyon- alors que la loi reconnaît que ces saisines ne présentent désormais plus d'utilité pour des mises à disposition ou détachements qui s'opèrent entre personnalités juridiques distinctes.

L'incohérence ainsi soulevée serait de nature à engager une actualisation de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 précitée au vu des nouvelles dispositions de l'article 30 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susdite.

### **Sur le recrutement des DGS des mairies d'arrondissement**

Concernant le recrutement des DGS des mairies d'arrondissement, la Chambre rappelle qu'il obéit à un régime particulier prévu par l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, en vertu duquel leur nomination par le maire de la commune s'effectue « sur proposition du maire d'arrondissement ». Selon la Chambre, la Ville ne peut être regardée comme se conformant strictement à ces dispositions dans la mesure où le processus de recrutement des DGS ne ferait intervenir le maire d'arrondissement qu'à son terme, pour émettre un avis, sur les derniers candidats en lice sélectionnés par la mairie centrale.

La Ville souhaite préciser que le processus de recrutement d'un DGS d'arrondissement, qui n'est en rien assimilable à celui d'un collaborateur de Cabinet de Maire d'arrondissement, fait tout d'abord l'objet d'un avis de vacance. Sur cette base, la Ville est destinataire de candidatures qui, après examen et entretiens de 1<sup>er</sup> niveau de nature à garantir le niveau de compétences requis au vu de la strate de population de l'arrondissement, sont ensuite présentées au Maire d'arrondissement pour sélection.

### **Sur le pacte de cohérence métropolitain et le contrat territorial**

La Chambre qualifie, d'une part, de « tardive » la signature du contrat territorial après l'adoption du pacte de cohérence métropolitain qu'il met en œuvre. Elle estime, d'autre part, que le pacte ne contient pas de réelle stratégie de délégation de compétences entre la Métropole de Lyon et ses communes membres contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article L 3633-3 du CGCT.

Sur le caractère qualifié, par la Chambre, de « tardif » de la signature du contrat territorial, la Ville souhaite, tout d'abord, rappeler que la procédure d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain est fixée à l'article L 3633-3 du CGCT et que des dispositions spécifiques ont été prévues par l'article

36 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dans le contexte très particulier de création de la Métropole de Lyon.

Ce faisant, elle invite la Chambre à distinguer la phase de conception du pacte de celle de l'élaboration du contrat territorial et des actes subséquents.

S'agissant de la phase d'élaboration du pacte, le CGCT dispose :

- article L 3633-2 : « *Il est créé une instance de coordination entre la métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire, dénommée " conférence métropolitaine ", au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. Cette instance est présidée de droit par le président du conseil de la métropole et comprend les maires des communes. Elle se réunit au moins une fois par an, à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé. »*

- article L 3633-3 : « *La conférence métropolitaine élabore, dans les six mois qui suivent chaque renouvellement général des conseils municipaux, un projet de pacte de cohérence métropolitain entre la métropole et les communes situées sur son territoire. Ce projet propose une stratégie de délégation de compétences de la métropole de Lyon aux communes situées sur son territoire, dans les conditions définies à l'article L. 1111-8. Dans les mêmes conditions, celui-ci propose une stratégie de délégation de certaines compétences des communes à la métropole de Lyon.*

*La conférence métropolitaine adopte le projet de pacte de cohérence métropolitain à la majorité simple des maires représentant la moitié de la population totale des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon.*

*Le pacte de cohérence métropolitain est arrêté par délibération du conseil de la métropole de Lyon, après consultation des conseils municipaux des communes situées sur son territoire. »*

En outre, à titre de dispositions transitoires, l'article 36 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit : « [...] II. - *Avant le 1er juillet 2015, la conférence métropolitaine mentionnée à l'article L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales élabore un projet de pacte de cohérence métropolitain entre la métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire, soumis aux dispositions de l'article L. 3633-3 du même code. »*

En l'espèce, le projet de pacte de cohérence métropolitain a été adopté par la Conférence métropolitaine le 12 octobre 2015. Comme le rappelle l'exposé des motifs de la délibération du Conseil de la Métropole n° 2015-0938 du 10 décembre 2015, ce document stratégique a fait l'objet de nombreux échanges : « *Dans le cadre du processus d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain, la Conférence métropolitaine des Maires de la Métropole s'est réunie les 19 mai, 15 juin, 14 septembre et 12 octobre 2015.*

[...]

*Ce document s'inscrit dans le prolongement d'un important travail de concertation engagé avec l'ensemble des Maires et des Conseillers métropolitains. Plus de 200 élus communaux ont participé aux 12 réunions des groupes de travail thématiques mis en place.*

*Les entretiens avec chacun des Maires, les groupes de travail, les travaux conduits au sein de la Commission spéciale Métropole et de la Conférence métropolitaine ont permis d'aboutir à un projet de texte définissant le fonctionnement de la Métropole et ses relations avec les Communes. [...] »*

Le projet de pacte a été soumis à l'avis des Conseils municipaux des 59 communes situées sur le territoire de la Métropole avant d'être adopté par le Conseil de la Métropole lors de la séance du 10 décembre 2015 par la délibération n° 2015-0938 précitée.

Pour ce qui concerne la Ville de Lyon, le Conseil municipal a émis son avis sur le projet de pacte par délibération n° 2015/1648 du 23 novembre 2015.

Le pacte de cohérence métropolitain, voté par le Conseil de la Métropole le 10 décembre 2015, a été notifié à M. le Maire de Lyon le 19 janvier 2016.

La Ville de Lyon disposait d'un délai de 3 mois pour manifester, par courrier, son intérêt sur les 21 propositions prévues par le pacte (date limite de réponse : 18 avril 2016).

Pour mémoire, sur ces 21 propositions :

- 18 concernaient des formes d'exercice « articulé » des compétences (coordination) ;
- 2 concernaient des délégations de compétences des Communes vers la Métropole ;
- 1 concernait une délégation de compétence de la Métropole vers les Communes.

Par courrier en date du 15 avril 2016, le Maire de Lyon a transmis au Président de la Métropole la réponse de la Ville à la phase d'appel à manifestation d'intérêts. Cette étape ouvrait la phase de discussion puis de rédaction du contrat territorial.

S'agissant de la phase d'élaboration du contrat territorial, la Ville attire l'attention de la Chambre sur le fait que celle-ci a été instruite parallèlement à la conduite de projets majeurs ayant vocation à être inscrits au contrat afin d'en garantir une mise en œuvre opérationnelle immédiate.

Elle invite, en outre, la Chambre à ne pas sous-estimer l'importance du dialogue social à conduire dans le cadre des évolutions organisationnelles qui ont été mises en œuvre, tant du côté de la Ville que de la Métropole de Lyon :

- rapprochement des Antennes Solidarités du CCAS de la Ville de Lyon et des Maisons de la Métropole, délibéré par la Ville le 20 novembre 2017 et le Conseil d'administration du CCAS le 14 décembre 2017, avec une date d'effet à février 2018 ;
- mise en place d'une convention de gestion entre la Bibliothèque municipale de Lyon et la Métropole de Lyon, relative aux modalités d'exercice de la compétence en matière de lecture publique, délibérée par la Ville le 20 novembre 2017, avec une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
- création d'un service commun de documentation, délibérée par la Ville le 20 novembre 2017, avec une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Sur l'absence de réelle stratégie de délégation de compétences entre la Métropole et ses communes membres alléguée par la Chambre, la Ville s'interroge sur cette appréciation et invite la Chambre à :

- prendre en compte, d'une part, le contexte spécifique de création de la Métropole de Lyon qui a nécessité, dans un premier temps et prioritairement, de stabiliser une organisation en construction, issue de la fusion unique en France entre une communauté urbaine et un

département, d'autre part, le fait que l'élaboration de ces contrats intervenait en période de mi-mandat ;

- prendre acte que le contrat territorial conclu entre la Ville et la Métropole comportait :
  - 13 actions sur les 21 proposées dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt ;
  - 2 expérimentations ;
  - 2 plateformes de service ;
  - 1 autre,

soit un total de près de 18 sujets à déployer sur la période 2017-2020 ;

- mesurer les impacts organisationnels des 3 projets précédemment décrits (rapprochement des Antennes Solidarités du CCAS de la Ville de Lyon et des Maisons de la Métropole ; convention de gestion entre la Bibliothèque municipale de Lyon et la Métropole de Lyon relative aux modalités d'exercice de la compétence en matière de lecture publique ; création d'un service commun de documentation) qui, par leur ampleur (rapprochement des Antennes Solidarités du CCAS de la Ville de Lyon et des Maisons de la Métropole : 300 agents concernés au total, dont 76 pour le CCAS ; 300 000 accueils physiques par an ; 320 000 appels téléphoniques par an) ou leur caractère innovant, ont développé de nouvelles complémentarités entre la Ville de Lyon et la Métropole, amélioré le service rendu aux usagers et optimisé les conditions de délivrance de celui-ci.

## « La gestion des ressources humaines »

La chambre régionale des comptes observe que « la Ville a mis en place plusieurs outils de pilotage pertinents en matière de ressources humaines », dont :

- un tableau de bord mensuel retraçant l'évolution de la masse salariale des personnels permanents et non permanents, des heures supplémentaires et astreintes, des effectifs, des recrutements, de l'absentéisme, de la prévention, de la promotion, du social, des déplacements et de l'insertion ;
- un plan de gestion des activités, emplois et compétences (PGAEC) ;
- un bilan social annuel qui contient, en outre, d'autres informations utiles au pilotage de l'activité.

L'ensemble de ces outils est mis au service de la politique ressources humaines de la collectivité qui se décline selon 7 axes stratégiques :

- renforcer l'efficacité dans la gestion des ressources humaines et accompagner les changements,
- conforter une culture du dialogue social, dynamique et de proximité,
- garantir l'égalité des chances professionnelles et l'équité de traitement,
- construire collectivement des politiques d'emploi efficaces,
- promouvoir le travail comme opérateur de santé et d'intégration sociale,
- anticiper et intégrer les nouvelles formes d'organisation du travail,
- développer une fonction RH de proximité et de réseau.

La Chambre remarque, en outre, l'attention accordée par la Ville à la formation de ses agents, le nombre de jours annuels de formation par agent s'élevant en moyenne à 3,8, soit un niveau supérieur aux 2 jours de formation par an constatés en moyenne dans les communes de taille équivalente.

Si la Chambre relève toutefois que la part des charges de personnel dans les « charges de gestion » est passée de 58 % à 60,8 % entre 2013 et 2017, la Ville souhaite faire remarquer que l'un des ratios obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus devant figurer dans les informations statistiques, fiscales et financières du budget primitif et du compte administratif (articles L 2313-1 et R 2313-1 du CGCT) rapporte les dépenses de personnel par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement. C'est ce ratio réglementaire commun à l'ensemble des collectivités qui est suivi par la Ville.

Il s'élevait, pour le budget principal, à 56,4 % en 2013 (56,3 % en incluant le budget annexe des Célestins, celui de l'ONL n'existant pas à cette date) et à 57,6 % en 2017 (57,8 % avec les deux budgets annexes cités).

**En réponse aux recommandations n°3 et 4 formulées par la Chambre**, par lesquelles cette dernière recommande à la Ville d'engager un travail de rationalisation des différents modes d'organisation du temps de travail et de se doter d'un dispositif de contrôle automatisé, d'une part, de se conformer à la durée annuelle légale du temps de travail, d'autre part, la Ville souhaite faire observer que ce chantier s'inscrit à l'échelle nationale dans un mouvement global de mise en conformité. Les collectivités l'ayant d'ores et déjà mené à bien ont, pour la plupart, saisi l'opportunité de réformes structurelles souvent imposées par la loi (ex. : fusion des régions, création de métropoles, fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, etc.).

Ces travaux s'inscriront donc dans le cadre défini par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui prescrit, pour leur exécution, un délai de 12 mois à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Comme l'y invite la Chambre, la Ville se conformera à la durée annuelle du temps de travail, en supprimant le jour de congé dit « du Maire » et en révisant les modalités d'octroi des jours de congés fractionnés.

**En réponse à la recommandation n°5 formulée par la Chambre**, par laquelle elle recommande à la Ville de revoir les modalités d'octroi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), conformément à la réglementation applicable, la Ville souhaite préciser que si elle ne dispose pas à ce jour d'un dispositif automatisé de décompte du temps de travail, il n'en demeure pas moins que, de façon pluriannuelle, elle a toutefois porté une attention particulière à la réduction du volume global d'heures supplémentaires :

	2013	2014	2015	2016	2017
budget principal et budgets annexes	140 857	152 665	140 028	139 805	136 214

**La Chambre formule par ailleurs diverses observations sur lesquelles la Ville souhaite impérativement revenir :**

#### **Sur la composition du Cabinet et son positionnement hiérarchique**

La Chambre soutient que la Ville de Lyon n'a pas voté le **montant global des crédits affectés au recrutement des membres du Cabinet du Maire**, en méconnaissance de l'article 3 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de Cabinet des autorités territoriales selon lequel *« l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant. »*

La Ville précise que le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales dispose, dans son article 3 :

*« Aucun recrutement de collaborateur de cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant.*

*L'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant. »*

Par délibération n° 2014/340 du 7 juillet 2014 prise après avis du Comité technique du 18 juin 2014, le Conseil municipal a validé « [...] *la répartition des emplois de collaborateurs de cabinet de la manière suivante : leur rémunération est fixée conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 87/1004 du 16 décembre 1987. Il s'agit d'emplois de collaborateurs de cabinet en application des dispositions de l'article 36, alinéa 3 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 modifiée relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille, et de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 87/1004 du 16 décembre 1987.* » Il s'ensuit, très précisément, la liste des emplois concernés, de même que les numéros de postes correspondants.

Cette délibération rappelle donc les modalités de fixation, par l'autorité territoriale, de la rémunération des collaborateurs de cabinet. S'agissant des crédits correspondants, ceux-ci sont inscrits annuellement au budget, sur la nature comptable correspondante. Aucune individualisation plus détaillée n'est prévue par la réglementation au sein des maquettes budgétaires ou du plan comptable auxquels la Ville doit se conformer strictement.

À toutes fins utiles, la Ville rappelle que les collaborateurs de Cabinet du Maire sont des agents contractuels et que leur masse salariale est imputée sur les natures comptables existant pour cette catégorie d'agents.

**Pour ce qui concerne la composition du Cabinet du Maire**, la Ville rappelle que le rattachement au Cabinet du Maire n'implique pas la qualité de collaborateur de Cabinet ni une simple présomption de celle-ci.

Par courrier en date du 5 juin 2013, produit à la Chambre, adressé par M. le Préfet de région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône à l'attention de M. Georges Fenech, député du Rhône et Conseiller municipal de Lyon, celui-ci confirme qu'il « *convient d'opérer une distinction entre les collaborateurs de cabinet et les agents publics exerçant leurs fonctions dans les services proches du cabinet.*

« [...] *Outre ces collaborateurs, les services proches du cabinet peuvent comprendre des fonctionnaires et agents non titulaires, ces derniers étant recrutés sur la base de l'article 3 et suivants de la loi du 26 janvier 1984.*

*Contrairement aux collaborateurs de cabinet, les personnels suscités ne sont pas contingentés réglementairement.*

*Les emplois qu'ils occupent sont créés par voie délibérative en fonction des besoins de la collectivité. [...] »*

**Pour ce qui concerne le rattachement de certains services au Cabinet du Maire**, la Chambre invite la Ville à revoir le rattachement hiérarchique des entités suivantes :

- direction de la communication externe,
- direction des événements et de l'animation,
- service du protocole,
- service commun Ville-Métropole des relations internationales,
- secrétariat des élus,
- service des chauffeurs.

Si la Ville observe qu'il s'agit d'un schéma classique que l'on retrouve dans un grand nombre de collectivités, elle n'exclut pas d'engager une réflexion de nature à réexaminer les conditions d'exercice de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services questionnés par la Chambre.

### **Sur le cas particulier d'un agent administratif**

La Chambre régionale des Comptes évoque l'examen du "cas particulier d'un agent administratif" de catégorie C, l'ayant conduite à s'interroger sur la réalité du service effectué par celui-ci sur une période courant de l'année 2009 au mois d'avril 2018.

La ville rappelle, comme l'indique la Chambre, que cet agent a bénéficié dès les années 1980 de divers contrats d'auxiliaire municipal et que son parcours professionnel est aujourd'hui parfaitement traçable.

Comme le rappelle la Chambre Régionale des Comptes, après avoir bénéficié de divers contrats d'auxiliaire municipal au début des années 80, l'agent "a été employé par la ville en 1995 en qualité de secrétaire jusqu'au mois de juin 1998. Par arrêté du 26 mars 2002, l'agent est de nouveau employé par la ville en qualité d'agent non titulaire occasionnel, au grade d'agent administratif. Nommé stagiaire le 1er mai 2003, puis titularisé le 1er mai 2004, il est affecté au service des bibliothèques de la direction des affaires culturelles. Par arrêté du 3 juin 2005, il est embauché à la mairie du 9ème arrondissement, puis au cabinet du maire du 4ème arrondissement à partir du 29 mai 2006. A compter du 1er février 2009, il est muté à la délégation générale aux ressources humaines."

A compter de début 2010 jusqu'à la fin de décembre 2014, l'agent est affecté à la mission Serin, puis de début 2015 à août 2015 à la mission Rives de Saône.

Au moment du contrôle, la ville s'est attachée à retracer le parcours de l'agent entre l'été 2015 et le mois d'octobre 2017, date à laquelle sa hiérarchie a avisé la direction générale de sa situation.

Pour satisfaire aux questions de la chambre, la ville a ensuite lancé une enquête administrative afin de déterminer quelles furent la nature et l'étendue de l'activité de l'agent sur la période considérée.

Cette enquête a été confiée à un expert indépendant, M. Daniel Chabano, Conseiller d'Etat honoraire et ancien Président de la Cour Administrative d'Appel de Lyon.

Elle conclut à une inertie administrative regrettable dans la gestion de la carrière de l'agent. Pour autant, elle constate l'existence d'une activité et d'actions d'intérêt général de l'agent.

Ce dernier est aujourd'hui affecté à un nouveau service.

### **Sur l'octroi de la « nouvelle bonification indiciaire accueil »**

La Chambre invite la Ville à revoir les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre des fonctions d'accueil, pour en réserver le bénéfice aux seuls agents dont l'emploi implique effectivement une activité d'accueil du public pour au moins la moitié de leur temps de travail.

La Ville souhaite préciser qu'elle attribue la NBI accueil dans le strict respect de la réglementation, c'est à dire en faveur des agents qui assurent une fonction d'accueil physique ou téléphonique représentant plus de 50 % de leur activité quotidienne.

Sur le fond :

- environ un tiers des postes éligibles à la NBI accueil assurent des fonctions de service au public au sein des 9 mairies d'arrondissement de Lyon ;
- le second tiers assure l'accueil du public et des clubs au sein des équipements sportifs ;
- les 40 % restant exercent au sein d'équipements culturels (musées, bibliothèques).

### **Sur le climat social**

La Chambre relève que le nombre total de jours d'arrêts de travail pour grève a « quasiment doublé » depuis 2016, ce qui caractériserait une « dégradation » du climat social.

Une analyse approfondie du tableau n° 26 – Grèves, période sous revue produit par la Chambre invite à nuancer ce constat : l'essentiel de la progression étant le fait de préavis de grève nationaux ; les préavis de grève locaux ayant, quant à eux, diminué de 25 % sur la période 2013-2017.

### **Sur les agents mis à disposition d'organismes culturels**

Comme le relève la Chambre, ce régime de mise à disposition a été mis en place pour l'Opéra par convention en date de juin 1993. La Ville de Lyon étudiera, en lien avec les services de l'État, les termes d'une nouvelle convention mieux adaptée aux enjeux actuels de l'Opéra et de la Ville.

## « La commande publique »

La Ville agrée aux constats favorables opérés par la Chambre dans ses développements consacrés à la gestion de la commande publique, constats qui soulignent notamment que « la passation des marchés publics est structurée et professionnalisée ».

La Chambre met ainsi en avant une **organisation de la commande publique** caractérisée par un effort, initié de longue date, de professionnalisation de la fonction achats, et par le rôle central dévolu à la direction de la commande publique qui, d'une part, définit globalement la stratégie d'achats de la ville, organise le processus de recensement des besoins, de planification des achats et prend en charge une partie des procédures de passation de marché et, d'autre part, constitue un centre d'appui et de ressources auprès des directions opérationnelles.

Comme le relève la Chambre, les outils transversaux mis en place sont « largement respectés », de même que l'organisation « est de nature à réduire les risques relatifs à la bonne application de la réglementation en matière de passation de marchés publics ». Sur le plan du management de la qualité, la Chambre souligne que la direction de la commande publique est certifiée ISO 9001 « sans discontinuer depuis 2012 ».

La Chambre dresse un constat très positif sur les questions de **régularité et de qualité du processus d'achat**. La Chambre souligne, en effet, qu'elle « n'a pas identifié de problèmes significatifs récurrents dans le processus de passation des marchés publics à la ville ».

Le contrôle effectué par la Chambre sur un échantillon assez conséquent et représentatif de marchés passés par la Ville sur la période sous revue, conduit ainsi celle-ci à relever, à une exception près, discutable selon la Ville et reprise ci-après, un respect des règles internes à la collectivité et des principes de liberté d'accès à la commande publique, de transparence des procédures et d'égalité de traitement. En outre, pour ce qui concerne les méthodes d'analyse des offres, la Chambre invite la Ville à parfaire ses formules de notation des critères pour éviter, dans certains cas, une forme de neutralisation.

Sur les **concessions de service public**, la Chambre s'est attachée à contrôler les trois délégations de service public qui sont encore dans le périmètre de la Ville. La Chambre indique qu'elle n'a relevé aucune anomalie dans les procédures de passation de chacune d'entre elles et qualifie ces dernières de « maîtrisées ».

L'équilibre des contrats audités n'appelle pas non plus de remarques de la Chambre, cet équilibre ayant permis à la Ville de constater régulièrement des redevances aux montants supérieurs aux prévisions initiales et, pour l'une de ces concessions, des ressources financières qualifiées d'importantes.

Enfin, si la Chambre recommande à la Ville de renforcer le suivi de l'exécution de ces contrats de concessions, cette recommandation concerne plus spécifiquement la délégation de la fourrière automobile, ce point ayant, de surcroît, évolué favorablement depuis.

**Enfin, sur les contrats et relations financières avec les clubs sportifs**, la répartition des compétences en matière de subventions, telle qu'elle a été arrêtée entre la Ville de Lyon et la Métropole de Lyon, les montants attribués par les deux collectivités à ce titre ainsi que les marchés d'achat de places, abonnements et autres prestations aux principaux clubs sportifs de la ville, n'appellent, à juste titre, pas de commentaire particulier de la part de la Chambre, ces éléments étant parfaitement conformes

aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. La Chambre ne relève, à l'attention de la Ville, que la nécessité d'assurer un suivi plus exhaustif des bénéficiaires des prestations acquises.

**En réponse à la recommandation n°6 formulée par la Chambre** tendant à améliorer le suivi de l'exécution des marchés par l'intervention du service achats, en appui des directions opérationnelles, la Ville tient à souligner que cette orientation est d'ores et déjà prise en compte avec une évolution de l'organisation de la direction de la commande publique permettant de dégager un poste de chargé d'exécution de la commande publique ainsi qu'un poste de négociateur (avis du comité technique du 19 avril 2019 et création des postes au Conseil municipal du 20 mai 2019). Sa mise en œuvre opérationnelle est en cours. Quant à la résorption des achats hors marchés, cette préoccupation est, par nature, intégrée dans l'activité des acheteurs.

**En réponse à la recommandation n°7 formulée par la Chambre** visant à développer le contrôle interne pour réduire les achats réalisés hors procédure de publicité et de mise en concurrence, la Ville confirme qu'il s'agira d'une priorité du plan d'audit annuel confié à l'inspection générale des services de la Ville.

Elle tient néanmoins également à souligner, sur les différents cas relevés par la Chambre de mandats payés en dehors de toute référence à un marché, pour des achats relevant de prestations similaires dépassant, sur l'année, les seuils rendant obligatoires une procédure de publicité et de mise en concurrence, qu'un certain nombre d'entre eux sont liés :

- à l'absence d'offres lors des consultations, ce qui contraint les services à poursuivre temporairement leurs commandes, hors marché formalisé ;
- à l'absence de lots spécifiques dans les marchés existants pour des besoins qui se révèlent utiles et récurrents, ce qui donne lieu à correction en conséquence lors des renouvellements ultérieurs.

**En réponse à la recommandation n°8 formulée par la Chambre** ayant pour objet de renforcer le suivi de l'exécution des délégations de service public, en particulier celle de la fourrière, la Ville rappelle - comme l'a d'ailleurs relevé la Chambre - que les stipulations prévues dans les contrats de délégation nouvellement conclus par la Ville sont désormais plus contraignantes afin de permettre un suivi amélioré de leur exécution.

**Enfin, la Chambre formule diverses observations et invitations sur lesquelles la Ville souhaite revenir.**

#### **Sur un cas d'absence d'allotissement**

La Chambre questionne le recours à un marché global pour la conception, l'exploitation et la coordination générale et technique de la fan zone dans le cadre de l'Euro 2016.

La Ville souhaite, en premier lieu, rappeler à la Chambre le contexte sécuritaire dans lequel ce dossier a été élaboré et qui s'est imposé à elle (attentats de Charlie Hebdo du 7 janvier 2015 et du Bataclan le 13 novembre 2015) pour une consultation initialement lancée mi-2015 avec son prolongement début 2016.

C'est ainsi que l'issue de la première consultation a fait apparaître qu'aucun candidat ne souhaitait prendre la responsabilité de la sécurité de l'évènement, alors que les services de l'Etat étaient, eux-mêmes, dans l'impossibilité de définir leurs propres exigences en la matière. La Ville a donc fait le choix de retirer du marché la prestation de gardiennage en présence du public, lot qui a été traité sur un marché existant.

La Ville souhaite, ensuite, rappeler que sur le plan de l'efficacité économique de l'achat, le choix du non-allotissement en dehors de la sécurité a été fait pour garantir une maîtrise financière sur un domaine nouveau du secteur événementiel.

La Ville a fixé le budget qu'elle comptait allouer au projet afin que les candidats puissent l'optimiser, le cas échéant avec des recherches de partenariats complémentaires.

En pratique, il était difficile de définir en amont un besoin structuré en lots, la Ville a alors privilégié le marché unique pour concevoir, réaliser et gérer l'évènement, compte tenu des éléments précédemment cités.

De même, la Ville remarque que les modalités d'organisation de l'Euro 2016 ont déjà fait l'objet, au niveau national, d'un contrôle approfondi de la part de la Cour des Comptes qui n'a relevé aucune difficulté particulière sur les modalités mises en œuvre par la Ville de Lyon.

Enfin, Lyon n'a pas été la seule ville organisatrice à n'avoir pas alloté son marché pour cet évènement. Paris a procédé de la même manière.

### **Sur l'archivage et la conservation des pièces de passation et exécution des marchés**

La Chambre invite la Ville à élaborer et diffuser largement au sein des services des règles claires concernant l'archivage des pièces de passation et d'exécution des marchés, en s'appuyant sur la pratique actuelle de la direction de la commande publique.

Ce chantier est actuellement en cours et s'appuie sur une gestion électronique de documents (GED) avec comme objectif de finalisation 2019 / 2020. Il est mené en lien avec la dématérialisation comptable (flux PES marchés) et la télétransmission des marchés au contrôle de légalité (ACTES). Il intégrera, à terme, le logiciel de gestion des archives municipales (AS@LAE) pour l'archivage.

Un plan de classement unique et des règles de nommage sont en cours d'élaboration pour toutes les procédures supérieures à 25 000 € et sera intégré à l'outil de gestion des marchés (LIA).

### **Sur la mise à disposition d'infrastructures sportives relevant du domaine public au LOU rugby**

La Ville de Lyon défend, depuis désormais plusieurs années, la mise en œuvre d'un modèle innovant de construction et de gestion des équipements sportifs, qui préserve les intérêts de la collectivité et la protège des aléas sportifs.

En 2017, la Cour des comptes écrivait dans son rapport inter juridictionnel sur « le soutien public à l'Euro 2016 » : « la commission « Grands stades » recommandait que la tenue de l'Euro 2016 soit l'occasion de **changer le modèle public français de propriété et de mode d'exploitation des stades**. L'objectif était de **désengager les collectivités locales des risques de gestion et des aléas sportifs**. Cette ambition ne s'est pas concrétisée. La majorité des stades construits ou rénovés à l'occasion de l'Euro 2016 demeure la propriété des collectivités territoriales tandis que le recours à des contrats de

partenariat public privé pour leur construction et leur exploitation recèle des risques nouveaux pour les villes.»

La Cour de comptes précisait encore dans son rapport : « en 2008, le rapport de la commission « Grands stades – Euro 2016 » présentait la candidature à l'organisation de l'Euro 2016 comme un levier de modernisation des grands stades français et comme une occasion de transformer l'économie du football professionnel. Il soulignait que la soutenabilité de leur exploitation requérait la participation des clubs professionnels résidents à leur conception et à leur financement, afin que les équipements soient adaptés aux besoins de l'exploitation courante. **La commission estimait donc que la solution la plus conforme aux intérêts des différents partenaires était que les clubs soient propriétaires des stades, leur transférant ainsi un actif stable et leur assurant la possibilité de diversifier leurs recettes grâce à des stades multi-activités et à la pratique encore peu développée en France des « hospitalités »** (places VIP et loges avec prestations de services). »

La Cour de comptes concluait ainsi son rapport par ces termes : « À terme, elles (les collectivités locales) restent exposées aux risques d'exploitation des stades et à ceux des aléas sportifs, **à l'exception de la métropole de Lyon** et à un moindre degré de celle de Bordeaux. **L'Euro 2016 n'aura pas été l'occasion d'une réforme de l'économie des grands stades**, principalement occupés par des clubs résidents de droit privé et voués aux compétitions du football professionnel.

De manière encore plus explicite, la Cour des comptes écrivait dans le cahier territorial consacré au Grand stade de l'Olympique lyonnais « en fin de compte, **les acteurs publics lyonnais se sont défaits du risque financier qui résulte pour eux de l'aléa sportif auquel un club résidant d'un stade public aurait pu les exposer.** Ils y sont parvenus dans un cadre compatible avec la stratégie de développement et d'aménagement locaux ».

Dans ce rapport, la Cour des comptes valide expressément le modèle de propriété et d'exploitation mis en œuvre sur Lyon et invite implicitement les collectivités locales à s'en inspirer.

Cette reconnaissance n'allait pourtant pas de soi puisque la Ville de Lyon avait dû se rendre en audition à la Cour des comptes pour parvenir à convaincre celle-ci de la pertinence de son approche et à faire modifier les observations provisoires que la Chambre régionale des comptes, dans le format interjuridictionnel de l'enquête sur « le soutien public à l'Euro 2016 », avait préalablement écrites.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la Ville de Lyon, la Chambre régionale des comptes estime à nouveau, comme elle l'avait fait pour le Grand stade de l'Olympique lyonnais, que les conditions dans lesquelles la Ville a mis à disposition du LOU Rugby des biens relevant de son domaine public ont peu protégé ses propres intérêts.

Écrivant cela, la Chambre contredit les recommandations exprimées par la Cour des comptes visant à changer le modèle public français de propriété et de mode d'exploitation des stades et de désengager les collectivités locales des risques de gestion et des aléas sportifs.

Elle méconnaît, de la même manière, tout en validant les montages juridiques adoptés, les conditions de la conclusion et de la résiliation du bail consenti au LOU rugby pour la mise à disposition du stade de la Plaine des jeux des États-Unis ainsi que la transparence et l'équilibre du modèle économique mis en œuvre pour l'accueil du club au stade de Gerland.

**Par ailleurs, la Ville de Lyon regrette que la Chambre n'ait nullement traité du sujet de la transparence de son action sur le stade de Gerland lors de ses observations provisoires. Ce faisant,**

cette dernière s'est placée en position de ne pas offrir à la collectivité les moyens de lui répondre et de voir prendre en compte ses explications.

Il s'agit là d'une pratique peu habituelle de la Chambre qui nuit gravement à la procédure du contradictoire. La contradiction implique en effet, comme le précise la Cour des comptes dans la présentation de ses rapports publics, *« que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés. »*

La Ville de Lyon estime que ce principe, dans le cas présent, n'a pas été respecté par la Chambre régionale des comptes.

Elle se trouve donc contrainte d'apporter, de ce fait, les éléments d'informations suivants :

**1- Sur la conclusion et la résiliation du bail emphytéotique sur la Plaine des jeux des États-Unis (Matmut Stadium de Vénissieux)**

La Chambre régionale des comptes estime que la signature du bail emphytéotique du 23 juin 2011 conclu, pour une durée de 18 ans, avec le LOU rugby ainsi que sa résiliation en date du 13 décembre 2016, se sont effectuées dans « des conditions peu protectrices des intérêts de la Ville ».

**A) Le bail emphytéotique, formule plus adaptée que la passation d'une convention d'occupation précaire**

En comparant le modèle des conventions d'occupation précaire passées avec l'Olympique lyonnais pour le stade de Gerland avec le bail emphytéotique conclu avec le LOU, la Chambre semble considérer que cette dernière formule juridique, bien que parfaitement légale, n'était pas la plus adaptée.

Or, l'on ne pourrait conduire un rapprochement que si les deux SASP avaient été dans des situations comparables, ce qui n'est pas le cas.

La SASP Olympique lyonnais avait sollicité la Ville en vue de la mise à disposition du stade de Gerland, seul stade adapté et homologué pour la pratique du football de haut niveau, et occupé historiquement par l'Olympique Lyonnais, sans discontinuer, depuis 1950.

Le Stade de Gerland, construit entre 1913 et 1926, premier et unique stade de cette taille à Lyon, va progressivement être adapté pour la pratique du football, qui a supplanté les pistes d'athlétisme, les terrains de tennis et le stade nautique d'origine, et, en 1960, le vélodrome.

Le Stade a été mis aux normes par la Ville de Lyon pour accueillir l'EURO 84, puis le Mondial 1998 et en 2007, pour la première fois, la pelouse a été totalement changée. La capacité du Stade était alors de 40 494 spectateurs.

Pour mémoire, le coût de la seule réhabilitation du stade en 1998 s'était élevé à 214 281 000 francs (dont 50% de subventions publiques), soit 32 666 928 € en euros courants ou 43 395 669 € en euros constants.

L'OL n'ayant jamais eu vocation, compte tenu de la nature de son titre d'occupation, à réaliser des travaux de construction et à assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux structurants d'un stade qu'il souhaitait quitter, les conditions nécessaires à la conclusion d'un contrat de longue durée, assorti de droits réels immobiliers, n'étaient pas réunies.

La Ville a donc conclu une mise à disposition à son profit, par convention d'occupation temporaire du domaine public, de divers espaces dépendant du stade de Gerland :

- pour les rencontres « à domicile » du championnat de France de ligue 1
- pour les rencontres liées aux participations de l'OL aux compétitions nationales ou européennes.

Les modalités de cette mise à disposition étaient les suivantes :

- L'occupation était limitée à 70 jours maximum par saison sportive.
- La redevance était constituée d'un remboursement du coût d'exploitation et du versement d'un loyer par match.
- La ville assumait l'ensemble des travaux, la préparation et la remise en état du terrain de jeux, la permanence d'agents municipaux, le nettoyage du stade et des espaces extérieurs.

La dépense brute pour la Ville de l'entretien du stade de Gerland s'élevait alors en moyenne à 1 640 000 €/an, montant auquel il convenait de rajouter les subventions et prestations versées à la SASP Olympique lyonnais pour une moyenne annuelle d'environ 550 K€. Les redevances versées par le club à la Ville s'élevaient quant à elles, toujours en moyenne, à 931 000€.

S'agissant de la prise de risque financier, il doit être souligné que, dans le cas d'une convention d'occupation temporaire de droit commun comme celle passée avec l'Olympique lyonnais, la Ville assume, seule, l'ensemble de la charge des travaux. Si le club sportif quitte les lieux, la Ville doit alors nécessairement continuer à assumer l'ensemble de la charge d'investissement.

Dans le cadre d'un bail emphytéotique tel que celui signé avec le LOU Rugby, à l'inverse, l'emphytéote assume l'intégralité du coût de fonctionnement et d'investissement. En cas de résiliation pour motif d'intérêt général, la ville indemnise l'emphytéote seulement à concurrence des investissements non amortis.

La Ville conteste donc l'affirmation de la Chambre des comptes selon laquelle elle aurait consenti à un investissement tardif en autorisant la réalisation d'investissements complémentaires non prévus au bail. Il convient en effet de rappeler que cet investissement a été entrepris par le LOU Rugby au moment où ce dernier montait en TOP 14 et devait accroître en conséquence les capacités d'accueil du public.

Outre le fait que ce type d'autorisation est tout à fait légal et qu'un avenant n'était nullement obligatoire, la Ville n'a fait, au final, que rembourser la partie d'emprunt non encore amortie de l'opération. La Ville précise enfin qu'en cas d'avenant, elle se serait trouvée contrainte de diminuer le montant de la redevance versée par le LOU au titre des travaux supplémentaires supportés par ce dernier.

Les aléas apparaissent donc comme moindres dans le cadre du BEA et la Ville ne s'appauvrit pas car elle reste propriétaire et bénéficie des travaux réalisés.

## **B) Le bail emphytéotique : la formule la plus protectrice pour la Ville**

En optant pour la signature d'un bail emphytéotique pour la mise à disposition du stade la Plaine de jeux des États-Unis au LOU Rugby, la Ville préservait bien l'intérêt financier de la collectivité, d'autant, comme il sera montré dans les développements suivants, que tant le projet de l'Olympique lyonnais de construire son Grand stade que le déménagement du LOU à Gerland étaient très incertains au moment de la décision et dans les années qui ont suivi.

La signature d'un bail emphytéotique constitue la formule juridique la plus protectrice pour la collectivité publique, tout en garantissant les droits du preneur pour la réalisation d'investissements significatifs effectués sur fonds privés. La durée retenue de 18 ans, dans le cas du bail consenti au LOU Rugby, est la durée minimale définie par les textes pour les baux emphytéotique. Elle impose au preneur un amortissement rapide des investissements privés réalisés.

La chambre ne peut, écrire, comme elle le fait, que la Ville a supporté, à travers le remboursement de l'indemnité de sortie qu'elle a versée au club, le financement d'infrastructures dont elle n'a plus l'utilité aujourd'hui.

La Ville rappelle, en premier lieu, que le montant de cette indemnité, dont le versement était de droit et dont la Chambre ne remet pas en cause les modalités de calcul, a été estimé par deux cabinets d'expertises indépendants.

Rien ne permet d'affirmer, par ailleurs, que l'équipement de la plaine des jeux des États-Unis ne sera pas réaffecté, à terme, à un usage sportif et que les investissements réalisés, en ce cas, ne seront pas rachetés, soumis à redevance ou mis à disposition d'un autre club, selon la formule juridique qui pourrait alors être retenue.

La Ville pourrait tout autant céder le terrain d'assise dont la valeur est estimée entre 15 et 20 M€. Ce site constitue en effet une réserve foncière riche en potentialité pour la Ville de Lyon qui disposerait ainsi, en cas de cession, d'un montant de recettes très supérieur à celui de l'indemnité versée au LOU.

Enfin, si la Ville avait consenti au LOU Rugby une convention d'occupation précaire, elle aurait supporté elle-même l'intégralité des travaux et leur coût d'entretien, alors que l'usage actuel du stade désaffecté serait le même qu'aujourd'hui.

Dans un contexte à l'époque très incertain, la Ville de Lyon, en optant pour un bail emphytéotique de 18 ans, tout en parvenant à convaincre le LOU Rugby de déménager à Gerland, a ainsi préservé non seulement les intérêts financiers de la Collectivité mais a permis aussi au quartier de Gerland de bénéficier du dynamisme d'un grand club sportif en lieu et place d'un équipement qui aurait pu rester vide et se dégrader.

Enfin, si le bail signé avec le club intégrait aussi la prise en compte d'un possible départ du LOU vers Gerland, ce que la collectivité souhaitait en effet voir se réaliser après le départ de l'OL, l'on ne peut pour autant affirmer, de manière aussi définitive que le fait la Chambre, que ce départ devait se réaliser en 2016. En effet, au moment de signer le bail avec le LOU, le 23 juin 2011, cette date n'était que prévisionnelle, l'aboutissement du projet Grand Stade n'étant nullement certain.

**C) En 2011, la construction du Grand stade de l'Olympique lyonnais ainsi que le déménagement futur du LOU Rugby à Gerland étaient loin d'être acquis.**

La Ville et les acteurs sportifs concernés évoluaient en effet à l'époque dans un contexte de très grande incertitude qui justifiait d'autant plus le recours à un bail emphytéotique de 18 ans que tant la réalisation du grand stade de l'OL que le déménagement du LOU à Gerland n'étaient ni l'un ni l'autre acquis.

### **C-1 : le Grand stade l'Olympique lyonnais : une réalisation très incertaine en juin 2011**

En effet, au 23 juin 2011, 26 procédures contentieuses avaient été déjà engagées contre le projet de Grand stade, 18 étaient jugées, 8 étaient encore en cours et surtout, après cette date, encore 104 autres recours devaient intervenir.

La densité et la diversité des contentieux ouverts attestaient donc de la détermination des multiples opposants au projet, ce qui laissait présager d'une phase contentieuse particulièrement difficile et longue (d'ailleurs non achevée à ce jour !)

Ces contentieux portaient sur des sujets aussi importants que :

- la contestation du protocole d'accord de 2008,
- la contestation des marchés d'étude et de maîtrise d'œuvre lancés par le Grand Lyon,
- la contestation des individualisations d'autorisations de programme consacrées au projet,
- la contestation de la mise en révision du PLU,
- la contestation du projet et des DUP d'extension des lignes T3, T2, accès Sud.

Parmi la centaine de procédures qui seront poursuivies après juin 2011, on peut encore retenir, outre les sujets précédents :

- la contestation de la déclaration d'intérêt général,
- la contestation des cessions foncières,
- la contestation des conventions de maîtrise d'ouvrage unique,
- la contestation de toutes les DUP,
- la contestation du permis de construire,
- la contestation de certains marchés,
- la contestation de la garantie d'emprunt apportée par le Conseil général.

Afin de donner une idée précise du calendrier, la déclaration d'intérêt général (arrêté ministériel du 23 mai 2011) avait fait l'objet d'un contentieux le 11 juillet 2011 pour s'achever le 12 février 2014.

L'intérêt général de l'opération Grand Stade n'était donc pas acquis en juin 2011.

La Révision du PLU a fait, quant à elle, l'objet d'un imbroglio juridique particulièrement complexe :

- La première révision PLU, ouverte le 9 juillet 2007, a été annulée par la Cour Administrative d'Appel le 10 décembre 2009.
- La deuxième révision du PLU, ouverte le 6 juillet 2009, était elle-même fragilisée par l'annulation de la précédente révision de 2007.
- La troisième révision PLU a été ouverte, pour sa part, le 11 janvier 2010 et la fin du contentieux relatif au PLU date du 26 juin 2017 (si le contentieux global sur la révision du PLU s'est éteint en mai 2014, des contestations de classifications de certaines parcelles ont perduré jusqu'en juin 2017).

Comme pour la déclaration d'intérêt, la révision du PLU n'était donc pas acquise en juin 2011.

Pour les procédures de Déclaration d'Utilité Publique (DUP) qui ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux en 2011, 2012 et 2013 (extensions T3 / T2 / accès nord / accès sud / parking des Panettes), le début du contentieux date du 15 février 2011 et s'est achevé seulement le 9 mai 2018

De la même manière, les DUP nécessaires à la poursuite du projet n'étaient pas davantage acquises en juin 2011.

La première décision de la Commission permanente relative aux cessions foncières remonte au 18 avril 2011. Celle-ci a fait l'objet d'une annulation formelle le 10 janvier 2013 par le Tribunal administratif.

La Promesse unilatérale de vente n'est intervenue qu'en juillet 2011, la deuxième décision pour régulariser les cessions foncières étant prise le 11 février 2013. La réitération de la vente a lieu en octobre de la même année.

Le début du contentieux sur les cessions foncières remonte au 20 juin 2011, une dernière audience ayant eu lieu le 19 septembre 2019.

Sur le plan des cessions, tout était loin d'être bouclé en Juin 2011.

Le montage financier de l'opération témoigne de la même complexité et de la même incertitude.

Celui-ci s'est finalisé grâce à une garantie d'emprunts du département du Rhône, par délibérations des 30 novembre 2012 et 19 juillet 2013, mais il a fait aussitôt l'objet d'un contentieux dont la fin n'est intervenue que le 24 novembre 2016.

En juin 2011, le financement du stade était lui-même loin d'être bouclé.

Ainsi, peut-on constater qu'en juin 2011, nul ne pouvait affirmer quand aboutirait le projet du Grand Stade et l'on pouvait même se demander s'il aboutirait un jour, bien des exemples de la même époque, Notre dame des Landes, le Center Parc de Roybon pour les plus récents...ayant montré, qu'en ce domaine, rien n'était sûr.

Dans ce contexte de très grande incertitude pour la faisabilité du grand stade, conclure un bail emphytéotique de 18 ans avec LOU constituait donc une solution parfaitement adaptée.

## **C-2 : Le déménagement du LOU Rugby à Gerland : un projet lui-même très incertain**

La Chambre s'interroge ensuite sur les raisons qui ont amené la Ville, à l'époque, à inclure dans ce bail une clause indiquant qu'après le départ de l'olympique lyonnais, le club de rugby remplacerait l'OL dans le stade de Gerland.

C'est méconnaître que le LOU rugby aurait pu, tant pour des raisons financières que sportives, sans que la Ville puisse réellement l'en dissuader, réaliser son stade dans d'autres lieux que Gerland ou décider de rester sur la plaine des jeux des Etats-Unis. Dans ce cas, le stade historique de l'OL serait resté vide, entraînant des frais très élevés pour la collectivité, de plus de 1 M€ par an en coût de fonctionnement, sans parler des nécessaires travaux de maintenance, pour le garder et empêcher sa dégradation.

L'absence d'un grand club sportif sur Gerland aurait, en outre, considérablement nui à la dynamique du quartier, l'opposition de l'une des associations au Grand stade étant d'ailleurs fondée sur la protection du quartier de Gerland.

## **2- Sur le nouveau BEA conclu en 2016 sur la Plaine de jeux de Gerland**

La chambre souligne la conformité au droit du bail emphytéotique consenti sur le site de Gerland au LOU Rugby et indique, à juste titre, qu'à l'expiration de celui-ci, l'intégralité des ouvrages construits sur le tènement reviendra à la Ville de Lyon gratuitement.

La Chambre estime cependant que les conditions dans lesquelles ce bail a été conclu feraient ressortir un manque de transparence et de garantie des intérêts de la collectivité, sans apporter le moindre élément susceptibles d'appuyer cette affirmation.

En effet, la conclusion de ce bail a non seulement répondu à toutes les règles de transparence mais elle a permis de préserver rigoureusement les intérêts de la collectivité.

Surtout, comme pour l'opération du Grand Stade de l'Olympique Lyonnais, elle a permis à la collectivité de se délier de tout risque liés aux aléas sportifs et financiers du club.

### **A) Une opération conduite de manière transparence**

La Ville rappelle que l'ensemble des pièces liées à la passation de ce bail a fait l'objet de présentations et de délibérations régulières en conseil municipal, tant en amont de sa signature qu'au fur et à mesure des cessions de droits partiels qu'il autorisait.

- Délibération du 4 juillet 2016 approuvant la conclusion d'un bail emphytéotique administratif au bénéfice de la SASP LOU Rugby.
- Délibération du 26 mars 2018 donnant agrément par la Ville de Lyon au LOU Rugby en vue de la cession partielle des droits réels immobiliers tirés du BEA.
- Délibération du 20 mai 2019 relatives aux affectations hypothécaires contractées par les SCI.
- Délibération du 23 septembre 2019

Une lecture attentive des comptes rendus des conseils municipaux montrent que ces délibérations ont fait l'objet de débats et d'explications approfondis. Ils indiquent que le Maire de Lyon a invité les représentants des groupes politiques à prendre connaissance de l'intégralité des éléments des dossiers correspondants et à se rapprocher des services municipaux pour en disposer.

Enfin, par courrier en date du 20 mars 2019, en prévision de la séance du conseil municipal du 29 mai 2019, comme il s'y était engagé en conseil municipal, le Maire de Lyon a écrit à l'ensemble des groupes politiques du conseil municipal pour leur donner communication du bilan économique estimé des différentes cessions connues à cette date.

Ce courrier, dont la Ville demande qu'il soit joint en annexe à sa réponse, rappelle de manière très détaillé :

- Le total des investissements réalisés par la SASP LOU rugby sur le site.
- Le projet d'opération tertiaire « les jardins du LOU » pour 28 000 m<sup>2</sup> de SFS et la réalisation d'un parking souterrain.
- Les opérations de cessions partielles des droits et obligations du BEA réalisées par la SASP LOU Rugby au bénéfice de 4 SCI.
- Les opérations de transferts de droits réels inhérents au BEA à intervenir par apport de capital social de la SASP LOU Rugby.
- Les futures opérations de cessions partielle des droits et obligations du BEA.

En matière de cession partielle de droit au bail, Ville rappelle que le bail prévoit que « le preneur ne pourra céder ou apporter tout ou partie des droits et obligation du bail à un tiers sans le consentement écrit et préalable du bailleur » et que « le bailleur ne peut s'opposer à la cession ou à l'apport visé à l'alinéa précédent que si le cessionnaire ne présente pas les garanties techniques et financières au desquelles le présent bail a été signé ou si la cession ou l'apport est subordonné ou entraîne une modification des clauses essentielles du bail. »

La Ville a rigoureusement respecté ces obligations en soumettant systématiquement au Conseil municipal les opérations de cessions envisagées, après avoir vérifié que les cessionnaires présentaient les garanties techniques et financières nécessaires.

L'économie générale du projet d'installation du LOU à Gerland, pour sa part, a été discutée dès l'origine, en toute transparence, avec l'ensemble des services de l'Etat concernés, services préfectoraux et ABF.

Un courrier en date du 9 septembre 2016, signé par le Préfet de Région, que la Ville demande également de joindre en annexe à sa réponse, atteste ainsi que les services de l'Etat avaient non seulement connaissance, bien avant la signature de ce courrier, de l'économie générale du projet mais y travaillaient avec les services de la Ville et le Lou Rugby.

Le courrier du Préfet de Région au Président de la Métropole fait ainsi clairement état d'un projet à l'époque d'environ 25 000m<sup>2</sup> de surface de planchers le long de l'avenue Tony Garnier, correspondants aux actuels Jardins du LOU. Le courrier du Préfet précise que : « ce projet s'articule autour de quatre immeubles en peigne reliés deux par deux par un socle simple en rez-de-chaussée, avec un épannelage progressif de R+2 à l'Ouest à R+3/4 à l'Est. Cette proposition respecte ainsi la transparence de vue souhaitée entre les immeubles, la distance de retrait nécessaire par rapport au stade et le cône de vue vers celui-ci. L'évolution de votre PLU pourra ainsi se construire autour des principes de construction en prévoyant les polygones d'implantation correspondants. »

Dès l'origine du projet, il était indiqué que la rénovation du stade par le LOU rugby ne serait rendu possible, comme la logique l'impose, que par la réalisation parallèle d'un programme immobilier tertiaire permettant l'équilibre financier de l'opération.

Le club devant contractuellement réalisé 66 M€ de travaux sur l'équipement sur la durée du bail, il ne pouvait le faire qu'à la condition de pouvoir valoriser des parcelles rendues constructibles par la modification du PLUH.

La Chambre semble reprocher à la Ville de ne pas avoir demandée une seconde évaluation des Domaines alors même que la Métropole envisageait une modification du PLUH. La Chambre méconnaît ainsi que les Domaines étaient informés de l'économie général du bail et qu'une nouvelle estimation, à supposer qu'elle fût nécessaire, eût entraîné, de fait, une diminution du montant de la redevance, en défaveur de la ville, au vu du montant total des travaux entrepris par le LOU.

Le courrier de saisine des Domaines par la Ville en date du 8 juin 2016, indique que la redevance projetée par la Ville devait comprendre une redevance fixe ainsi qu'une redevance variable annuelle.

Il était alors précisé aux Domaines que cette redevance variable, décomposée en différentes parts, comprendrait « une sommes égale à 2% des loyers hors taxes perçus annuellement par le preneur **pour toutes les nouvelles constructions édifiées sur le tènement mis à disposition** ».

La Chambre ne peut donc pas affirmer que l'estimation des Domaines a été donnée en méconnaissance de la révision prochaine du PLU, le bail emphytéotique incluant notamment la clause suivante : « le Preneur, aux fins de valoriser les éléments domaniaux qui lui sont confiés, pourra réaliser toutes constructions autorisées par les documents d'urbanisme. »

Le bail emphytéotique autorise en effet les activités connexes suivantes en les énumérant :

- Les activités de commerce (et notamment la vente de produits dérivés relatifs à la pratique des sports pratiqués dans le stade), de restauration et d'hôtellerie,
- **La location d'immeuble à usage de bureaux, commerce ou d'habitation,**
- Les activités événementielles.

La Ville de Lyon a donc agi en toute transparence tant vis-à-vis de ses instances délibératives que vis-à-vis des services de l'Etat associés dès l'origine à l'économie générale du projet.

Elle a également agi avec les soucis de préserver les intérêts de la collectivité en élaborant un modèle économique protecteur et équilibré.

## **B) Un modèle économique protecteur des intérêts de la Ville**

La Ville de Lyon regrette que la Chambre ne soit livrée à aucune analyse économique chiffrée ou tentative d'analyse permettant d'affirmer, comme elle le fait, que le bail consenti ne préserverait pas les intérêts de la collectivité.

La ville estime quant à elle, comme elle l'a fait connaître auprès de la chambre régionale des comptes au cours de son audition, que la valeur des travaux réalisée par le LOU sur l'équipement sportif s'élève à ce jour à 21,9 millions d'euros HT pour le réaménagement du stade lui-même et à 10,5 millions d'euros HT pour le village événementiel soit un total de 32.4 millions d'euros. La construction du centre de formation, non encore réalisé, est quant à elle estimée à 5 millions d'euros.

Au regard de ces dépenses, les recettes des cessions de droits au bail correspondantes, sur la base d'une charge foncière évaluée à 1300 euros le m<sup>2</sup> de surface de planchers, peuvent être estimées pour le LOU à 36,4 millions d'euros pour les 28 000 m<sup>2</sup> finalement réalisés. A cela, il faut rajouter la construction d'un hôtel de 4 500 m<sup>2</sup> pour une recette de cessions estimée à 5,85 millions d'euros.

Ainsi, si l'on compare les dépenses actuelles effectuées sur le stade (32,4 M€ auxquels il faudra ajouter a minima 5 M€ à venir sur le centre de formation), et les recettes estimées de cessions de droits au bail d'environ 42,25 M€, l'on constate qu'il n'existe pas de déséquilibre permettant d'écrire, comme le fait la Chambre, que l'opération serait particulièrement favorable au club, sachant que ce dernier devra réaliser au total 66 M€ de travaux inscrits dans le bail.

Bien au contraire, cette opération préserve l'intégralité des intérêts de la Ville qui deviendra propriétaire, au terme du bail, de l'ensemble du bâti, stade, équipements sportifs complémentaires et immeubles de bureaux et autres constructions.

Les Lyonnaises et les Lyonnais peuvent ainsi aujourd'hui se rendre dans un stade rénové, parfaitement fonctionnel, que la Ville n'aurait pas pu réaliser par ses soins sans obérer les comptes de la collectivité.

Au final, la Ville de Lyon peut se satisfaire d'avoir initié un modèle respectueux de l'intérêt général tout en permettant à un opérateur privé :

- de maintenir, faire évoluer, exploiter, en supportant l'intégralité des coûts, un équipement sportif de très haut niveau, par ailleurs élément patrimonial historique,

- de maintenir et faire évoluer une équipe de sport de haut niveau, et de faire rayonner régionalement, nationalement, et internationalement le sport, la ville de Lyon, et même la France,
- de développer une offre de locaux d'activités permettant à l'opérateur de réaliser des recettes pour supporter les investissements sportifs, et qui ne peut être regardée comme une opération banale de promotion immobilière, puisque précisément sa rentabilité sera nécessairement imputée aux investissements à faire sur les équipements sportifs,
- de procurer à la ville de Lyon des recettes par ailleurs assise en partie sur la rentabilité de l'opérateur et donc d'être associée au succès financier de l'opération, sans supporter le risque de perte.

L'analyse ne serait toutefois pas complète si l'on ne mettait pas en rapport les deux modèles de baux emphytéotiques consentis par la Ville au LOU Rugby en 2011 et 2016 avec les résultats sportifs et financiers du club, tant ces derniers sont liés à la nature des équipements dont le LOU a pu disposer.

### **C) L'évolution des résultats sportifs et financiers du LOU Rugby au gré de ses installations successives.**

Les résultats d'un club sportif sont par définition aléatoires. Dans le cas du LOU Rugby, ils sont étroitement liés à la nature des équipements dont le club dispose. Ses résultats financiers sont eux-mêmes très dépendants des conditions d'exercice du club, l'équilibre des comptes constituant un gage de pérennité dans le paysage sportif lyonnais, au moment où d'autres clubs professionnels lyonnais se trouvent contraints de mettre un terme à leur activité.

#### **C-1 : les résultats sportifs du LOU Rugby**

Quand on reprend le parcours du LOU, l'on voit combien celui-ci fluctue d'une saison à l'autre.

En 2001/2002, le club était en 3ème division.

Dans les années 2002/2003 il jouait en pro D2 jusqu'à l'année 2010/2011 où il devint champion de France et accéda au top 14 : **c'est d'ailleurs pour cette raison que le club avait alors demandé à pouvoir s'installer sur la Plaine des jeux des États-Unis.**

Toutefois, la saison suivante 2011/2012 le LOU finissait dernier du Top 14 et redescendait en pro D2. Il y resta pendant la saison 2012/2013.

Sur la saison 2013/2014, le club devint champion de France et accéda à nouveau au Top 14, mais dans la saison 2014/2015, il fut à nouveau relégué en pro D2 pour devenir à nouveau champion de France et réintégrer la saison suivante le TOP 14.

Cette instabilité dans les résultats du club persuade alors le LOU rugby que pour se maintenir dans le TOP 14, il convient de mettre en œuvre un modèle économique sportif adapté à son ambition.

L'installation à Gerland est donc apparue au club comme la condition d'un maintien durable dans le TOP 14.

Et c'est bien à partir de cette période, sur la base de ce nouveau modèle économique, que le club parvient non seulement à se stabiliser au TOP 14 mais à y progresser jusqu'à atteindre les résultats de l'actuelle saison 2019/2020. Son arrivée à Gerland lui permet en effet de recomposer une équipe plus aguerrie au haut niveau de compétition et plus performante.

Ses résultats sportifs en témoignent :

Dans la saison 2016/2017, le LOU termine 10ème du top 14.

Dans la saison 2017/2018, le club est 5ème du championnat.

Dans la saison 2018/2019, il est 3ème du championnat et qualifié comme dans la saison précédente pour les demies finales.

## **C- 2 : les résultats financiers du LOU Rugby**

Pour avoir une idée exhaustive de la situation du club, et indiquer combien celle-ci est liée à ses résultats sportifs, on peut de manière complémentaire prendre en compte les résultats d'exploitation du LOU au cours des dernières années :

Pour l'année 2013/2014, alors que le LOU est sur la Plaine des jeux des Etats-Unis, son déficit est de - 2,7 millions d'euros.

Pour l'année 2015/2016, alors que le LOU est toujours sur la Plaine des jeux des Etats-Unis, le déficit est toujours de - 3,9 millions d'euros.

Pour l'année 2016/2017 qui voit le transfert du LOU à Gerland, le déficit est encore de - 3,4 millions d'euros.

Pour l'année 2017/2018, 1ère saison complète à Gerland dans le stade reconfiguré, il est sensiblement réduit à - 0,5 million.

## **En conclusion**

Pour toutes les raisons évoquée précédemment, La Ville de Lyon estime que les mises à disposition des infrastructures sportives relevant du domaine public auxquelles elle a consenti pour le LOU Rugby l'ont été dans le respect des intérêts financiers de la collectivité. Les modèles mis en œuvre ont été protecteurs et ont permis au LOU d'atteindre le plus haut niveau sportif et de s'y maintenir. La Ville de Lyon bénéficie de surcroît sur le quartier de Gerland, grâce à l'arrivée du LOU, d'un regain de dynamisme que le départ de l'Olympique lyonnais risquait de remettre en cause.

La Ville n'entend pas pour autant abandonner le site de la Plaine des jeux des Etats-Unis qui fera l'objet d'une réflexion approfondie pour un nouvel usage, sportif ou autre. Quoi qu'il en soit, ce tènements constitue en l'état une réserve foncière pour la Ville d'un montant estimé entre 15M€ et 20M€, soit un montant très largement supérieur à l'indemnité légale de départ versé au LOU et correspondant au solde des seuls équipements non amortis par le club.

Le Ville rappelle enfin, comme elle l'a fait en introduction à cette réponse, que la Cour des comptes a estimé que le modèle développé sur Lyon pour la création du Grand stade de l'Olympique lyonnais avait permis à la collectivité de se défaire du risque financier liés à l'aléa sportif auquel un club résidant d'un stade public aurait pu les exposer.

La même approche a été développée sur la Ville de Lyon, avec la certitude, grâce à la formule du bail emphytéotique retenue, que la Ville deviendra propriétaire, à la fin du bail, de l'ensemble des équipements réalisés sur le site de Gerland.

### **Sur la nomenclature d'une précision rare dont la ville s'est dotée**

La Chambre estime que la Ville s'est dotée d'une nomenclature d'une « précision rare » qui amène à dissocier des prestations très proches et conduit donc à limiter les situations dans lesquelles une publicité et une mise en concurrence sont rendues nécessaires.

La Ville précise que sa nomenclature est principalement orientée sur la nature de la prestation qui prend en compte l'offre fournisseur existante et la nomenclature européenne CPV.

En effet, la pratique montre que regrouper des achats de typologies différentes, tout en étant proches, dans une même nomenclature conduit très souvent à massifier les marchés et à réduire la concurrence puisque les « petits » fournisseurs ne peuvent plus accéder aux marchés vu l'étendue des prestations demandées.

Un dispositif de regroupement irait donc à contre-courant de la volonté de faciliter l'accès à la commande publique aux PME.

Une nomenclature la plus précise possible a, également, pour effet de limiter les procédures lourdes et coûteuses pour les petits achats, ce qui permet de garantir réactivité et efficacité économique de l'achat.

Une veille est faite avec révision de la nomenclature chaque année qui permet d'ajuster la nomenclature au regard des besoins et de la structuration évolutive des fournisseurs.

La Ville invite donc à nuancer l'appréciation portée sur ce point, considérant qu'une nomenclature détaillée est, d'une part, le signe d'une connaissance fine de la cartographie des achats de la Collectivité et, d'autre part, un signe de maturité de la fonction « achats » dans son ensemble.

### **Sur le suivi de l'attribution des places et abonnements acquis auprès des clubs sportifs**

Concernant les agents de la ville qui bénéficient en nombre très limité de places et abonnements achetés, la Ville souhaite préciser qu'il s'agit essentiellement des agents apportant leur concours à l'organisation des manifestations concernées.

Concernant les places attribuées par le Cabinet du Maire de Lyon et l'Adjoint aux sports, ces derniers assurent, par eux-mêmes, la gestion et le suivi de ces attributions. Cette attribution répond aux objectifs fixés par la loi, dans le sens où en sont bénéficiaires les catégories de personnes suivantes :

- le milieu sportif, dont des bénévoles, des athlètes, des dirigeants de clubs, des mécènes.... ;
- le milieu sportif, dans le cadre d'opérations spécifiques en lien avec les adjoints aux sports des arrondissements, des Offices des Sports d'arrondissements (en complément des places déjà attribuées aux Mairies d'arrondissements), de l'Office des Sports de Lyon ;
- les milieux économique et culturel, partenaires de la Ville, mécènes... ;
- le milieu associatif dans sa globalité : santé, social, solidaire ... ;
- les élus, membres de l'exécutif municipal et élus de la Ville de la Lyon, dans le cadre d'opérations relevant de leurs délégations ;
- des invités spécifiques dans le cadre d'opérations liées à un événement exceptionnel : femmes cheffes d'entreprises, bénévoles d'associations de promotion de l'égalité femmes-hommes, partenaires institutionnels à l'occasion de la Coupe du Monde Féminine de Football par exemple.

## « L'Auditorium et l'Orchestre national de Lyon »

Avec un budget annuel de fonctionnement de 15,9 M€, l'Auditorium-ONL est un établissement qui présente l'originalité d'être à la fois un orchestre et une salle de concert ; deuxième équipement culturel géré en régie directe de la ville de Lyon, il bénéficie comme le souligne la Chambre d'une forte notoriété.

Membre du réseau des orchestres en région, l'ONL s'inscrit par ailleurs dans un partenariat fort avec l'État. Ce partenariat se traduit concrètement par un soutien financier important<sup>2</sup> et un co-pilotage étroit de la structure : des conventions pluriannuelles définissent les objectifs assignés et les moyens alloués à l'Orchestre ; un comité de pilotage assure le suivi et l'évaluation de la politique artistique et financière de l'ONL et veille au respect des exigences de la convention.

Ce comité de pilotage Etat-Ville de Lyon se double, au sein même de l'Auditorium-ONL, et entre la Ville et ce dernier, de plusieurs instances de consultation qui participent également activement au pilotage et à la gestion de l'établissement, et qui sont de surcroît, comme le note à juste titre la Chambre, de nature « à favoriser le dialogue social et l'implication de l'ensemble des personnels de l'institution ».

Ce pilotage clair de la structure se traduit naturellement dans son activité. Les documents stratégiques dont s'est doté l'Orchestre - projet d'établissement<sup>3</sup>, convention d'objectif -, en sont le témoin, de même que le dialogue entre la Direction de l'établissement et la direction générale de la Ville, avec l'exécutif (notamment l'adjoint au Maire) et avec les partenaires (en particulier le Ministère de la Culture), dans le cadre desquels l'activité de l'Orchestre se développe.

La Chambre relève ainsi fort justement « la diversité des concerts organisés », les concerts symphoniques, conformes à la mission première de l'institution, s'accompagnant désormais de projets pluridisciplinaires », d'une « programmation ciblée dans le cadre de la politique de sensibilisation et d'élargissement des publics » et d'une production fréquente de l'orchestre 'hors les murs', y compris lors de régulières tournées internationales.

La mission d'éducation artistique et culturelle se concrétise notamment dans l'organisation de concerts dédiés au public scolaire, mais également par la participation au projet DEMOS dont la vocation est de permettre « à des enfants issus de quartiers relevant de la politique de la Ville d'acquérir une pratique instrumentale au sein d'un orchestre symphonique », elle se complète d'activités de création et de diffusion également soulignées par la Chambre.

De ce dynamisme résulte l'atteinte des objectifs définis et en particulier l'augmentation de la fréquentation de la structure : comme le souligne la Chambre, l'établissement suit régulièrement ses statistiques de fréquentation, et dispose d'une bonne connaissance de son public ; les actions engagées en termes de « diversification des offres de spectacle, formules d'abonnement plus attractives, travail de communication et de marketing » ont permis non seulement d'améliorer « le nombre de billets vendus, le taux de remplissage des représentations et les recettes de billetterie perçues » mais aussi d'atteindre les objectifs d'élargissement des publics, d'accueil de nouveaux spectateurs, et de rajeunissement de l'audience.

---

<sup>2</sup> Le Ministère de la Culture et de la Communication constitue le 1<sup>er</sup> financeur de l'ONL après la Ville de Lyon.

<sup>3</sup> Projet d'établissement fondé sur la recherche de l'excellence artistique, l'accessibilité et l'ouverture à un plus large public, et le rayonnement de l'établissement au niveau régional, national et international.

Au global l'Auditorium a ainsi pu atteindre son objectif de ressources propres, pourtant qualifié d'ambitieux par la Chambre, faisant parallèlement reculer la part de ses ressources provenant de partenaires institutionnels.

Enfin, les efforts fructueux sur le dynamisme des recettes se sont également accompagnés d'une maîtrise de la masse salariale, demeurée stable sur la période sous revue<sup>4</sup>, et d'une adaptation de l'ONL aux évolutions récentes de son activité grâce à « la révision de l'organisation du temps de travail et de la rémunération des musiciens »

**En réponse à la recommandation n°9 formulée par la Chambre**, la Ville précise qu'elle poursuivra les travaux de formalisation, déjà largement engagés, des relations entre l'Auditorium-ONL et les services supports de la Ville ; elle pourra également s'engager dans l'évaluation et la valorisation des tâches assumées par ces derniers, en se limitant cependant aux domaines où ces relations emportent un enjeu identifié et significatif.

Pour souligner son propos, la Ville souhaite rappeler que, dans un souci de clarification des rôles de chacun et de transparence sur la nature des prestations qui peuvent être opérées de manière régulière par les services centraux de la collectivité, trois conventions sont en cours de finalisation à fin 2019 :

- Une « convention d'objectifs » Ville / Auditorium-Orchestre national de Lyon, qui, en complément des objectifs fixés par la convention d'objectifs État/ Ville de Lyon / AONL portant le label national pour l'orchestre, fixe les objectifs de la délégation générale à la culture envers sa régie direct et les moyens de contrôle (notamment modèle et fréquence des reportings).
- Une convention de « prestations de service » qui précise les domaines dans lesquels la Direction des Affaires Culturelles apporte des compétences ou des moyens à l'AONL.
- Un contrat de services entre le pôle comptable mutualisé pour tout le secteur culture de la ville et l'ONL, lequel s'inscrit dans la démarche des contrats de services en cours d'élaboration entre chaque direction opérationnelle et son pôle comptable de rattachement.

La ville souhaite également rappeler que l'essentiel des prestations réalisées par les services centraux pour le compte de l'ONL :

- Sont parfaitement identiques à ceux dont bénéficient l'ensemble des autres directions opérationnelles de la ville sans plus de contractualisation et sans qu'il n'y ait nulle part valorisation de ces éléments dans les coûts afférents aux politiques publiques ou actions que celles-ci conduisent. L'existence d'un budget annexe dédié à cet établissement n'avait pas nécessairement pour objectif de le placer pas dans une situation et un suivi particulier de ce point de vue ;
- Se caractérisent essentiellement par de la masse salariale correspondant au temps dédié par certains agents des services centraux à l'appui de l'ONL dans l'ensemble de sa gestion (RH, finances, informatique ...), or les dispositions légales autorisant la dérogation à l'obligation de remboursement par une structure bénéficiaire, des rémunérations servies aux agents mis à sa disposition, lorsque celle-ci intervient notamment entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre, tendrait à mener à la conclusion qu'il ne peut y avoir plus d'obligation à une quelconque refacturation de frais de masse salariale entre un budget principal et son budget annexe à caractère administratif ;

---

<sup>4</sup> La masse salariale de l'ONL s'établit à 72,7% des charges courantes de la structure, soit « un niveau proche de la moyenne constatée parmi les orchestre permanents, de 72% ».

- Sont d'autant moins obligatoires à valoriser dans le budget annexe qu'il ne s'agit pas de retracer nécessairement un coût complet à usage de détermination de tarifs et d'assurer l'équilibre de la gestion de l'établissement par ses ressources propres, comme ce serait le cas pour un SPIC ;
- Ne pourraient se valoriser que de manière forfaitaire selon un pourcentage à définir, en raison de la variabilité du support apporté d'un exercice à l'autre, variabilité induite par les dossiers (RH, financiers ...), projets, montages propres à chaque année. L'opportunité de cette valorisation pourra être instruite par la Ville.

**En réponse à la recommandation n°10 formulée par la Chambre**, la Ville précise qu'elle s'engage à améliorer les conditions dans lesquelles l'Auditorium-ONL conclut ses conventions de billetterie ou de mandat pour se conformer aux exigences réglementaires. De la même façon, la Ville précise, **en réponse à la recommandation n°11 formulée par la Chambre**, qu'elle s'engage à intégrer systématiquement une clause explicite relative à la perception de recettes par le cocontractant dans le cadre de ses contrats conclus pour ses tournées à l'étranger.

**En réponse à la recommandation n°12 formulée par la Chambre**, la Ville précise que l'ONL-Auditorium s'inscrit actuellement dans des négociations sociales et de gestion des ressources humaines qui ont été cadrées pour l'ensemble des personnels de la Ville de Lyon, notamment au début des années 2000 lors de la mise en place du règlement d'ARTT.

Concernant l'activité de spectacle vivant, si elle prend tout son sens dans une logique de service public dans la mesure où elle est fortement subventionnée et qu'elle participe très activement d'une politique nationale et locale en faveur des arts et de la culture et de leur accès par tous, elle requiert en effet une organisation particulière. Elle demande réactivité, et « juste à temps », et s'organise sur des rythmes de travail qui ne peuvent pas être planifiés régulièrement ni dans des horaires habituels de travail.

Par ailleurs, chaque établissement a sa spécificité, une structure de spectacle vivant étant différente d'une structure muséale, et au sein des structures de spectacle vivant, le théâtre étant différent de la musique dans ses modes de production, de diffusion, donc d'organisation.

Il serait donc tout à fait judicieux que chaque établissement de spectacle vivant dépendant directement de la Ville de Lyon puisse bénéficier de son règlement propre, que ce soit pour le personnel administratif ou pour le personnel technique. En particulier, ces règlements devraient pouvoir organiser une annualisation du temps de travail permettant de prendre en compte les périodes d'activité, chargées en saison, voire à l'occasion de temps festivaliers certains week-end et les périodes plus creuses, par exemple pendant les mois d'été.

L'ensemble de la profession travaille en annualisation du temps de travail pour les équipes administratives et techniques, comme prévu par la convention collective des entreprises artistiques et culturelles qui s'applique à tout le secteur privé. Par ailleurs, ces règlements seront élaborés aussi avec le souci de garantir la santé des personnels concernés, sur la durée.

**Enfin, la Chambre formule quelques observations, que la Ville prendra en compte, pour certaines, afin de parfaire la gestion de l'Auditorium-ONL.**

### **Sur l'encadrement des invitations**

La Chambre relève que, la politique d'invitations des établissements culturels municipaux est fixée par une délibération annuelle du conseil, et que conformément aux usages en vigueur, dans les établissements culturels de spectacle vivant, le nombre total de gratuité et d'exonération est limité, pour ce qui concerne l'Auditorium à 10%, de la fréquentation annuelle.

La Chambre note à juste titre que le nombre d'invitations et de gratuité, suivi pour chaque spectacle et dont il est rendu compte dans le cadre des comités de pilotage s'élève en réalité à un niveau très inférieur à l'ONL<sup>5</sup>.

La Chambre remarque toutefois, dans le même temps, que la ventilation des invitations distribuées entre bénéficiaires (élus, presse, professionnels de la culture, agents Ville de Lyon, autres...) n'est pas suivie.

**Sur ce sujet, la Ville s'engage à mettre en place cette ventilation d'ici la fin de l'année 2019.**

### **Sur les financements privés**

La Chambre consacre quelques développements aux financements privés \_ mécénats et parrainages\_ dans lesquels elle relate à la fois les initiatives engagées par l'établissement pour relancer le mécénat, et le constat selon lequel ces recettes contribuent à ce jour peu aux ressources propres de l'institution.

La Chambre conclut sur l'enjeu que représente la progression de cette forme de financement pour l'ONL-Auditorium dans un contexte où les financements du budget principal sont contraints par la contractualisation, et sur le rôle de la Ville à qui il reviendrait de constituer un service à part entière dédié à la recherche de mécénats, de définir une stratégie et éventuellement d'envisager de mutualiser la recherche de mécènes pour ses établissements culturels.

La Ville confirme que, après étude et analyse de la question, la création d'un service centralisé de mécénat sur le secteur culturel au sein de la ville ne lui apparaît pas opportun, et ce pour deux raisons :

- la démarche de mécénat est centrée sur une vision forte et claire et des missions définies. Or, chaque établissement culturel a une identité et une vision différentes, même si certaines des missions de service public peuvent avoir des similitudes. Par conséquent, une démarche mécénat sur le périmètre d'un établissement culturel, défini par une direction et un projet artistique et culturel commun, semble davantage vouée au succès.
- Si la ville levait du mécénat pour le compte des établissements culturels, cela pourrait conduire à lever du mécénat non affecté à un établissement car il s'appuierait sur une vision et une identité propres à la collectivité et non au projet artistique. La collectivité se retrouverait en situation d'avoir à redistribuer ces financements, avec la question des critères d'attribution. Les mécénats pourraient également être perçus comme des subventions supplémentaires pour les porteurs de projets culturels, se substituant aux subventions publiques.

Du fait des explications ci-dessus, la stratégie mécénat de la ville sur le secteur culturel est et restera du ressort de chaque établissement et ne sera pas mutualisée.

---

<sup>5</sup> Le taux est de 3,2% à l'ONL pour un plafond fixé à 10% de la fréquentation annuelle.

Pour autant la Ville, consciente de l'enjeu que constitue l'augmentation des recettes tirées des financements privés, adhère à l'invitation de la Chambre de définir une stratégie en la matière.

De fait, la stratégie mécénat de l'ONL a été définie en 2018 à partir du projet de l'Auditorium Orchestre national de Lyon, tel que dans le projet d'établissement de la structure, mais aussi en relation avec le projet sur lequel la directrice générale a été recrutée. L'équipe a été étoffée en parallèle par le recrutement d'un responsable mécénat en juillet 2019.

### **Sur le suivi analytique des coûts de production**

La Chambre relève ici que la mise en place d'un budget analytique de production basé sur les dépenses et recettes de chaque représentation depuis 2013 a permis à l'Auditorium ONL d'analyser au sein de sa programmation les secteurs bénéficiaires et déficitaires, et d'assumer des productions potentiellement très coûteuses mais susceptibles de s'équilibrer par des recettes importantes.

La Chambre propose toutefois une piste d'amélioration de cette bonne pratique et suggère que les charges fixes, non encore intégrées, soient à l'avenir ventilées dans la comptabilité analytique.

### **La Ville ne souhaite pas s'inscrire dans cette démarche.**

La logique analytique actuellement suivie à l'Auditorium ONL n'est certes pas une logique en coût réellement complets avec ventilation des charges fixes par production ou par levée de rideau.

Toutefois, l'analyse analytique actuelle, qui isole et rattache charges fixes et charges variables à chaque nouvelle production, couvre 90% des besoins d'analyse et de pilotage de cette structure de spectacle vivant.

En effet, dans les structures de spectacle vivant subventionné, le concept d'« ordre de marche » aussi appelé « disponible artistique » est une référence constante. Il est le résultat de la soustraction entre les recettes pérennes (type subventions de fonctionnement) et les charges fixes de structure. Ce résultat permet d'investir dans l'artistique, notamment sur des projets dont les recettes variables sont notoirement inférieures aux charges variables (par exemple sur de très jeunes artistes, sur la création contemporaine, les commandes aux auteurs, le jeune public, ou, dans le théâtre, sur des apports en coproductions d'un nouveau spectacle).

Ainsi, une partie du pilotage budgétaire de la structure est éclairée par le résultat de ce calcul car il permet par exemple de déterminer la marge moyenne qu'il est nécessaire de réaliser par concert pour financer les charges fixes s'il est négatif, ou le montant annuel disponible pour investir dans l'artistique s'il est positif.

### **Sur l'équilibre financier**

La chambre indique que le montant de la subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe de l'ONL est voté au moment de l'adoption des budgets et des décisions modificatives, en fonction du niveau de déficit prévisionnel du budget annexe et que son montant a diminué depuis 2015 (-1,4% par an en moyenne), évoluant moins rapidement que l'ensemble des ressources d'exploitation du budget annexe (+2,2% par an) et que les charges de gestion (+1,3% par an).

La ville considère que cette interprétation n'est pas exacte.

La subvention d'équilibre au budget annexe a été fixée à la création du budget en référence au montant moyen des charges constaté sur les trois derniers exercices de l'établissement, soit 9 124 k€. Elle a été majorée de manière 'structurelle' (donc acquise pour les années ultérieures) en cours d'exercice 2015 à hauteur de :

- 142 k€ pour le financement de la revalorisation des charges sociales à sa charge, revalorisation induite par les conclusions du contrôle URSSAF,
- 80 k€ pour l'augmentation des charges patronales à sa charge induite par la suppression de l'abattement pour frais professionnels de 20% pour 60% des musiciens,
- Et 15 k€ pour les charges de chauffage urbain.

La subvention d'équilibre a alors atteint un montant structurel de 9 360 k€.

En 2016 la subvention a été majorée de 235 k€ au titre d'une avance sur la subvention d'équilibre 2017. Elle aurait donc dû être affichée à 9 393 k€ en 2016 et 9 359 k€ en 2017. Après une importante progression courant 2015 par rapport au montant initialement arrêté (+ 237 k€), elle a ainsi été quasiment stable sur les 3 premiers exercices. En 2018, elle a été réduite de 60 k€ en raison d'une baisse des charges à supporter par l'établissement à hauteur de ce même montant.

La véritable évolution de la subvention d'équilibre est donc à calculer à partir du montant initialement arrêté (montant voté au BP 2015), soit 9 124 k€ et du montant 2018 versé, soit 9 299 k€. Ce qui amène à une évolution positive et non négative comme le présente la CRC.

Au demeurant, et même si l'évolution ainsi recalculée de la subvention d'équilibre aboutit à une évolution positive inférieure à l'évolution des autres ressources d'exploitation du budget annexe et de ses charges de gestion, l'analyse annuelle des comptes du budget annexe assure un suivi utile à l'appréciation de l'utilité ou non de réévaluer sa subvention d'équilibre. Au regard des excédents dégagés par l'établissement, cette réévaluation n'aurait pas, à ce jour, de sens.

## « La gestion du parc automobile »

La gestion du parc automobile municipal a fait l'objet depuis 2004 d'une profonde évolution dans son organisation, ses méthodes, ses procédés et sa stratégie (notamment au plan énergétique). Le chemin parcouru depuis cette époque a permis une gestion plus rigoureuse et plus fiable du parc automobile.

La rationalisation du parc automobile passe par la recherche de réduction constante du nombre de véhicules, des consommations de carburant, des frais de péage, des coûts d'achat et de stockage de pièces détachées. La collectivité est également en recherche permanente d'une optimisation de la gestion des réparations et de l'amélioration de la sinistralité, notamment par la proposition de formation des agents à une conduite plus responsable.

Les cessions des véhicules réformés et les prestations de carrosserie sont désormais couvertes par des marchés publics, ainsi que le préconise la Chambre.

La Ville a bien pris en compte les impératifs du plan climat. L'amélioration des performances environnementales de la flotte automobile de la Ville de Lyon passe par une réduction de sa taille, avec notamment le recours accru à un pool de véhicules, par l'acquisition, depuis longtemps déjà, de véhicules électriques (voitures et vélos), et, plus récemment, de véhicules au Gaz Naturel pour Véhicules (GNV).

La direction Logistique, Garage et Festivités (DLGF) est par ailleurs dans la recherche constante d'ajustements pouvant avoir des conséquences bénéfiques sur les performances de la flotte. Ainsi, le garage, situé à 3,5 km du centre-ville, propose un entretien rapide des véhicules et met à disposition un bureau afin que les agents continuent à travailler pendant le temps de l'entretien, sans avoir à retourner à leur propre bureau.

Enfin, la quasi-totalité des véhicules de la flotte municipale portent le logo de la Ville de Lyon. Ils sont ainsi identifiables quand ils circulent, et sont donc garants d'un meilleur comportement de conduite.

Les processus mis en œuvre autorisent aujourd'hui une gestion optimisée et rigoureuse en particulier en ce qui concerne l'entretien des véhicules, le suivi des consommations de carburant et dépenses de péage, l'optimisation des contrats d'assurances de la flotte, l'optimisation des renouvellements de véhicules.

Cette gestion s'appuie notamment sur :

- Des fiches de procédures internes concernant tous les agents du garage,
- Un inventaire physique, certes tenu manuellement par le responsable du garage, mais néanmoins fiable, de l'ensemble du parc,
- Des opérations d'entretien qui s'appuient sur les gammes de maintenance préventive des véhicules définies par les constructeurs, lesquelles se révèlent extrêmement précises sur leur découpage et les moyens humains et matériels à leur associer,
- Des échéanciers et opérations de révisions des véhicules extrêmement structurés,
- Des réparations qui se répartissent entre le garage et le recours à des prestataires extérieurs, en fonction des capacités à faire dans les locaux et des coûts comparés entre ces deux types de prise en charge,
- Un règlement intérieur, dont l'application est prévu par un arrêté de l'adjoint aux ressources humaines en date du 19 décembre 2012, qui précise notamment les conditions d'utilisation des véhicules de service par les agents, les modalités d'achat de carburant par cartes

accréditives, les procédures à suivre en cas de sinistre, la procédure applicable en cas d'infractions au code de la route ...etc.,

- Un suivi des consommations de carburant, de leur coût et du nombre de kilomètres parcourus par la flotte municipale,
- Des procédures pour commander des véhicules roulant au gaz naturel,
- Une charte relative aux modalités d'utilisation des véhicules de service en pool,
- Un processus d'échanges autour d'un plan annuel de remplacement des véhicules qui aboutit à un arbitrage systématique par la direction générale.

Enfin, la stratégie arrêtée par la Ville pour son parc automobile, l'organisation mise en place et la gestion conduite par la direction logistique, garage et festivités se sont traduites, sur la période sous-revue, par des résultats concrets très positifs, révélateurs de comportements vertueux, que la Chambre souligne à juste titre :

- « entre 2013 et 2017, alors même que les missions de la Ville sont restées stables, le nombre de véhicules affectés à leur exercice connaissait une importante diminution, notamment pour ce qui concerne les véhicules particuliers. Si une partie de cette baisse peut être imputée aux décisions prises dans le cadre du plan « Marges de Manœuvre », il n'en demeure pas moins que pour les véhicules particuliers, elle confirme une tendance amorcée en 2007 »,
- L'attribution de seulement six véhicules de fonction,
- « alors que les missions des services n'ont pas évolué de façon significatives, la distance annuelle parcourue par les véhicules municipaux a diminué d'un million de kilomètres ». La DLGF mène depuis plusieurs années déjà, un travail de pédagogie afin de sensibiliser les agents aux déplacements modes doux, ce qui explique pour partie au moins, la baisse de la distance parcourue par les véhicules municipaux. Cette diminution peut également être corrélée avec l'ensemble des éléments décrits infra dont la baisse du nombre des véhicules de service, la diminution du nombre de TDT, la charte d'utilisation des véhicules et la mise en place du règlement d'utilisation des véhicules, les formations à l'éco-conduite déployées,
- au vu des stocks disponibles limités, observés lors des contrôles sur place de la Chambre, et « eu égard à la souplesse de gestion qu'autorisent les contrats avec les différents fournisseurs », « la Chambre estime que les coûts d'achat et de stockage des pièces ont été minimisés, d'autant plus qu'a été mise en place une « comptabilité matière » qui permet d'enregistrer les entrées et sorties de stock, y compris les fluides »,
- la création de pools de véhicules, qui compte aujourd'hui 94 véhicules, lesquels contribuent à réduire le volume global de la flotte,
- l'élargissement du parc de vélos à assistance électrique, véhicules électriques, ce qui permet à la Ville de disposer à ce jour de 5% de véhicules propres avec un objectif à terme de 20% fin 2021 conformément au projet de loi d'orientation des mobilités,
- l'introduction de clauses environnementales dans les marchés publics,
- la réduction importante du nombre d'infractions commises par les agents.

**En réponse à la recommandation n°13 formulée par la Chambre**, la Ville indique que son objectif est de dresser une liste des postes ouvrant droits à l'affectation d'un véhicule pour conduite de service. Elle prendra bonne note de la recommandation relative à la délibération à adopter sur les modalités d'utilisation des véhicules attribués nominativement.

La révision du règlement intérieur de 2012 sera conduite à l'ouverture du prochain mandat. Elle ne saurait en revanche acter d'une révision du principe d'une gestion centralisée du parc automobile par la DLGF, sauf décision contraire du nouvel exécutif, dont la Ville réaffirme qu'il est aujourd'hui effectif et réel.

**En réponse à la recommandation n°14 formulée par la Chambre**, relative à la formalisation de sa politique d'évolution du parc automobile, la Ville démontre, infra, qu'elle développe une vraie politique et une stratégie de gestion de son parc automobile, dans un souci de bonne gestion du parc sur le plan financier, notamment en maintenant les coûts de maintenance et d'utilisation des véhicules, et en respectant de surcroît les contraintes environnementales.

La Ville prend cependant bonne note de la recommandation de la Chambre, dont elle reconnaît l'intérêt stratégique, de disposer d'un document de synthèse de l'ensemble des orientations relatives, d'une part, à l'évolution de son parc et des besoins qui en découlent, et d'autre part, aux évolutions rendues nécessaires par les contraintes environnementales.

**En réponse à la recommandation n°15 formulée par la Chambre**, relative à la formalisation de la procédure de cession des véhicules, en y intégrant les contrôles nécessaires à sa fiabilisation, la Ville indique qu'elle s'est déjà engagée à mettre en place un système de recensement fiable des cessions opérées, lequel est effectif depuis le 2<sup>ème</sup> semestre 2018 ; elle indique également, ainsi que la Chambre le relève à juste titre, qu'elle a instauré, un nouveau mode opératoire, conforme aux dispositions réglementaires et délégations données, qui inclut notamment les ventes systématiques de véhicules via Agorastore, en substitution à la procédure antérieure mise en place à la fin des années 1990.

**La Ville s'étonne de la recommandation n°16 formulée par la Chambre**, relative à la mise en place d'un suivi exhaustif des dépenses de carburant et de télépéage, au regard de l'ensemble des développements qu'elle a pu lui transmettre à ce propos, lesquels font apparaître un réel suivi par le garage, appuyé sur des documents exhaustifs fournis par le prestataire, disponibles sur l'ensemble de la période du contrôle.

La ville entend que les contrôles aujourd'hui opérés, qui associent la DLGF et les directions opérationnelles, pourraient être poussés plus loin encore, avec notamment la mise en place d'une géolocalisation, laquelle pourrait permettre au garage d'assurer un contrôle précis de la cohérence entre les déplacements effectués / kilomètres parcourus (donc les consommations de carburant et les dépenses de péage constatées) et les missions dédiées aux directions. Celle-ci devra toutefois confirmer son intérêt au regard des coûts et gains attendus.

**Enfin, la Chambre formule de nombreuses observations auxquelles la Ville souhaite répondre.**

## Sur la composition du parc

La Chambre indique tout d'abord que « l'inventaire physique du parc est tenu manuellement par le responsable du garage, sur un tableau issu d'un logiciel bureautique, faute d'outil informatique adapté » et que « sur la période sous revue, cet inventaire n'a pu être recoupé avec aucun autre document, les extractions du logiciel de gestion du parc étant limitées et les extractions du logiciel financier relatives au matériel n'étant pas fiables ».

La ville souhaite réaffirmer que si l'inventaire physique du parc est effectivement tenu sur un tableau Excel, il n'en est pas moins parfaitement fiable. Ce tableau existe depuis 2009 et aucune erreur n'a été détectée sur la période sous revue. Le fait qu'il ne puisse être recoupé avec d'autres états issus eux de logiciels, dont celui de l'inventaire comptable de la ville, non seulement n'entache en rien sa valeur dès lors que ce sont ces autres états qui ne sont pas fiables, mais surtout confirme que l'usage d'un logiciel, même mieux adapté, n'emporte pas de fait la fiabilité attendue.

Le tableau 55, qui n'a pas été constitué par le garage à la demande de la Chambre, a d'ailleurs été simplement extrait du tableau Excel tenu par le garage en tenant compte des besoins de la Chambre. Une fois par an, *a minima*, le responsable du garage édite le fichier Excel du parc automobile de la Ville, lequel sert à réaliser les dotations. C'est aussi à partir de ce tableau que la DLGF effectue un travail de comparaison entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable, en lien avec la direction des Finances, afin de remettre progressivement les deux en cohérence.

La Chambre indique ensuite que la baisse constatée dans le nombre de véhicules de la flotte affectés à l'exercice des missions de la Ville, « est aussi la conséquence d'un objectif général, non chiffré, de réduction du nombre de véhicules », qu'elle relève d'une « consigne générale » de réduction de la flotte.

La Ville a effectivement fait le choix d'un objectif général et non chiffré à un instant T, consciente qu'elle est de l'inintérêt de fixer arbitrairement en la matière des objectifs de suppressions qui ne seraient pas précisément en rapport avec l'évolution des missions de la collectivité. C'est donc plutôt une méthode pragmatique qui a été retenue, avec un cadrage général mais clair, celui de réduire et d'homogénéiser la flotte, tout en actant progressivement des mesures de nature à favoriser l'atteinte de ces objectifs. La direction générale a ainsi pu, notamment, définir et/ou valider :

- la création des pools de véhicules le 10 janvier 2012 ;
- les plans de remplacement des véhicules ;
- la politique des déplacements et de transports professionnels, ainsi que les pratiques d'affectation des véhicules dans les directions ;
- l'impact des réorganisations sur la gestion du parc automobile.

Ce qui s'est concrètement traduit dans le temps par les diminutions importantes de la flotte relevées à juste titre par la Chambre.

Enfin, concernant les mesures prises en faveur du développement durable, lesquelles ont un impact à la baisse, notamment, sur le nombre de véhicules particuliers, la Ville souhaite apporter les précisions utiles suivantes :

- La Ville applique les mesures préconisées par les différents textes réglementaires en vigueur (circulaire 5767/SG du Premier ministre du 16 février 2015 relative à la mutualisation et à l'optimisation de la gestion du parc automobile de l'État et des opérateurs ; circulaire 5928/SG

du Premier ministre du 20 avril 2017 ; décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration ; décret n° 2016-247 du 3 mars 2016).

- Ces circulaires comportent un dispositif articulé en 10 axes d'amélioration, que la Ville de Lyon s'attache à appliquer. Elle fait preuve d'une démarche proactive en matière de développement durable. À ce titre :
  - la Ville dispose actuellement de 5% de véhicules propres, avec un objectif à terme de 20% (fin 2021), conformément aux exigences de la Loi d'orientation des mobilités (loi LOM) ;
  - Anticipant sur la mise en place de la Zone de Faible Émission, elle a, dès janvier 2018, pris les devants et établi les procédures pour commander des véhicules GNV (gaz naturel de voiture) ;
  - Elle réduit régulièrement ses consommations : entre 2008 et 2018, elles ont baissé de plus de 32% ;
  - Le kilométrage parcouru, les consommations de carburants et les dotations de véhicules aux directions n'ont pas cessé de diminuer ;
  - Le nombre de véhicules électriques (voitures et vélos) mis en pools est en revanche en augmentation régulière.
- La Ville de Lyon s'est par ailleurs engagée aux côtés de la Métropole pour la mise en place d'une zone de faible émission (ZFE), en développant son action sur plusieurs axes :
  - Modification du plan de renouvellement pluriannuel de son parc automobile pour prendre en compte le remplacement avant fin 2020 de 99 véhicules, (deux roues, véhicules légers, utilitaires et poids-lourds). Pour répondre à cette nécessité d'investir dans des véhicules plus propres, la Ville mobilisera 1 750 000 € supplémentaire avant début 2020 ;
  - Participation à la démarche de la métropole pour le déploiement d'une offre de vélos à assistance électrique à Lyon ;
  - Utilisation de 122 véhicules électriques par les services de la Ville dans les activités courantes, et d'ici 2021, 62 véhicules alimentés en Gaz Naturel pour Véhicules (GNV) ;
  - Introduction de clauses environnementales dans la plupart des marchés publics de la Ville (gestion des déchets, matériaux, bas carbone).

### **Sur la politique de remplacement**

La Ville souhaite préciser que si des objectifs généraux ont été effectivement fixés au garage par la direction générale, ces objectifs ont été, sur la période sous-revue, naturellement déclinés, par le directeur général adjoint en charge de la délégation générale à l'immobilier et aux travaux, en objectifs opérationnels réguliers auprès du directeur de la DLGF :

- mettre en œuvre et développer des pools,
- coordonner la gestion du parc automobile avec la direction des Espaces Verts et la direction des Sports,
- marquer les véhicules,
- réglementer les trajets domicile travail (TDT),
- poursuivre l'optimisation de la gestion du parc automobile,
- reprendre les acquisitions des matériels roulants des directions,
- rationaliser le parc des vélos,
- étudier la mise en place d'une gestion centralisée des achats de matériels,

- mener une étude sur les nouveaux carburants.

Par ailleurs, et contrairement à ce qu'indique la Chambre, la cartographie du parc automobile de la Ville réalisée en 2007 avec projection de remplacement jusqu'en 2012 par le responsable du garage, à la demande du directeur, est l'élément qui a notamment permis d'étayer la décision relative au dimensionnement de l'enveloppe allouée sur le mandat 2008-2014 pour le renouvellement de la flotte de véhicules, soit 1,2 M€, décision arrêtée par l'exécutif dans le cadre de la définition de la PPI de la Ville pour ce mandat, sur validation préalable de la proposition du garage par la direction générale.

### **Sur les contraintes externes : verdissement et zones de faible émission**

La Ville souhaite préciser que les affirmations de la Chambre sur ce chapitre ne reflète pas la réalité, la Ville ayant bien pris en compte ces contraintes externes et leurs impératifs.

Il a ainsi été décidé d'acquérir des véhicules au Gaz Naturel pour Véhicules (GNV). Dès lors, la collectivité a pris l'attache des différents fournisseurs pour étudier les possibilités d'alimentation de cette nouvelle flotte, dans la perspective d'un déploiement plus important dans les années à venir. Concernant les stations de recharge, elle utilisera, dans un premier temps, la station GNV (2 pistes et 4 pompes) qui va être installée au Port Édouard Herriot (Quai des Énergies).

Par ailleurs, la Ville a, depuis longtemps déjà, pour son parc de véhicules, une stratégie de mise en œuvre d'actions en matière de développement durable par le garage. L'amélioration des performances environnementales de la flotte de la Ville de Lyon est passée, comme cela a été dit supra, par une réduction de sa taille, avec notamment le recours accru à un pool de véhicules et à l'achat de véhicules électriques (La Ville de Lyon est la première en France à avoir acquis des véhicules électriques Zoé) :

- Dès 1996, la Ville a acquis un quinzaine de véhicules électriques. En 2004, Lyon a lancé une politique volontaire d'intégration de véhicules propres avec des Clio, Twingo et des Kangoo fonctionnant au GPL. En 2007, suite à la constatation du manque de fiabilité des motorisations RENAULT et du manque de compétence du réseau du constructeur l'arrivée des GPL a été stoppée alors que ce parc atteignait 280 véhicules. D'autres pistes ont été explorées. 10 Renault Zoé et 3 Kangoo Z.E ont ainsi été intégrés à la flotte début 2013. La flotte des véhicules électriques se montent actuellement à 131 véhicules et engins sur 810 (soit 22 véhicules de tourisme, 28 véhicules utilitaires, 4 2 roues, 27 engins et 50 vélos électriques). Ces informations font l'objet d'un rapport annuel CIT'ERGIE. La flotte a également intégré en 2017 des petits engins transporteurs, des Goupil et des Méga, pour l'entretien des cimetières et espaces verts, des berges du Rhône et de la Saône, zones très piétonnières. Enfin, comme indiqué ci-dessus, la Ville va aussi acquérir désormais des véhicules au GNV.
- Par ailleurs, la Ville a mis la plupart des pools de véhicules à partir de 2012 sur les sites de Jean Jaurès, de l'Hôtel de Ville, au Parc de la Tête d'Or, siège principal de la Direction des Espaces Verts, et au Quadrilatère dans le 6ème arrondissement de Lyon, site regroupant plusieurs services de la Ville. La mise en pool a permis de réduire sensiblement le nombre de véhicules, tout en augmentant le nombre d'utilisateurs.
- Enfin, la Ville s'est également dotée de pools de vélos et de vélos électriques, à chaque pool de véhicules est ainsi associé un pool de vélos.

En outre, les projets mentionnés dans le compte-rendu de réunion du 22 septembre 2014, cité par la Chambre, ne sont nullement abandonnés. Le garage poursuit ses réflexions sur des projets qui devraient être mis en place prochainement.

D'autres pools sont en cours de constitution, rue Bataille, où se trouve le garage et plusieurs autres services municipaux, à Caluire et Corbas, pour les services de la Direction de la Gestion des Travaux et Bâtiments, à Vénissieux et Vaise (Lyon 9<sup>ème</sup>) pour la Direction de l'Éclairage Urbain, dans les secteurs d'arrondissement pour les Espaces Vert, au Théâtre des Célestins, pour la Direction des Occupations Temporaires de l'Espace Public (OTEP), ou encore pour le Groupe Opérationnel Mobile (GOM).

D'autres projets sont également poursuivis, tels que la formation à l'éco-conduite, la géolocalisation.

Enfin, les frais liés au renouvellement du parc par des véhicules propres ont bien été pris en compte en 2018, afin de modifier le plan de renouvellement de la flotte, pour se conformer, aux 1<sup>er</sup> janvier des années 2020 et 2021, à la mise en place de la ZFE. Ils pourront se compléter, comme le propose à juste titre la Chambre, d'une analyse complète des conséquences financières de ce renouvellement sur les frais de fonctionnement associés.

### **Sur les cessions de véhicules**

La Chambre indique que les données relatives aux cessions du parc roulant à des tiers à titre onéreux, qu'elle a pu reconstituer, ne correspondent pas aux informations qui figurent dans le tableau des sorties d'immobilisations présenté aux comptes administratifs.

Consciente de ce point, la Ville a mis en place, à compter de 2018 une procédure de suivi de ces cessions : mensuellement, un bilan de tous les titres opérés en 775 est effectué et donne lieu aux écritures de plus ou moins-values et de sortie d'inventaire de chaque véhicule, chacun étant bien individualisée par un numéro d'inventaire unique.

Cette action se fait tant sur les cessions consécutives à une délibération, qu'en cas de cession sur décision du maire. Dans tous les cas la Ville identifie le bien cédé à l'inventaire avant émission du titre pour arrêter la juste imputation comptable de la recette. Ainsi, la Ville, depuis 2018, s'assure de la bonne imputation comptable de toutes les cessions, et de leur correcte traduction au niveau de l'inventaire, ce qui écartera les décalages relevés par la Chambre.

Au-delà de ces éléments, la Ville renvoie aux travaux détaillés dans la réponse apportée à la partie Fiabilité des comptes, qui détaillent les actions engagées, en particulier sur les fiches inventaires, ainsi que leur calendrier de mise en œuvre, et qui seront également de nature à fiabiliser ces points.

Enfin, rappelant qu'une délibération de l'assemblée délibérante doit autoriser la vente d'un bien mobilier dont le prix serait supérieur à 4 600 €, la Chambre indique que quatre ventes supérieures à 4 600 € ont été réalisées sur la période sous revue, sans qu'aucune délibération les autorisant n'ait été prise.

Pour 3 de ces ventes, les prix de mise en vente avaient été estimés à un prix inférieur à 4 600 €, d'où l'absence de délibération initiale. Il est à noter que depuis les échanges qui ont eu lieu au cours du contrôle et qui ont permis de dresser ce constat, en accord avec son comptable public, la Ville règle désormais ces cas très particuliers soit en faisant prendre une décision au Maire pour les véhicule dont le prix de vente est inférieur à 4 600 €, soit en votant une délibération qui approuve la vente et déclenche l'émission du titre de recette.

### **Sur la gestion du parc automobile par le garage**

La Ville conteste la conclusion de la Chambre selon laquelle « le garage municipal n'a qu'un rôle marginal dans la gestion du parc » et « la gestion du parc automobile n'est que partiellement centralisée par la DLGF ».

En effet, sur ce sujet de la gestion des véhicules, si par gestion, la Chambre entend la mise en place d'une politique de remplacement et de renouvellement des véhicules, le suivi des entrées et sorties des véhicules, leurs achats et cessions, l'entretien, la maintenance, la réparation des véhicules et la gestion du stock des pièces détachées, le contrôle des kilométrages parcourus, de la consommation des carburants, de l'utilisation des badges pour les télépéages, et le suivi des sinistres, alors la DLGF gère bien l'ensemble du parc automobile de la collectivité.

En revanche, si par gestion, la Chambre entend uniquement l'attribution des véhicules en pool, aux directions ou à titre individuel, de ce point de vue, la DGLF est chargée d'affecter les véhicules dans les pools et donne un avis sur l'affectation des véhicules individuellement (TDT). S'agissant des TDT, la DGRH décide in fine d'attribuer ou pas un TDT et les directions conservent la décision d'opportunité quant à l'utilisation par leurs agents des véhicules qui leur sont attribués en fonction des missions qui leur sont confiés, point sur lequel il serait complexe pour la DLGF de s'autoriser à un jugement d'opportunité et sur lequel son influence, 'marginale', est cohérente.

Les besoins en véhicules des directions et leur renouvellement sont en revanche discutées entre la DLGF et les directions opérationnelles, avant d'être arbitrées par la Direction Générale.

La Chambre indique par ailleurs que « *l'encaissement de ces participations financières (celles des agents), est réalisé par le service « rémunération » de la DGRH, sur la base d'informations données par la DLGF qui affirme effectuer des contrôles réguliers concernant la situation des agents bénéficiant d'une autorisation TDT, sans que cela soit documenté* » (alinéa 6).

La Ville conteste cette observation, et regrette que la Chambre n'ait pas pris appui sur les documents que la Ville lui a été transmis, lesquels démontrent qu'une fois par an, le garage vérifie les affectations des véhicules et les adresses des agents, ainsi que chaque fois qu'un agent déménage. Il procède par recoupement avec les informations contenues dans le logiciel ASTRE RH.

Enfin, concernant les TDT, la Ville précise qu'initialement, 350 TDT avaient été autorisés. Or ces autorisations ne sont plus que de 213 actuellement. La Ville contribue par cette action à la réduction du nombre de kilomètres, de la consommation de carburants et du nombre de véhicules mobilisés à titre individuel. Elle s'inscrit bien, ce faisant, dans les objectifs du plan climat énergie.

### **Sur l'entretien des véhicules par le garage**

La ville souhaite réaffirmer que le garage assure un suivi précis de l'entretien des véhicules, ce dont atteste un tableau de suivi, transmis à la Chambre, qui recense :

- La date d'intervention
- Le numéro de série du véhicule ou la plaque d'immatriculation
- La désignation de la panne
- Le type d'intervention
- La valorisation des pièces et de la main d'œuvre.

La Chambre écrit d'ailleurs que « les agents du garage s'appuient sur les gammes de maintenance préventive des véhicules, définies par les constructeurs », que « ces documents découpent les

opérations de révision en opérations successives, définissent les ressources nécessaires, les pièces de rechange, l'outillage spécifique, le temps à passer et les conditions de sécurité », enfin que « l'entretien de chaque véhicule est suivi à l'aide d'une fiche spécifique », propos confirmant un suivi précis et rigoureux de l'entretien des véhicules effectué par le garage.

Les réparations font l'objet d'Ordres de Réparation (OR) et de factures. Le logiciel Central Parc (et maintenant Atal) et l'ensemble des outils de suivi mis en place par le garage permettent bien une approche exhaustive du suivi de l'activité d'entretien et des contrôles à effectuer. Il y a lieu de préciser que le garage procède sur l'ensemble des véhicules aux contrôles préconisés par les constructeurs, lequel est indispensable à la conservation de la garantie constructeur. Cette garantie est nécessaire dans le cadre du remplacement des pièces défectueuses.

La Ville souhaite par ailleurs préciser que le logiciel Central Parc, dont disposait le garage sur la période sous-revue, permettait d'établir des synthèses, un bilan d'activité mensuel, un état du budget. Le nouveau logiciel qui l'a remplacé, le logiciel ATAL, permet de disposer des mêmes données, il permet également d'affiner le plan de maintenance préventive et de faciliter le travail administratif de la gestion du parc automobile. Tous les 15 jours, tous les Ordres de Réparation sont également examinés afin de vérifier qu'ils sont bien exécutés ou de détecter les éventuels problèmes ou retards.

Enfin, concernant les prestations confiées à des entreprises extérieures, elles ne le sont pas, comme le laissent à penser les propos de la Chambre, par manque de temps ou de matériel adapté, mais par décision qui relève d'une bonne gestion de la collectivité.

Le coût de gestion en régie à hauteur de 1 000 € par véhicule est déterminé au regard du montant nécessaire à l'acquisition d'un matériel nécessaire (+10 k€) pour effectuer les interventions de réglages de train avant, auquel il conviendrait d'ajouter les frais de maintenance, entretien et paramétrages sur une durée de vie estimée entre 8 et 10 ans. Pour 2 véhicules en moyenne mensuelle, le coût de l'intervention serait unitairement de près de 1 000 €, contre 37 € en format de prestation, sachant qu'une éventuelle acquisition de ce type de matériel impliquerait un nouvel emplacement spécifique peu envisageable dans la configuration actuelle du garage où deux nouveaux espaces d'ateliers ont par ailleurs été réservés depuis deux ans, l'un pour la prise en charge des vélos de l'animation sportive, et l'autre, depuis juin 2019, dédié aux matériels horticoles de la Direction des Sports.

Quant à la dépose des moteurs de camion, l'externalisation est nécessaire car la hauteur sous plafond du garage, ne permet pas de les réaliser *in situ*.

### **Sur les charges d'utilisation du parc**

Concernant les contrôles sur d'éventuelles anomalies relatives aux prises de carburant, la ville souhaite préciser que le contrôle des kilométrages parcourus s'effectue grâce aux cartes accréditatives fournies par le titulaire du marché d'approvisionnement en carburant.

Ces cartes permettent en effet de justifier, non seulement les factures et le suivi des consommations comme le relève à juste titre la Chambre, mais également les kilométrages parcourus. Ainsi, les contrôles sont fiables dans la mesure où ils sont effectués sur la base des fichiers d'intégration de la société BP. Cette dernière envoie tous les 15 jours des factures très détaillées carburants/péages à la DLGF comportant la mention des cartes, des immatriculations des véhicules, les dates et horaires de dépenses, ce qui permet à cette dernière d'avoir une connaissance précise des consommations de carburants et de péages.

Elle fait ensuite vérifier les factures de péages par les directions, qui recourent avec les déplacements des agents faisant l'objet des ordres de mission. Il en va de même pour la société Total pour les Poids Lourds de la Direction des Espaces Verts.

Le contrôle et le recouplement avec les ordres de mission des agents est donc bien opéré, même s'il ne l'est pas entièrement par le garage, lequel pourrait, comme le suggère la Chambre, également assurer un contrôle de 2<sup>ème</sup> niveau à l'aide des informations nécessaires.

Concernant le choix de recourir à deux prestataires différents pour le dépannage et le remorquage, la Chambre indique qu'il aurait été fait pour des raisons économiques sans avoir cependant pu être justifié. La Ville s'étonne de cette remarque. Elle dispose effectivement de 2 contrats différents pour le dépannage et le remorquage :

- Le premier correspond à un marché de dépannage remorquage (et éventuel gardiennage) dans l'agglomération, et plus largement dans tout le Rhône et les départements limitrophes. Il s'agit du marché 162366, valable du 3 mai 2016 au 2 mai 2020,
- Le second compte une flotte de 60 véhicules appelés à circuler régulièrement hors de l'agglomération (cabinet, établissements culturels, sports, espaces verts pour l'essentiel, ainsi qu'un pool de véhicules), pour lequel la Ville procède par voie de lettre de commande.

Ce choix correspondant à deux procédures de prise en charge différentes, donc à un allotissement logique :

- Un marché pour tous les dépannages de proximité afin que le véhicule soit rapatrié au garage municipal. Les dépannages de véhicules spécifiques comme les 2 roues et les camions. Et pour le transport des engins entre les dépôts et le garage municipal.
- Un contrat de dépannage pour une soixantaine de véhicules qui peuvent circuler hors du département 69 et limitrophe. Dans ce cas, le véhicule est rapatrié dans le garage le plus proche de la marque afin de permettre plus de réactivité au vu de l'éloignement et permettre aussi la prolongation de la mission des agents en déplacement.

Selon la Chambre, pour agir sur la sinistralité, la collectivité n'a pas effectué de démarche particulière auprès des agents, si ce n'est adresser, chaque année, un état de la sinistralité et de ses causes à chaque service, sans en attendre de retour. Elle préconise de procéder à des actions de formation ou de sensibilisation des agents pour réduire la sinistralité, certains services ayant des taux particulièrement élevés de sinistres par véhicules.

La Ville précise a contrario que la DLGF travaille régulièrement avec les directions sur la formation des agents. Ont ainsi déjà été suivies par les agents concernés de la Direction des Espaces Verts, du Courrier ou encore de la Direction de la Commande Publique par exemple, des formations d'éco-conduite. Et le garage travaille actuellement, comme le souligne à juste titre la Chambre, sur la formation des agents les plus accidentogènes, au nombre de 300. Une procédure en lien avec les dispositions de la RGPD est en cours d'étude afin de former les agents sur des véhicules adaptés aux missions et contraintes de circulation.

De la même façon, des actions de formation ont été mises en place ou sont en passe de l'être, pour réduire plus encore le nombre d'infractions constatées ; étant constaté que depuis que les agents prennent en charge leurs amendes sur leurs deniers personnels, le nombre d'infractions a considérablement baissé (soit 134 en 2017 contre 182 en 2015).

## « La gestion du patrimoine »

La chambre régionale des comptes estime qu'en matière de gestion du patrimoine de la ville, « sont réunies les conditions pour que soit élaborée une stratégie patrimoniale s'inscrivant dans les orientations retenues par l'assemblée délibérante. »

La chambre considère de la même manière « que la mise en place d'un plan d'équipement pluriannuel articulé avec la programmation pluriannuelle des investissements est une bonne pratique ».

Elle observe par ailleurs, que la volumétrie et l'hétérogénéité du patrimoine lyonnais, ainsi que les fortes contraintes réglementaires (patrimoine historique, réglementation sur les ERP, normes d'accessibilité, environnementales, homologations sportives...) et leurs impacts financiers (en fonctionnement et en investissement), se traduisent pour la Ville par de fortes charges de centralité.

La Chambre souligne enfin la forte **structuration de la fonction immobilière, laquelle trouve notamment sa traduction à travers :**

- les synergies entre les directions intervenant sur la fabrique de la Ville, synergies qui ont été renforcées et concrétisées par la fusion en mai 2018 de la Délégation générale à l'immobilier et aux travaux (DGIT) et la Délégation générale au développement urbain (DGDU) en une unique délégation générale à l'urbanisme, à l'immobilier et aux travaux (DGUIT),
- et la centralisation au sein de la Direction centrale de l'immobilier (DCI) de la « fonction propriétaire » de la Ville, ce qui permet de maîtriser totalement la gestion des biens, ainsi que de disposer d'une connaissance élargie du patrimoine intégrant tant l'approche fonctionnelle des directions opérationnelles que des données relatives à l'architecture et l'ingénierie bâtiment, le droit immobilier ou les montages immobiliers et financiers complexes.

Les procédures de **cessions et acquisitions** définies par la Ville s'inscrivent, selon la chambre, dans une démarche d'amélioration continue, la Ville ayant analysé ses procédures et les ayant fait évoluer en qualité, suite notamment à des parangonnages.

La chambre indique ainsi **que la Ville manie des outils variés répondant au mieux à ses impératifs**. Le recours aux baux de longue durée, dans le cadre de sa stratégie prospective et de sa gestion raisonnée de la ressource immobilière, lui procure l'avantage de reprendre possession en fin de bail d'un bâtiment entretenu, voire amélioré par d'éventuels aménagements ou rénovations. De même, l'externalisation de la gestion de certains équipements lui permet de garantir une meilleure maîtrise de la dépense publique.

Dans son focus dédié à la gestion du patrimoine scolaire, la Chambre fait référence aux travaux **de l'observatoire urbain** : la Ville a mis en place cet outil en vue notamment de la réalisation d'études permettant une projection, jusqu' à dix ans, de l'évolution de la démographie scolaire.

Rattaché à la DAU, l'observatoire urbain nourrit les réflexions prospectives de la Ville de Lyon, dans une posture qui a évolué vers l'aide à la décision opérationnelle.

Créé en 1998, il est devenu un outil d'éclairage et d'aide à la décision opérationnel utile à la conduite de plusieurs politiques publiques de la ville. Il porte une déclinaison opérationnelle de la prospective urbaine, en se focalisant sur le territoire lyonnais et ses besoins en matière d'équipements publics de compétence municipale.

Outre des compétences en urbanisme et des connaissances générales sur les politiques publiques locales, les chargés d'étude qui animent cet observatoire ont des compétences spécifiques en statistiques, en démographie et en géomatique (analyse de données via les systèmes d'information géographique).

La Fiabilité **des données relatives au patrimoine** impose la mise en place d'un système d'information adapté et la Chambre relève à ce propos que la base de données GIMA qui permet « de dresser un inventaire physique des biens immobiliers, regroupés en unités dénommées « ensembles immobiliers (EI)... a abouti à l'amélioration de la gestion de l'occupation ». La connaissance du patrimoine immobilier est complétée par l'acquisition de données complémentaires, la combinaison de ces éléments permettant d'établir des informations « sous formes d'états de différentes natures », indispensables au « processus d'arbitrage nécessaire à l'optimisation de l'occupation et de la valorisation des biens ».

Au titre de la connaissance de son patrimoine par la Ville, la Chambre relève que « la fiabilisation des données relatives aux ensembles immobiliers a été achevée au début du mandat en cours » tant sur le stock que sur la mise à jour des variations constatées, et qu'elle est capable de déterminer les coûts de son patrimoine immobilier, en regard de son utilisation. La chambre complète son propos en indiquant que la Ville « est en capacité d'établir des ratios qui permettent de rapprocher les coûts d'un bâtiment de son utilisation. L'intérêt de ces indicateurs tient aux comparaisons qu'ils permettent pour une catégorie homogène de bâtiments. »

Enfin de façon plus ponctuelle, la Chambre rappelle que la Ville a adopté en 2015 « un plan d'investissement énergétique de 10M€ », que les impacts de ces opérations sont suivis, un bilan de la performance énergétique de ces opérations ayant été mené, et portent leurs fruits, les économies réalisées, chiffrées à 200k€ par an, permettant de « compenser les augmentations liées aux autres rénovations et aux constructions neuves ».

**En réponse aux recommandations n°17 et n°18 formulées par la Chambre**, la Ville entend souligner en premier lieu, comme le précise elle-même la Chambre, qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose la formalisation par la collectivité de sa stratégie immobilière, non plus que la réalisation par la collectivité d'un document dit « schéma directeur », ni le vote par l'organe délibérant de l'un et/ou de l'autre.

Ainsi, chaque collectivité locale, au nom de sa libre administration, a-t-elle toute latitude pour définir les modes opératoires et les processus qui lui sont propres en matière de stratégie patrimoniale ; et chaque exécutif a, pour sa part, le libre-arbitre de décider de l'opportunité de porter aux votes ce qui aura été formalisé en la matière.

Au cas particulier de la Ville de Lyon, la Chambre relève « l'absence de schéma directeur et d'un document d'orientation stratégique », dont elle précise que « sans être obligatoires, ces deux instruments de gestion relèvent d'une pratique qui tend à se diffuser dans les collectivités territoriales possédant un patrimoine d'une consistance significative ».

Si elle ne se traduit pas formellement par de tels documents, une stratégie immobilière existe cependant bel et bien à la Ville.

C'est dans ce but que le maire de Lyon a d'ailleurs confié à l'une de ses adjointes, une délégation élargie portant sur la préservation et le développement du patrimoine immobilier. La 6<sup>e</sup> adjointe au Maire de Lyon, a ainsi reçu de ce dernier une délégation permanente en matière de préservation et de

développement du patrimoine immobilier lui confiant la présidence et l'animation dans les matières déléguées, de tous comités, réunions et commissions relevant du fonctionnement interne de la Ville. Elle coordonne ce faisant les actions et réflexions transversales en matière de politique immobilière portant sur le patrimoine privé et public de la Ville de Lyon.

Le Maire de Lyon, ses adjoints aux finances, à l'immobilier et aux travaux, à l'urbanisme, à la culture, à l'éducation, aux sports, à l'enfance, à la vie associative sont au pilotage de cette stratégie qui se construit avec l'appui et l'expertise de l'ensemble des directions de la Ville lors d'instances multiples, décisionnelles et de suivi.

D'ailleurs, la Chambre elle-même estime au terme de son examen « que sont réunies les conditions pour que soit élaborée une stratégie patrimoniale ».

La Chambre poursuit en énonçant les objectifs d'un schéma directeur :

- Établir et suivre la consistance du patrimoine ;
- Objectiver les données en vue d'arbitrer entre conservation, démolition, construction, cession, acquisition...

Ce faisant, la Chambre ne montre pas :

- En quoi ce processus d'arbitrage reposant sur des données objectives ne serait pas suivi, par la Ville, quand bien même il ne revêtirait pas la forme d'un schéma directeur. La Ville dispose d'un inventaire détaillé de son patrimoine immobilier et a une connaissance fine de sa consistance. Les données techniques existent et les études conduites sur le devenir des biens se veulent globales en intégrant des enjeux tant techniques que réglementaires ou opérationnels.
- En quoi un schéma directeur immobilier permettrait, à lui seul, l'objectivation de l'action publique en matière immobilière.

La Chambre conclut son propos sur ce point en indiquant que l'absence de schéma directeur immobilier ne lui aurait pas permis d'apprécier la pertinence de la gestion communale. Or celle-ci peut s'apprécier au travers d'éléments structurants tout aussi révélateurs :

- L'intégration par la Ville des nouveaux dispositifs réglementaires : ADA'P, rythmes scolaires, dédoublement des classes, amiante, plomb, performance énergétique...
- L'accueil de populations supplémentaires : la collectivité accueille depuis plusieurs années 5 000 nouveaux habitants supplémentaires par an et a su s'adapter pour l'accueil, notamment, de nouveaux élèves. Elle est appréciée par les étudiants et les familles tant pour ses jardins que pour ses équipements sportifs et culturels ;
- L'état correct de ses bâtiments : même si des améliorations sont toujours possibles et que la ville se situe dans une démarche de progrès continu, la collectivité affecte à ses usagers des équipements publics en état correct de fonctionnement ;
- L'élaboration par la Ville de sa programmation pluriannuelle des investissements selon une logique transversale et globale permettant de recenser les besoins opérationnels et de les croiser avec les contraintes bâlimentaires et techniques ;
- La conception et la mise en œuvre par la Ville de sa stratégie immobilière de manière structurée au sein d'instances décisionnelles où l'administration présente des arbitrages aux élus :
  - Réunions hebdomadaires entre la direction générale et le maire ;

- Instances décisionnelles périodiques (trimestrielles ou semestrielles) entre l'adjointe en charge de l'immobilier et des travaux et les adjoints en charge de secteurs opérationnels (scolaire, enfance, social...). Au cours de ces instances en présence de services sont présentés et débattus l'ensemble des enjeux stratégiques permettant d'orienter les décisions sur le patrimoine bâti.
- Comité de suivi des cessions en présence des adjoints en charge des finances et de l'immobilier et des travaux. Ces réunions biannuelles conduisent les services à proposer aux élus et à la direction générale les projets de cessions immobilières et leurs modalités, les dossiers les plus stratégiques étant ensuite présentés au Maire pour décision.

Le patrimoine immobilier constitue le support indispensable à l'exercice des missions de service public. Celui-ci se décline en compétences obligatoires et compétences facultatives. Les orientations quant à la mise en œuvre de ces dernières relèvent de choix politiques.

**C'est bien pour que ces choix puissent être opérés au plan politique de la manière la plus éclairée possible que la ville a structuré au fil du temps sa fonction immobilière et élaboré sa stratégie immobilière, en leur donnant des fondations solides et des objectifs partagés. Un schéma directeur immobilier -dont l'élaboration est d'ailleurs projetée par la ville- ne serait quant à lui que l'aboutissement du processus de construction de sa stratégie immobilière et non le point de départ de celle-ci.**

Si la Ville de Lyon a en effet manifesté de longue date sa volonté d'élaborer un schéma directeur, elle choisira une méthode qui lui est propre, par étape, de manière concrète et réaliste. Elle a entendu donner la priorité à la connaissance et à la fiabilisation des données relatives à son patrimoine, en établissant un inventaire patrimonial précis, associé à une vision globale des occupations, et en mettant en place des cadres juridiques de gestion, fixant les relations, les droits et obligations des propriétaires et occupants.

Ce faisant, la Ville n'a pas voulu conduire une démarche à caractère théorique et conceptuel, dotée d'une dimension d'affichage mais rapidement vouée à demeurer lettre morte et ne permettant pas de faire vivre le projet dans la durée. Il aurait été préjudiciable à la Ville d'agir dans la précipitation, sans construire des modes de travail partagés associant les utilisateurs aux réflexions sur l'évolution du patrimoine.

**En réponse à la recommandation n°19 formulée par la Chambre**, la Ville confirme qu'elle appuie d'ores et déjà l'estimation de ses besoins d'investissement sur une connaissance qualitative de l'état de son patrimoine.

Consciente toutefois des enjeux majeurs qu'emporte cette connaissance, la Ville s'inscrit sur ce champ dans un processus d'amélioration continue qui, aujourd'hui, conduit notamment la direction de la gestion technique des bâtiments à calibrer la charge pour actualiser les données dont elle dispose sur le patrimoine sportif et sur le patrimoine scolaire jugé prioritaire, en vue de la préparation du prochain plan de mandat. La direction étudie ce qu'elle est en capacité de réaliser en interne et dimensionne ce qu'elle doit externaliser pour produire une étude avec coûts estimatifs priorisés de travaux ainsi que des fiches d'état du bâti.

La chambre mentionne l'établissement par d'autres collectivités de fiches de santé par bâtiment ou le calcul d'un indice moyen de vétusté physique qui permet de repérer les bâtiments qui nécessiteront des interventions prioritaires.

Elle relate à juste titre l'élaboration par la Ville, en 2011, d'un indicateur dénommé UMCS (utilité municipale de conservation du site). Sur ce point particulier, il semble important de rappeler que cet indicateur s'est avéré particulièrement pertinent sur le segment des locaux de bureaux, répondant à un schéma de construction et de gestion relativement normalisé et permettant de disposer d'éléments de comparaison importants, notamment dans le secteur privé (achat et location). Il a d'ailleurs permis à la Ville de réaliser des arbitrages immobiliers (achats, restitution de locaux loués, rationalisation des occupations).

La Chambre souligne qu'il n'a cependant pas été généralisé, ce qui est le cas et ce à plusieurs titres.

Il doit tout d'abord être manipulé avec précaution. Il reste en effet lié à son contexte de construction, et nécessite une objectivation de ses critères constitutifs et de son référentiel.

De plus, son utilisation s'avère pertinente seulement en tant qu'indicateur entre des bâtiments aux types d'usage comparables.

Enfin, le déploiement de cet indicateur aurait nécessité des moyens (humains et financiers) importants pour sa mise en œuvre, son suivi, sa mise à jour, ce que la Ville n'a pu se permettre au regard du plan de charge déjà conséquent des directions techniques et de l'étendue de son patrimoine immobilier. L'actualisation de telles fiches pose la question de la mise à jour en continu, qui si elle est trop complexe au regard du patrimoine géré, rend la donnée inutilisable.

**La Chambre formule par ailleurs quelques observations auxquelles la Ville souhaite répondre.**

#### **Sur la fiabilité des données relatives à la connaissance physique du patrimoine**

La Ville prend bonne note de la remarque formulée par la Chambre relative à la difficulté de la Ville de mesurer la variation de la consistance du patrimoine, le logiciel de gestion du patrimoine n'ayant pas « à l'origine vocation à établir un bilan annualisé de l'état de son patrimoine mais plutôt d'assurer un suivi dynamique de sa composition et de son comportement (entrées, sorties, nature et description physique des ensembles immobiliers, interventions) ».

Elle a, à cette fin, sollicité en 2018 la création d'une requête informatique permettant une extraction unique et exhaustive des données relatives au patrimoine de la Ville depuis GIMA. Ces données pourront alors être exploitées afin de s'inscrire dans une systématisation de bilans patrimoniaux, avec une ambition de récurrence semestrielle à établir courant 2019.

#### **Sur une politique patrimoniale différenciée**

Selon la Chambre, s'appliquerait sur le territoire de la commune « une politique patrimoniale différenciée » qui se déploierait « prioritairement sur des secteurs en développement comme la Part Dieu, Gerland, Confluence, la Duchère et Mermoz ».

La Ville ne partage pas cette analyse : si elle est très présente, avec son partenaire métropolitain, sur les secteurs de développement urbain, cela ne signifie pas que les autres secteurs comprenant des éléments du patrimoine immobilier communal ne constituent pas une priorité dans ses interventions.

### **Sur les orientations retenues en matière de patrimoine scolaire**

La Chambre indique que « des visites sur place de cinq groupes scolaires, illustrant la diversité du patrimoine ont mis en exergue la nécessité de mieux objectiver les critères qui sous-tendent les décisions prises en matière de patrimoine scolaire ».

La Ville est dotée de 197 écoles publiques du premier degré accueillant, en 2019, 38 400 élèves. La Chambre se fonde sur un échantillon très réduit de 5 groupes scolaires pour former son jugement. Or il est toujours risqué de vouloir tirer des généralités de quelques situations particulières sans les mettre en perspective avec l'ensemble des enjeux et contraintes touchant l'ensemble des groupes scolaires.

### **Sur la prise en compte de la sécurité en matière de patrimoine scolaire**

La Ville conteste les développements de la Chambre concernant l'état général du groupe scolaire Kennedy.

Si le bâtiment rencontre certaines difficultés d'usage, il est utilisé de manière sécurisée en l'état, et des mesures compensatoires sont mises en place (présence comme pour tous les groupes scolaires d'un agent de la Ville sur site). Le groupe scolaire étant destiné à une démolition/reconstruction, il apparaît difficile de prioriser une intervention lourde sur l'existant.

La Chambre affirme que pour faire face à un éventuel incendie, un agent de la Ville est logé sur place. « Il est chargé de la surveillance permanente de l'alarme, dès lors que les bâtiments sont occupés ». Or, cette école compte un gardien logé sur place tout comme la quasi-totalité des groupes scolaires de la ville y compris les plus récents. Il n'y a aucun régime particulier en la matière.

Eu égard à ces précisions, la planification de la reconstruction du groupe scolaire Kennedy s'inscrit simplement dans une stratégie de priorisation des opérations sur le patrimoine scolaire qui doit intégrer les évolutions de la démographie scolaire, la mise aux normes d'accessibilité des groupes scolaires et ce au regard des disponibilités financières de la Ville.

La Ville a en effet une stratégie globale sur son patrimoine en :

- Réalisant de nouveaux groupes scolaires sur les quartiers en développement démographique.
- Restructurant les groupes scolaires anciens afin notamment d'adapter les locaux aux nouvelles contraintes du service public.
- Rénovant les groupes scolaires afin de les adapter à l'ensemble des normes et aux nouveaux dispositifs initiés par l'Etat.

Il semble important pour la Ville d'insister fortement sur le fait que cette stratégie est pilotée par un collectif des trois adjoints en charge respectivement de l'éducation, de l'urbanisme, de l'immobilier et des travaux qui travaillent de manière étroite et itérative avec les directions agissant de manière transversale en mode projet (éducation, urbanisme, immobilier, construction, gestion technique des bâtiments, sports).

Ainsi, les adjoints à l'immobilier et à l'éducation ont mis en place depuis plusieurs années des rencontres régulières auxquelles participent des représentants des directions concernées (éducation, immobilier, gestion technique des bâtiments), dont l'objectif est d'assurer un suivi de l'avancement de l'ensemble des travaux et d'arbitrer sur les opérations de travaux à venir. De la même façon, les trois adjoints se voient présenter les mises à jour régulières des études démographiques afin de préparer les arbitrages aux fins de rénovation et de création de nouveaux groupes scolaires. Ces comités de pilotage sont préparés par des réunions techniques inter-directions. M. le Maire est ensuite saisi de propositions formulées dans le cadre de rencontres périodiques avec la direction générale.

Cette stratégie qui se projette à 10 ans, au-delà de la période d'une mandature, trouve son articulation avec la Métropole de Lyon, les directions de l'immobilier et de l'aménagement urbain préparant et déclinant cette stratégie qui va s'inscrire dans les documents d'urbanisme (emplacements réservés en vue de la constitution de réserves foncières) et dans les opérations d'aménagement urbain (ZAC, PUP...).

### **Sur la mise en œuvre du plan d'équipement**

La Chambre relève simultanément que « l'exécution des PEP est marquée par un glissement dans le temps » et que « pour autant des opérations non prévues dans le plan, ont néanmoins été réalisées ».

La terminologie de « glissements » est inappropriée pour la plupart des projets concernés, ou ne doit en tous les cas pas être interprétée au sens d'un 'dérapage dans le temps'.

La ville fait en effet systématiquement l'effort d'intégrer et de valoriser financièrement dans son plan d'équipement, tous les engagements qu'elle prend sur des opérations d'investissement, y compris les opérations programmées d'emblée sur plusieurs mandats, ce qui est très régulièrement le cas pour des projets d'envergure type projets d'aménagement urbain (Confluence, Part Dieu ...), équipements majeurs (Berges du Rhône, Rives de Saône, Parc Blandan, Centre Nautique du Rhône, Halle des sports, Palais Guimet ...). Ce sont de fait ces projets qui génèrent l'essentiel des 'glissements', c'est-à-dire l'essentiel des crédits dont la réalisation est prévue dès le départ au-delà du mandat en cours et qui sont ainsi reportés sur le mandat suivant sous cette appellation.

La Chambre semble par ailleurs omettre que le principe même d'une Programmation pluriannuelle des Investissements (PPI) est de s'ajuster, en continu, à la capacité financière, technique et humaine de la collectivité ainsi qu'à des choix de gestion qu'elle peut souhaiter faire évoluer en cours de mandat. La PPI n'est pas figée à sa présentation faite dans la délibération du début de mandat. Elle s'ajuste chaque année en fonction de la réalisation, et doit tenir compte du contexte financier qui peut évoluer dans le courant d'un mandat, de la capacité à faire, des aléas des chantiers, des besoins qui peuvent avoir évolués, ainsi que des opportunités, notamment immobilières.

Ce principe est la base du processus de révision de la PPI qui est présenté dans le règlement financier et qui stipule :

« Au regard de la situation financière de la Ville et/ou d'évolutions réglementaire, économique, sociale ou financière, le Maire peut décider de réviser le plan d'équipement pluriannuel.

Le PEP peut être révisé, annuellement et /ou à des étapes du mandat. Il peut s'agir d'une révision à la baisse par l'annulation de projets ou à la hausse par l'ajout de projets nouveaux ou le développement de projets déjà existants. ».

Tirant les conclusions de son constat erroné, la Chambre poursuit en indiquant qu'un « retour d'expérience relatif à la mise en œuvre du plan 2008-2014 a conduit à établir un diagnostic des dysfonctionnements constatés », et relate toute une série d'insuffisances.

Sur ce point, il faut tout d'abord noter que le diagnostic auquel il est fait référence a été conduit dans une démarche d'amélioration continue, et non parce que la Ville aurait rencontré de graves dysfonctionnements.

Quant aux « insuffisances » évoquées, le diagnostic opéré avait précisément pour objectif d'identifier, après un mandat (2008-2014) consacré à structurer les processus et outils autour de la gestion de la PPI et du plan d'équipement, les évolutions encore utiles pour aider à parfaire l'existant et le sécuriser. Il se voulait volontairement sans concession dans ses constats afin d'aider à conduire un plan d'actions en conséquence. C'est précisément ce qui a été fait avec l'appui de la direction générale et a conduit à régler tous les sujets visés par la Chambre.

### **Sur le financement du plan des équipements publics**

La Chambre indique que « partant du constat d'une anticipation de réalisation globale ... de 673M€, soit une consommation moyenne des crédits de paiement de 112M€ par an le Maire et les adjoints ont décidé de dégager des marges de manœuvre nouvelles visant à assurer un niveau d'autofinancement des investissements suffisant, pour limiter le recours à l'emprunt ».

Cette présentation est erronée.

La formulation retenue ne retranscrit pas correctement le raisonnement qui est présenté dans la lettre de cadrage de la PPI adressée par l'Adjoint aux finances à ses collègues adjoints et conseillers délégués.

Ce n'est pas en partant du constat d'une réalisation anticipée de 673 M€ sur la PPI que le Maire et ses adjoints ont décidé de dégager des marges de manœuvre, c'est en partant de celui relatif aux nouvelles contraintes financières, inhérentes, en début de mandat, à la baisse des dotations de l'État. La baisse des dotations de l'État a conduit le Maire et ses adjoints à arrêter une stratégie financière intégrant la nécessité de dégager des marges de manœuvres nouvelles et d'adapter le volume des investissements, d'où l'impact sur le cadrage retenu pour la PPI 2015-2020.

## « La fiabilité des comptes »

La Ville se satisfait pleinement des nombreux points positifs qui ressortent de l'analyse conduite par la Chambre sur le sujet de la fiabilité des comptes, en particulier sur tout ce qui a trait au pilotage budgétaire, à l'information financière ou à encore l'architecture des systèmes d'information.

La Ville se félicite plus particulièrement des constats de la Chambre qui entérinent son engagement constant et durable en faveur d'une information financière la plus transparente et lisible.

Ainsi en est-il grâce au règlement financier dont la Ville s'est dotée en 2015, lequel *« couvre tous les aspects de la gestion budgétaire et comptable »* et *« décrit de façon détaillée »* le processus de préparation du budget (calendrier, cadrage politique et préparation administrative).

Toujours à des fins de transparence, en complément de la structure budgétaire et comptable réglementaire, la présentation du budget de la Ville s'appuie sur le 'plan des engagements financiers' (PEF) : comme le relève la Chambre *« cette structure budgétaire parallèle (et pérenne)... constitue un outil de pilotage pluriannuel et global par grandes politiques. Il permet de suivre la réalisation des objectifs fixés pour chacune d'entre elles par l'assemblée délibérante. »*

Les rapports du Maire, présentés à l'occasion du vote du budget primitif et du compte administratif sont également construits selon l'architecture du PEF. C'est avec grande satisfaction que la Ville constate que pour la Chambre cette pratique *« renforce la transparence et la qualité de l'information transmise aux élus »*, dans la mesure où ces rapports *« rappellent les domaines d'actions des services concernés, fixent les objectifs et précisent les dépenses et recettes de fonctionnement, ainsi que le nombre de postes ETP nécessaires au fonctionnement des services. ... Y sont décrits de manière synthétique, les actions menées, les chiffres clés, les dépenses et recettes de fonctionnement, ainsi que la masse salariale correspondante »*.

Dans le même ordre d'idées, c'est à juste titre que la Chambre relève que, conformément aux recommandations émises lors de son précédent contrôle *« pour les exercices 2016, 2017 et 2018, la commune a respecté cette obligation de tenue d'un débat d'orientations budgétaires, puis d'un rapport d'orientations budgétaires, acté par une délibération spécifique et conforme aux exigences du législateur. »*

Outre la qualité de l'information financière, la Ville relève avec satisfaction les observations de la Chambre relatives à ses efforts renouvelés pour définir, allouer et maîtriser ses crédits avec rigueur et au plus juste des besoins du service public.

La Chambre relève ainsi *« des taux d'exécution budgétaire satisfaisants et constants, tant pour les dépenses que pour les recettes réelles de la section de fonctionnement... »*, ces derniers résultant d'un pilotage budgétaire fort et structuré dont la Chambre détaille les différents processus constitutifs :

- Élaboration d'un budget cible par direction *« tenant compte du cadrage budgétaire général et des taux de réalisation constatés par direction au cours des exercices antérieurs »*, ainsi que des *« dépenses de fonctionnement consécutives à la mise en service de nouveaux équipements »* évaluées en lien avec les conseillers/contrôleurs de gestion,
- Examen régulier des consommations de crédits, *« revue des dépenses qui ne seront pas réalisées ou qui seront minorées »*,

- Mise à disposition des directions ayant des besoins complémentaires, des crédits restitués par celles présentant de faibles taux de consommation, « au terme d'un processus d'arbitrage simplifié mais identique à celui utilisé pour la préparation du budget primitif ».

Surtout, la Chambre relève qu' « une revue analytique conjointe entre la direction des finances et les directions opérationnelles, de leur budget de l'exercice précédent, ainsi que l'utilisation de tableaux de bord partagés sont autant d'aides à la décision au moment de la préparation du budget et ses décisions modificatives, de l'anticipation du dénouement de l'année budgétaire en cours et de l'analyse du compte administratif. L'ensemble de ces procédures, ainsi que les outils de gestion utilisés, permettent à l'ordonnateur de justifier les inscriptions de crédits, notamment au titre des décisions modificatives ».

Toujours dans le même paragraphe, la Chambre écrit « en matière d'emprunt...les prévisions budgétaires sont faiblement réalisées, ce qui reflète la volonté de la collectivité de « dégager un résultat [cumul des résultats des sections de fonctionnement et d'investissement] le plus faible possible, en ajustant au mieux l'emprunt d'équilibre, pour réduire au minimum ses frais financiers futurs » »

Enfin, l'architecture des systèmes d'information amène également des commentaires positifs de la part de la Chambre qui note « les systèmes d'information de la ville de Lyon sont conçus et gérés selon une démarche d'urbanisation qui permet son adaptation à l'activité, présente et future de la collectivité, mais aussi sa transformation et son amélioration en fonction des nécessités des différentes parties prenantes (attentes des usagers, besoin des agents, conformité à la réglementation et information des élus). Des principes et des règles ont été fixés, un cadre cohérent, stable et modulaire a été mis en place. » La Chambre estime également que la DSIT sera en capacité d'accompagner la mise en place du contrôle interne comptable.

Plus dans le détail sur ce sujet, de bonnes pratiques sont identifiées par la Chambre :

- la Chambre conclut, en ce qui concerne la sécurité des systèmes d'information, « à un niveau de sécurité physique et de gestion de la continuité de l'activité satisfaisant »,
- concernant l'accès aux systèmes d'information, la séparation des fonctions constatée par la Chambre (directions opérationnelles-cellules RH/ correspondants informatiques-DSIT) « est de nature à sécuriser les accès aux répertoires »,
- enfin, « les risques d'altération des données sont réduits. D'une part, les applicatifs métiers échangent les données de trois façons... d'autre part, les changements au sein des bases de données sont impossibles,...

**Sur les sujets de la qualité comptable et du contrôle interne comptable**, la Chambre consacre d'importants développements à l'esprit desquels la Ville adhère parfaitement puisqu'elle a toujours été attachée à améliorer la qualité de ses comptes, aussi bien dans la mise en place d'actions d'amélioration continue que de projets ambitieux destinés à promouvoir le respect des règles comptables élémentaires définies par le CGCT et par la nomenclature comptable et budgétaire M14.

Toutefois, si la ville adhère à la plupart des constats posés par la Chambre, elle se doit aussi de souligner la démarche sérieuse de correction et d'amélioration qu'elle a mise en place depuis plusieurs années et qu'elle suit aujourd'hui encore, sur nombre de domaines cités.

Elle a en particulier fait un choix ambitieux de réorganisation de la fonction comptable et de passage à la dématérialisation comptable. Cela a mené à un projet de grande ampleur à la fois sur le volet de l'organisation et sur le volet technique. Les années 2014 à 2019 ont été marquées par l'évolution des

structures comptables dans la totalité des 70 directions de la ville, mairies d'arrondissements comprises, touchant environ 500 agents et menant à la refonte de la totalité des processus comptables.

Techniquement, une chaîne d'outils a été mise en place, comme le souligne le rapport de la Chambre. Ces outils sont interfacés, permettent la mise en place de contrôles à toutes les étapes de la chaîne comptable et ont surtout permis à la ville d'atteindre un niveau de dématérialisation que très peu de grandes collectivités atteignent aujourd'hui (dématérialisation des commandes notamment).

Surtout, ce projet, pleinement opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> trimestre de cette année 2019, a mobilisé pendant plusieurs années les équipes de la direction des finances et des délégations et a nécessité le report d'autres projets, dont la plupart des travaux inscrit à la Convention de services comptable et financier et la contribution à l'expérimentation de la certification des comptes.

La ville estime cependant, que cette réorganisation et ces nouveaux outils constituaient un préalable incontournable à tout prolongement de ses actions en faveur de la qualité de ses comptes, ils constituent désormais les bases adéquates pour continuer l'effort en matière d'amélioration de la qualité comptable.

La Ville s'inscrit ainsi totalement dans les conclusions de la Chambre lorsqu'elle écrit, sur **l'organisation de la chaîne comptable**, « *la nouvelle organisation mise en place vise à professionnaliser les agents et donc à fiabiliser les procédures, afin de réduire les risques d'erreur, notamment en renforçant la séparation des fonctions (les services opérationnels fournissent les informations mais les écritures comptables relèvent de l'unique responsabilité des pôles comptables, qui consacrent toute leur activité à la tenue de la comptabilité de la direction). Fruit d'un autodiagnostic approfondi, la mise en place de cette nouvelle organisation constitue une bonne pratique.* », et sur **la dématérialisation de la chaîne comptable**, « *que le processus de dématérialisation a été l'occasion de revoir et de formaliser les procédures, ce qui constitue une avancée en terme de contrôle interne comptable.* »

La ville poursuit désormais l'ensemble de ses autres travaux visant à l'amélioration continue de la qualité comptable et la fiabilisation de celles de ses procédures et de ceux de ses comptes d'actifs qui présentent encore des faiblesses, planifiés selon l'intérêt qu'ils emportent, lesquels répondront pleinement à la plupart des recommandations et invitations de la Chambre.

Les travaux à conduire s'appuieront notamment sur le lancement du projet de contrôle interne et de certification, le passage à la nomenclature M57, l'expérimentation du Compte Financier Unique (CFU), le projet d'informatisation et de sécurisation des régies.

Ils s'appuieront également sur une organisation comptable professionnalisée, et feront échos aux progrès qui ont d'ores et déjà été ceux de la Ville et que la Chambre souligne sur de nombreux points, et notamment sur le contrôle interne.

La Ville a en effet pourvu un poste de chargé de mission « certification des comptes » également en charge de la mise en place du contrôle interne depuis le mois septembre 2019. Ce chargé de mission amplifiera les efforts réitérés de la Ville sur ce sujet, auxquels la Chambre rend justice : « Même si doit être établie une matrice des risques comptables *qui intègrent les éléments de diagnostic préalable et la cotation des risques, ainsi que les actions à mener pour les réduire (identification et mise en place de contrôles clés), la direction des finances a effectivement mis en œuvre une démarche d'ensemble d'amélioration du contrôle interne comptable, qu'il s'agisse de la réorganisation et de la professionnalisation des acteurs de la chaîne comptable, de sa dématérialisation qui a renforcé et*

*davantage automatisé les procédures, de la mise en place de dispositifs visant à améliorer l'exhaustivité des produits issus des impôts et des taxes, de la réforme des régies, de la sécurisation du traitement des dépenses de fluides ou de la traçabilité des opérations d'achat de travaux. »*

Les perspectives à venir entérinent ces constats ; ainsi *« la participation de la collectivité à l'expérimentation du compte financier unique devrait conforter la démarche, du fait notamment du renforcement de la collaboration entre les services du comptable public et ceux de la direction des finances. Elle contribuera aussi à acculturer les services à une approche des finances de la collectivité reposant davantage sur l'identification des risques ... »*.

La démarche qui lui est relative constitue en effet l'un des projets majeurs que la direction des Finances conduira à compter de 2020. Cette démarche de contrôle interne pourra s'appuyer sur une organisation de la fonction comptable entièrement repensée en ce sens. Le choix de participer à l'expérimentation du CFU marque la volonté de la ville de conforter la démarche de progrès dans laquelle elle s'inscrit depuis près de 15 ans.

Sont également appréciés les développements relatifs aux régies, et plus particulièrement la description faite de la structuration des relations entre l'ordonnateur et le comptable formalisées par l'inscription de *« l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement des régies comme axe de travail dans les CSCF successives »* : dans ce cadre,

- le nombre de régies et de sous régies a été significativement réduit, afin de limiter et maîtriser le risque inhérent à ce type de gestion,
- l'utilisation d'un compte de dépôt de fonds a été étendue à 55% des régies représentant l'essentiel des masses financières,
- un nouveau logiciel comptable, dont le déploiement initial a été interrompu, sera *« déployé en 2020 auprès de 35 à 40 régies, représentant 90% des recettes recouvrées par ce moyen »*,
- un poste de coordinateur des régies, créé et pourvu en avril 2013. Il constitue un appui au bon fonctionnement de ces dernières en créant un environnement favorable (accueil, formations, modes opératoires, conseils, ...). Le coordonnateur des régies analyse de surcroît *« les procès-verbaux des vérifications réalisées par le comptable public afin d'établir des plans d'action pour corriger les dysfonctionnements constatés »*.

**En réponse à la recommandation n°20 formulée par la Chambre**, relative à la tenue d'une comptabilité d'engagement en conformité avec les prescriptions de la nomenclature budgétaire et comptable M14, la Ville tient à souligner la progression en matière d'engagement depuis fin 2017 qui permet aujourd'hui d'atteindre un taux d'engagement quasi complet de 97,10% hors lignes de crédits du chapitre 012 dédié aux dépenses de personnel, elle confirme que les efforts seront maintenus en ce domaine pour atteindre une parfaite conformité à la réglementation.

Pour ce qui concerne la pratique de l'engagement pour les dépenses de personnel, elle sera un sujet à travailler comme un projet en tant que tel, compte-tenu de sa complexité démontrée infra, en prenant en compte ce que cela implique pour la ville en termes d'évolution de pratiques, de charge de travail et de risques.

**La Ville s'étonne de la recommandation n°21 formulée par la Chambre**, relative au recensement et au rattachement de tous les produits et les charges de l'exercice, dans la mesure où, ainsi que la Chambre le relève, « dans son règlement financier, la ville de Lyon fait application de ses aménagements », c'est à dire les aménagements qu'autorisent l'instruction budgétaire et comptable M14 en la matière et qui concourent à ce que le rattachement puisse ne pas concerner tous les produits et toutes les charges d'un exercice (voir développements infra).

Si la Ville s'est engagée à améliorer ses taux de rattachements, ce qui est d'ores et déjà le cas puisqu'elle a amélioré ses pratiques depuis la mise en place des pôles et des nouveaux processus comptables, elle ne saurait à ce jour répondre à une recommandation qui n'est règlementairement pas fondée.

Elle veillera cependant à formaliser les règles qu'elle s'applique en matière de rattachement des recettes dans le cadre de son règlement financier ; elle entend également que les aménagements au principe du rattachement puissent être réinterrogés dans le cadre de la certification des comptes, et que celle-ci, lorsqu'elle aura été rendue obligatoire pour les collectivités, impose de rattacher sans aménagement. La ville se conformera alors pleinement, si tel devait être le cas, à ces règles différentes.

**En réponse à la recommandation n°22 formulée par la Chambre**, relative à la définition, en lien avec le comptable public, d'une règle de calcul de la provision pour dépréciation des créances et l'ajustement annuel de son montant, la Ville confirme qu'elle s'inscrit d'ores et déjà dans cette démarche.

La Ville assure à ce jour la constitution de provisions en cas de titre de montant important pour lequel elle aurait détecté, ou aurait été informée par le comptable, d'un risque avéré de non recouvrement ou de recouvrement potentiellement compromis. Elle inscrit également systématiquement à chaque budget primitif et à titre provisionnel, des crédits sur le compte 654 « pertes sur créances irrécouvrables ».

Le montant annuellement prévu au BP sur cette nature, est établi en fonction des états des restes à recouvrer. Une analyse de ces états permet de prévoir chaque année un montant prévisionnel d'admissions en non-valeurs en cohérence avec les risques de non-recouvrement encourus. Pour mémoire, les montants inscrits annuellement aux BP sur la nature 654, sur la période du contrôle ont été les suivants : 300 k€ entre 2013 et 2016 et 400 k€ à compter de 2017.

La Ville estime que l'inscription directe de crédits assure une plus grande transparence vis-à-vis des élus sur l'impact budgétaire potentiel puis avéré des non-recouvrements. Ces inscriptions directes ont également l'avantage d'autoriser des écritures comptables simplifiées n'obligeant pas à passer par des constitutions de provisions aussitôt reprises au cours du même exercice.

La ville souhaite toutefois s'engager à définir de nouvelles règles de provisionnement dans ce domaine et a initié, en juin 2019, un travail avec le comptable public visant à mettre en œuvre une convention de sélectivité de recouvrement (proposée par la DGFIP). Son objectif est de dresser un diagnostic des restes à recouvrer, et d'établir une cartographie et une politique concertée des recouvrements. Cette convention comprendra des engagements réciproques et un partage des objectifs. Elle permettra de définir des seuils et d'échanger des informations sur les bases de tiers.

**En réponse à la recommandation n°23 formulée par la Chambre**, relative à la fiabilisation de son actif, la Ville confirme qu'elle s'inscrit pleinement dans cet objectif.

Elle tient ainsi à rappeler qu'elle a établi un plan d'actions articulé selon les échéances suivantes :

- La fiabilisation des fiches « Bien », et donc du montant des dotations aux amortissements (2017-2019)
- La mise en place de fiches « en-cours », pour un suivi des comptes 23 au fil de l'eau (2018-2020)
- La régularisation de l'en-cours et des études pour les années 2012 à 2017 (2018-2020)
- La mise en place de fiches « études », pour un suivi des comptes 2031 au fil de l'eau (2019-2021)
- Le rapprochement des inventaires physique et comptable sur l'immobilier (à compter de 2020)
- Le rapprochement des inventaires physique et comptable sur le mobilier (à compter de 2020) »

Sur le plan d'action présenté ci-dessus, un premier point de situation peut d'ores et déjà être établi :

- ***La fiabilisation des fiches « Bien », et donc du montant des dotations aux amortissements***

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019**, la création des fiches « Bien » et le rapprochement des mandats correspondants interviennent au moment de la liquidation (et non plus de manière automatique au moment de la validation du bon de commande).

Par cette nouvelle pratique, la Ville a d'ores et déjà pu constater une optimisation du nombre de fiches « Bien », une meilleure qualité de ces éléments d'inventaire notamment quant au libellé. De fait, il y a moins de retraitement à effectuer et le travail de détermination des dotations aux amortissements en est d'autant plus amélioré.

- ***La mise en place de fiches « en-cours », pour un suivi des comptes 23 au fil de l'eau***

**Au cours de l'année 2018**, la Ville de Lyon s'est attachée à définir une structure pour la création de fiches inventaire de type « en-cours » concernant les dépenses imputées aux comptes du chapitre 23. Cette structure, qui a été présentée au Trésorier, s'inspire de celle des opérations inscrites au plan d'équipement.

**Au 31 juillet 2019**, les mandats émis en 2018 sur les comptes du chapitre 23 ont été rapprochés de fiches inventaire de type « en-cours » et s'agissant des mandats d'encours émis en 2019, le rapprochement à la fiche inventaire se fait au fil de l'eau, sur une périodicité mensuelle.

- ***La régularisation de l'en-cours et des études pour les années 2012 à 2017***

S'agissant de la régularisation des mandats d'« en-cours » et d'« études » émis sur les exercices 2012 à 2017, la Ville de Lyon a initié un travail sur les opérations individualisées pour lesquelles les travaux sont terminés (c'est-à-dire les opérations clôturées au plan d'équipement).

**Au 31 juillet 2019**, des études suivies de travaux ont été intégrées sur les comptes d'encours pour 470 k€ et 17,1 M€ d'encours ont été régularisés et transférés sur des comptes d'immobilisations définitifs. Par ailleurs, des écritures d'intégration de travaux pour un montant de 8,4 M€ sont prévues pour cette deuxième partie d'année 2019.

**Enfin, la Chambre formule quelques observations auxquelles la Ville souhaite répondre.**

## Sur le pilotage budgétaire

La Chambre indique que « à compter de 2015, la durée moyenne de réalisation des AP ... passe de 6,5 à 13,5 années, du fait, de l'ajout en bloc de la quasi-totalité des AP du nouveau mandat, qui traduisent le plan d'équipement pluriannuel adopté par délibération du conseil municipal pour la période 2015-2020. »

La Ville de Lyon souhaite réitérer ses explications relatives au vote, en 2015, des nouvelles AP du mandat 2015-2020. Elle considère en effet que ces éléments d'explications sont indispensables pour comprendre l'évolution évoquée ci-dessus :

Le fait de voter les AP globales dès le début de mandat (soit dès le vote de la nouvelle PPI) est une règle de gestion AP/CP et PPI de la Ville de Lyon (cf. Règlement financier de la Ville). Toutes les AP globales sont composées d'opérations dont le lancement et la réalisation vont s'étaler sur tout le mandat, voire parfois au-delà, elles peuvent représenter des montants importants : les crédits de paiements vont eux se réaliser sur les 6 années du mandat, voire sur le début ou dans le courant du mandat suivant.

## Sur la qualité de l'information financière

C'est avec pertinence que la Chambre relève que « la ville de Lyon satisfait aux exigences de transparence financière...à l'exception de la mention du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et ce à compter du compte administratif 2015 ».

Effectivement, c'est en méconnaissance des dispositions de l'article R 2313-1 du CGCT que les maquettes budgétaires M14, qui servent de modèles à toutes les communes pour la confection de leurs propres maquettes budgétaires, ne font plus apparaître, depuis 2015, le CMPF.

La Ville se conformera évidemment, dès le budget primitif 2020, à cette exigence. Elle souhaite préciser que l'État ne calcule cependant plus ce ratio.

La Chambre pointe par ailleurs, toujours au même point, le défaut de mise en ligne, sur le site internet de la Ville, de divers documents en méconnaissance des dispositions de l'article L2313-1 du CGCT.

La Ville a d'ores et déjà fait intégrer dans la partie Budget et compte administratif accessible dans l'onglet vie municipale du site institutionnel lyon.fr le rapport sur les orientations budgétaires et les présentations synthétiques relatives au budget primitif 2019 et au compte administratif 2018.

## Sur la comptabilité d'engagement.

La Chambre relève que la Ville « ne respecte pas totalement la réglementation » dans ce domaine, et cite certains postes de dépenses et recettes sur lesquels des mandats et des titres peuvent être imputés directement « sans création préalable d'un engagement... :

- Dépenses de personnel ;
- Marchés de travaux, lesquels sont gérés via des autorisations de programme ;
- Opérations d'ordre liées au patrimoine (provisions) ;
- Opérations fiscales ;
- Opérations liées à la gestion de la dette ;

- *Fluides : eau, gaz, électricité, chauffage urbain ;*
- *Recettes reçues sur la base des rôles. »*

Certains éléments sont tout d'abord à modérer au regard des évolutions des pratiques depuis 2017, favorisées par la mise en place de pôles comptables entre 2016 et 2019. Cette nouvelle organisation permet aujourd'hui de travailler à l'harmonisation des processus et à la systématisation de bonnes pratiques dont l'engagement des dépenses et recettes.

Ainsi, pour ce qui concerne :

- Dépenses sur les marchés de travaux : des engagements d'autorisations de programme sont bien effectués ;
- Opérations fiscales et liées à la gestion de la dette : des engagements seront mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;
- Fluides : depuis début 2019, toutes les dépenses relatives aux fluides donnent lieu à des engagements (électricité, eau, gaz).

Deux types de dépenses ne donnent pas lieu, à ce jour, à engagement préalable : les provisions et les dépenses de personnel.

Pour les opérations d'ordre liées au patrimoine (provisions), la majorité de ces opérations sont passées très rapidement en début d'année, aussi la ville ne prévoit-elle pas d'engagements qui n'auraient pas vraiment de sens. Cette dispense pourra être intégrée au règlement financier lors de sa prochaine mise à jour, et justifiée dans ce cadre.

Dans le cadre des dépenses de personnel, aujourd'hui, comme la Chambre le souligne, ces engagements ne sont pas effectués du fait, notamment, de la complexité du Programme des Engagements Financiers (PEF). La Chambre souligne que la pratique des dispenses d'engagements ne permet pas à la ville de connaître les crédits disponibles.

La Ville confirme que la structure PEF de la ville, découpé en programmes et opérations, conduit à la nécessité, pour une même nature comptable de dépense et une même rubrique fonctionnelle, de dupliquer ou tripler les lignes de crédits, selon le programme auquel elles se rapportent, ce qui amène aux dispenses d'engagements pratiquées.

Ce sont ainsi 956 lignes de crédits, qui passent en paie, qui sont dispensées d'engagement. A défaut, s'il manquait des crédits sur l'une d'entre elle, cela provoquerait un blocage et la paie ne pourrait pas être mandatée. Compte tenu des délais contraints pour le mandatement de la paie, la ville n'a pas souhaité prendre ce risque et a donc opté pour une dispense d'engagement.

Une simulation a été faite sur la base de la paie de mai 2019. Il y a eu 2308 lignes de mandats pour les charges et 690 lignes de mandats pour les traitements répartis sur 738 lignes de crédits différentes, ce qui aurait représenté un minimum de 738 engagements à créer pour cette paie avec des modulations en plus ou en moins à prévoir.

Au-delà des explications relatives à ces dispenses, certes contraires à la réglementation, la ville tient à souligner que si elle n'a pas de comptabilité d'engagement des dépenses de personnel, elle a, en revanche, mis en place un pilotage fin de la masse salariale. Elle a ainsi développé des requêtes qui permettent d'analyser finement l'évolution de la masse salariale mois par mois et de réagir dans l'hypothèse où les dépenses réalisées progresseraient à un rythme supérieur aux prévisions :

- Une requête permettant de connaître, mois par mois, le montant mandaté sur chaque programme (agents permanents, non permanents, chômage, politique d'insertion, politique

sociale...). Sur la base de ces données, des rythmes de consommation des trois dernières années sur chaque programme et des dépenses à venir, la ville établit mensuellement une prévision d'atterrissage au 31/12 de l'année. Cette prévision est produite en utilisant une méthode développée par la ville en 2012 « méthode statistique » ;

- Une requête sur le suivi par item (traitement brut, régime indemnitaire, SFT, NBI, heures supplémentaires, astreintes, charges...) des dépenses de masse salariale des agents sur postes permanents, qui permet d'affiner l'analyse de la masse salariale relative à ces agents et de connaître l'évolution de ces différentes composantes de la masse salariale mois par mois ;
- Une requête sur le suivi des effectifs permanents fournissant l'évolution moyenne des ETP mois par mois par direction ;
- Une requête sur les heures supplémentaires payées et les astreintes ;
- Une requête de suivi des moyens non permanents (occasionnels, saisonniers, remplaçants et vacataires) lancée après chaque passage de paie, et permettant de connaître :
  - o le nombre de mois alloués sur le budget des agents non permanents (saisonniers, remplaçants, occasionnels et vacataires),
  - o le nombre de mois engagés,
  - o le nombre de mois consommés et par conséquent le nombre de mois disponibles d'ici la fin de l'année pour chaque délégation.

Ces requêtes sont lancées après chaque passage de paie. Leur analyse et le croisement des données qu'elles comportent permettent d'expliquer les variations de masse salariale d'un mois sur l'autre, mais également d'une année sur l'autre (comparatif année N/année N-1).

A la fin de chaque quadrimestre, un reporting est présenté au Groupe de Direction, il intègre une présentation sur l'évolution de la masse salariale. Si un risque de dépassement est anticipé, des alertes peuvent ainsi être faites au moment de ce reporting. Le Groupe de direction dispose alors d'éléments concrets pour alerter les directions, opérer un recadrage, freiner certaines dépenses, proposer des actions correctives. Ce sont des éléments permettant de piloter la masse salariale et de s'assurer que les crédits de personnel seront suffisants.

Concernant les dépenses de personnel de l'exercice 2017, les crédits annulés représentaient un montant de 3,4M€. La Chambre estime que le suivi extracomptable ne permet pas de connaître le montant des engagements à rattacher à l'exercice.

Sur ce point, la ville souhaite préciser que l'écart entre les crédits votés (337,47 M€) et les crédits consommés (334,02 M€) sur le chapitre 012 s'est élevé à 3,4 M€ en 2017, ce qui correspond à un taux de réalisation de 99%. Les 1% de crédits non consommés l'ont été en raison notamment d'une surestimation du coût du protocole PPCR (protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations), la ville ne disposant pas au moment de la prévision budgétaire 2017 de l'ensemble des éléments permettant de mesurer l'incidence financière de ce protocole. Cela est aussi lié au fait que le coût des créations de postes budgété s'est avéré supérieur aux réalisations, du fait de recrutements intervenus plus tard que ce qui avait été anticipé.

### **Sur le respect du principe de prudence**

La Chambre relève que l'imputation comptable utilisée pour les provisions pour dépréciation des comptes de tiers est erronée (utilisation du compte 15112 « provisions pour litiges »). La Ville s'engage

à corriger cette erreur d'imputation pour les prochains exercices budgétaires (a priori le compte 4912 « provisions pour dépréciation des comptes de redevables »).

Au sujet des provisions liées à la revue des risques des engagements hors bilan, la Chambre qualifie de critique la situation financière d'un établissement de santé, et note que la ville, qui garantissait au 31 décembre 2017 22,4M€ d'emprunts souscrits par ce tiers, « n'a pas constitué une provision pour refléter le risque de défaut de cet établissement ».

La Ville souscrit à cette remarque ; le risque inhérent à cette situation sera provisionné dans le courant de l'exercice 2019. De façon plus générale, les services de la Ville structurent actuellement le travail d'identification et d'évaluation des risques des engagements hors bilan.

Toujours dans ce paragraphe, la Chambre écrit que la provision de 395 889 € constituée en 2000 pour la dépréciation des actions détenues par la Ville dans la SEM du Tunnel sous Fréjus n'a pas été ajustée depuis. Suite à une recapitalisation de la SEM par l'Etat à hauteur de 157 500 000 Francs, et à une réduction corrélative du capital social de 157 391 750 Francs, la valorisation des 3780 actions de la Ville a diminué individuellement de 1000 à 313F et globalement de 2 597 000 Francs (3 780 000F en 1997, 1 183 140F en 1998).

L'amointrissement de valeur de l'actif a été constaté par la constitution d'une provision pour dépréciation des immobilisations. Une opération accordéon similaire a été conduite en 2008 :

- souscription de 58 000 000 d'actions nouvelles d'une valeur nominale de 7,70€, correspondant à une augmentation du capital de la société de 446 600 000€,
- suivie, sous réserve de la réalisation de l'augmentation de capital ci-dessus, d'une réduction de capital de de 451 334 056 €,
- se traduisant par une nouvelle diminution de la valeur des 3780 actions détenues par la Ville au capital de la SEM. Cependant, les informations transmises à l'époque par la SEM du Tunnel sous Fréjus n'ont pas permis à la Ville d'évaluer la moins-value et de majorer la provision à due concurrence.

Il est proposé de prendre l'attache de la SEM pour procéder à une juste évaluation des actions de la Ville, et ajuster à due concurrence la provision pour dépréciation des immobilisations. Il est également proposé d'étudier la vente des 3780 actions détenues par la Ville, non productives de dividendes, ce qui entraînerait une reprise de la provision.

Enfin, la Chambre relève qu' « aucune provision pour garantie d'emprunt n'avait été constituée pour couvrir le risque d'appel en garantie de l'Institut Pasteur, intervenu en 1999 et 2000. La créance de 444k€ que la ville détenait sur cet établissement n'avait pas non plus été dépréciée ».

Ce commentaire de la Chambre est mal fondé.

Une garantie d'emprunt a été accordée par la Ville à l'Institut Pasteur entre 1980 et 1981, et la Ville a été appelée en garantie en 1997 lors de la liquidation de l'Institut. Les sommes dues à la Ville, d'un montant initial de 820 428,83€ ont donné lieu à recouvrement partiel. L'état des restes à recouvrer de juin 2010 faisait apparaître un reste à recouvrer de 443 737.71 €.

Le Conseil municipal a autorisé, par délibération n° 2010-2685, le Maire à signer une convention de transaction avec le liquidateur judiciaire de l'Institut Pasteur.

En vertu des dispositions de la nomenclature comptable M14, une provision pour risques liés aux garanties d'emprunts aurait en effet pu être constituée « dès l'apparition d'un risque avéré » (art

R2321-2 CGCT), il reste que la nomenclature M14 et le principe du provisionnement n'existaient pas à cette date ; elle aurait dû en revanche être constituée à l'ouverture de la procédure collective, à la fin des années 1990 :

« Le compte 1517 enregistre les provisions constituées pour des risques liés aux garanties d'emprunts accordées à des tiers publics ou privés. Cette provision est constituée dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code du commerce ».

Cependant la mise en jeu de la garantie, en 1999 et en 2000, a réalisé le risque. Ainsi toujours en vertu des dispositions de l'article R2321-2 CGCT (« La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser ») reprises dans le Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges, la Ville aurait dû reprendre la provision suite à la mise en jeu de la garantie d'emprunt, au début des années 2000.

En conclusion, si une provision pour risques liés aux garanties d'emprunts aurait dû être constituée a minima lors du déclenchement de la mise en liquidation de l'Institut Pasteur, cette provision aurait dû faire l'objet d'une reprise, dès réalisation du risque, c'est-à-dire, lors de sa mise en jeu en 1999 et 2000. Ainsi, en 2013, début de la période couverte par le présent contrôle de la Chambre, c'est à juste titre que l'état des provisions ne faisait apparaître aucune provision pour garantie d'emprunt au sujet de l'Institut Pasteur.

### **Sur les immobilisations**

Sur l'inventaire physique, l'inventaire comptable et l'état de l'actif, la Chambre indique : « Aucun rapprochement de l'état de l'actif du comptable avec l'inventaire de l'ordonnateur n'a été effectué depuis de nombreuses années. Les fiches inventaires créées par Hélios lors des prises en charge de mandats d'investissement demeurent très majoritairement « provisoires », c'est-à-dire en attente de numéro d'inventaire définitif, permettant d'individualiser chaque immobilisation et de concourir ainsi à la mise à jour de l'actif et à son ajustement avec l'inventaire physique.

La ville n'a effectivement opéré aucun envoi de flux inventaires vers le comptable public depuis de nombreuses années. Les travaux de fiabilisation de l'actif conduits avec le comptable ont toujours abouti à la conclusion que ces flux seraient à générer le jour où la ville aurait entièrement fiabilisé son inventaire comptable. Le principe retenu aurait été d'envoyer un flux inventaire complet qui aurait permis au comptable de repartir à zéro sur le stock, puis d'envoyer chaque année les flux relatifs aux mouvements de l'exercice.

La fiabilisation côté ville n'ayant toutefois pas encore abouti, cette opération a été reportée. Elle pourrait s'envisager désormais différemment avec un envoi de flux au fur et à mesure de la fiabilisation des différents comptes d'immobilisations.

Sur les immeubles de rapport inscrits à l'inventaire comptable et à l'état de l'actif, la Chambre indique : « L'état de l'actif établi par le comptable public comporte une liste de 26 biens enregistrés sous le compte 2132 « *immeubles de rapport* », pour un montant total de 95 734 833 € ; égal à celui inscrit dans le même compte de la balance réglementaire des compte du grand livre. Toutefois, la grande majorité de ces immeubles sont à usage administratif et ne sont pas des immeubles de rapport. A l'inverse, l'inventaire comptable de l'ordonnateur comporte une cinquantaine de lignes intitulées « *commerces* » mais qui ne figurent pas à l'inventaire comptable. »

Comme cela a été présenté plus haut dans le cadre du plan d'actions inventaire, la Ville a identifié un chantier de rapprochement entre les inventaires physique et comptable.

Pour ce qui concerne plus précisément les immeubles de rapport, l'inventaire est à mettre à jour. Il a d'ores et déjà été convenu entre la direction des finances et la direction centrale de l'immobilier de :

- identifier, sur la base de l'inventaire comptable, les biens qui ne sont plus propriété de la ville et ceux qui, de par leur affectation, ne constituent pas des « immeubles de rapport » car non constitutifs de revenus,
- de sortir de l'inventaire les bâtiments identifiés par la DCI comme n'étant plus propriété de la ville,
- de modifier la nature comptable d'immobilisation des bâtiments non constitutifs de revenus.

Sur l'inventaire comptable des biens du parc automobile, la Chambre fait état des insuffisances et des imprécisions entre l'inventaire physique et comptable du parc automobile.

Ces insuffisances ou imprécisions proviennent du fait qu'à l'époque, la création de la « fiche bien » était générée automatiquement dans Astre au moment de la commande. Cela avait comme inconvénient que :

- le libellé de la fiche correspondait à la ligne de commande du bon de commande,
- la catégorie d'inventaire était liée au code besoin qui était renseignée lors de la saisie du bon de commande.

Comme cela a été présenté plus haut dans le cadre du plan d'action inventaire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la création de la fiche bien n'est plus faite automatiquement au moment de la commande, mais au moment de la liquidation de la dépense. Elle est contrôlée par l'agent comptable en charge de la liquidation, qui a pour consigne de créer un libellé clair et précis. La Ville escompte donc une nette amélioration de la qualité des libellés dans ce domaine.

Sur l'intégration des travaux achevés, la Chambre souligne « un rythme insuffisant d'intégration des immobilisations corporelles en cours, au compte d'imputation définitif, puisqu'il excède trois ans. ».

La Ville rappelle qu'entre 2013 et 2016, les montants des intégrations d'encours effectuées ont été les suivants :

2013 = 128 764 k€

2014 = 145 587 k€

2015 = 105 837 k€

2016 = 6 114 k€

Par ailleurs, comme cela a été exposé, la ville a d'ores et déjà mis en œuvre les phases 2 et 3 de son plan d'action inventaire, à savoir :

- La mise en place de fiches « en-cours », pour un suivi des comptes 23 au fil de l'eau (2018-2020),
- La régularisation de l'en-cours et des études pour les années 2012 à 2017 (2018-2020).

Son objectif est donc double, il est de procéder désormais aux intégrations de travaux au fil de l'eau, et de résorber parallèlement le stock des travaux antérieurs.

### **Sur les diverses erreurs comptables**

Il sera simplement indiqué ici que la Ville s'est engagée auprès de la Chambre à remédier aux erreurs qui n'auraient pas été détectées et corrigées antérieurement au contrôle de la Chambre. Il est en effet noté que la Chambre a relevé des anomalies déjà corrigées par la Ville.

**Comme le démontrent les développements ci-dessus, la Ville s'inscrit dans le domaine de la qualité comptable dans une démarche d'amélioration continue. Le socle en est désormais construit, du fait de la mise en place de la dématérialisation comptable et de la réorganisation concomitante de la fonction comptable. Cela permet à la Ville de s'inscrire d'ores et déjà dans une partie des recommandations de la Chambre, des progrès ayant été accomplis depuis 2017. Pour le reste, la Ville est consciente des efforts à accomplir, et s'est fixé en ce sens des objectifs concrets et un calendrier de mise en œuvre.**

#### **Sur le dispositif de contrôle des opérations comptables**

La Chambre note que, de 2015 à 2017, le taux d'erreurs constaté après la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense a progressé, passant de 0,77% à 4,72%. Le taux d'erreur patrimoniale Significative (TEPS) est passé de 0,21% à 1,64%. Les erreurs les plus courantes identifiées par le comptable public sont des calculs de liquidation erronés et l'insuffisance de pièces justificatives.

La ville de Lyon explique cette hausse entre 2015 et 2017 par le passage à la dématérialisation des flux comptables qui, couplé à une réorganisation d'ampleur de la fonction comptable, a fait changer fortement les pratiques en matière de transmission des pièces justificatives. Avant dématérialisation, lorsqu'une pièce manquait, le comptable public en demandait la transmission sans rejeter le flux.

Avec le passage en dématérialisation, les conditions de contrôle des pièces côté Trésorerie ont évolué rendant nécessaire une transmission complète de l'ensemble des pièces dans le flux. Début 2019, on constate une baisse des rejets dus à des PJ manquantes, suite à une amélioration des pratiques mises en place par les pôles comptables.

#### **Sur les dispositifs de contrôle interne relatifs aux produits de fonctionnement,**

La Chambre écrit que les dispositions de la CSCF relatives à la qualité de la chaîne de recettes visent essentiellement à parfaire le recouvrement des titres émis en améliorant leur qualité et en développant les moyens de paiement automatisés.

La ville apporte les compléments suivants. L'action 6 de la CSCF 2014-2017 décrit les engagements de la Ville en matière de développement des moyens de paiement automatisés pour les usagers avec les engagements suivants :

- Mise en œuvre d'une brique transverse de paiement accessible par le compte usager « MonLyon », incluant le dispositif TIPI. Cette action a été réalisée sur le site lyon.fr pour la restauration scolaire, l'enfance, les activités péri scolaires. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019, a été mis en place un moyen de paiement dématérialisé via le site Payfip pour tous les titres de la Ville et les deux ORMC existants (factures de la DAU pour les emprises de chantier et facture pour les contrats façades nettes) ;
- Proposition de solutions satisfaisantes pour l'utilisateur (en lien avec le projet GRU de la Ville de Lyon) : les travaux conduits en ce sens par la mission Gestion de la Relation usager, ont

notamment intégré la mise en œuvre de dispositifs de Gestion de la Relation Usager auprès des régies.

### **Sur la régie de recettes liées à l'exploitation du stationnement de voirie**

La Chambre reprend plusieurs dysfonctionnements mis en exergue par les services du comptable public et deux auditeurs de la DRFIP lors d'une vérification effectuée en novembre 2018 au sein de la régie Lyon Parc Auto (LPA) : absence de justification exhaustive des recettes perçues par CB, erreur récurrente consistant à émettre des titres de recette pour le montant compté et non pour le montant théorique constaté, maniement des fonds par trois agents non mandataires, non-respect de la périodicité des versements de recettes encaissées sur le compte DFT, non-respect des montants max d'encaisse, dépassé de 301 jours entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 octobre 2018, utilisation de deux comptes bancaires ouverts au nom de LPA pour y déposer de façon transitoire plus de 25% des fonds collectés.

La ville signale que ces dysfonctionnements ont été pris en charge et traités lors d'une réunion le 4/04/2019 entre la direction des finances et la direction concernée :

- Pas de remise en cause des process jusqu'au renouvellement du marché en juillet 19 ;
- Justificatifs à transmettre par le régisseur : document de comptage LOOMIS ;
- Réunion de lancement à prévoir lors du renouvellement du marché avec le nouveau régisseur, la direction des déplacements urbains, la direction des finances et la Trésorerie : cette réunion est prévue le 18 juillet 2019 ;
- Depuis le 18 avril, et comme prévu lors de la réunion du 4/04, les documents Loomis sont régulièrement transmis à la TLMM et au pôle comptable.

### **Sur le rattachement des charges et des produits**

La Ville estime qu'elle respecte bien la M14, laquelle stipule les principes suivants (1.1. Rattachement des charges et des produits - 1.1.1. Principes) :

- « Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. »
- « Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice ; toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes. »

Comme le relève la Chambre, la M14 ne définit pas la notion d'incidence significative sur le résultat (1.3.1. Intégration des spécificités comptables et budgétaires propres aux communes de 3 500 habitants et plus / 1.3.1.2. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice) :

« La procédure de rattachement des produits et des charges ne présente véritablement d'intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat. Ainsi, la décision de rattachement peut être prise en fonction d'un certain nombre de critères liés notamment :

- à l'importance du produit ou de la charge par rapport au montant du budget ;
- et à l'incidence du produit ou de la charge sur le résultat de la section de fonctionnement. »

La ville de Lyon, au regard de la réglementation et de la liberté laissée aux collectivités territoriales en matière de définition de ce qu'est une influence significative, a décidé de fixer le seuil de rattachement à 2 500 €. Ce seuil s'apprécie au niveau de l'engagement global. Il était relativement faible par comparaison aux seuils pratiqués par des villes de taille similaire au moment où il a été arrêté (la ville avait pratiqué en ce sens un benchmark auprès de plusieurs villes de sa strate).

Tout engagement est rattachable si les critères suivant sont cumulativement respectés :

- l'engagement relève d'une dépense de fonctionnement ;
- le service fait a été expressément constaté au plus tard le 31 décembre ;
- s'il s'agit d'une charge récurrente, le rattachement permet de constater une période maximale d'exploitation de 12 mois ;
- la somme du reste engagé de l'ensemble des lignes constituant l'engagement concerné est supérieure ou égale à 2 500 euros TTC.

La ville entend que les aménagements au principe du rattachement puissent être réinterrogés dans le cadre de la certification des comptes, et que celle-ci, lorsqu'elle aura été rendue obligatoire pour les collectivités, impose de rattacher sans aménagement. La ville se conformera alors pleinement, si tel devait être le cas, à ces règles différentes.

La Chambre illustre le manque de rattachement des charges par un exemple concernant la DGTB : sur l'exercice 2017, les consommations de fluides non rattachées s'élèvent à 3,4 M€. Certaines factures ne sont pas des « factures non parvenues au 31 décembre 2017 » [...] pour des consommations concernant le mois de novembre.

La ville souhaite apporter des précisions à ce cas précis : les factures du lot 5234 sont arrivées après la clôture de l'exercice fin 2017. La pratique des engagements n'avait alors pas encore été mise en place pour les fluides, il n'y a donc pas eu de rattachements sur ce lot.

Depuis janvier 2019, des engagements sont effectués pour les consommations de fluides. Les rattachements seront donc bien effectués sur la base des engagements.

La Chambre illustre le manque de rattachements des charges par un deuxième exemple concernant la restauration scolaire. Elle signale que les dépenses de restauration scolaire ne sont plus rattachées depuis l'exercice 2014, la direction de l'éducation constatant chaque année 12 mois de dépense de restauration scolaire, lesquelles couvrent la période de 1<sup>er</sup> décembre N-1 au 30 décembre N.

La ville souhaite démontrer que sa sincérité comptable ne peut être mise en cause du fait des choix opérés.

Les dépenses de restauration scolaire, s'agissant de dépenses récurrentes ne font pas l'objet de rattachement. Cependant, la Ville respecte les principes édictés par la M14 : Extrait de l'Instruction M14-TOME2 Titre3 L'exécution budgétaire- Chapitre 4-Opération de fin d'exercice : "Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice ; toutefois, il importe de conserver chaque année, une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes."

La procédure adoptée à la Ville de Lyon est bien identique chaque année. Par ailleurs, la période couverte sur un exercice est bien une période de 12 mois (de décembre N-1 à Novembre N). La sincérité comptable de la ville ne peut être mise en cause.

La Chambre note enfin qu'en 2017, les produits de fonctionnement rattachés représentaient 4,7M € pour un montant total de titres émis de 664,7M€ soit 0,7% des recettes constatées.

La Chambre note également que pour l'exercice 2017, 2,5M€ de versement des régies de recettes n'ont pas été rattachés, de même que 2,5M€ correspondant au produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité que quatrième trimestre 2017.

La ville apporte les précisions suivantes :

- Concernant les régies : le rattachement des recettes de régies a débuté sur l'exercice 2018. 525 144,6€ ont ainsi été rattachés en 2019 sur l'exercice 2018.
- Concernant la TCFE : comme pour la restauration scolaire, le choix a été fait de prendre en compte 4 trimestres calendaires glissants afin de répondre au mieux aux contraintes fixées par la Métropole de Lyon. L'exercice 2017 a été marqué par le changement de fonctionnement dans la prise en compte des recettes constatées.

**Comme indiqué précédemment, le choix a été fait de couvrir chaque année une période de 12 mois, qui ne remet pas en cause la sincérité comptable de la ville.**

**Quoi qu'il en soit, la ville ne souhaite pas se diriger vers une pratique systématique du rattachement et s'accorde sur les règles de la M14 qui permet, sans conditions explicites, aux collectivités de ne rattacher que des produits et des charges présentant une influence significative sur le résultat.**

Ce positionnement de la Ville pourra être revu si le passage à la nomenclature comptable et budgétaire M57 ou la certification des comptes nécessitent de pratiquer des rattachements de façon exhaustive.

#### **Sur l'organisation de la chaîne comptable en matière de dépense**

La Chambre souligne que les écritures des pôles comptables ne sont pas contrôlées par la direction des finances avant d'être définitivement imputées dans Astre. Des contrôles comptables a posteriori à partir de restitutions informatiques sont alors nécessaires mais n'ont pas été mis en place ou formalisés, notamment sur des problématiques de distinction entre charges et immobilisations, contrôles de cohérence des sorties d'actifs, etc.

La ville confirme que des contrôles a posteriori ne sont pas effectués à ce jour par la direction des finances pour contrôler les saisies des pôles comptables. Cela découle du choix qui a été fait de s'appuyer sur des pôles, experts de la comptabilité au sein desquels des contrôles sont effectués par les responsables d'équipes (au nombre de 9 pour toute la ville). Les contrôles que ces derniers opèrent sont destinés à sécuriser l'engagement de leur propre responsabilité : les responsables de pôles engagent en effet aujourd'hui leur responsabilité sur l'ensemble des opérations comptables effectuées par leurs équipes, à travers la signature des mandats et titres, ils sont par ailleurs eux-mêmes signataires d'un certain nombre de commandes.

Pour la réalisation de ces contrôles, la direction des Finances met à disposition des outils qui leur permettent d'effectuer les contrôles nécessaires ou d'interroger en second niveau la direction des finances.

Cette orientation responsabilise les délégations mais sera réinterrogée lorsque le projet de contrôle interne sera lancé, à partir de l'automne 2019.

Par ailleurs, la direction des Finances contrôle en amont une importante proportion de délibérations ayant un impact financier et effectue à ce titre une vérification des natures comptables.

### **Sur le changement de modèle économique des systèmes d'exploitation et ses conséquences pour les collectivités**

La chambre souligne que les dépenses d'investissement des collectivités en matière de systèmes d'information tendent de plus en plus à devenir des dépenses de fonctionnement en raison des modalités désormais imposées par les éditeurs (abonnements à des services en lieu et place de l'achat de licences, services du « cloud » en lieu et place de l'investissement dans des serveurs ...), elle souligne également l'accélération imposée par les éditeurs dans les évolutions majeures des systèmes d'exploitation. Ces évolutions, qui concernent toutes les collectivités en France, comportent un risque non négligeable de déstabilisation des systèmes d'information.

La ville souhaite également souligner que ces évolutions sont de surcroît en contradiction totale avec les obligations de réduction de la dépense publique imposée aux collectivités, et qu'elles nécessiteraient de la part de l'Etat un mécanisme de neutralisation financière au sein des contrats passés avec les grandes collectivités sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

*Le Préfet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes*  
*Préfet du Rhône*

Lyon, le

09 SEP. 2016

Monsieur le Président

Vous m'avez interrogé, et nous avons eu l'occasion d'échanger à plusieurs reprises avec la direction régionale des affaires culturelles et vos services, sur la constructibilité de la parcelle supportant le stade de Gerland dans la perspective de constructions tertiaires au nord du stade. L'ensemble étant inscrit au titre des monuments historiques, il convenait en effet d'être vigilant de manière à ne pas en dégrader l'esprit et les perspectives.

Le dernier projet que vous m'avez transmis, joint en annexe, permet de concilier protection patrimoniale et évolution de ce secteur, en autorisant un projet d'environ 25 000 m<sup>2</sup> de surface de planchers le long de l'avenue Tony Garnier. Ce projet s'articule autour de quatre immeubles en peigne reliés deux par deux par un socle simple en rez-de chaussée, avec un épannelage progressif de R+2 à l'ouest à R+3/4 à l'est. Cette proposition respecte ainsi la transparence de vue souhaitée entre les immeubles, la distance de retrait nécessaire par rapport au stade et le cône de vue vers celui-ci.

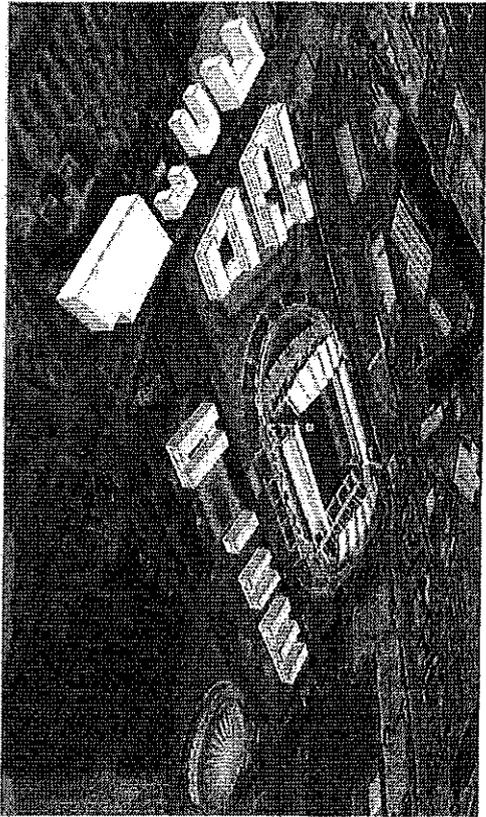
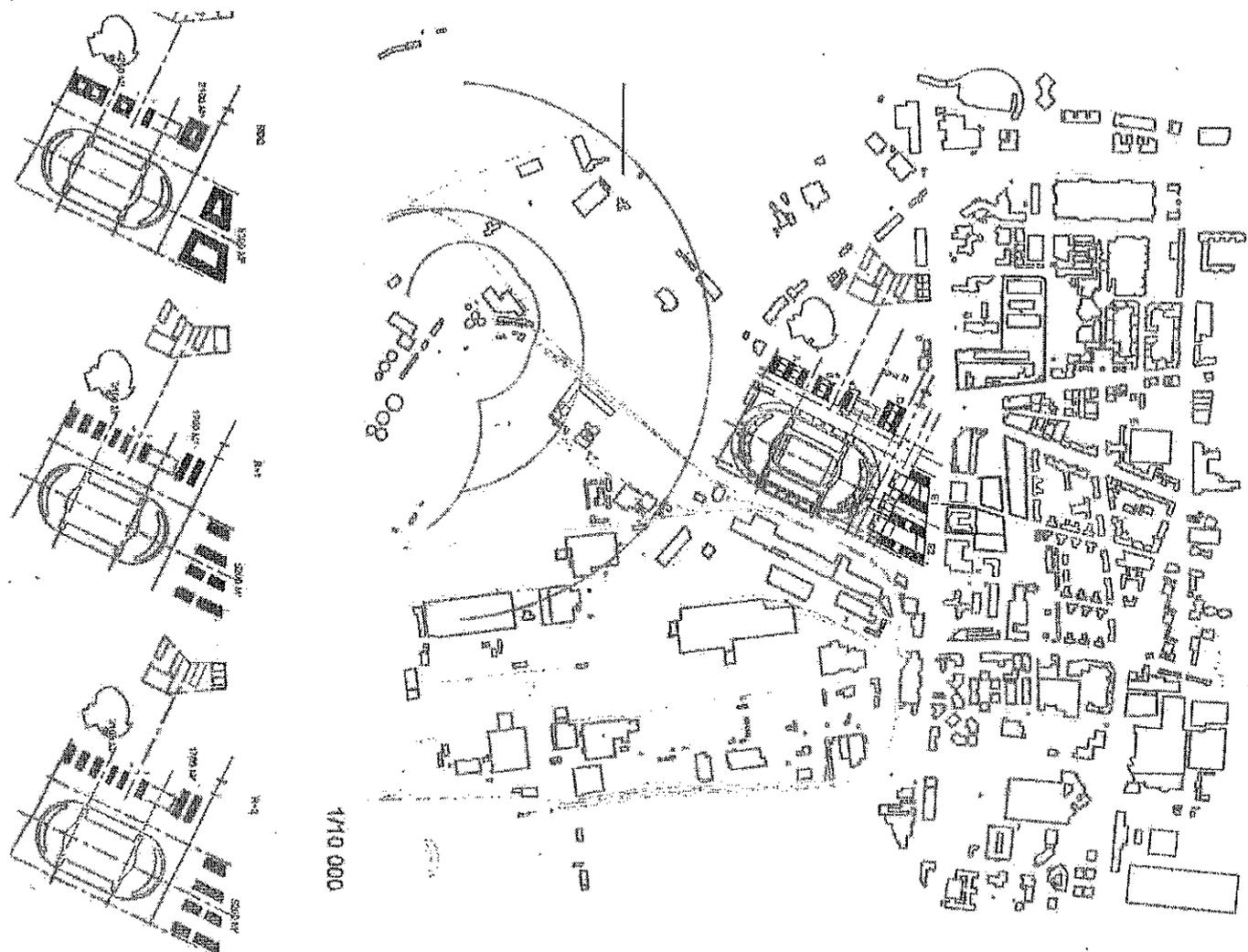
L'évolution de votre PLUH pourra ainsi se construire autour de ces principes de construction en prévoyant les polygones d'implantation correspondants.

Enfin, compte tenu de l'enjeu de ce secteur, il serait souhaitable que ce projet fasse l'objet d'un concours d'architectes associant la direction régionale des affaires culturelles dans son jury.

Je souhaite que ces éléments répondent à votre questionnement et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

  
Michel DELPUECH

M. Gérard COLLOMB  
Président de la Métropole de Lyon  
20, rue du Lac B.P. 3103  
69399 LYON CEDEX 03



E1 en R+2 13 m  
 E2 en R+3/4 20 m  
 Socle simple

SYNTHESE SURFACE (SDP)

- Secteur A,B,C: 10 490 m<sup>2</sup>
- Secteur D: 5 500 m<sup>2</sup>
- Secteur E: 23 600 m<sup>2</sup>
- Bâtiment E1: 7 600 m<sup>2</sup>
- Bâtiment E2: 16 000 m<sup>2</sup>
- Sous-total D,E: 29 100 m<sup>2</sup>

Lyon, le 20 MAR. 2019

*Le Maire de Lyon*

*Mesdames et Messieurs les Présidents de groupes politiques,*

*J'ai indiqué, à plusieurs reprises, que je tiendrai les groupes politiques du Conseil Municipal informés de l'avancement des cessions intervenues ou à intervenir dans le cadre du bail emphytéotique consenti au profit de la SASP LOU Rugby le 14 septembre 2016.*

*Les services de la Ville étant aujourd'hui en mesure d'en dresser un premier bilan, vous trouverez ci-joint, conformément à mes engagements de transparence, une note établie à ma demande, retraçant ces différentes opérations.*

*Le Conseil Municipal sera, pour chaque nouvelle cession, appelé à se prononcer sur l'agrément à donner à la SASP LOU rugby, comme cela a été le cas lors de la séance du Conseil Municipal du 26 mars 2018 pour les premières opérations de cessions partielles de droits.*

*Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs les Présidents de groupes politiques, l'assurance de mes salutations distinguées.*

Gérard COLLOMB



CS/AMB 2019-03-11

**Note à l'attention de Mesdames et Messieurs  
les Présidents-es des groupes politiques****Date : le 19 mars 2019****Objet : Point d'étape sur le dossier relatif au BEA portant sur le site du Stade de Gerland consenti à la SASP LOU Rugby le 14 septembre 2016****I – Rappel sur les caractéristiques du BEA relatif au site du Stade de Gerland du 14 septembre 2016 au profit de la SASP LOU Rugby**

Par délibération en date du 4 juillet 2016, la Ville de Lyon a approuvé la mise à disposition, au profit de la SASP LOU Rugby, par bail emphytéotique administratif, d'une durée de 60 ans, signé par les parties le 14 septembre 2016, du foncier de plus de 15 hectares appartenant à son domaine public, situé 343 avenue Jean-Jaurès à Lyon 7ème, en partie occupé par le Stade de Gerland (inscrit au titre des Monuments Historiques depuis 1967), la piscine de Gerland et divers terrains de sports et bâtiments.

L'article 16.1 du BEA prévoit un montant d'investissements de 66 M € HT par la SASP LOU Rugby répartis comme suit :

- 6 M € HT correspondant aux premiers travaux d'établissement indispensables à l'exercice de l'activité rugbystique, sur une période maximale de 3 ans à compter de la prise d'effet du bail ;
- 40 M € HT correspondant aux travaux d'amélioration du Stade de Gerland sur une période maximale de 10 ans à compter de la prise d'effet du bail (reconfiguration des tribunes, construction d'un centre d'entraînement et de formation, rénovation de l'espace réceptif, réfection de la pelouse...);
- 20 M € HT sur la période restant à courir du bail.

L'article 23 du BEA du 14 septembre 2016 précise que « les droits résultant du bail emphytéotique ne peuvent être cédés par le Preneur qu'avec l'agrément du Bailleur et à une personne subrogée au Preneur dans les droits et obligations découlant du bail ».

Par délibération du Conseil Municipal du 26 mars 2018, la Ville a donné son agrément à la SASP LOU Rugby en vue de la cession partielle par la SASP LOU Rugby des droits et obligations issus du BEA portant sur le site du Stade de Gerland, auprès de 6 Sociétés Civiles Immobilières (SCI), permettant à ces dernières de bénéficier des droits à construire relatifs au programme tertiaire de 6 bâtiments 'Les Jardins du Lou' (28 000 m<sup>2</sup> de SdP + parking) en cours de construction au Nord du Stade, et après que la Ville s'est assurée que les 6 SCI cessionnaires présentaient les mêmes garanties financières et techniques que la SASP LOU Rugby.

## **II – Rappel sur les investissements réalisés à ce jour par la SASP LOU Rugby sur le site**

A ce jour, la SASP LOU Rugby a procédé, sur le site donné à bail, à la reconfiguration et la modernisation du Stade de Gerland (tribunes Jean Jaurès, Jean Bouin, loges et espaces réceptifs, réfection de la pelouse...), à la réalisation du village réceptif du LOU Rugby (boutique, brasserie, espaces réceptifs...) et du centre d'entraînement.

Le montant total des travaux réalisés en vue de l'adaptation du Stade de Gerland à l'activité rugbystique s'élève à 21,9 M € HT d'après les factures transmises par la SASP LOU Rugby.

En comptabilisant en sus la réalisation du village réceptif (pour un montant déclaré de 10,5 M € HT), le LOU Rugby a ainsi engagé d'ores et déjà au total des investissements à hauteur de 32,4 M € HT sur le site donné à bail.

D'autres investissements sur le volet sportif (construction du pôle de formation / d'hébergement et de santé du LOU Rugby...) restent à intervenir sur la durée du bail.

## **III – Rappel sur l'opération tertiaire 'Les Jardins du Lou' (28 000 m de SdP + parking souterrain)**

La SASP LOU Rugby a par ailleurs confié à la société de promotion immobilière F2P la maîtrise d'ouvrage d'un projet de construction dénommé 'Les Jardins du Lou'. Cet ensemble immobilier, implanté au Nord du stade, en bordure de l'avenue Tony Garnier, sera dédié à de l'activité tertiaire. Conçu par AIA Architectes, il sera composé de 6 bâtiments, représentant environ 28 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher, projetés en bandes parallèles Nord Sud, et présentant des longueurs et des hauteurs différentes (épannelage progressif de R+2 à R+4) avec des jardins permettant des percées visuelles sur le Stade.

Un niveau de parking en sous-sol de 343 places de stationnement, dont le coût de travaux est annoncé à 15 M € par le LOU Rugby, desservira l'ensemble de l'opération. Le PC a été délivré en mars 2018, et l'opération est en cours de construction à ce jour.

## **IV – Les opérations de cession partielle des droits et obligations du BEA, agréées par délibération du Conseil Municipal du 26 mars 2018, réalisées par la SASP LOU Rugby au bénéfice de 4 SCI (bâtiments 1, 2, 5 et 6) :**

A ce jour, la SASP LOU Rugby a procédé à 4 opérations de cession partielle des droits à construire des bâtiments 1, 2, 5 et 6 au profit de 4 SCI :

<b>Actionariat des SCI</b>	<b>Bâtiment 'Les Jardins du Lou'</b>	<b>Acte de cession</b>	<b>Montant de la cession (€ HT)</b>	<b>Futur occupant pressenti</b>
<b><u>SCI JDL BATIMENT 1</u></b> 42 % 6ème SENS IMMOBILIER 42 % Foncière Polygone 15 % Caisse d'Epargne RA (CEPRAL PARTICIPATIONS) 1 % SASP LOU Rugby	<b><u>BATIMENT 1 R+4</u></b> 8 842 m <sup>2</sup> de SdP* (*surface de plancher)	<b><u>28 juin 2018</u></b>	<b><u>13 375 500</u></b>	<b><u>Non déterminé à ce jour</u></b>
<b><u>SCI JDL BATIMENT 2</u></b> 42 % 6ème SENS IMMOBILIER 42 % Foncière Polygone 15 % Caisse d'Epargne RA (CEPRAL PARTICIPATIONS) 1 % SASP LOU Rugby	<b><u>BATIMENT 2 R+4</u></b> 7 755 m <sup>2</sup> de SdP	<b><u>28 juin 2018</u></b>	<b><u>11 599 500</u></b>	<b><u>Non déterminé à ce jour</u></b>
<b><u>SCI JDL BATIMENT 5</u></b> 99 % Foncière Polygone 1 % SASP LOU Rugby	<b><u>BATIMENT 5 R+2</u></b> 2 306 m <sup>2</sup> de SdP	<b><u>décembre 2018</u></b>	<b><u>3 460 500</u></b>	<b><u>Non déterminé à ce jour</u></b>
<b><u>SCI JDL BATIMENT 6</u></b> 99 % Foncière Polygone 1 % SASP LOU Rugby	<b><u>BATIMENT 6 R+2</u></b> 1 779 m <sup>2</sup> de SdP	<b><u>décembre 2018</u></b>	<b><u>2 737 500</u></b>	<b><u>Non déterminé à ce jour</u></b>

La SASP LOU Rugby a indiqué vouloir procéder à des transferts de droits réels sur deux bâtiments de l'opération 'Les Jardins du Lou' par apport de capital auprès de 2 SCI, plutôt que par actes de cession.

La SASP LOU Rugby indique par conséquent, que les 4 opérations de cession partielle réalisées à ce jour représentent une recette brute de **31.17 M €** au bénéfice de la SASP LOU Rugby, et que ces revenus sont impactés par la fiscalité (impôts sur les sociétés) soit une recette nette d'impôts de 20 M € environ.

**V – Les opérations de transferts de droits réels inhérents au BEA, agréées par délibération du Conseil Municipal du 26 mars 2018, à intervenir par apport de capital social de la SASP LOU Rugby au sein de 2 SCI (bâtiments 3 et 4) :**

La SASP LOU Rugby envisage en effet de procéder aux transferts des droits réels issus du BEA au bénéfice de 2 SCI, non pas à travers d'actes de cession à l'instar des opérations de cession partielle opérées auprès des 4 autres SCI, mais à travers d'actes d'apport de la SASP LOU Rugby au capital social de ces 2 SCI.

Ainsi, initialement réparti à 1 % détenu par la SASP LOU Rugby et 99 % par la Foncière Polygone, le capital social des 2 SCI serait porté, in fine, à 99 % par la SASP LOU Rugby et 1 % par la Foncière Polygone.

Cette nouvelle répartition du capital social ferait ainsi de la SASP LOU Rugby le principal actionnaire de ces 2 SCI.

<b>Actionnariat des SCI</b>	<b>Bâtiment 'Les Jardins du Lou'</b>	<b>Acte d'apport au capital social des SCI</b>	<b>Futur occupant pressenti</b>
<b><u>SCI JDL BATIMENT 3</u></b>	<b><u>BATIMENT 3 R+3</u></b>	<b><u>A intervenir</u></b>	<b><u>Non connu</u></b>
99 % SASP LOU Rugby 1 % Foncière Polygone	4 863 m <sup>2</sup> de SdP		
<b><u>SCI JDL BATIMENT 4</u></b>	<b><u>BATIMENT 4 R+2</u></b>	<b><u>A intervenir</u></b>	<b><u>Non connu</u></b>
99 % SASP LOU Rugby 1 % Foncière Polygone	2 521 m <sup>2</sup> de SdP		

Il est à noter que ces opérations de transferts de droits réels à intervenir s'inscriront dans le cadre de l'agrément donné par la Ville par délibération du Conseil Municipal en date du 26 mars 2018.

#### **VI – Future opération de cession partielle des droits et obligations du BEA**

La SASP LOU Rugby projette l'implantation sur le site, au nord-ouest du tènement, d'un hôtel dont les droits à construire (environ 5 000 m<sup>2</sup> de SdP) seraient cédés par la SASP LOU Rugby à une SCI à constituer.

Au même titre que les opérations de cession partielle agréées par délibération du Conseil Municipal du 26 mars 2018, cette nouvelle opération de cession partielle devra être soumise à l'agrément du Conseil Municipal, après l'examen préalable des capacités financières et techniques de la future SCI.

Cependant, ce programme hôtelier projeté n'ayant pas encore fait l'objet d'un dépôt de PC, l'analyse des aspects techniques de cette nouvelle opération sur laquelle devra nécessairement s'appuyer la décision d'agrément de la Ville, ne peut encore être conduite.

**ANNEXE : LOCALISATION DES BATIMENTS 1 à 6 DU PROGRAMME TERTIAIRE "LES JARDINS DU LOU"**

